

Vergaderjaar 1994–1995

**22 150**

**Subsidiebeleid**

**24 027**

**Leasecontracten binnen de rijksdienst**

**Nr. 26**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 29 augustus 1995

De algemene commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> heeft op 15 juni 1995 overleg gevoerd met Minister Zalm van Financiën over:

- leasecontracten binnen de rijksdienst (24 027, nr. 1);
- kabinetsstandpunt heroverweging disconteringsvoet d.d. 25 januari 1995 (zie o.a. RU 95–6);
- heroverwegingsronde 1995 (23 900, nr. 22) waarbij te betrekken vervolgaanpak 2e spoor subsidiebeleid (22 150, nr. 24).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

**Leasecontracten binnen de rijksdienst (24 027, nr. 1)**

De heer **De Korte** (VVD) was door de brief van de minister wel gerustgesteld. Terecht wordt onderscheid gemaakt in een eerste en een tweede categorie. Zijn de criteria voor de eerste categorie (tijdelijk, taak niet structureel van aard, onzekerheid met betrekking tot economische levensduur, beheer in contract inbegrepen) ook ergens vastgelegd en, zo ja, waar?

Inderdaad waren de in 1993 geuite zorgen meer gericht op de tweede categorie, contracten langer dan vijf jaar en voor meer dan 5 mln. die inmiddels tot een totale verplichting van 8,7 mld. hebben geleid. Daarbij speelde de uit 1983 daterende debudgetteringsregel, omdat werd geconstateerd dat financial leasecontracten puur debudgettering waren – dat is nu ook door de minister vastgelegd – en operational leasecontracten soms wel of niet, afhankelijk van risiconeming.

De heer De Korte was het er van harte mee eens dat de financial lease helemaal wordt teruggedraaid en dat moeilijkheden bij budgettaire inpassing geen reden kan zijn om over te gaan tot financiële constructies die uiteindelijk duurder zijn dan rechtstreekse begrotingsfinanciering, omdat de ontlasting van de staatsschuld in die gevallen louter optisch van aard is.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), De Korte (VVD), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), De Jong (CDA), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van Wingerden, Rabbae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Liemburg (PvdA), H.G.J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD).  
Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Klein Molekamp (VVD), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Heerma (CDA), Roethof (D66), Van Zuijlen (PvdA), Boers-Wijnberg (CDA), Duivesteijn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks, Rosenmöller (GroenLinks), Vliegenthart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B.M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD).

Enkele voorziene financial leasecontracten voor in totaal 625 mln. blijken te zijn teruggedraaid. Was dat het maximaal mogelijke? Zijn er ook contracten die mogelijk in de toekomst nog kunnen worden teruggedraaid?

Volgens de minister zijn er thans geen verdere voornemens tot lease in de tweede categorie, maar in de jaren 1995 t/m 1998 wordt nog wel zo'n 890,8 mln. geraamd. Is dat dan allemaal eerste categorie?

Het doorbreken van debudgettering was de achtergrond van de in 1993 geuite zorgen op dit punt. Er moet een integrale prioriteitenstelling zijn. In dit verband kwam de heer De Korte nog maar eens terug op de door zijn fractie al zo vaak bepleite kapitaaldienst. Vormen van operational lease kunnen aantrekkelijk zijn, maar moeten wel integraal worden afgewogen. Daartoe zou een kapitaaldienst goede diensten kunnen bewijzen. Er moeten goede criteria zijn op basis waarvan kan worden bepaald of operational lease doelmatig is en niet behoeft te worden afgewezen. Het ministerie zal in de toekomst nauw bij dergelijke beslissingen worden betrokken, maar als het operational lease toestaat, in hoeverre kan de Kamer daar dan nog haar zegje over doen?

De heer **De Jong** (CDA) kon zich in grote lijnen aansluiten bij de zoëven gestelde vragen en de complimenten over de brief van de minister.

Uit de gang van zaken bij de Wijkertunnel moet al voldoende lering zijn getrokken. Zijn fractie is van mening dat dergelijke trucs niet in een begroting thuishoren. Als het financieringstekort het probleem is, moet dat worden erkend en mag dat niet worden ondervangen door uiteindelijk duurdere financieringsconstructies.

Wat het zogenaamde grijze gebied betreft, was hij het ermee eens dat criteria voor doelmatigheid de doorslag moeten geven. Wel was het voor hem de vraag waar de besluiten in dat grijze gebied vallen en hoe het parlement daarvan op de hoogte blijft.

Ook de heer **Van der Ploeg** (PvdA) was de mening toegedaan dat de financiële «truc» van lease zoveel mogelijk moet worden voorkomen en dat rechtstreekse à fonds perdu begrotingsfinanciering uiteindelijk goedkoper is. Maar, als die trucs niet meer worden toegepast en er ook nog geen kapitaaldienst of een baten-lastenstelsel is, komen dan belangrijke investeringen niet in gevaar?

De minister stelt dat lease ook vermeden moet worden als de periode ervan langer is dan bijvoorbeeld de huisvestingsperiode in het geval van gebouwen, maar wat wordt in de praktijk nu verstaan onder «tijdelijke huisvesting»?

De bij de tweede categorie gestelde eis, nl. instemming van de minister van Financiën, ondersteunde hij eveneens van harte. Om te voorkomen dat de Kamer met voldongen feiten wordt geconfronteerd, zag hij graag dat ook haar dergelijke contracten ter goedkeuring werden voorgelegd.

De heer **Ybema** (D66) zag in de manier waarop de praktijk rondom leasecontracten zich ontwikkelde het zoveelste bewijs dat het voeren van een budgettair beleid op kasbasis allerlei slechte bijwerkingen heeft, zoals een korte-termijnbenadering van een bij uitstek structureel probleem. Hij waardeerde het dan ook zeer dat de minister zich op dat punt zo terughoudend en principieel opstelt.

De brief van de minister dateert van december 1994 en ondertussen zal er ook wel enige praktijkervaring zijn opgedaan met deze nieuwe werkwijze, vooral in de sfeer van de rijksgebouwen en de desbetreffende dienst. Houdt iedereen zich eraan en is het mogelijk om dat strengere toezicht van de Minister van Financiën vorm te geven?

De brede instemming met het principe dat de belastingbetaler niet duurdere uit mag zijn door het gebruiken van de leaseconstructie

verheugde de minister. De doelmatigheidstoets is vastgelegd in het besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen dat thans bij de Algemene Rekenkamer voorligt en dat voorschrijft dat overeenkomsten tot huur, huurkoop en lease met een waarde van meer dan 5 mln. resp. voor een periode langer dan tien jaar slechts mogen worden gesloten in overeenstemming met de Minister van Financiën. Gebeurt dat niet, dan zijn het onrechtmatige verplichtingen c.q. uitgaven. Uiteraard wordt daarop het nodige toezicht uitgeoefend. De Kamer wordt via de begroting bij deze constructies betrokken. Het lijkt niet wel doenlijk om haar elk leasecontract voor te leggen. De bewindsman zegde desgevraagd toe de Kamer te informeren over voornemens tot contracten voor meer dan 5 mln. en/of langer dan tien jaar, maar die zullen in de toekomst zelden of zelfs helemaal niet meer voorkomen.

Het terugdraaien van financial lease waarover de Voorjaarsnota van verleden jaar sprak, was meer het afzien van voornemens waarover afspraken waren gemaakt. Daarna zijn nog twee afspraken tussen het ministerie van Financiën en de RGD teruggedraaid en daarvan wordt in de Voorjaarsnota van dit jaar melding gemaakt.

Het is de bedoeling om de reeds bestaande leasecontracten als goed koopman te behandelen. Als daarvoor bedrijfseconomisch gezien voordelige afkoopregelingen kunnen worden getroffen, zal dat niet worden nagelaten.

De 890,8 mln., waarover de heer De Korte sprak, betreffen de exploitatiegevolgen van de inmiddels in de tweede categorie gesloten contracten met een totaal van ca. 8,7 mld.

Nu de leasemogelijkheid vrijwel is afgesneden en er ook nog geen kapitaaldienst is, was volgens de bewindsman zeker niet het risico ontstaan dat belangrijke investeringen achterwege blijven. Als ze echt nodig zijn, worden ze uiteraard gedaan. Voor de grote infrastructuur is de FES-constructie gevonden. Het kabinet heeft bijvoorbeeld besloten om extra cellen te laten bouwen. Daarvoor is een financiering à fonds perdu gezocht. Als een kabinet zoiets echt noodzakelijk vindt, moet het daarvoor ook maar de ruimte binnen de begroting zoeken. Of het daar ook naar de mening van de Kamer in is geslaagd, zal wel uit de Miljoenennota 1996 blijken. Overigens zal hij in de Miljoenennota ook ingaan op het al dan niet nuttig zijn van een kapitaaldienst uit bedrijfseconomische overwegingen en op de ervaringen die daarmee in andere landen zijn opgedaan.

### **Kabinetsstandpunt heroverweging disconteringsvoet d.d. 25 januari 1995** (zie o.a. RU 95-6)

Volgens de heer **De Korte** (VVD) ging het hierbij vooral om een methodiek voor de beoordeling van de sociaal-economische wenselijkheid van projecten, een soort maatschappelijke rentabiliteit en voor de beoordeling van de vergelijkende financieringsalternatieven. Er zijn verschillende maatstaven aan te geven, maar volgens hem was de netto contante waarde wel de meest geëigende, niet alleen omdat ook de EU en vele andere landen dat doen, maar ook omdat zo de niet in geld uitdrukbare restposten het gemakkelijkst zijn te benaderen. Daarvoor moeten volgens deskundigen wel de reële en de nominale disconteringsvoet bekend zijn.

Het tot nu toe gehanteerde aspect van de kapitaalverdringing is verlaten, want internationalisering van de kapitaalmarkt houdt immers in dat wordt uitgegaan van de reële kapitaalmarktrente. Hoe is die de afgelopen twintig jaar geweest? Er wordt gesproken over 3,75%, maar met een kleine veiligheidsmarge kom je al gauw op 4% uit, dus anders dan de 5% die tot nu toe werd gehanteerd, vooral gelet op de reële rentevoet, die de laatste jaren gemiddeld toch zo'n 5% is geweest. Waarom dan toch voor 4% gekozen?

Niet alles in de sociaal-economische rentabiliteit is op geld

waardeerbaar, hetgeen o.a. recent nog is gebleken bij de Betuwelijn. Het kabinet beveelt de zogenaamde restpostbenadering aan, een kosten-batenanalyse waarbij naar de indruk van de heer De Korte aan niet in geld waardeerbare imponderabilia toch iets van geld wordt toegemeten. Het leek hem beter om deze imponderabilia in een netto contante waarde uit te drukken op basis van de reële disconteringsvoet.

Bij de vergelijking van financieringsvormen is de nominale disconteringsvoet van belang. Het gaat daarbij om 100% private, 100% publieke of de combinatie publiek/private financiering. Hij had er behoefte aan om ook in dit verband te onderstrepen dat moeilijkheden met budgettaire inpassing geen argument mogen zijn om financieringsconstructies te kiezen die uiteindelijk duurder zijn dan rechtstreekse begrotings-financiering. Dat sluit ook aan bij de indertijd rondom de financiering van de Wijkertunnel getrokken conclusies. Hoe kan die nominale disconteringsvoet nu worden vastgesteld? Volgens het rapport van de deskundigen en de brief van de minister moet daarbij zoveel mogelijk worden aangesloten op de nominale kapitaalmarktrente voor leningen van vergelijkbare duur. De projecten waarom het in dit geval gaat, hebben meestal een looptijd van tussen de 40 en 50 jaar. Daarmee vergelijkbare rentes zijn er dus niet. Bovendien treden er nogal eens wijzigingen op in de kapitaalmarktrente. Tussen het moment van het uitbrengen van de offerte en de besluitvorming in de Kamer ligt een tijd waarin het een en ander kan veranderen. Hoe kan daarmee worden omgegaan? Hoe kan de efficiency van het uitbesteden van de bouw worden meegenomen in de vergelijking van de nominale disconteringsvoet en de nominale kapitaalmarktrente? Voorkomen moet worden dat doelmatige private financiering per definitie wordt weggedrukt.

De heer **De Jong** (CDA) vroeg zich allereerst af, of de 4% alleen maar een gemiddelde uit het verleden is.

Zijn de afgelopen jaren verschillende disconteringsvoeten bij verschillende projecten gehanteerd? Zo ja, zou daarin enig inzicht kunnen worden verschaft?

Ook hij was enigszins bevreesd dat de waardering van de imponderabilia bij de restpostbenadering raakt ondergesneeuwd. Wellicht ontstaat snel de neiging om er die waarde aan toe te kennen die de balans in evenwicht brengt. Hij zag liever een zelfstandiger beoordeling, mede gelet op zijn overtuiging dat zaken die in de economie niet op geld waardeerbaar zijn vaak waardevoller zijn dan zaken die wel op geld waardeerbaar zijn.

Ten slotte merkte hij op dat hetgeen zoëven over financieringsvormen is geconcludeerd, zijns inziens ook in dit verband geldt.

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) waardeerde de voorliggende notitie en het rapport van de studiegroep. De disconteringsvoet is inderdaad cruciaal voor het afwegen van de sociaal-economische wenselijkheid van publiek gefinancierde investeringsprojecten waardoor een zorgvuldige analyse mogelijk is van de toekomstige baten. De regering stelt dat dit in principe gebeurt met de methodiek van de netto contante waarde en suggereert een reële disconteringsvoet van 4%. Dat houdt in dat de kosten/baten-ramingen moeten worden uitgedrukt in prijspeil van het gekozen basisjaar. Deze analyse moet onlosmakelijk en in samenhang gebeuren met een beschouwing van niet in geld uitdrukbare effecten, de imponderabilia. Die zgn. restpostmethode was volgens de heer Van der Ploeg wel een goede methode om inzicht te krijgen in de ondergrens van die imponderabilia.

In het verleden zou volgens de commissie-Klaassen de disconteringsvoet voor de publieke sector moeten worden gebaseerd op de marktrente, gecorrigeerd voor allerlei zaken, zoals vennootschapsbelasting, investeringssubsidies, enz. Als die correctie nu vervalft, dreigt

dan het gevaar niet dat de regering vanaf nu wellicht minder geneigd zal zijn om publieke projecten uit te voeren, of ligt dat net andersom?

Op blz. II van de aanbevelingen van de studiegroep wordt uitgegaan van een overheidslening waarvan de looptijd correspondeert met de economische levensduur. Waarom is aan dat belangrijke inzicht voorbij gegaan bij de vaststelling van die «mythische» vaststelling van de disconteringsvoet op 4%?

Volgens de heer Van der Ploeg was de berekening van de reële lange rente – zie bijlage 1 – zonder meer fout. Men heeft daar de nominale rente genomen – verwacht mag dan worden dat dit een rente is die ten minste overeenkomt met de duur van de projecten – maar daarvan is wel gewoon de feitelijke inflatievoet afgetrokken. Hij veronderstelde ermee bekend te zijn dat als men de reële rente wil berekenen van de nominale rente de verwachte inflatie over de looptijd van het project moet worden afgetrokken. Die 3e kolom van bijlage 1 op blz. 23 kon hij dan ook niet serieus nemen.

Benadert de 4% wel echt de opportuniteitskosten voor kapitaal? Bestaat niet het gevaar dat dit percentage te hoog is, zeker gezien het historisch gemiddelde van 2,73%, waardoor maatschappelijk waardevolle projecten dreigen niet uitgevoerd te worden? De reële rente in Japan en de VS is resp. 1,8 en 3%. Als men van mening is dat er sprake is van een internationaal geliberaliseerd kapitaalverkeer, zou je toch mogen verwachten dat die reële rente in de verschillende landen ongeveer gelijk is? Zou je, gelet op de intertemporele analyse van sparen en investeren voor kleine open economieën met een geliberaliseerde kapitaalmarkt die ook in de stukken is opgenomen, niet eerder uitkomen op een disconteringsvoet van 2,5 à 3%? Kan er al met al een betere onderbouwing worden gegeven van die 4%. Recentelijk zijn de berekeningen voor de Betuwelijn opnieuw uitgevoerd en is gebleken dat die ondanks hogere kosten door het gebruiken van een andere disconteringsvoet ineens rendabel is geworden.

Wordt de 4 en vroeger 5% überhaupt wel in de praktijk toegepast? Komt het in de praktijk voor dat het niet wordt toegepast maar eigenlijk wel toegepast zou moeten worden? Kan een inventarisatie worden gemaakt van het gebruik van de disconteringsvoet in de verschillende ministeries?

Voor projecten waarvan vaststaat dat ze maatschappelijk gewenst zijn, maar waarvan nog niet bekend is welke financieringsvariant wordt gekozen, wordt de interne rentevoet aanbevolen. In dergelijke gevallen is de disconteringsvoet niet van belang, want dan zou die variant kunnen worden gekozen met de hoogste internal rate of return. Kleeft echter aan die interne rentevoet niet vaak het nadeel dat ze niet bestaat of niet uniek is? Welke procedure beveelt de regering in dergelijke gevallen aan?

Ten slotte stelde de heer Van der Ploeg dat het in dezen gaat om investeringsprojecten waarvan de kosten nu vallen en de baten hopelijk in de toekomst. Er zijn ook omgekeerde investeringsprojecten, baten op dit moment en kosten in de toekomst, zoals de studiefinanciering en de brutoering. Wordt daarbij ook een disconteringsvoet toegepast en, zo ja, welke?

Voor de heer **Ybema** (D66) bleef het enigszins onduidelijk wat het kabinet precies met deze nieuwe disconteringsvoet beoogt. Kan de minister aangeven waarom de oude disconteringsvoet niet meer acceptabel is en welke beleidsmatige redenen er zijn om daarvan af te zien? Is het inderdaad juist dat de ontwikkeling van het instrument van de milieu-effectrapportage (MER) tot versturende ontwikkelingen heeft geleid als het gaat om de parameters voor de disconteringsvoet?

Over de Betuwelijn zijn twee studies gemaakt; een door het CPB en een door Bomhoff. Zijn in beide studies de verdiscontering uniform benaderd?

De **minister** wees op het principiële verschil tussen dit en het vorige regeringsstandpunt d.d. 3 juli 1986 inzake het eindrapport van de studiegroep discontering, nl. dat in dit standpunt wordt uitgegaan van een internationale open kapitaalmarkt en niet meer van de nationale verdringing. Daarmee zijn ook vervallen de fiscale correcties op basis van het vorige standpunt waarmee het percentage van 5 op 4 wordt gebracht.

Het door de heer De Korte geschetste alternatief kwam volgens de bewindsman exact neer op de zogenaamde «restpost-benadering»: door het bepalen van de overwaarde in financiële zin en het zo goed mogelijk kwalificeren van de imponderabilia is enige vergelijking mogelijk. Niet alles is immers op geld te waarderen. Deze methode probeert daar meer recht aan te doen dan de oude kosten-batenmethode. Ook voor politieke besluitvorming leek het hem niet zinvol om bijvoorbeeld een mensenleven in geld uit te drukken.

Wat betreft de financieringsvorm en de nominale discontovoet moet worden aangesloten bij de duur van de projecten. Uit de zogenaamde Yield-curve blijkt dat er tussen de 30 en 40 jaar eigenlijk weinig beweging meer zit en er bovendien na 30 jaar sprake moet zijn van zeer grote baten wil er nog iets van in de contante waarde terug worden gezien.

De bewindsman vond dat de overheid zich moet houden aan contracten en daarom ook niet juist indien de Kamer een contract tegenhoudt omdat bijvoorbeeld de rente tussen het sluiten van het contract en het moment van besluitvorming is gedaald en ermee instemt als de rente ondertussen zou zijn gestegen. Als dat zich in de praktijk zal voordoen, zullen particuliere beleggers daar zeker een risicopremie voor gaan inbouwen. Wat dit betreft, verwees hij nog naar het n.a.v. de Wijkertunnel in 1993 ontwikkelde beleidskader. Indien goede en zinvolle samenwerking mogelijk is, is private financiering zeker niet uitgesloten, maar de voordelen ervan zullen wel uit de vergelijking van de verschillende mogelijkheden moeten blijken. Overigens behoeven bouwers niet per definitie ook financierders te zijn. Als het puur om financiering gaat, was hij de opvatting toegedaan dat de staat nog steeds de beste financierder is. Bij een consortium van bouwers en private financierders dan moeten de voor- en nadelen van geval tot geval worden gezien.

Het was de bewindsman bekend dat de reële rente de nominale rente min de inflatieverwachting is. Dat stond ook al in het vorige rapport waarop het thans voorliggende voortborduurde. Hij vond dat ook reden om je niet blind te staren op enkel de realisatiecijfers. In de jaren '80 was er sprake van een hoge reële rente als de nominale rente minus de inflatie wordt gezien. Echter, in die tijd was er meer sprake van een tamelijk hoge inflatieverwachting in vergelijking met de feitelijke inflatie dan van een hoge reële rente. Dat verschil tussen feitelijke en verwachte inflatie zorgt ervoor dat er internationaal gezien sprake is van verschillende reële renten in verschillende landen. Het gehanteerde percentage van 4 vond hij in dit stadium zeer reëel. Als wordt gesteld dat de reële rente 2,5% is, dan zou daarachter een inflatieverwachting zitten van zo'n 4% omdat de huidige marktrente tegen de 7% is. Welnu, dat is zeker niet zijn verwachting en volgens hem ook niet die van de markt.

Een MER met een probleem met de interne rentevoet was de bewindsman niet bekend. Bij de geanalyseerde grote projecten (Ringweg Amsterdam, Betuwelijn, Schiphol, hoge-snelheidslijn) is altijd de voorgeschreven disconteringsvoet gehanteerd. Hij kon niet zeggen of bij projecten die ministeries zelf doorrekenen altijd de goede voet is of wordt gehanteerd. Wel was het hem bekend dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat eens bij het Structuurschema verkeer en vervoer van een onjuiste voet is uitgegaan.

Zijns inziens waren de belangrijkste merites van Bomhoff de kwalitatieve aspecten voorin het rapport en zijn historische beschouwing over het belang van infrastructuur. Voor het overige was het rapport meer een macro-benadering via cross-sectie analyses gedestilleerd met vele

resultaten en vervolgens vertaald naar een bedrag dat (toevallig) ook met Betuwelijn is gemoeid, maar sloeg het niet specifiek op de Betuwelijn. Welke rentevoet daarbij is gebruikt, kon hij niet zeggen.

Ten slotte wees hij er nog op dat bij de bruteringsberekeningen aan de Kamer zijn voorgelegd met contante-waardeberekeningen op basis van de relevante rentevoet. Dat was een pure financieringsoperatie en geen oordeel over maatschappelijke waardering. Hetzelfde gebeurt bij zogenaamde conversie-operaties, waarover een dezer dagen een brief naar de Kamer is gestuurd, waarbij bedrijfseconomische berekeningen worden gemaakt naast de klassieke budgettaire berekeningen van cashflows.

### **Heroverwegingsronde 1995 (23 900, nr. 22) waarbij te betrekken vervolgaanpak 2e spoor subsidiebeleid (22 150, nr. 24).**

De heer **Hofstra** (VVD) hechtte zeer aan de heroverwegingsoperaties. Het was hem opgevallen dat daarbij enkele nieuwe termen zijn geïntroduceerd. Er wordt nu gesproken over interdepartementaal beleidsonderzoek en financiële vernieuwing. Wordt het nu niet meer een woordenspel? Ook bij financiële vernieuwing blijft het om de efficiency gaan. Is het overigens wel zo verstandig om nu te zeggen dat niet meer zo behoeft te worden gezocht naar bezuinigingsmogelijkheden? Kijkend naar het regeerakkoord en wat daarvan tot op heden terecht is gekomen, is het de vraag of de regering zich die luxe wel kan veroorloven.

De uiteengezette methodiek sprak hem wel aan; er wordt nu meer gekeken naar de output, maar het blijft toch meer een wat abstracte en theoretische beschrijving, vooral als het gaat om de drieslag van het verzamelen van meer informatie over kosten en prestaties bij de uitvoering, het eventueel inbouwen van financiële prikkels en het doorbreken van monopolies. Hoe zal een en ander meer praktisch worden uitgewerkt? Als straks over de tien genoemde projecten wordt gerapporteerd, komt er dan ook nog een overkoepelend rapport waarin meer uniformiteit zit opdat een en ander ook kan worden gebruikt voor andere toepassingen?

Er wordt een relatie gelegd met de deregulering, maar daarover maakte vooral de VVD-fractie zich grote zorgen. Het wordt wel met de mond beleden, maar wordt het ook voldoende in praktijk gebracht? Hetzelfde geldt voor de verzelfstandigingsoperaties waarover deze dag al eerder is gesproken. Er moet blijvend worden gezocht naar posten in de begroting van taken die beëindigd dan wel gedelegeerd kunnen worden.

In de begroting is een lijst van heroverwegingsonderwerpen opgenomen. Vele daarvan zijn in het verleden al uitgezocht, maar zijn nog niet in politieke besluitvorming gebracht. Er komt nog een aantal onderzoeken bij. Wordt die lijst ondertussen niet erg lang en is het niet verstandig om eens enkele keuzes te maken?

Naar de mening van de heer Hofstra zou goed moeten worden gelet op de structuur van en de samenhang in deze nieuwe aanpak.

Waarom zijn juist de tien genoemde projecten geselecteerd en geen andere? Het lijkt een vrij bonte verzameling. Het tweede project betreft de financiering van de politieregio's. Hopelijk wordt hierbij ook de nodige aandacht besteed aan de verhouding tussen het aantal politiemensen op straat en de middelen.

Het vijfde project betreft Arbeidsvoorziening. Door met name niet op het beheer te bezuinigen, dreigt een belangrijk stuk infrastructuur voor onderwijs en opleiding verloren te gaan.

Het zesde project betreft Rijkswaterstaat en lijkt op zich heel nuttig, maar het is wel de vraag of er daarna nog wel voldoende capaciteit beschikbaar is. Op zich bestaat er tegen doorlichting geen bezwaar, maar veel belangrijker is toch de zeer krakkemikkige financiering van miljarden kostende projecten. In het kader van Schiphol is ook gevraagd naar de

dekking. Zoëven is weliswaar het FES genoemd, maar dat is toch niet zo spijkerhard. Als over financiële vernieuwing wordt gesproken, zou toch vooral eens meer duidelijkheid moeten worden verschaft over infrastructurele projecten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De heer Hofstra was nogal getroffen door de opmerking die de minister zoëven maakte, nl. dat als het nodig is knopen moeten worden doorgesneden en het kabinet zijn verantwoordelijkheid moet nemen voor uit te trekken gelden.

Over de rijkshuisvesting zijn de laatste jaren al verschillende rapporten uitgebracht. Het is een oude techniek om maar door te studeren om beslissingen uit te stellen. De VVD-fractie zou het zeer op prijs stellen indien op basis van dit verhaal een krachtig besluit over de RGD werd genomen. Zij zou er in ieder geval meer voor voelen om dan te gaan in de richting van het lasten- en batensysteem, dus meer die partiële kapitaal-dienst.

Project 8, de IHS, is nogal actueel. Van de desbetreffende staatssecretaris is al het bericht ontvangen dat het rapport dat er nu al zou moeten zijn pas in de loop van september kan worden verwacht. Volgens de suppletore begroting is er op dit punt sprake van enkele meevallers. Het is het enige project waarop structureel 200 mln. moet worden bezuinigd. Waarom is een en ander vertraagd?

Project 10 is van een heel andere aard, maar gelet op het standpunt dat de VVD-fractie al vele malen naar voren heeft gebracht, zal het duidelijk zijn dat ook dit project haar steun krijgt.

Via een voetnoot is nog iets toegevoegd over subsidieregelingen en evaluatie-onderzoeken. De minister van Financiën stelde daarin dat het ministerie geen dwang, maar zeker wel drang zal uitoefenen om een uniforme toepassing van evaluatiemethodieken te bewerkstelligen. Hoe kan dat zonder dwang worden geëffectueerd? Als er sprake is van conflicten, gaat de heer Hofstra er in ieder geval van uit dat daarover politieke besluiten worden genomen en niet slechts ambtelijke. Het leek hem bovendien van belang dat de resultaten van die evaluatie-onderzoeken heel duidelijk en apart in een bijlage bij de diverse begrotingen worden vermeld.

De VVD-fractie kon de voorliggende voorstellen ondersteunen, maar wilde wel aandringen op concretisering en het zichtbaar maken van een samenhang. Voorts zag zij graag dat echt iets met de resultaten van de evaluatie-onderzoeken werd gedaan.

De heer **De Jong** (CDA) was vanwege zijn dualistische opvattingen geneigd de notitie over de heroverwegingsronde en het evaluatie-onderzoek voor kennisgeving aan te nemen en af te wachten wat het kabinet daarmee doet. Wel wilde hij kwijt dat het thema financierings-systemen hem zeer aanspreekt en dat het opvallend is dat er geen systemen uit de sociale zekerheid en/of de gezondheidszorg zijn opgenomen. Wat is daar de reden van?

Een van de projecten betreft een onderzoek naar de Europese uitgaven. Het is opvallend dat daarbij enkele VVD-stokpaardjes, zoals de netto begrenzer en de renationalisatie van het landbouwbeleid, zijn opgenomen. Vergeet de bewindsman ook de stokpaardjes van andere partijen niet?

Hij had de indruk dat het kabinet afscheid wil nemen van het subsidie-beleid tweede spoor. De Kamer heeft al een groot aantal heroverwegings-rapporten over het subsidiebeleid tweede spoor gehad. Is het mogelijk om een overzicht te krijgen waarin een vergelijkend onderzoek is opgenomen van alle heroverwegingsonderzoeken? Enkele vragen die daarbij zouden kunnen worden gesteld, zijn bijvoorbeeld of er voor verschillende regelingen doelstellingen zijn geformuleerd en of die kunnen worden gekwantificeerd, of de doelstellingen nog immer actueel zijn, over de primaire, secundaire en vooral ook de tertiaire inkomensverdeling, waar slaat de subsidie in eerste instantie neer, maar wie strijkt haar na alle



afwentelingsprocessen uiteindelijk op, is de allocatie door de regelingen verstoord.

Ten slotte herhaalde hij zijn in het overleg van 16 november jl. gestelde maar niet beantwoorde vraag of er bij de Miljoenennota als bijlage kon worden gevoegd een overzicht van de belastinguitgaven.

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) stelde dat hoewel financiële vernieuwing uit het oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid en ook het dempen van de autonome groei van de collectieve uitgaven gewenst is, er in deze heroverweging afgezien van de IHS geen financiële taakstelling is opgenomen. Er wordt gesproken over economische theorieën, bijvoorbeeld die van principal agents, maar deze worden niet echt op beleidsvelden toegepast.

Een mogelijkheid om binnen de publieke sector concurrentie te bevorderen, maar die in Nederland vrij weinig wordt toegepast is die van de zogenaamde «yardstick competition», het langs de meetlat leggen van vergelijkbare instellingen in bijvoorbeeld de gezondheidszorg of het onderwijs. Als een instelling kostenbesparing realiseert, behoeft zij die niet in te leveren, maar worden andere instellingen die besparing niet hebben gerealiseerd afgestraft. Dat is een aanzienlijk flexibeler budgetteringsmethode.

Er is ook sprake van een verdere toepassing van het principe van de opting out. Hoe denkt de regering dat vorm te geven zonder dat de toegankelijkheid van publieke voorzieningen in het gedrang komt?

Hoe denkt de regering in het kader van de brede heroverweging de uitwisseling van leereffecten te stimuleren, opdat daaruit lering kan worden getrokken?

Is het juist dat de eindrapportagedatum van 1 oktober 1995 niet zo spijkerhard is omdat de bezuinigingen toch niet slaan op 1996? Is het de moeite waard om voor enkele specifieke gevallen tot een vervolgoopdracht over te gaan? Zo ja, waar denkt de minister dan aan?

Gelet op de vrij kritische discussie over de verzelfstandiging van bestuursorganen, lijkt het verstandig om daarbij de resultaten van de onderhavige heroverweging te betrekken.

In het regeerakkoord is een taakstelling van 200 mln. op de IHS opgenomen, waarvan 100 mln. op 1996 slaat. Is het mogelijk om over de IHS nog voor de zomer een tussenrapportage te krijgen?

Hadden eerdere rapporten, zoals van Berenschot en de RGD, niet kunnen helpen bij een snellere afronding van de heroverweging financiering rijkshuisvesting? Is de invoering van een partiële kapitaaldienst bij de RGD zonder inbedding in een volledige kapitaaldienst of baten/lastenstelsel wel wenselijk? Bestaat er overigens sowieso een draagvlak voor het maken van verdergaande keuzes op het gebied van de financiële systematiek bij de RGD?

Het regeerakkoord gaat terecht uit van forse taakstellingen en een behoedzaam scenario. Het tij is nu relatief gunstig. Het is niet uit te sluiten dat nog extra besparingen nodig zijn, al was het alleen maar om ruimte te scheppen voor nieuw beleid. Zou het dan niet verstandiger zijn om de heroverwegingsronde zo in te richten dat ook naar besparingsvarianten wordt gekeken?

De heroverweging van subsidieregelingen lijkt te worden overgelaten aan individuele ministeries. Is het niet nuttig om bij volgende heroverwegingsrondes in verband met voldoende countervailing power ook die subsidieregelingen kritisch door te lichten? Het gaat bij dit alles niet alleen om doelmatigheid en doeltreffendheid, maar ook om de vraag of subsidies bij de juiste mensen terecht komen.

In het regeerakkoord is enthousiast gekozen voor een uitgavenkader. Moet niet bij deze heroverweging worden betrokken de tendens om allerlei subsidies die vroeger direct werden gegeven, maar die nu niet meer binnen het uitgavenkader blijken te passen, te vervangen door

fiscale faciliteiten. Maar is dat in alle gevallen wel zo efficiënt? Is het gevaar ervan niet groot dat de gelden bij andere groepen terecht komen dan de bedoeling was? De PvdA-fractie volgde de fiscalisering van subsidies met enige zorg en zag graag dat de effecten ervan bij de heroverwegingen worden betrokken.

De heer **Ybema** (D66) sprak zijn waardering uit voor de vernieuwing in de aanpak van heroverwegingsoperaties die een stimulans zou moeten zijn om de jarenlange discussie over een meer outputgericht proces nieuwe impulsen te geven. Hij zag dan ook graag dat de genoemde projecten vooral vanuit die intentie werden gezien, dus afrekenen op resultaat. In deze heroverweging gaat het meer om de vraag hoe in het systeem van de uitkeringen elementen kunnen worden ingebouwd die ervoor zorgen dat het systeem op zich al bijdraagt aan doelmatigheid en doeltreffendheid.

Deze nieuwe benadering mocht zijns inziens niet in de plaats komen van de meer traditionele benadering waarbij het budgettaire resultaat centraal stond. Bij het kritisch bekijken van overheidsuitgaven, moet voortdurend worden gezien hoe zuiniger met overheidsmiddelen kan worden omgegaan. Er zou constant moeten worden gezocht naar concrete bezuinigingsmogelijkheden.

Kan iets meer worden gezegd over het project IHS en de structurele taakstelling van 200 mln.?

Als het gaat om de RGD zou het interessant zijn om daarbij ook te kijken naar de mogelijkheden van een partiële kapitaaldienst.

Bij de Europese uitgaven wordt expliciet gewezen op het onderzoeken van de financiële consequenties van mogelijke beleidsmatige aanpassingen als het gaat om bijvoorbeeld renationalisatie van het landbouwbeleid en toepassing van de structuurfondsen. Renationalisatie van landbouwbeleid is natuurlijk bij uitstek een beleidsvraag. Het is dan nogal wat om een dergelijke beleidsvraag vanuit een andere beleids invalshoek te benaderen. In dit verband zou het zich dan ook moeten beperken tot de financiële systematiek.

Wat het tweede spoor subsidiebeleid betreft, had de heer Ybema de indruk dat dit niet volledig wordt overgelaten aan de desbetreffende beleidsdepartementen. Het blijft nodig om vanuit financieel oogpunt subsidieregelingen kritisch te bezien, ook qua fraudegevoeligheid. Bovendien moet meer worden gekeken naar hun doelmatigheid en doeltreffendheid.

Het brede pleidooi om in dit verband niet te vergeten via een heroverwegingsoperatie ook ombuigingen te inventariseren en ook de doelmatigheid en rechtmatigheid van subsidies in de gaten te houden, sprak de minister zeer aan. De nu gestarte operatie heeft weliswaar een iets ander karakter dan de reguliere heroverwegingsoperaties, nl. meer in de preventieve sfeer, meer om te bezien hoe financiële relaties vorm moeten worden gegeven, opdat de doelmatigheid en beheersbaarheid, maar ook de politieke sturing kunnen worden verbeterd.

In het vervolg zal in de rapporten meer aandacht worden besteed aan de aansluiting van de algemene heroverwegingsfilosofie op het concrete beleidsterrein.

De deregulering via het project marktwerking had als invalshoek de marktsector. In dit geval is de invalshoek meer de collectieve sector. De sociale zekerheid en de gezondheidssector zijn in het regeerakkoord al vrij zwaar dichtgespijkerd en daarom buiten deze operatie gelaten.

Inderdaad is in de Miljoenennota een nogal grote lijst opgenomen, maar meer als reserve. Er is besloten die daarin opgenomen suggesties vooralsnog niet op te volgen, maar als de nood aan de man komt, kan c.q. zal dat zeker gebeuren. Het is in ieder geval wel de bedoeling om echt iets

met de door de heer Hofstra genoemde tien onderzoeksprojecten te doen. De eventuele evaluaties ervan zullen in de begroting worden opgenomen.

In het kader van de IHS is er wel sprake van een relatie met een genomen besluit, nl. 200 mln. structureel en 100 mln. in 1996. Er wordt geprobeerd een combinatie te maken van een vrij fundamentele heroverweging van het instrument van de IHS, ook als het gaat om de doelgroepen, en inpassing van de verlangde ombuiging. Wil dat zorgvuldig gebeuren, dan kan dat niet eerder dan in oktober a.s. nader worden gezien. Dat wil niet zeggen dat daarmee de 100 mln. voor 1996 in gevaar komen, want de IHS werkt met een «gebroken» boekjaar. Er is dan ook nog voldoende voorbereidingstijd om dat bedrag in 1996 te kunnen halen.

Volgens het verslag van het desbetreffende overleg had de bewindsman de heer De Jong wel degelijk een antwoord gegeven door toe te zeggen zijn staatssecretaris te vragen de Kamer regelmatig te informeren over belastinguitgaven, zij het niet via een bijlage in de Miljoenennota. Wel was hij bereid toe te zeggen in de Miljoenennota in ieder geval de toevoegingen op te nemen. Het is dan vervolgens een kwestie van interpretatie of iets wel of niet een tax expenditure kan worden genoemd.

Renationalisatie is inderdaad een beleidsvraag en wordt als zodanig ook genoemd in de eerder aan de Kamer voorgelegde notitie.

Het spreekt de heer **Hofstra** (VVD) ook van deze minister geen antwoord te hebben gekregen op zijn nogal indringende vragen over financiering van de grote projecten.

De heer **De Jong** (CDA) herhaalde zijn vraag om een vergelijkend overzicht van de rapporten die tot nu toe in het kader van het tweede spoor zijn verschenen.

Wat de financiering van de grote projecten betreft, wees de minister op het FES. Door de verkoop van KPN zijn de daarin voorziene uitgaven voor infrastructuur afgedekt. Het zal niet de laatste verkoop van een staatsdeelneming zijn.

Hij zegde toe een poging te wagen om een te hanteren overzicht op te stellen van de heroverwegingsrondes in de subsidiesfeer. De criteria die de heer De Jong noemde zijn vaak ook leidraad voor de heroverweging geweest. Of dat allemaal in een overzicht is aan te geven, kon de bewindsman niet op voorhand zeggen, maar hij wilde die uitdaging graag aan zijn medewerkers doorspelen.

De voorzitter van de commissie,  
Van Rey

De griffier van de commissie,  
Hubert