

Vergaderjaar 2007–2008

**31 290 IXA**

## **Wijziging van de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2007 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota)**

**Nr. 2**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVORSTEL**

##### **Wetsartikel 1 (uitgaven/verplichtingen en ontvangsten)**

De begrotingsstaten die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld en derhalve ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om voor het jaar 2007 wijzigingen aan te brengen in de begrotingsstaat van Nationale Schuld.

De in de begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

De minister van Financiën,  
W. J. Bos

## B. BEGROTINGSTOELICHTING

### 1. Leeswijzer

Deze tweede suppletore begroting bevat de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de eerste suppletore begroting 2007. In deze begroting wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de schuld die extern wordt gefinancierd en anderzijds de schulden of tegoeden die verschillende aan de schatkist gelieerde instellingen hebben bij de minister van Financiën. De begroting IXA is daarom opgebouwd uit twee beleidsartikelen. Het artikel Financiering staatsschuld heeft betrekking op de extern gefinancierde schuld terwijl het artikel Kasbeheer betrekking heeft op de schuldverhouding tussen de minister van Financiën en de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd alsmede op het betalingsverkeer van de rijksoverheid. De begroting IXA bestaat naast de twee hierboven beschreven beleidsartikelen tevens uit een niet-beleidsartikel in verband met loon- en prijsbijstelling.

In paragraaf 2.1 worden de belangrijkste mutaties gepresenteerd die zich voordoen op beide beleidsartikelen. In paragraaf 2.2 is in de tabel budgettaire gevolgen van beleid een overzicht opgenomen van alle mutaties die zich voordoen op de afzonderlijke beleidsartikelen en van de nieuwsten op de begroting IXA, gekozen voor afronding in hele miljoenen.

### Budgetflexibiliteit

De mate van budgetflexibiliteit kan worden afgeleid uit het nog niet-juridisch verplichte deel van de geraamde programma-uitgaven. Voor de begroting IXA Nationale Schuld is deze budgetflexibiliteit zeer gering, omdat de verplichtingen voornamelijk voortvloeien uit de in het verleden opgebouwde schuld. De verplichtingen die opgenomen zijn in de begroting IXA Nationale Schuld zijn daarom op grond van de Comptabiliteitswet 2001 gelijk gesteld aan de uitgaven.

### 2. Het beleid

#### 2.1. Belangrijkste mutaties

In de onderstaande tabel worden de mutaties in de netto rentekosten (rentelasten minus rentebaten plus uitgaven voor schulduitgifte) weergegeven. In de tabel worden de mutaties op basis van de onderliggende oorzaak in verschillende componenten opgedeeld. De mutaties in de beleidsrelevante posten zijn ook opgenomen in de tabel met budgettaire gevolgen van beleid. In deze tabel worden ook de overige, niet-beleidsrelevante mutaties weergegeven. Hieronder vallen de aflossing en uitgifte van schuld, de mutaties in de vlottende schuld en de apparaatuitgaven.

**Tabel 1** Overzicht belangrijkste suppletore mutaties (x € 1 mln.)

	2007
<b>Stand ontwerpbegroting 2007<sup>1</sup></b>	<b>11 131</b>
<b>Stand 1e Suppletore begroting 2007</b>	<b>11 569</b>
1. Renteswaps	- 4
2. Bijstelling kapitaalmarktberoep	- 180
3. Bijstelling rekenrente	13

4. Effect van schulduitgifte	- 156
5. Bijstelling rente interne schuldverhoudingen	- 24

**Stand 2e Suppletore begroting 2007** **11 218**

<sup>1</sup> Stand ontwerpbegroting betreft in deze tabel het saldo van de rente uitgaven en -ontvangsten vermeerderd met het saldo van de overige apparaatsuitgaven en -ontvangsten (uitgaven en ontvangsten voortijdige beëindiging en overige kosten schulduitgifte). Het saldo van de mutatie in de uitgaven en ontvangsten op deze posten op artikel 1 en 2, zoals weergegeven in tabellen 2 en 3, is gelijk aan de optelling van regel 1 t/m 5 van bovenstaande tabel.

Hieronder worden de verschillende mutaties toegelicht:

1. Door het afsluiten van nieuwe renteswaps zijn de netto ontvangsten op de swapportefeuille iets toegenomen. Renteswaps worden afgesloten om het renterisico van de staatsschuld te sturen. Een renteswap is een overeenkomst tussen twee partijen waarmee gedurende de looptijd van de swap een vaste rente wordt geruild tegen een variabele rente. Als gevolg van verschillen tussen de rente die wordt betaald en de rente die wordt ontvangen, ontstaan netto rentebaten of -lasten.
2. De geraamde rentelasten van de staatsschuld zijn gebaseerd op een prijs- en volumecomponent. De raming voor het kapitaalmarktberoep, de volumecomponent, is neerwaarts bijgesteld als gevolg van nieuwe inzichten in het begrotingssaldo. Doordat minder schuld wordt uitgegeven, dalen de rentelasten.
3. De prijscomponent van de geraamde rentelasten van de staatsschuld betreft de rekenrente. Hiervoor worden ramingen van het CPB gehanteerd. De raming voor de lange rekenrente voor 2007 is naar boven bijgesteld tot 4,25%. Dit leidt tot een opwaartse bijstelling van de rentelasten voor de vaste schuld.
4. Een opwaartse bijstelling van het gemiddelde saldo van tijdelijk op de geldmarkt uitgezette liquiditeiten leidt tot een opwaartse bijstelling van de rentebaten op de vlottende schuld. De bijstelling van de raming wordt ingegeven door de realisaties voor het lopende jaar. Daarnaast is de raming van de rentelasten voor het resterende kapitaalmarktberoep voor 2007 neerwaarts bijgesteld op grond van de meest recente inzichten in de geplande uitgiftemomenten voor het resterende kapitaalmarktberoep.
5. De netto-rentekosten voor de Staat vallen iets lager uit. De rentelasten zijn iets lager dan eerder geraamd, vanwege de naar verwachting lagere stand van het rekening courant tegoed van de sociale fondsen. De rentebaten zijn opwaarts bijgesteld vanwege de hogere rentetarieven.

## 2.2 De beleidsartikelen

### 2.2.1 Artikel 1 Financiering staatsschuld

In de onderstaande tabel worden de mutaties op artikel 1 Financiering staatsschuld, dat betrekking heeft op de extern gefinancierde schuld, weergegeven.

**Tabel 2 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 1 Financiering staatsschuld**  
**Bedragen x € 1 mln.<sup>1</sup>**

Algemene beleidsdoelstelling: Het voorzien in de financieringsbehoeften van de Staat en een effectief en efficiënt beheer van de staatsschuld.	Stand Ontwerp begroting 2007 (1)	Stand 1e suppletore begroting 2007 (2)	Mutaties 2e suppletore begroting 2007 (3)	Stand 2e suppletore begroting 2007 (4)=(2)+(3)
<b>Totaal Uitgaven</b>	<b>36 416</b>	<b>36 804</b>	<b>- 266</b>	<b>36 538</b>
<b>Totaal Programma-uitgaven</b>	<b>36 395</b>	<b>36 782</b>	<b>- 266</b>	<b>36 516</b>
Rentelasten vaste schuld	8 289	8 375	- 275	8 100
Rentelasten vlottende schuld	1 145	1 448	0	1 448
Uitgave voortijdige beëindiging	0	0	2	2
Aflossing vaste schuld	26 961	26 959	7	26 966
<b>Totaal Apparaatuitgaven</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>0</b>	<b>21</b>
Apparaatuitgaven	3	4	0	4
Overige kosten schulduitgifte	18	18	0	18
<b>Totaal Ontvangsten</b>	<b>25 166</b>	<b>33 257</b>	<b>- 3 590</b>	<b>29 667</b>
<b>Totaal Programma -ontvangsten</b>	<b>25 166</b>	<b>33 257</b>	<b>- 3 590</b>	<b>29 667</b>
Rentebaten vaste schuld	118	95	4	100
Rentebaten vlottende schuld	36	41	50	91
Uitgifte vaste schuld	25 012	26 120	- 4 544	21 576
Mutaties vlottende schuld	0	7 000	900	7 900

<sup>1</sup> Als gevolg van afronding op miljoenen kan de som der delen afwijken van het totaal.

*Toelichting:*

*Algemeen:*

De uitgaven en ontvangsten zijn opgebouwd uit drie onderdelen. In de eerste plaats de rentelasten en rentebaten en de uitgaven/ontvangsten voortijdige beëindiging. In de tweede plaats betreft dit de mutaties in de schuld (aflossing en uitgifte van vaste schuld en mutaties vlottende schuld). De derde en kleinste post betreft de apparaatuitgaven.

Bij de algemene doelstelling voor 2007 links bovenaan in de tabel zijn drie operationele doelstellingen afgeleid. Omdat het toerekenen van de uitgaven aan de operationele doelstellingen geen extra cijfermatig inzicht geeft, wordt dat op dit artikel achterwege gelaten. De drie operationele doelstellingen zijn:

1. Lenen van lange gelden tegen zo laag mogelijke kosten binnen een aanvaardbaar risico.
2. Lenen en uitlenen van korte gelden tegen zo laag mogelijke kosten respectievelijk zo hoog mogelijke opbrengsten binnen een aanvaardbaar risico.
3. Bevordering van distributie, promotie, verhandelbaarheid en liquiditeit van staatsleningen.

De doelstelling «lage kosten bij een acceptabel risico» is voor 2007 voor het financieringsbeleid als geheel geoperationaliseerd door middel van het basisrisicobedrag. Dit risicobedrag is het bedrag waarover in een jaar de rente opnieuw moet worden vastgezet en dat dus is blootgesteld aan rentewijzigingen. Meer dan de helft van dit risicobedrag bestaat uit de herfinanciering van de vaste schuld. Daarnaast draagt ook de herfinanciering van de geldmarktschuld bij aan het risicobedrag, evenals de swapportefeuille. Het basisrisicobedrag van 9% BBP is een ex ante doelstelling. Dit betekent dat het risicobedrag in enig jaar als het ware wordt klaargezet

door het financieringsbeleid in de jaren ervoor. Het basisrisicobedrag voor 2007 is klaargezet in 2006. Met ingang van 2008 zal gewerkt worden met een nieuw risicokader. Hierdoor zal in 2007 een basisrisicobedrag van 9% BBP voor 2008 niet worden klaargezet.

#### *Rentelasten en rentebaten*

De rentelasten voor de vaste schuld zijn met € 275 mln. neerwaarts bijgesteld. Dit is voornamelijk het gevolg van een neerwaartse bijstelling van het kapitaalmarktberoep, waardoor de Staat minder schuld uitgeeft dan initieel gepland was. De raming voor de rentebaten vlottende schuld is met € 50 mln. toegenomen als gevolg van een hoger dan initieel geraamd gemiddelde saldo van tijdelijk op de geldmarkt uitgezette liquiditeiten.

Door het afsluiten van nieuwe swaps worden de rentebaten voor de vaste schuld opwaarts bijgesteld (€ 4 mln).

#### *Uitgaven voor voortijdige beëindiging*

Door vervroegde aflossing van schuld is er sprake van uitgaven voor voortijdige beëindiging (€ 2 mln.).

#### *Aflossing en uitgifte vaste en vlottende schuld*

Door vervroegde aflossing van schuld wordt deze post met € 7 mln. opwaarts bijgesteld.

De uitgifte van vaste schuld wordt neerwaarts bijgesteld met € 4,5 mld. Dit is in de eerste plaats het gevolg van nieuwe inzichten in het begrotings-saldo. Daarnaast leidt de ophoging van de geldmarkt met € 0,9 mld. (mutatie vlottende schuld) tot een neerwaartse bijstelling van de uitgifte van vaste schuld.

### *2.2.2 Artikel 2 Kasbeheer*

In de onderstaande tabel worden de mutaties op artikel 2 Kasbeheer, dat betrekking heeft op de schuldverhouding tussen de minister van Financiën en de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd alsmede op het betalingsverkeer van de rijksoverheid, weergegeven.

**Tabel 3 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 2 Kasbeheer**  
Bedragen x € 1 mln<sup>1</sup>

Algemene beleidsdoelstelling: Het kasbeheer van het Rijk en van de instellingen, die aan de schatkist zijn gelieerd, optimaliseren.	Stand Ontwerp begroting 2007 (1)	Stand 1e suppletore begroting 2007 (2)	Mutaties 2e suppletore begroting 2007 (3)	Stand 2e suppletore begroting 2007 (4)=(2)+(3)
<b>Totaal Uitgaven</b>	<b>4 366</b>	<b>6 016</b>	<b>289</b>	<b>6 305</b>
<b>Totaal Programma-uitgaven</b>	<b>4 364</b>	<b>6 014</b>	<b>289</b>	<b>6 303</b>
Rentelasten	2 303	2 336	- 7	2 329
Verstreckte leningen	1 337	1 337	0	1 337
Mutaties in rekening-courant en deposito's	724	2 341	296	2 637
<b>Totaal Apparaatuitgaven</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>Totaal Ontvangsten</b>	<b>1 085</b>	<b>1 087</b>	<b>931</b>	<b>2018</b>
<b>Totaal Programma-ontvangsten</b>	<b>1 085</b>	<b>1 087</b>	<b>931</b>	<b>2018</b>
Rentebaten	469	471	17	488
Ontvangen aflossingen	616	616	114	730
Mutaties in rekening-courant en deposito's	0	0	800	800

<sup>1</sup> Als gevolg van afronding op miljoenen kan de som der delen afwijken van het totaal

## *Toelichting:*

### *Algemeen:*

De totale uitgaven en ontvangsten zijn opgebouwd uit vier onderdelen: (1) rentelasten en rentebaten, (2) mutaties in leningen en aflossingen, (3) mutaties in rekening-courant en deposito's en (4) apparaatuitgaven. Onder de rentelasten vallen de rentebetalingen aan batenlastendiensten, RWT's en sociale fondsen over de bij het Rijk aangehouden rekening-couranttegoeden en deposito's. Daarnaast maken ook de – louter de interne boekhouding van het Rijk betreffende – rentevergoedingen aan het FES en het AOW-spaarfonds deel uit van de rentelasten. De rentebaten bestaan vrijwel in hun geheel uit renteontvangsten over aan baten-lastendiensten en RWT's verstrekte leningen. Mutaties in leningen, aflossingen, rekening-courant en deposito's bepalen de mutaties in de schuldverhouding van het Rijk met de baten-lastendiensten, RWT's en sociale fondsen in het kader van geïntegreerd middelenbeheer. De apparaatuitgaven ten slotte betreffen uitgaven ten behoeve van de afdeling die het kasbeheer van het Rijk uitvoert en de kosten van bankinstellingen.

Uit de algemene beleidsdoelstelling links bovenaan in de tabel zijn twee operationele doelstellingen afgeleid. Omdat het toerekenen van de uitgaven aan operationele doelstellingen geen extra cijfermatig inzicht geeft, wordt dit op dit artikel achterwege gelaten. De operationele doelstellingen zijn:

1. Het kasbeheer van de rijksoverheid en de aan haar gelieerde instellingen doelmatig inrichten.
2. Het betalingsverkeer van het Rijk betrouwbaar en efficiënt afwickelen.

### *Rentelasten en rentebaten*

De rentelasten zijn neerwaarts bijgesteld. De bijstelling wordt veroorzaakt door de ongunstigere saldi op de rekeningen-courant van de sociale fondsen. Een verslechtering van de saldi houdt in dat er minder rekening-courant wordt aangehouden dan eerder aangenomen. Een gevolg hiervan is dat er minder rentelasten voor het Rijk zijn, omdat over de aangehouden tegoeden rente wordt betaald.

De rentebaten worden naar verwachting iets hoger vanwege de hogere rente-tarieven.

### *Verstrekte leningen en ontvangen aflossingen*

De aflossingen komen naar verwachting hoger uit dan eerder geraamd. In de eerdere raming is onvoldoende rekening gehouden met het feit dat in de laatste maanden relatief meer wordt afgelost dan in de andere maanden.

### *Mutaties in rekening-courant en deposito's*

De wijziging van de mutaties in rekening-courant en deposito's aan de uitgavenkant worden veroorzaakt door de grotere afname van de rekening-courant saldi van de sociale fondsen dan eerder verwacht. De daling van deze rekening-courant saldi bedraagt naar verwachting € 2,6 mld. terwijl eerder nog € 2,3 mld. geraamd werd.

Aan de inkomstenkant (verbetering saldi rekening-courant en deposito's) is de raming opwaarts bijgesteld. Dit betreft een ramingsbijstelling. De mutatie die naar verwachting globaal gelijk zal zijn aan het gemiddelde van eerdere jaren was niet in de eerdere stand opgenomen.

**Artikel 3 Nominaal en onvoorzien**

Vanuit dit artikel vinden overboekingen van loon- en prijsbijstellingen naar de loon- en prijsgevoelige artikelen binnen IXA plaats. In de onderstaande tabel worden de mutaties in de loon- en prijsbijstelling weergegeven.

**Tabel 4 Opbouw verplichtingen-, uitgaven- en ontvangstenraming vanaf de stand ontwerp-begroting 2007 naar de stand 2e suppletore begroting 2007 – artikel 3 Nominaal en onvoorzien**  
Bedragen x € 1 000

	Stand Ontwerp begroting 2007 (1)	Stand 1e suppletore begroting 2007 (2)	Mutaties 2e suppletore begroting 2007 (3)	Stand 2e supple- tore begroting 2007 (4)= (2)+(3)
<b>Verplichtingen</b>	<b>0</b>	<b>114</b>	<b>- 114</b>	<b>0</b>
<b>Uitgaven</b>	<b>0</b>	<b>114</b>	<b>- 114</b>	<b>0</b>
Loonbijstelling	0	102	- 102	0
Prijsbijstelling	0	12	- 12	0

*Toelichting:*

Bij 1e suppletore begroting is de loon- en prijsbijstelling uit de aanvullende post aan de IXA-begroting toegedeeld. De loon- en prijsbijstelling wordt bij de 2e suppletore begroting over de loon- en prijsgevoelige artikelen op IXA verdeeld.