

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 IXA

Vaststelling van de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2012

Nr. 4

VERSLAG HOUDENDE EEN LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 3 oktober 2010

De vaste commissie voor Financiën¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen in de vorm van een lijst van vragen met de daarop gegeven antwoorden.

Met de vaststelling van het verslag acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Dezentjé Hamming-Bleumink

De griffier van de commissie,
Berck

¹ Samenstelling:

Leden: Dezentjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), Voorzitter, Omtzigt, P.H. (CDA), Irrgang, E. (SP), Knops, R.W. (CDA), Neppérus, H. (VVD), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijck, A.P.C. van (PVV), Spekman, J.L. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Ondervoorzitter, Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Bommel, J.J.G. van (PVV), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Dijkgraaf, E. (SGP), Verhoeven, K. (D66), Koolmees, W. (D66), Huizing, M.E. (VVD) en Schouten, C.J. (CU).
Plv. leden: Broeke, J.H. ten (VVD), Koppejan, A.J. (CDA), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Hijum, Y.J. van (CDA), Leegte, R.W. (VVD), Haverkamp, M.C. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Ouwehand, E. (PvdD), Veen, E. van der (PvdA), Vacature, (SP), Grashoff, H.J. (GL), Schaart, A.H.M. (VVD), Vermeij, R.A. (PvdA), Smeets, P.E. (PvdA), Beertema, H.J. (PVV), Gent, W. van (GL), Jong, L.W.E. de (PVV), Staij, C.G. van der (SGP), Koşer Kaya, F. (D66), Pechtold, A. (D66), Ziengs, E. (VVD) en Slob, A. (CU).

1

Uit onderzoek blijkt dat een hoge staatsschuld negatief correleert met economische groei. Dit onderstreept het belang van gezonde overheidsfinanciën. Bij welk niveau van de Nederlandse staatsschuld worden negatieve gevolgen verwacht voor de economische groei van Nederland?

Er zijn in de literatuur aanwijzingen gevonden dat een hoog niveau van de staatsschuld een negatief effect heeft op de economische groei. Het IMF schat in dat gemiddeld gesproken een 10 procentpunt bbp hogere schuld leidt tot een 0,15 procentpunt lagere groei¹. Reinhart en Rogoff vinden dat groei significant lager ligt als de staatsschuld boven de 90 procent van het bbp (bruto binnenlands product) ligt². Negatieve effecten kunnen optreden indien zorgen bestaan over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het gaat daarbij niet alleen om het niveau van schuld, maar ook de schulddynamiek. Het is niet mogelijk de studies één op één te vertalen naar de Nederlandse situatie. Wel kan geconcludeerd worden dat ook in Nederland de toename van de staatsschuld negatief kan uitwerken op de economische groei. Dit is één van de redenen waarom het kabinet fors inzet op verbetering van de overheidsfinanciën.

2

Kan worden toegelicht waaruit het verschil van € 67 miljard bestaat tussen de staatsschuld conform IXA van € 340 miljard en de EMU-schuld van € 407 miljard?

De EMU-schuld heeft een ruimere reikwijdte dan alleen de schuld van de staat. Naast de staatsschuld zoals gemeld op IXA zijn er nog andere onderdelen die conform de Europese voorschriften meegeteld dienen te worden om te komen tot de EMU-definitie van de overheidsschuld. Allereerst dient de staatsschuld op IX-A omgezet te worden in de staatsschuld conform EMU-definitie. Dit betreft het toevoegen van onder meer de Illiquid Asset Back-up Facility met ING, de muntschuld en een bijtelling vanwege de EFSF. Voorts tellen ook de schulden van de lokale overheden en het niet-rijk deel van de centrale overheid (zoals een aantal Rechtspersonen met een Wettelijke Taak) mee. Tenslotte wordt nog conform de Europese regels gecorrigeerd voor de schuldverhouding tussen de staat en de lokale overheden.

Staatsschuld IXA (raming voor eind 2012)	340
Toevoeging Staatsschuld ivm EMU-definitie	11
Schuld lokale overheden en overige centrale overheid	60
Onderlinge schuld	- 4
EMU-schuld (raming voor eind 2012)	407

3

Worden er ook rentekosten betaald over de genoemde € 67 miljard? Zo ja, hoeveel?

Over de 67 miljard euro is circa 2 miljard euro aan rente-uitgaven voorzien. Het betreft voornamelijk rentebetalingen over de schuld van de lokale overheden.

4

Waarom is de evaluatie van het risicomanagement niet afgerond op een zodanig tijdstip dat de begroting 2012 kon worden opgesteld met de benchmark voor 2012–2015?

Welke ruimte blijft er met deze vertraging voor de Tweede Kamer om invloed te hebben op het beleid met betrekking tot de financiering van de staatsschuld?

¹ IMF, *Fiscal monitor: Navigating the challenges ahead*, 2010.

² Reinhart & Rogoff, *Growth in a time of debt*, American Economic Review, 2010.

In mijn brief van 25 maart 2011 heb ik aangekondigd dat ik de resultaten van de herijking van het risicokader voor de staatsschuld in de loop van 2011 met de Kamer zou delen. Ik verwacht begin november de evaluatie en het risicokader voor de periode 2012–2015 aan de Kamer te kunnen opsturen. Ik geef de Tweede Kamer in overweging om het rapport te agenderen voor het debat dat ik te zijner tijd met uw Kamer zal hebben over de Najaarsnota, bij voorkeur vooraf gegaan door een schriftelijke vragenronde. Door de resultaten van de herijking nog dit jaar met de Kamer te bespreken is er voldoende ruimte voor de Kamer om met mij van gedachten te wisselen over de financiering en het risicomanagement van de staatsschuld.

5

Is de Nederlandse wijze van risicomanagement met een benchmark en renteswaps vergelijkbaar met die in andere eurolanden? Welke andere methoden zijn daar in gebruik?

De vrijheidsgraden in het beheren van de publieke schuld zijn bij alle Europese overheden ingeperkt. Dit gebeurt bijvoorbeeld door stuurvariabelen te gebruiken zoals de gemiddelde looptijd bij uitgifte, de gemiddelde resterende looptijd van de schuld, een vaste procentuele verdeling van de schuld over verschillende looptijdsegmenten of door het gebruik maken van een benchmark. In aanvulling van het beperken van vrijheidsgraden geeft een benchmark ook een handvat om de geleverde prestatie in het beheren van de schuld te meten.

Renteswaps worden door vrijwel alle Europese overheden gebruikt voor het beheersen van renterisico. Niet alle overheden zijn even transparant over de manier waarop zij derivaten gebruiken. Nederland poogt volledig transparant te zijn over het gebruik van derivaten en rapporteert hier dan ook maandelijks over op de website van het Agentschap.

6

Waarom wordt het Agentschap niet zelf Primary Dealer?

Voor de Nederlandse Staat is een optimale distributie en handel van staatsleningen van groot belang. Het gaat hierbij primair om plaatsing van schuld bij eindbeleggers, maar ook om handel en liquiditeit op de secundaire markt. Dit vereist specialistische kennis en netwerken waarover het Agentschap niet beschikt. De Nederlandse Staat gebruikt daarom een stelsel van – momenteel zestien – Primary Dealers. Zij mogen als enige participeren in de toonbankveilingen van het Agentschap. Eindbeleggers (zoals beleggingsfondsen, pensioenfondsen, verzekeraars) die Nederlands schuldpapier willen kopen in veilingen, moeten dit doen via een Primary Dealer. De Nederlandse staat gebruikt daarmee – net als overigens de meeste andere landen – Primary Dealers als distributiekanaal.

7

Hoeveel wordt er per jaar bespaard door de overheveling van de apparaatskosten naar de begroting van Financiën (IXB)?

De overheveling van de apparaatskosten van begroting IXA naar begroting IXB in het kader van Verantwoord Begroten houdt in dat het apparaatsbudget van het Agentschap een andere plek krijgt. In het kader van Verantwoord Begroten wordt het totale apparaatsbudget van het kerndepartement van het ministerie van Financiën (Belastingdienst uitgezonderd) verantwoord op het centraal apparaatsartikel 8 in IXB. Deze technische exercitie levert op zichzelf geen besparing op.

8

Waarom doet Nederland de uitgifte van schuld niet samen met, bijvoorbeeld, Duitsland? Zou daarmee een besparing op de kosten van Primary Dealers te realiseren zijn? (Zeker nu in de tekst op pagina 9 al het Duitse woord «Apparat» wordt gebruikt).

Binnen het eurogebied verzorgt ieder land zijn eigen schulduitgifte. Op die manier kan ieder land het schuldbeleid en het risicomanagement laten aansluiten op de eigen nationale situatie en voorkeuren. Ieder land maakt bijvoorbeeld zijn eigen afwegingen ten aanzien van de omvang van het beroep op de geldmarkt en de kapitaalmarkt, de looptijden waarin het op die markten financiert en de wijze waarop veilingen worden ingericht. Afgezien van praktische bezwaren – zoals de vraag welk land voor welk deel van de schuld aansprakelijk is bij bundeling van schulduitgifte – zou gezamenlijke schulduitgifte voorbij gaan aan die gewenste nationale invulling van schuld- en risicobeleid.

De apparaatskosten van het Agentschap bestaan voor een deel uit provisies die betaald worden aan Primary Dealers (PD's). De hoogte van de provisies zijn vergelijkbaar met wat andere landen hun PD's betalen. Omdat de hoogte van provisies met name afhankelijk is van de omvang van schuld die via PD's wordt geplaatst, zal de bundeling van schulduitgifte de omvang van provisies niet verlagen.

9

Zou de Staat ook de middelen kunnen aanhouden voor de zorgverzekeraars waar het gaat om het risico dat is verbonden aan de uitvoering van de Zorgverzekeringswet, om daarmee te voorkomen dat de zorgverzekeraars voor € 0,5 miljard hun solvabiliteit moeten verhogen vanwege de afschaffing van de nacalculatie? Onder welke voorwaarden zou dat wel kunnen en met welk kostenvoordeel?

De solvabiliteitsbuffer dient diverse doelen. Het stimuleert de private zorgverzekeraars hun kosten te beheersen. Immers kostenoverschrijdingen leiden tot verlies van eigen vermogen. Ook worden door de borging van de financiële soliditeit van de zorgverzekeraars de polis-houders beter beschermd. Voorts mag het geld binnen prudentiële grenzen belegd worden zodat er ook een beleggingsrendement op behaald kan worden (bijvoorbeeld via staatsobligaties). Materieel gezien zou het t.a.v. de solvabiliteitseisen van zorgverzekeraars geen verschil maken of ze direct (via schatkistbankieren) of indirect (via beleggingen) hun middelen bij de Staat aanhouden.

In de Comptabiliteitswet 2001 is vastgelegd dat het schatkistbankieren zich in beginsel uitstrekt tot rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen, de zogenaamde RWT's. Zorgverzekeraars zijn volgens de Algemene Rekenkamer voor zover zij de Zorgverzekeringswet uitvoeren een RWT. Ze zijn echter bij de Eerste Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 beleidsmatig uitgezonderd van deelname aan schatkistbankieren vanwege het evidente markt karakter van hun activiteiten. Zorgverzekeraars zijn immers commerciële instellingen, net als andere (schade-)verzekeraars.

10

Welke organisaties, of welk soort organisaties, zouden ook gebruik kunnen maken van schatkistbeheer, maar doen dat nu niet?

Zoals in de vorige vraag aangegeven is het schatkistbankieren in beginsel verplicht voor RWT's. Omwille van bestuurlijke autonomie zijn onderwijsinstellingen en medeoverheden destijds uitgezonderd van deze

verplichting. Genoemde instellingen kunnen wel vrijwillig opteren voor deelname aan het schatkistbankieren. Ter indicatie: van de ruim 1 500 schoolbesturen nemen op dit moment circa 80 deel. Hierbij dient bedacht te worden dat het schatkistbankieren voor kleine onderwijsinstellingen pas sinds eind 2009 toegankelijk is aangezien zij tot die tijd omwille van doelmatigheidsredenen waren uitgezonderd. De deelname door medeoverheden is vooralsnog beperkt. Waarschijnlijk houdt dit laatste vooral verband met het feit dat volgens de Comptabiliteitswet voor medeoverheden de leenfaciliteit niet toegankelijk is. Als gevolg van de keuzevrijheid die genoemde publieke instellingen hebben wordt een aanzienlijk deel van de publieke middelen buiten de schatkist aangehouden. Zie hiervoor ook het onderzoek van de Rebelgroep naar de effecten van schatkistbankieren door decentrale overheden en de reactie van het kabinet hierop (Kamerstuk 32 362, nr. 1, vergaderjaar 2009–2010).