

---

Vergaderjaar 2005–2006

---

**30 391**

**Najaarsnota 2005**

**Nr. 4**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2005

Hierbij ontvangt u enkele antwoorden op toezeggingen die ik tijdens het Najaarsnotadebat d.d. 14 december 2005 heb gedaan.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

*Vraag*

«Waarom is de € 600 000,- voor het Instituut Clingendael besteed?»

*Antwoord*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft het Instituut Clingendael een eenmalige subsidie verstrekt van 600 000 euro. Deze subsidie is bedoeld om de liquiditeitspositie van het Instituut te versterken. Deze was onder druk komen te staan, onder meer door stijgende personeelslasten en door verbouwingkosten. Uitgaven in verband met de gebouwen en de modernisering van hun faciliteiten hadden reeds in voorgaande jaren de reserves van het Instituut doen slinken. Het Instituut heeft inmiddels een aantal bezuinigingsmaatregelen genomen. Daarnaast is ook de budgetbewaking binnen het Instituut zelf en het financieel toezicht door Buitenlandse Zaken versterkt.

**Notitie geïntegreerd middelenbeheer (n.a.v. vraag De Nerée tot Babberich, CDA)**

In de Najaarsnota is melding gemaakt van een meevaller van € 0,9 mld uit hoofde van het geïntegreerd middelenbeheer. Zoals gemeld in de antwoorden op de kamervragen is deze meevaller als volgt opgebouwd:

- |  |           |
|--|-----------|
| 1. Verstrekte leningen                                   | – 0,2 mld |
| 2. Toename rekening courant saldo Sociale fondsen        | – 0,4 mld |
| 3. Toename rekening courant saldo agentschappen en RWT's | – 0,3 mld |

De realisatie van de leenfaciliteit is lager dan de verwachtingen. Daarnaast houden de Sociale Fondsen en de overige deelnemers aan het geïntegreerd middelenbeheer meer middelen aan in de schatkist dan eerder werd verwacht. Hun rekening courantsaldo is dus gestegen.

De gemelde meevaller is als zodanig niet relevant voor het EMU-saldo. De heer De Nerée tot Babberich heeft tijdens het debat over de Najaarsnota gevraagd naar de EMU-relevante gevolgen van deze meevaller, met name de gevolgen voor de rentelasten van de staat.

*Kernpunten*

1. Leningen en rekening-courantverhoudingen in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer zijn relevant voor het feitelijk tekort op kasbasis, daarmee voor wat de overheid moet lenen en voor de bepaling van de EMU-schuld.
2. Deze posten zijn niet relevant voor het EMU-saldo. Via aparte posten is het saldobeslag geregeld dat ontstaat als agentschappen en ZBO's binnen de overheid uitgaven doen. Ook voor de sociale fondsen is er een aparte post EMU-saldo belasting.
3. In deze notitie wordt ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van het geïntegreerd middelenbeheer en de voordelen ervan. De voordelen zijn een risico-arm en doelmatig kasbeheer. Rentevoordeel voor deelnemers (RWT's) en rijk samen beloopt naar schatting zo'n 80 mln gemiddeld per jaar. Het voordeel van de deelname door de sociale fondsen (sinds 1997) is hier nog een veelvoud van.
4. Bij de boeking Najaarsnota is per saldo sprake van een klein rentevoordeel (circa 5 mln) voor de staat dat voortvloeit uit de hogere rekening-courantsaldi, aangezien dit het saldo is van het rentevoordeel van het minder hoeven lenen door de staat en meer rentevergoeding aan de deelnemers over bij het rijk aan te houden rekening-courant. Dit voordeel is niet apart onderscheiden in de renteraming van IX-A. De lagere leningverstrekking leidt in beginsel niet tot een rentevoordeel

voor de staat, omdat de tarieven waartegen de staat kan lenen zonder opslagen worden doorgegeven aan de RWT's.

### *Inleiding*

Geïntegreerd middelenbeheer of «Schatkistbankieren» is het aanhouden van gelden in de schatkist bij het rijk door de rijksoverheid zelf (ministeries en agentschappen) en aan de rijksoverheid gerelateerde instellingen (rechtspersonen met een wettelijke taak, afgekort: RWT's, en de beheerders van de sociale fondsen UWV; SVB; en de Ziekenfondsraad). Bij RWT's betreft het publiek bekostigde instellingen die zijn aangewezen op basis van de Comptabiliteitswet 2001.

Met geïntegreerd middelenbeheer voor publieke organisaties worden twee doelstellingen op het terrein van kasbeheer in de collectieve sector gerealiseerd. Ten eerste wordt bereikt dat publieke middelen pas de schatkist verlaten op het moment dat deze middelen ook daadwerkelijk nodig zijn voor de uitoefening van de publieke taak. Dit leidt tot een besparing voor het Rijk en de deelnemende instellingen. Ten tweede wordt met geïntegreerd middelenbeheer risicovol kasbeheer door publieke organisaties vermeden. Immers de gelden kunnen niet meer risicovol belegd worden omdat deze rentedragend in de schatkist moeten worden aangehouden.

In deze notitie wordt beschreven wat de aanleiding is geweest voor geïntegreerd middelenbeheer, wat geïntegreerd middelenbeheer voor publieke organisaties precies inhoudt en waarom het zinvol is. Hierbij wordt aandacht besteed aan de kwantificering van de financiële effecten.

### *Ontstaansgeschiedenis*

De rijksoverheid (ministeries) past reeds sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw geïntegreerd middelenbeheer toe. De sociale fondsen op het terrein van gezondheid en werkloosheid zijn vanaf 1997 geïntegreerd met de schatkist. Vervolgens is de focus komen te liggen op geïntegreerd middelenbeheer voor organisaties met een wettelijke taak die publiek bekostigd worden. Doordat als gevolg van het decentraliseren van overheidstaken de omvang van de publieke middelen buiten de rijksoverheid steeds groter is geworden, is het noodzakelijk om ook hier geïntegreerd middelenbeheer vorm te geven. Dit werd in 1999 onderstreept door het rapport «Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het Rijk» van de Algemene Rekenkamer. Conclusie van het rapport was dat instellingen steeds meer geld lenen, uitlenen en beleggen waardoor er de noodzaak is voor een wettelijke regeling op dit gebied. De minister van Financiën heeft vervolgens in overleg met zijn collega ministers de noodzakelijke wetswijzigingen opgesteld en ingediend bij het parlement. Het geïntegreerd middelenbeheer is wettelijk verankerd in de comptabiliteitswet 2001.

### *Wat houdt geïntegreerd middelenbeheer precies is en waarom is geïntegreerd middelenbeheer zinvol?*

Geïntegreerd middelenbeheer is het aanhouden van gelden in de schatkist van het rijk door de rijksoverheid zelf (ministeries en agentschappen) en aan de rijksoverheid gerelateerde instellingen (rechtspersonen met een wettelijke taak en sociale fondsen). De integratie van de publieke middelen van rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT) met rijks-schatkist, betekent dat het saldo van liquide middelen van een RWT meeloopt met het saldo van de rijks-schatkist. Het integreren is een technische zaak en verandert niet de juridische beschikkingsmacht over de

liquide middelen op de rekening courant. De beschikkingmacht blijft bij de RWT met dien verstande dat liquide middelen niet meer aangehouden kunnen worden bij commerciële banken, maar technisch via een commerciële bank aangehouden worden in de rijkschatkist. Hierdoor is het saldo bij de bank aan het eind van de dag altijd nul. Het betalingsverkeer kan gewoon bij de huisbank worden voortgezet. Tijdelijk overtollige liquide middelen kunnen bij Financiën in deposito's worden gestald. Daarnaast is het voor RWT's onder bepaalde voorwaarden mogelijk om dure commerciële leningen te vervangen door goedkope leningen uit de schatkist.

Geïntegreerd middelenbeheer is – zoals eerder gezegd – een zinvol instrument omdat het bijdraagt aan risico-arm kasbeheer en de doelmatigheid van het kasbeheer van de publieke taken vergroot.

#### *Risico-arm kasbeheer*

Voorafgaand aan de wetswijziging is het voor een deel van de RWT's niet duidelijk geweest welke risico's men nu wel en welke men niet mag lopen met betrekking tot het uitzetten van publieke middelen. Welk niveau van risico met een verwacht bijbehorende hoger rendement is toegestaan? Op basis van de huidige regelgeving bleek dit voor veel RWT's een vraag waarop geen eenduidig antwoord te geven was. Met geïntegreerd middelenbeheer wordt per definitie bereikt dat een risico-arm treasury-beheer wordt gevoerd waardoor er geen risico's gelopen kunnen worden met publiek geld. Het stellen van nadere richtlijnen en de controle hierop is voor instellingen die vallen onder het geïntegreerd middelenbeheer nu niet meer noodzakelijk.

#### *Doelmatig kasbeheer*

Ook op grond van doelmatigheidsoverwegingen is het gewenst de publieke middelen die door RWT's worden beheerd zo lang mogelijk beschikbaar te houden binnen het totaalverband van 's Rijks schatkist. Hiermee wordt een gezamenlijk voordeel behaald van jaarlijks circa 80 mln euro, die al is verdisconteerd in de renteraming van IX-A maar daarin niet apart wordt onderscheiden. Dit voordeel is als volgt samengesteld:

1. Zolang een RWT de bij hem aanwezige publieke middelen nog niet daadwerkelijk heeft uitgegeven voor de uitoefening van de publieke activiteiten, kunnen die publieke middelen beschikbaar blijven in de schatkist die de minister van Financiën beheert. Omdat de minister van Financiën deze middelen betreft bij zijn financiering hoeft hij minder, relatief dure, lange middelen op de kapitaalmarkt aan te trekken. Ook wordt over het saldo van een RWT een marktconforme korte rente vergoed. Bij een normale rentestructuur geldt dat de lange rente hoger is dan de korte rente waardoor er een budgettair voordeel ontstaat. Dit voordeel slaat neer bij het rijk en bedraagt jaarlijks circa 30 mln euro.
2. Tevens zal het rente-arrangement op het werkkapitaalbeheer van de RWT's gunstiger zijn omdat het Rijk geen winstopslagen in rekening brengt. Ook geldt dat bij het uitzetten of lenen van middelen op de geld-of kapitaalmarkt het ministerie van Financiën in staat is om gemiddeld gunstiger rente- en kostencondities te bedingen dan de individuele instellingen. Het rentepercentage dat het Rijk daardoor kan vergoeden is vergelijkbaar met het percentage zonder winstafslagen dat een grote bank in Nederland<sup>1</sup> vergoed aan een grote instelling. Instellingen profiteren daardoor van deze schaalvoordelen. Evenzo wordt indien de specifieke regelgeving dit toestaat een kredietfaciliteit aangeboden om tijdelijke liquiditeitstekorten op te vangen, tegen een

<sup>1</sup> Er wordt in de vergelijking afgezien van het feit dat bij meer risico ook het verwacht rendement hoger zou kunnen liggen voor een RWT.

relatief lage rente. Dit voordeel wordt doorgegeven aan de instellingen via het rentearrangement op de rekening courant (circa 34 mln euro per jaar).

3. Indien de specifieke regelgeving dit toestaat<sup>1</sup> kan de RWT toegang krijgen tot de leningen bij Financiën. Hierdoor kan de doelmatigheid van de door de RWT uitgevoerde publieke taak worden vergroot doordat de RWT van relatief gunstige voorwaarden gebruik kan maken. Schaalvoordelen en het ontbreken van een faillissementsrisico liggen hieraan ten grondslag. Ook dit voordeel wordt doorgegeven aan RWT's, waardoor RWT's goedkoper lenen (15 mln euro per jaar). Dit bedrag kan groter worden naarmate minder gebruik wordt gemaakt van commerciële leningen en meer bij de schatkist wordt geleend.

#### *De techniek van de boekingen en de verwerking in de Najaarsnota*

- 1) Het feit dat minder leningen verstrekt worden aan deelnemers van het geïntegreerd middelenbeheer betekent een lager feitelijk tekort van het Rijk op kasbasis. De staat hoeft dus minder te lenen. Hieruit vloeit voort dat de rentelasten van de staat dalen. Tegelijkertijd dalen ook de verwachte ontvangsten uit hoofde van aflossingen en rente-betalingen die voortvloeien uit de leningverstrekking. Per saldo heeft dit gevolg voor de staat zo goed als geen effect op het EMU-saldo. De tarieven waartegen de staat leent worden immers zonder opslagen doorberekend aan de RWT's.
- 2) Ook een toename van het rekening courantsaldo van de sociale fondsen, agentschappen en andere deelnemers aan het geïntegreerd middelenbeheer leidt tot een lager dan geraamd feitelijk tekort van het Rijk. De staat hoeft immers minder te lenen. Dit betekent een rente-meevaller. Hier staat tegenover dat de staat ook meer rente moet vergoeden over het toegenomen saldo dat wordt aangehouden in de schatkist. Per saldo is sprake van een, zij het gering, positief effect op het EMU-saldo. Bij een rentemarge van 0,75% tussen de lange en de korte rente impliceert een 100 mln hoger rekening-courantsaldo van deelnemers aan gmb een rentevoordeel voor de staat van 750 000.
- 3) Er kunnen verschillende verklaringen zijn voor een wijziging van de rekening courant saldi. Als de rekening-courant saldi stijgen door bijvoorbeeld leningverstrekking door het Rijk, rijksbijdragen aan de sociale fondsen of een bijdrage van het moederdepartement aan een agentschap is er geen sprake van een effect op het EMU-saldo. Het gaat dan immers om verschuivingen binnen de collectieve sector. Echter, als het rekening courant saldo wijzigt door meer of minder uitgaven of ontvangsten van agentschappen, RWT's of de sociale fondsen naar of van *buiten* de collectieve sector is er wel sprake van een effect op het EMU-saldo. Een wijziging van de rekening courant saldi alleen is dus geen goede indicator voor de gevolgen voor het EMU-saldo. Vandaar dat een wijziging van de rekening courantsaldi als zodanig niet relevant voor het EMU-saldo wordt geboekt. Hoe lopen de EMU-relevante uitgaven en ontvangsten van deelnemers aan het geïntegreerd middelenbeheer dan wel mee in de raming van het EMU-saldo?
  - Voor de sociale fondsen loopt dit via de raming van het EMU-saldo van de sociale fondsen, die wordt opgebouwd uit de premie-gefinancierde uitgaven en de premie-gefinancierde ontvangsten gecorrigeerd voor onder meer aansluitposten tussen de kas en de definitie van het EMU-saldo. In de Najaarsnota is gebleken dat de premiegefinancierde uitgaven lager uitvallen dan geraamd, terwijl de premie-ontvangsten hoger uitvallen dan geraamd. Dit lijkt dan ook een belangrijke verklaring voor de toename van het rekening courant saldo van de sociale fondsen.

---

<sup>1</sup> De meeste instellingen zijn opgericht op basis van een wet waarin bepaald is of betreffende instelling wel of niet bij commerciële banken mag lenen. Meestal is dit niet toegestaan. Daarnaast zijn er instellingen zoals universiteiten die voortgekomen zijn uit particulier initiatief waardoor zij vaak wel zelfstandig leningsbevoegd zijn. Deze instellingen hebben in verloop van tijd een wettelijke taak gekregen zonder hun leenbevoegdheid te verliezen.

- De EMU-belasting van de agentschappen loopt via de post «agentschapsrekeningen», die onderdeel uitmaakt van regel 6 «overig» in bijlage 1 van de Najaarsnota. Op basis van de ons bekende gegevens omtrent het uitgavenpatroon van de agentschappen was er geen aanleiding om deze post in de Najaarsnota aan te passen.
- De EMU-belasting van overige deelnemers aan het geïntegreerd middelenbeheer (RWT's) loopt via de post «EMU-saldo rest Centrale Overheid». Deze post is voor het Rijk moeilijk te monitoren. Het gaat om een veelheid aan instanties waarvan niet op ieder moment actuele financiële verantwoordingen beschikbaar zijn. Deze post wordt daarom op 0 geraamd. De realisatie na afloop van het jaar die door het CBS wordt vastgesteld wijkt hier in de regel niet veel van af.