

Vergaderjaar 1994–1995

**23 900**

**Nota over de toestand van 's Rijks Financiën**

**Nr. 23**

## **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 2 mei 1995

De vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup> en de algemene commissie voor de Rijksuitgaven<sup>2</sup> hebben op 10 april 1995 inzake de notitie *Beleid ten aanzien van het reële uitgavenkader en de regels budgetdiscipline* (23 900, nr. 21), de navolgende vragen ter beantwoording aan de regering voorgelegd. De vragen, alsmede de daarop op 2 mei 1995 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Ybema

De voorzitter van de algemene commissie voor de Rijksuitgaven,  
Van Rey

De griffier voor dit verslag,  
Van Luyk

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), De Korte (VVD), ondervoorzitter, Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegenthart (PvdA), Ybema (D66), voorzitter, De Jong (CDA), Schimmel (D66), Van Gijssel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Giskes (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), B. M. de Vries (VVD), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66).  
Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hofstra (VVD), Van Hoof (VVD), Hirsch Ballin (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Van de Camp (CDA), vacature (D66), Van Zijl (PvdA), Liemburg (PvdA), Boers-Wijnberg (CDA), Crone (PvdA), Verkerk (AOV), Rosenmöller (GroenLinks), Van Rooy (CDA), M. M. H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (U55+), Voûte-Droste (VVD), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), vacature (D66).

<sup>2</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 (U55+), Van Wingerden (AOV), 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), Van Erp (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 (HDRK), 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).

## 1. Inleiding

1

*Waarom heeft de regering ervan afgezien om een wat bredere notitie te maken over de begrotingsfilosofie?*

In het regeerakkoord en de Miljoenennota 1995 zijn de hoofdlijnen van de te hanteren begrotingssystematiek uiteengezet (behoedzame uitgangspunten, reëel uitgavenkader, tekortplafond, micro-lastenontwikkeling en stroomlijning van het begrotingsproces; zie de hoofdstukken 1 en 2 van de Miljoenennota 1995). Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen op 11 en 13 oktober 1994 heeft de Tweede Kamer gevraagd om een nadere verduidelijking van het beleid ten aanzien van het reële uitgavenkader en de regels budgetdiscipline. Daartoe strekt de brief over het begrotingsproces en de begrotingssystematiek. Tevens wordt in deze brief verder uitgewerkt, hoe het begrotingsproces kan worden gestroomlijnd.

2

*Waarom wordt er in de notitie niet gesproken over de noodzaak en/of wenselijkheid van een meerjarig en structureel begrotingsbeleid en de wijze waarop dit zal worden ingevoerd?*

De voorstellen in de Miljoenennota 1995 en de brief van 2 maart 1995 voor wijzigingen in het begrotingsproces en de begrotingssystematiek zijn bedoeld om aan de wens van een meerjarig en structureel begrotingsbeleid concrete invulling te geven.

3

*Is de «nadere verduidelijking van het beleid t.a.v. het reële uitgavenkader en de regels budgetdiscipline» alleen bedoeld voor de periode 1995 t/m 1998 of ook voor de langere termijn?*

*Hoe verhoudt dit beleid zich tot een toekomstig trendmatig begrotingsbeleid, zoals bepleit door de Studiegroep Begrotingsruimte (negende rapport)?*

De in de brief uiteengezette lijnen voor de inrichting van het begrotingsproces en de begrotingssystematiek zijn niet alleen bedoeld voor de periode 1995–1998; dit laat uiteraard onverlet dat een volgend kabinet tot een methodiekaanpassing kan besluiten.

De in het regeerakkoord, de Miljoenennota 1995 en de brief van 2 maart uiteengezette begrotingssystematiek bevat een aantal belangrijke elementen van het trendmatige begrotingsbeleid, zoals beschreven in het negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Deze zijn:

- (i) behoedzame economische en budgettaire uitgangspunten;
- (ii) hantering van een reëel uitgavenkader;
- (iii) oriëntatie op de micro-lastenontwikkeling in plaats van op de (macro) collectieve-lastendruk;
- (iv) het – binnen bepaalde grenzen – automatisch tot uitdrukking laten komen in het financieringstekort van belastingmee- en tegenvallers.

In een aantal opzichten bevat de brief daarnaast bepaalde aanvullingen op de voorstellen in het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Zo werden in het rapport van de Studiegroep geen concrete voorstellen gedaan voor (verdere) stroomlijning van het begrotingsproces en voor de verandering van de definitie voor het (beleidsrelevante) financieringstekort. Voorts bevatten het regeerakkoord en de Miljoenennota 1995 expliciete afspraken voor de aanwending van belastingmeevallers. Ten slotte zij opgemerkt dat de kwantitatieve invulling van de budgettaire doelstellingen respectievelijk randvoorwaarden verschillend is.

4

*Het uitgavenkader voor de jaren 1995–1998 vloeit voort uit het tekortplafond (zoals vastgelegd in het regeerakkoord), de (bij regeerakkoord overeengekomen) lastenverlichting en het economisch basisscenario van het CPB ten tijde van de totstandkoming van het regeerakkoord. Hoe zou het uitgavenkader er uit zien voor de jaren 1995–1998 wanneer uitgegaan wordt van hetzelfde tekortplafond en dezelfde lastenverlichting, maar wanneer het meest recente CPB-scenario wordt gehanteerd?*

Het CPB heeft sedert de doorrekening van het regeerakkoord geen nieuw middellange-termijnsce­nario opgesteld. De recente prognoses van het CPB, opgenomen in het Centraal Economisch Plan 1995, hebben louter betrekking op 1995 en 1996.

5

*Waarom is de notitie nu pas verschenen terwijl de regering op 13 oktober 1994 de hoop uitsprak, dat deze vóór de jaarwisseling 1994/1995 zou verschijnen?*

Omdat, zoals tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen ook is aangegeven, de regering liever een goed doordachte dan een snelle brief aan de Tweede Kamer zendt.

6

*Kan de regering commentaar geven op het artikel van Prof. Th. A. Stevers in Openbare Uitgaven, 1994, nr. 4, waarin de auteur de onzekerheden schetst die het hanteren van het reële uitgavenkader met zich meebrengt?*

Ten eerste meent prof. Stevers dat het hanteren van behoedzame uitgangspunten voor de economische ontwikkeling veel onzekerheid met zich meebrengt. Ook al hanteert men behoedzame uitgangspunten, het blijven prognoses. Naar de mening van prof. Stevers geldt voor prognoses dat deze, al naar gelang de (politieke) wensen luiden, voortdurend zullen worden bijgesteld. Prof. Stevers prefereert het vaststellen van de begrotingsruimte op basis van realisatiecijfers voor de economische groei en de belastingontvangsten.

De regering is van mening dat het hanteren van behoedzame economische en budgettaire uitgangspunten een zeer zinvol instrument is om het begrotingsbeleid een stabielere basis te bieden. Behoedzame uitgangspunten maken immers de kans kleiner, dat er op grond van een tegenvallende ontwikkeling in de begroting moet worden ingegrepen. Het baseren van de begrotingsruimte op realisatiecijfers lijkt wellicht op het eerste oog minder onzekerheden te bieden. Daarbij moet echter worden bedacht dat de periode waarover de realisatiecijfers worden bezien, veranderd kan worden en dat het hanteren van (behoedzame) prognoses in vergelijking met het hanteren van realisatiecijfers in elk geval het voordeel heeft dat er een meer zichtbare band met de ingeschatte economische en budgettaire ontwikkeling is. Voorts is bij de ontwikkeling van het behoedzame scenario ook een verband met de realisatiecijfers gelegd.

Ten tweede meent prof. Stevers dat de bepaling van de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands produkt een bron van onzekerheid vormt voor het begrotingsbeleid. De ramingen voor deze prijsontwikkeling zullen immers regelmatig worden bijgesteld. Bovendien komen realisatiecijfers voor de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands produkt pas na afloop van het begrotingsjaar beschikbaar. De methodiek van prof. Stevers behelst dat de begrotingsruimte in lopende prijzen wordt bepaald door realisatiecijfers (eveneens in lopende prijzen.).

De regering erkent dat de ramingen voor de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands produkt regelmatig worden bijgesteld. De regering acht koppeling van de nominale uitgavenplafonds aan de ramingen echter terecht, aangezien veranderingen in de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands produkt ook tot uitdrukking zullen en/of kunnen komen in de nominale ontwikkeling van de uitgaven van de rijksbegroting en de sociale fondsen. Bovendien wil de regering de raming voor de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands produkt voor het uitvoeringsjaar bij de Voorjaarsnota vastzetten; mutaties in deze prijsontwikkeling na dat moment zullen alleen doorwerken naar latere jaren.

Ten derde acht prof. Stevers het tekortplafonds een bron van onzekerheden. Realisatiecijfers voor het tekort komen pas na afloop van het begrotingsjaar ter beschikking. Bovendien kan het tekort worden beïnvloed door kasverschuivingen.

De regering is van mening dat tijdens de begrotingsvoorbereiding en de begrotingsuitvoering voldoende adequate ramingen voor het tekort kunnen worden gemaakt, om te bezien of het tekort boven het tekortplafond dreigt uit te gaan. Bovendien vermindert het hanteren van behoedzame uitgangspunten de kans dat het tekortplafond wordt overschreden. Daarnaast heeft de regering, om te voorkomen dat het beleid onnodig moet reageren op allerlei incidentele factoren – waaronder kasverschuivingen –, het beleidsrelevante financieringstekort gedefinieerd.

7

*Wanneer komt de regering met een uitgewerkt plan tot invoering van de in het regeerakkoord aangekondigde kapitaaldienst en de toegezegde versterking van de rol van vermogensaspecten in het budgettaire beleid (o.a. een meer relevante staatsbalans)?*

Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen is toegezegd te bezien in hoeverre de presentatie van het netto vermogen van de Staat kan worden verbeterd. Tevens is toegezegd te bezien of er in de begrotings-systematiek elementen kunnen worden ingebracht die leiden tot een betere bedrijfseconomische afweging en een zorgvuldiger behandeling van kapitaaluitgaven. In de komende Miljoenennota zullen aanzetten in deze richtingen worden gedaan.

8

*Worden met de nieuwe procedure en tekortdefinitie de risico's en dreigingen voor 's rijks financiën zodanig beperkt dat de functie van minister van Financiën kan worden omgezet in een 32-uursbaan?*

Een bevestigend antwoord op deze vraag zou in strijd zijn met het beginsel van behoedzaam ramen.

## **2. Het reële uitgavenkader en de regels budgetdiscipline**

9

*Welke definitie van het begrip micro-lastenontwikkeling hanteert de regering? Wordt hieronder het effect van lagere tarieven en lagere heffingsgrondslagen als gevolg van beleidsmaatregelen verstaan of worden ook de premiemutaties op de grondslagen voor belastingheffing meegenomen?*

De micro-lastenontwikkeling is het saldobedrag waarmee de belastingopbrengst verandert als gevolg van belastingmaatregelen dan wel als gevolg van veranderingen in de systematiek van de premieheffing

(inclusief de overhevelingstoelage), alsmede de mutaties in de premie-ontvangsten anders dan uit hoofde van macro-economische grondslagmutaties.

Premiemutaties die voortvloeien uit veranderingen in de belastinggrondslag beïnvloeden de micro-lastenontwikkeling niet. Immers – gegeven het feit dat de totale premiegefinancierde uitgaven via premies zullen moeten worden gedekt en ervan uitgaande dat er geen ingrepen in de uitgaven aan de orde zijn – zullen de effecten van de wijziging van de heffingsgrondslagen op de premie-ontvangsten worden gecompenseerd door een wijziging van de premiepercentages.

10

*Waarom is er van afgezien om een compleet overzicht te verschaffen van de regels budgetdiscipline die vervallen en welke daarvoor in de plaats komen?*

*Kan in deze leemte worden voorzien, zodat de exacte consequenties van het reële uitgavenkader voor de budgetdiscipline zichtbaar worden?*

*Kan de voor de brief (23 900, nr. 21) gewijzigde set budgetdiscipline-regels (Miljoenennota 1993, bijlage 23) separaat en duidelijk worden weergegeven?*

*Kan de regering precies de regels formuleren voor de begrotingsdiscipline? Wat gebeurt er bij mee- respectievelijk tegenvallers bij de belastinginkomsten en wat gebeurt er bij mee- respectievelijk tegenvallers in de uitgaven?*

De regering zal in de komende Miljoenennota een nieuwe set regels budgetdiscipline presenteren. Daarin zullen de in de brief van 2 maart beschreven/aangekondigde wijzigingen worden gecodificeerd. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige regels zijn:

(i) de behandeling van nominale mutaties. Deze zullen moeten worden ingepast in het in lopende prijzen gemeten uitgavenplafond. Daarbij is van belang dat dit uitgavenplafond wordt bijgesteld met de deflator van het bruto binnenlands produkt;

(ii) de fasering van de compensatiemaatregelen. De mogelijkheid van fasering van compensatiemaatregelen wordt in de regels vastgelegd en van randvoorwaarden voorzien;

(iii) de eindejaarsmarge. De eindejaarsmarge wordt vergroot van 0,25% naar 1,0%. Daarnaast is er sprake van enkele specifieke afspraken (OS-bandbreedte, RGD, Infrastructuurfonds);

(iv) wijziging van de afbakening van de budgetdisciplinesectoren. In de Voorjaarsnota 1995 zullen de ijklijnen van de budgetdisciplinesectoren (rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid, zorgsector) worden gepresenteerd (zie voetnoot 1 van de brief Begrotingsproces en -systematiek). Daarbij zal ook de exacte afbakening van deze sectoren aan de orde komen. De wijzigingen in de afbakening ten opzichte van het verleden zullen ook worden verwerkt in de nieuwe set regels budgetdiscipline;

(v) daarnaast is het streven erop gericht een uniformering van de regels voor de diverse budgetdisciplinesectoren te realiseren.

Wel kan reeds worden opgemerkt dat mee- en tegenvallers in de belastingopbrengsten niet van invloed zijn op de (regels van de) budgetdiscipline.

11

*Wat is precies de samenhang is tussen loon- en prijsstijgingen, de prijsstijging van het BBP in de ideeën van de regering, en de gevolgen hiervan voor de budgettaire verwerking?*

*Wat gebeurt er bijvoorbeeld begrotingstechnisch indien de nominale loonkostenstijging de prijsstijging van het BBP te boven gaat?*

De prijsstijging van het BBP is op te vatten als een maatstaf voor de algemene nominale ontwikkeling in de economie. Deze algemene nominale ontwikkeling wordt beïnvloed door binnenlandse en buitenlandse loon- en prijsontwikkelingen. De samenhang tussen de nominale ontwikkelingen kan afgelezen worden uit de confrontatie van middelen en bestedingen zoals door het CPB gepubliceerd in CEP en MEV.

Begrotingstechnisch is het op zich niet relevant of de geraamde loon- (respectievelijk prijs-) stijging lager of hoger ligt dan de prijsstijging van het BBP. Wel relevant is of de mutatie van de loon- (respectievelijk prijs-) stijging groter is of kleiner dan de mutatie van de prijsstijging BBP ten opzichte van de ramingen bij de opstelling van het uitgavenkader. Wanneer dit het geval is, doet zich namelijk, ceteris paribus, een overschrijding respectievelijk onderschrijding van het uitgavenkader voor.

12

*Kan de samenhang tussen het reële uitgavenkader en de in het regeerakkoord voor de jaren 1996 t/m 1998 afgesproken «halve koppeling» worden toegelicht?*

*Het reële uitgavenkader voor de sociale zekerheid is gebaseerd op een nulgroei in 1995 en een «halve koppeling» in de jaren daarna. Wat betekent dit?*

*Wanneer er dient te worden omgebogen als gevolg van de stijgende sociale uitkeringen; gebeurt dit als de stijging van de uitkeringen groter is dan de «halve koppeling» op basis van stand van het regeerakkoord of als de aanpassing van de uitkeringen groter is dan de stijging van het BBP?*

Het reële uitgavenkader is bepaald door de (nominale) uitgaven, zoals die werden geraamd ten tijde van de Miljoenennota 1995, te defleren met de prijsdeflator BBP (eveneens: zoals geraamd ten tijde van de Miljoenennota 1995). In deze (nominale) uitgaven was rekening gehouden met nulgroei van de uitkeringen in 1995 en halve koppeling in de jaren daarna. Men kan derhalve stellen dat het reële uitgavenkader voor de sociale zekerheid is gebaseerd op een nulgroei in 1995 en een «halve koppeling» in de jaren daarna.

Tijdens de kabinetsperiode zal het in lopende prijzen gemeten uitgavenplafond voor de sociale zekerheid worden aangepast voor mutaties in de deflator van het BBP ten opzichte van de ramingen ten tijde van de Miljoenennota 1995. Nominale mutaties in de uitgaven voor de «halve koppeling» als gevolg van een gewijzigde contractloonstijging in de marktsector, maar ook de consequenties van bijvoorbeeld een hele in plaats van een halve koppeling, dienen in het totale voor mutaties in de deflator van het BBP aangepaste uitgavenplafond te worden ingepast in overeenstemming met het Regeerakkoord.

13

*Kan de regering bevestigen dat de voor de zorgsector toegestane prijsontwikkeling spoort met de voor het reële uitgavenkader geldende prijsstijging van het BBP?*

*Wordt er met betrekking tot de taakstelling van f 400 mln voor de zorgsector uitgegaan van een toegestane prijsontwikkeling die uitgaat boven de prijsstijging van het BBP of geldt voor de zorgsector, gezien het eigen karakter, een andere norm?*

33

*Is het waar dat prijsstijgingen in de zorg die hoger zijn dan de prijsstijgingen van het BBP moeten leiden tot specifieke compensatie?*

Bij de vaststelling van de ijklijn zorg is voor de meerjarige prijsstijging aangesloten bij de sectorspecifieke ramingen van het CPB in het behoedzame scenario onder aftrek van de taakstellende beperking van de

nominale ontwikkeling (f 100 mln. in 1995 oplopend tot f 400 mln in 1998). Vervolgens is er een reëel uitgavenkader bepaald door de uitgaven in lopende prijzen te defleren met de prijsstijging van het BBP (eveneens behoedzame scenario).

De voor de zorgsector toegestane prijsontwikkeling, voor zover tot uitdrukking komend in de hoogte van het uitgavenkader, is daardoor al met al iets hoger dan de prijsontwikkeling van het BBP.

Louter afwijkingen in de prijsstijgingen ten opzichte van de in de Miljoenennota 1995/Financieel Overzicht Zorg 1995 geraamde meerjarige prijsstijging in de zorgsector kunnen leiden tot eventuele inpassingsproblemen in het in guldens uitgedrukte toegestane uitgavenplafond (specifieke compensatie). Dit uitgavenplafond wordt aangepast voor afwijkingen in de algemene nominale ontwikkeling (pBBP) ten opzichte van de prognoses van het regeerakkoord (behoedzame scenario).

14

*Is de ijklijn voor de gezondheidszorg inmiddels bepaald nu de Taskforce Volumebeheersing zijn rapport heeft uitgebracht?*

De ijklijn voor de zorg is inmiddels, ondermeer rekening houdend met de uitkomst van de Taskforce Volumebeheersing en Kostenbeperking, vastgesteld en zal in de Voorjaarsnota 1995 worden gepresenteerd.

15

*Hoe wil de regering voorkomen dat de reële uitgavennorm te veel uit de pas gaat lopen met de nominale ontwikkeling van het BBP?*

Het reële uitgavenkader voor de collectieve sector in zijn geheel en van de drie budgetdisciplinesectoren afzonderlijk is gelijk aan de nominale uitgaven van de sectoren gedefleerd met de prijsontwikkeling van het BBP (beide: stand regeerakkoord). Eventuele afwijkingen in de nominale ontwikkeling van het BBP ten opzichte van de ramingen ten tijde van het regeerakkoord hebben geen invloed op deze reële uitgavenkaders. Wel komen dergelijke afwijkingen tot uitdrukking in de in lopende prijzen gemeten toegestane uitgavenplafonds van de onderscheiden uitgavensectoren.

16

*Welke additionele regels had de regering in gedachten om risico's van vooruitschuiven te voorkomen met betrekking tot intertemporele compensatie? Is het bijvoorbeeld niet politiek en beleidsmatig zuiver om niet-haalbare bezuinigingen ook als zodanig aan te merken en geen toevlucht te zoeken tot aanvullende posten?*

36

*In hoeverre kan voorkomen worden dat intertemporele compensatie tot «een vlucht naar voren» leidt, waarmee moeilijke bezuinigingsmaatregelen naar volgende kabinetten worden weggeschoven (vergelijk de inzet van de wachtgeldreservering ten bate van de regeerakkoord-bezuiniging op het hoger onderwijs)?*

Bij compensatie over de jaren heen (ook wel intertemporele compensatie) kunnen de compensatie-maatregelen in de tijd per saldo achterlopen op de problematiek maar tevens kunnen de compensatie-maatregelen in de tijd per saldo vóórlopen op de problematiek. Van deze laatste vorm van intertemporele compensatie is bijvoorbeeld sprake bij de invulling van de regeerakkoord-taakstellingen door Economische Zaken. In geval van intertemporele compensatie, waarbij de compensatie-maatregelen per saldo achterlopen bij de problematiek, wordt een termijn gehanteerd. Het kabinet kiest voor deze termijn in beginsel de duur van

deze kabinetsperiode. Hiermee wordt bewerkstelligd dat binnen de kabinetsperiode de vereiste maatregelen inclusief de intertemporele compensatie en inclusief structurele doorwerking worden getroffen, zodat volgens kabinetten niet met oningevulde taakstellingen worden geconfronteerd.

Op aanvullende posten worden o.a. tijdelijk middelen gereserveerd waarvan nog niet exact duidelijk is op welke begroting, welke bedragen, wanneer verwerkt dienen te worden, maar waarvan wel aannemelijk is dat uitgaven moeten worden verricht. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij de aanvullende post wachtgelden. De (gedeeltelijke) inzet van op de aanvullende post voor dit doel gereserveerde middelen leidt eveneens niet tot het doorschuiven van bezuinigingsmaatregelen naar volgende kabinetten.

17

*Het Fes-saldo zal alleen buiten het beleidsrelevante financieringstekort vallen als dat saldo positief is. Uit tabel 1 bij de brief blijkt dat het jaarlijkse Fes-saldo van uitgaven en ontvangsten in de jaren 1994–1998 – een bedrag van in totaal 4,7 miljard negatief – niet in het beleidsrelevante financieringstekort wordt betrokken. Wat is hiervoor de verklaring?*

*Wordt hiermee gepreludeerd op opbrengsten uit het vervreemden van de tweede tranche KPN-gelden?*

*Hoe worden dan binnen het Fes de tegenvallende aardgasbaten opgevangen, alsmede meerkosten voor bijvoorbeeld de Betuwelijn?*

Onder de voorwaarde dat er sprake is van een positief saldo in het Fes, geldt dat de Fes-uitgaven en Fes-ontvangsten buiten de reële uitgavenlijn vallen en dat de mutatie in het Fes-saldo buiten het beleidsrelevante financieringstekort valt. Ten tijde van de Miljoenennota 1995 was de situatie van een positief Fes-saldo nog niet bereikt. In het voorstel van wet tot wijziging van het voorstel van wet tot instelling van het Fes dat op 18 april jongstleden naar de Tweede Kamer is gestuurd, is aangegeven dat de in 1994 gerealiseerde KPN-ontvangsten ad f 6,6 miljard, voorzover niet nodig voor de dekking van de taakstelling incidentele tekortreductie 1994 ad f 4,2 miljard en de indirecte verkoopkosten KPN in 1994 ad f 0,2 miljard, alsnog aan het Fes zullen worden toegevoegd. Het betreft een bedrag van f 2,2 miljard. Het Fes-saldo wordt hierdoor in zowel 1994 als 1995 positief. Voor 1995 zal dezelfde lijn worden gehanteerd. De beleidslijn is dat alle feitelijk gerealiseerde ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, na aftrek van de financieringsbehoefte voortvloeiend uit de taakstelling incidentele tekortreductie 1995 en de indirecte verkoopkosten KPN in 1995 en na aftrek van uitgaven in de vermogenssfeer, aan het Fes zullen worden toegevoegd, voorzover op dat moment nog niet of niet geheel in de financiering van de Fes-uitgaven is voorzien met feitelijk gerealiseerde Common-Areabaten. Deze beleidslijn geldt ook voor in de toekomst te realiseren ontvangsten uit de verkoop van KNP-aandelen.

Indien er tegenvallers optreden bij de voor het Fes bestemde extra aardgasbaten, dan wordt eerst gekeken naar de ruimte binnen het fonds in het desbetreffende jaar. Dit houdt in dat eerst de reserve in het Fes ten bedrage van 25% van de geraamde extra aardgasbaten, de zogenoemde buffer, wordt aangesproken. Voor het bedrag van de buffer zijn nog geen Fes-bijdragen toegezegd, zodat de buffer probleemloos kan worden ingezet voor het opvangen van tegenvallers aan de ontvangstenkant. Voorts wordt een eventueel in het verleden opgebouwd positief saldo aangesproken, voorzover er terzake van dit saldo nog geen bijdragen zijn toegezegd. Kunnen de tegenvallers niet op korte termijn geheel binnen het Fes worden opgevangen en ontstaat er een negatief Fes-saldo, dan is er sprake van een generaal budgettair probleem. Op langere termijn biedt



het Fes specifieke compensatie. In de jaren waarin het Fes specifieke compensatie biedt, wordt de generale budgettaire problematiek verlicht.

De financiering van eventuele meerkosten van geheel of gedeeltelijk uit het Fes gefinancierde projecten vergt nadere besluitvorming door het kabinet. De toezeggingen ten laste van het Fes zijn gemaximeerde toezeggingen. Verhoging van de oorspronkelijk toegezegde bijdragen kan alleen na expliciete kabinetsbesluitvorming. Ter zake van de financiering van eventuele meerkosten vormt financiering met Fes-middelen één van de mogelijkheden, onder de voorwaarde dat de Fes-middelen toereikend zijn.

18

*Wat is de stand van zaken met betrekking tot de novelle die een wijziging van de mogelijkheden voor het doen van uitgaven uit het FES bevat?*

20

*Wanneer denkt de regering met het wijzigingsvoorstel inzake de FES-instellingswet naar de Kamer te komen?*

Het voorstel van wet tot wijziging van het voorstel van wet tot instelling van het Fonds economische structuurversterking is op 18 april jongstleden naar de Tweede Kamer gestuurd.

19

*Is het politiek niet helderder om de ontvangsten en uitgaven in het kader van het wettelijk in te stellen Fonds economische structuurversterking (Fes) gewoon hetzelfde in te boeken zoals dit al in 1994 is gebeurd, namelijk door middel van het oormerken van opbrengsten uit aardgas, het common-areadossier en de vervreemding van staatsaandelen voor economische structuurversterking? Is dit niet een veel toegankelijker methode voor de Kamer om te beoordelen en controleren?*

In het voorstel van wet tot instelling van het Fonds economische structuurversterking (Fes) worden bepaalde ontvangsten geoormerkt voor investeringsprojecten die van nationaal belang zijn en die beogen de economische structuur te versterken. Op basis van dit wetsvoorstel zijn voor 1994 en 1995 ontwerp-begrotingen (en suppletoren) ingediend, waarin alle ontvangsten en uitgaven in het kader van het Fes worden geraamd. Het voorstel van wet tot instelling van het Fes, alsmede beide ontwerp-begrotingen (en suppletoren) zijn aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft de behandeling uitgesteld in afwachting van het voorstel van wet tot wijziging van het voorstel van wet tot instelling van het Fes. Dit wijzigingsvoorstel is op 18 april jongstleden naar de Tweede Kamer gestuurd.

In de brief begrotingsproces en -systematiek is opgenomen dat, onder de voorwaarde dat er sprake is van een positief saldo in het Fes, de Fes-uitgaven en Fes-ontvangsten buiten de reële uitgavenlijn vallen en dat de mutatie in het Fes-saldo buiten het beleidsrelevant financieringstekort valt. Dit betreft de wijze waarop het kabinet in de normering omgaat met het Fes. Een en ander brengt geen verandering in het oormerken van bepaalde ontvangsten voor investeringsprojecten die van nationaal belang zijn en beogen de economische structuur te versterken. Het betekent evenmin een wijziging in het aan de Kamer voorleggen van alle uitgaven en ontvangsten, en derhalve ook die van het Fes.

21

*Waarom wordt voor FES en Infrastructuurfonds een apart regime voorgesteld voor wat betreft de relevantie financieringstekort?*

*Wanneer wordt de positie van het FES binnen de begroting nu definitief gerealiseerd?*

Het Fonds economische structuurversterking en het Infrastructuurfonds zijn beide begrotingsfondsen, waarvoor geldt dat een aan het einde van het jaar ontstaan saldo wordt meegenomen naar het volgende jaar. Voor beide fondsen geldt dat er uiteindelijk niet meer kan worden uitgegeven dan er aan middelen binnenkomt.

Met name voor het Fes geldt voorts dat er zich intertemporele verschillen kunnen voordoen tussen uitgaven en ontvangsten. Het saldo van het Fes kan, gegeven de relatief grote onzekerheden omtrent de omvang van de ontvangsten en het tijdstip van ontvangst, grote schommelingen vertonen, zowel positieve als negatieve. Door mutaties in het Fes-saldo buiten het beleidsrelevante tekort te plaatsen, onder de voorwaarde dat het Fes-saldo positief is, wordt voorkomen dat dergelijke schommelingen de stabiliteit en de inzichtelijkheid van het budgettaire beleid onnodig doorkruisen.

Ook voor het Infrastructuurfonds geldt dat er zich intertemporele verschillen kunnen voordoen tussen uitgaven en ontvangsten, met name in de zin van op de ontvangsten achterlopende uitgaven. In de ramings-sfeer wordt echter de veronderstelling gehanteerd dat de onderuitputting in jaar t niet zal leiden tot overschrijding in jaar t+1. Deze ramings-technische veronderstelling wordt geëffectueerd door het gebruik van een aanvullende post. Het hanteren van deze veronderstelling heeft het voordeel dat in de ramings-sfeer géén spanning ontstaat tussen het aanwenden van in enig jaar opgetreden onderuitputting en de toetsing aan het reële uitgavenkader en het beleidsrelevante financieringstekort.

De positie van het Fes binnen de rijksbegroting wordt definitief gerealiseerd op het moment dat de instellingswet van het Fes, het voorstel van wet tot wijziging van de instellingswet (op 18 april jongstleden naar de Tweede Kamer gestuurd) en alle begrotingswetsvoorstellen voor 1994 en 1995 door zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer zijn aanvaard. Er is voorzien in een terugwerkende-krachtbepaling tot en met 1 januari 1994.

22

*Is het FES nodig indien de regering overstapt op een baten-lastenstelsel?*

Het Fes is een begrotingsfonds, waarin bepaalde ontvangsten worden geoormerkt voor investeringsprojecten die van nationaal belang zijn en die beogen de economische structuur te versterken. Aldus wordt het gemakkelijker om meerjarig budgettaire ruimte vrij te maken voor grootschalige en langdurige projecten, die vaak moeilijk inpasbaar zijn.

Aangaande het baten-lastenstelsel zij allereerst opgemerkt dat de discussie over dit stelsel veel meer aspecten omvat dan de rol van het Fes. Welke gevolgen invoering van een baten-lastenstelsel zou hebben voor de positie van investeringsprojecten zoals die uit het Fes gefinancierd zullen worden, valt op voorhand niet te zeggen. Een en ander is afhankelijk van de precieze vormgeving. Zo zou een baten-lastenstelsel kunnen worden ingevoerd voor uitsluitend de apparaatsuitgaven van het Rijk. Een andere, verdergaande mogelijkheid is om een baten-lastenstelsel voor zowel de apparaatsuitgaven als de programma-uitgaven in te

voeren. Wordt ook voor de programma-uitgaven een baten-lastenstelsel ingevoerd, dan is het overigens nog niet vanzelfsprekend dat alle Fes-uitgaven als investeringen worden bestempeld. De feitelijke investeringen worden veelal door derden (bijvoorbeeld door gemeenten) gedaan en leiden niet tot staatsbezit. Heel bepalend voor de gevolgen van een baten-lastenstelsel is of ook de normering verandert. Gesteld kan worden dat zelfs in de meest vergaande variant van een baten-lastenstelsel, gepaard gaande met het in de normering hanteren van de gulden financieringsregel, de positie van investeringsuitgaven in het afwegingsproces niet buiten schot blijft. Uiteindelijk blijft de afweging tussen consumptieve uitgaven en investeringsuitgaven een politieke keuze. In die zin zou ook in zo'n situatie het Fes een specifieke functie kunnen vervullen.

23

*Wat is de materiële betekenis van de gewijzigde budget-disciplineregulering over de inpassing van mutaties uit hoofde van loon- en prijsstijgingen?*

*Wat gebeurt er met de verwerking van loonstijgingen voortvloeiend uit het arbeidsvoorwaardenoverleg, die op zichzelf sporen met de stijging van de consumentenprijzen, maar toch de prijsstijging van het BBP te boven gaan?*

*Wordt de druk op het toch al flink aangeslagen arbeidsvoorwaardenbeleid zo niet onnodig vergroot?*

44

*Worden de gevolgen van het inpassen van feitelijke loon- en consumptieprijsstijgingen binnen het reële uitgavenkader aanvaard, in het bijzonder wanneer de loonstijging of de consumptieprijsstijging de BBP-prijsstijging overtreft?*

*Hoe verhoudt dit zich tot de bezuinigingstaakstelling voor het arbeidsvoorwaardenbeleid voor ambtenaren?*

Het is niet juist, zoals impliciet uit de vraag naar voren komt, dat loonstijgingen niet boven de prijsstijging van het BBP zouden mogen uitgaan. Zo is bij de opstelling van het uitgavenkader in de jongste Miljoenennota voor 1996 uitgegaan van een contractloonstijging die boven de destijds geraamde prijsstijging van het BBP lag. De gewijzigde budgetdisciplineregulering uit hoofde van loon- en prijsstijgingen houdt in dat het in lopende prijzen gemeten uitgavenplafond van de budgetdiscipline-sectoren wordt aangepast voor afwijkingen in de algemene nominale ontwikkeling ten opzichte van de prognoses voor die ontwikkeling als verwerkt in het regeerakkoord. Mutaties in de nominale sfeer dienen in het voor de algemene nominale ontwikkeling aangepaste uitgavenplafond te worden ingepast. Indien er zich overschrijdingen zouden voordoen op het nominale vlak door een uiteenlopende mutatie in de prijs van het BBP enerzijds en de loonstijgingen anderzijds dan kan dit, indien het reële uitgavenkader overschreden wordt, nopen tot nadere maatregelen. Deze nadere maatregelen hoeven niet noodzakelijkerwijs op het vlak van de arbeidsvoorwaarden te liggen.

24

*Op welke momenten zullen de meest recente inzichten over het prijspeil (de nominale ontwikkeling van het BBP) worden verwerkt in de bepaling van de begrotingsruimte? Zal dat één, twee of meerdere keren per jaar gebeuren?*

*Op welke wijze wordt omgegaan met een eventuele lagere of hogere prijsontwikkeling van het BBP dat op één bepaald moment is vastgesteld?*

Bij de indiening van de begroting wordt voor het uitgavenkader voor wat betreft het prijspeil van het BBP de raming uit de Macro Economische

Verkenning van het CPB gehanteerd. Deze raming wordt tijdens de uitvoering van het betreffende begrotingsjaar bij Voorjaarsnota herzien op basis van de raming in het Centraal Economisch Plan. Het voornemen is om later in het begrotingsjaar (jaar t) geen aanpassing meer te laten plaatsvinden. Mutaties in de prijsontwikkeling van het BBP voor jaar t na het Centraal Economisch Plan werken wel door in het nominale uitgavenkader voor het jaar t+1 en latere jaren. Een hogere of lagere prijsontwikkeling van het BBP dan eerder geraamd werkt door in het in lopende prijzen uitgedrukte uitgavenplafond waarbinnen de feitelijke uitgaven zich moeten bevinden. Indien dit uitgavenplafond wordt overschreden, zal de regering nadere maatregelen moeten treffen om binnen het uitgavenkader te blijven.

25

*Kan de regering een overzicht geven van de ontwikkeling van de (raming van de) voor de overheidsbegroting relevante loon- en prijsstijgingen en de prijsstijging van het BBP in de periode 1986–1998? Kunnen de afwijkingen nader worden toegelicht en verklaard?*

In onderstaande tabel zijn naast de prijsmutaties BBP de voor de rijksbegroting meest relevante prijsmutaties (zijnde de prijsontwikkeling materiële overheidsconsumptie en de contractloonstijging overheid) op een rij gezet voor de periode 1986–1998.

Met nadruk dient erop te worden gewezen dat de mutatie van de loonkosten voor de overheid afwijkt van de contractloonstijging overheid. Hierbij is onder meer relevant de ombuigingstaakstelling uit het Regeerakkoord die buiten de sfeer van het contractloon is gedacht.

**Tabel Prijsmutaties BBP, netto materiële overheidsconsumptie en contractloonstijging overheid**

jaar	BBP	netto mat. overheidsconsumptie	contractloon overheid
1986	0,1	-5,4	0,0
1987	-0,5	-0,3	0,4
1988	1,2	0,7	0,4
1989	1,2	3,4	0,7
1990	2,3	2,3	2,5
1991	2,7	1,8	2,8
1992	2,6	0,7	3,6
1993	1,6	1,0	1,8
1994	1,8	1,9	1,2
1995	2,1	2,0	0,9
1996	1,6	2,0	2,0
1997	1,9	2,2	2,0
1998	2,6	3,4	2,3

26

*Heeft het reële uitgavenniveau een structureel karakter, m.a.w. geldt het ook na deze kabinetsperiode?*

*Zo ja, waar wordt dan het geld gevonden om in 1999 het Infrastructuurfonds weer op het oude uitgavenniveau te tillen?*

Voor het antwoord op de eerste vraag zij verwezen naar het antwoord op vraag 3.

Op basis van het Regeerakkoord is een besparing op de infrastructuuruitgaven uit hoofde van de voorgenomen temporisering en versoering van infrastructuurprojecten ingeboekt voor de jaren 1995 tot en met 1998. De ombuiging geldt alleen voor de genoemde jaren. Het niveau van de uitgaven van het Infrastructuurfonds in 1999 is hier dus niet door beïnvloed (zie meerjarencijfers).

27

*Wat is het nut en de noodzaak van de nieuwe aanvullende post die in het kader van de verruiming van de eindejaarsmarge wordt geconstrueerd?*

30

*Welke eenmalige consequenties kan het verhogen van de eindejaarsmarges hebben voor het uitgavenniveau en het financieringstekort?*

35

*Kan het nut en de noodzaak van een aanvullende post in het kader van de eindejaarsmarge nader worden verduidelijkt?*

De eindejaarsmarge houdt in dat er een zekere hoeveelheid geraamd kasgeld over de jaargrenzen heen wordt verplaatst. Vlak na het einde van jaar t wordt duidelijk of en in hoeverre departementen van de eindejaarsmarge gebruik hebben gemaakt. De (spiegelbeeldige) gevolgen daarvan voor het volgende jaar (jaar t+1) zullen dan bij Voorjaarsnota t+1 worden verwerkt in de begrotingen.

Uit ramingstechnisch oogpunt is het echter ook verstandig rekening te houden met het gebruik van een eindejaarsmarge aan het einde van jaar t+1 (met eveneens spiegelbeeldige gevolgen voor jaar t+2). Hetzelfde geldt voor de daaropvolgende jaren. De regering zal daarom de veronderstelling hanteren dat het gebruik van de eindejaarsmarge van de jaren t+1 en volgende evengroot zal zijn als het (gebleken) gebruik van de eindejaarsmarge in jaar t. Deze ramingstechnische veronderstelling zal worden geëffectueerd via een aanvullende postconstructie. Een en ander heeft tevens het voordeel dat de budgettaire effecten van het aanwenden van een eindejaarsmarge géén spanning oproeping met de toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling aan het reële uitgavenkader.

De consequenties van het verhogen van de eindejaarsmarge hangen af van de wijze waarop de eindejaarsmarge uiteindelijk zal worden gebruikt. De eindejaarsmarge biedt de mogelijkheid om een zekere hoeveelheid kasgeld over de jaargrenzen heen te verplaatsen. Er kan geld van jaar t naar jaar t+1 worden verschoven, maar het omgekeerde is ook mogelijk. De eindejaarsmarge 1995/1996 bedraagt 850 miljoen (spiegelbeeldig).

28

*Hoe verhoudt zich de introductie van de definitie van het beleidsrelevante financieringstekort enerzijds tot het creëren van de mogelijkheid om de fasering van compensatiemaatregelen in de tijd per saldo achter te laten lopen op de fasering van de problematiek?*

*Leidt het toepassen van beide instrumenten er niet toe dat er per saldo extra bezuinigd moet worden, omdat gaten die ontstaan door faseringsverschillen niet meer incidenteel gedekt mogen worden?*

De fasering van compensatiemaatregelen in de tijd hoeft niet per se te leiden tot een overschrijding van het uitgavenkader. Er kan immers sprake zijn van (compenserende) meevallers in de uitgaven sfeer. Voorts kan er tegelijkertijd sprake zijn van situaties, waarbij de compensatiemaatregelen in de tijd per saldo achterlopen op de problematiek, en van situaties waarbij de compensatiemaatregelen in de tijd per saldo vóórlopen op de problematiek.

29

*Kan worden aangegeven welke garanties er zijn dat fiscale instrumenten niet worden gebruikt om de uitgavenkaders te omzeilen?*

*Hoe denkt de regering eventuele wildgroei van fiscale faciliteiten te voorkomen?*

43

*Is de consequentie van een reële uitgavennorm dat belastinguitgaven buiten het begrotingskader vallen?*

*Welk beheersingsmechanisme denkt de regering te hanteren om deze moeilijk te controleren uitgaven in de hand te kunnen houden?*

*Kan de Kamer een geactualiseerd overzicht krijgen van de belastinguitgaven?*

Het is juist dat fiscale faciliteiten buiten het uitgavenkader vallen. Dat was in het verleden ook het geval. Fiscale faciliteiten dienen in de eerste plaats te worden beoordeeld op hun eigen beleidsinhoudelijke merites. Daarbij is van belang de effectiviteitsvraag in vergelijking met andere instrumenten. Voorts geldt dat fiscale faciliteiten binnen het beleid ten aanzien van de lastenontwikkeling dienen te passen. Verder moeten fiscale faciliteiten in het totale budgettaire kader worden ingepast. De hiervoor genoemde, aan een fiscale faciliteit verbonden voorwaarden bieden tegenwicht tegen een mogelijke neiging tot omzeiling van het reële uitgavenkader.

Voor een geactualiseerd overzicht van belastinguitgaven wordt verwezen naar de aan de Tweede Kamer aangeboden bouwstenennotitie van 4 juli 1994 van de Staatssecretaris van Financiën. In bijlage 8 van deze notitie is een overzicht van belastinguitgaven op basis van cijfers 1994 gegeven.

31

*Kunnen concrete voorbeelden worden gegeven van kasverschuivingen die mogelijk blijven?*

38

*Kan de regering exact aangeven wat kasverschuivingen zijn, die bedrijfseconomisch en beleidsinhoudelijk wel rationeel zijn?*

Mogelijk blijven kasverschuivingen die behoren tot regulier kasmanagement en kasverschuivingen die bedrijfseconomisch aanvaardbaar zijn. Bedrijfseconomisch aanvaardbare kasschuiven zijn kasschuiven die niet leiden tot rente-nadelen. Een voorbeeld van een bedrijfseconomisch gunstige kasverschuiving betreft de vervroegde betaling in 1994 van zekere EKI-schades (zie Najaarsnota 1994). Hiermee is een rentevoordeel van 1,2 miljoen behaald.

Een ander voorbeeld van mogelijke kasverschuivingen is een kasritmeverschuiving van de uitgaven voor het project Stormvloedkering Nieuwe Waterweg (zie Najaarsnota 1994). In 1994 is 48 miljoen meer betaald dan voorzien hetgeen in 1995 een spiegelbeeldig effect zal hebben.

32

*Kan worden aangegeven wat het negatieve rente-effect is van de doorschuif van de bezuinigingen op het CBA van 1995 naar 1996 en latere jaren, en de doorschuif van de regeerakkoord-bezuinigingen op het hoger onderwijs?*

*Kan worden bevestigd dat dergelijke negatieve rente-effecten normaal onder de uitgavenkaders vallen?*

Partieel gezien bedraagt het rente-effect van de verschuiving van de CBA-ombuiging ten opzichte van het regeerakkoord in 1996 22,5 mln. (300 mln \* 7½%). Structureel gezien is er geen negatief rente-effect van de verschuiving. De regeerakkoordtaakstelling ten aanzien van het hoger

onderwijs wordt als zodanig volledig gerealiseerd; hier doet zich derhalve geen negatief rente-effect voor.

De rente-effecten van verschuivingen vallen normaal onder de uitgavenkaders, omdat ze verwerkt zijn in de renteraming IX-A.

34

*Kan de regering bevestigen dat de in het regeerakkoord afgesproken departementale ombuigingen eerst specifiek ingevuld moeten zijn alvorens tot departementale intensiveringen mag worden overgegaan?*

Ja.

37

*Hoe verhoudt de verruiming van de eindejaarsmarge van 0,25% naar 1% zich tot de gebruikte criteria voor specifieke toestemmingen die gegeven zijn met betrekking tot intertemporele substitutie van bezuinigingstaakstellingen binnen of soms ook buiten deze kabinetsperiode?*

*Hoe verhoudt zich dat meer in het algemeen tot de overstap naar een baten-lastenstelsel op langere termijn?*

De eindejaarsfaciliteit behelst de mogelijkheid om, binnen een bepaalde bandbreedte en binnen bepaalde voorwaarden, onbesteed gebleven begrotingsgelden in jaar  $t$ , over te hevelen naar jaar  $t+1$  (danwel reeds gelden in jaar  $t$  te besteden, onder gelijktijdige verlaging van het beschikbare begrotingsbedrag in jaar  $t+1$ ). De in 1993 geïntroduceerde faciliteit, waarbij sprake is van spiegelbeeldige mutaties, heeft als oogmerk ondoelmatige uitgaven aan het eind van het begrotingsjaar (de zogenoemde «decemberkoorts») tegen te gaan. De ervaringen die de afgelopen twee jaar met de eindejaarsmarge zijn opgedaan, leerden dat een verruiming van de marge mogelijk is, zonder dat ongewenste effecten optreden.

De genoemde intertemporele substitutie (die ook aan bepaalde voorwaarden is gebonden) heeft als doel een oplossing te bieden voor compensatiemaatregelen die redelijkerwijs niet «in de pas» kunnen lopen met de oorzaak van een overschrijding. Deze substitutiemogelijkheid kan de kwaliteit en de bestendigheid van het budgettaire beleid vergroten. Voor deze intertemporele-compensatiemogelijkheid zal een termijn worden gehanteerd. Het kabinet kiest voor deze termijn in beginsel de duur van deze kabinetsperiode.

Geconcludeerd kan worden dat de (verruiming van de) eindejaarsmarge en de substitutiemogelijkheid andere doeleinden dienen. Bij de (ruimere) eindejaarsmarge gaat het vooral om het voorkomen van ondoelmatigheden als gevolg van onbedoelde en niet voorziene verschuivingen in het kasritme aan het eind van het jaar. Bij de intertemporele compensatie gaat het vooral om het oplossen van voorzienbare divergenties tussen budgettaire problematiek enerzijds en budgettaire oplossingen anderzijds.

Ten aanzien van de relatie tussen de verruiming van de eindejaarsmarge tot 1% en de overstap naar een baten-lastenstelsel op lange termijn (hiervoor zij overigens ook verwezen naar het antwoord op vraag 7) kan het volgende worden opgemerkt.

De eindejaarsmarge is geïntroduceerd om, binnen het kas-verplichtingenstelsel, barrières weg te nemen voor ondoelmatig handelen aan het eind van het begrotingsjaar. De marge heeft betrekking op de kasuitgaven. Bij een baten-lastenstelsel worden in de begroting geen kasramingen opgenomen maar ramingen van de lasten. Het verschil tussen kasuitgaven en lasten is de tijdsdimensie. Lasten geven het verbruik in een jaar weer. Met de overstap op een baten-lastenstelsel verdwijnt de jaargrens

niet. Het blijft gaan om budgetten die, zolang er geen regime zoals een eindejaarsmarge is, dienstonderdelen volledig willen benutten. Ook in een baten-lastenstelsel zal men de klem van de jaargrens willen ontgaan. Als er nog bestedingsruimte over is, zal er een neiging zijn versnelde aankopen te doen waarop niet wordt afgeschreven. Dreigt een begrotingsoverschrijving, dan is het hanteren van langere afschrijvingstermijnen, wat voor de beheersing en de flexibiliteit van de begroting weer niet goed is, een aantrekkelijk alternatief. Ook bij een baten-lastenstelsel ligt een bepaalde eindejaarsfaciliteit in de rede. Zo kent Australië, waar een baten-lastenstelsel wordt gehanteerd, voor lasten in de apparaatsfeer een eindejaarsmarge van 6%.

39

*Tellen financieringsverschuivingen, zoals bijvoorbeeld in de gezondheidszorg bij verkleining van het verplichte pakket, mee voor de realisering van de uitgavennorm? Wordt op deze manier de begrotingsdiscipline voor de burger niet ervaren als een sigaar uit eigen doos?*

In de brief van 20 maart 1995 (TK 1994–1995, 24 124, nrs. 1–2) over de kostenbeheersing in de zorgsector is opgemerkt dat de budgetdiscipline dient te sporen met hetgeen waarvoor de overheid zich verantwoordelijk acht: het pakket verstrekkingen waarvan de overheid er direct voor zorg draagt dat het voor eenieder toegankelijk moet zijn. Uitdunning van dit pakket heeft als consequentie dat de omvang van de door de overheid te beheersen kosten afneemt. Het ligt in de rede dit als een relevante maatregel te beschouwen in het kader van de budgetdiscipline.

40

*Hoe hebben de ruilvoeten, zijnde de prijsverhoudingen tussen het BBP en de prijs van de uitgaven in de sector rijksoverheid, zorg, resp. sociale zekerheid, zich de laatste tien jaren ontwikkeld (zowel per sector als voor het totaal van de publieke uitgaven)?*

*Is hierdoor in de loop van de tijd een Baumol-effect opgetreden, in die zin dat de hogere prijsontwikkeling in de publieke sector heeft geleid tot een relatief achterblijven van de reële uitgaven in die sector?*

*Is het hanteren van de prijs van het BBP als deflator om te komen tot een reële uitgavennorm in plaats van de prijsontwikkeling in de sector zelf bedoeld om ook in de toekomst een Baumol-effect te bewerkstelligen?*

Voor een indicatie van de ontwikkeling van de ruilvoeten worden in onderstaande tabel de prijsmutaties in de sectoren sociale zekerheid en zorg, zoals gepubliceerd door het CPB, vergeleken met de prijsstijging van het BBP. De prijsmutatie van de sector rijksbegroting in enge zin is, voor de 1990–1995, benaderd conform de systematiek van de loon- en prijsbijstelling op de rijksbegroting. Bij de uitgaven voor rente, OS en EU-afrachten is de prijsmutatie van het BBP als deflator gehanteerd.



**Prijsmutaties BBP, rijk in enge zin, sociale zekerheid en zorg**

jaar	BBP	rijk in enge zin	sociale zekerheid	zorg
1986	0,1	n.b.	0,2	1,2
1987	-0,5	n.b.	-0,3	2,1
1988	1,2	n.b.	1,1	2,0
1989	1,2	n.b.	0,4	3,7
1990	2,3	2,6	3,0	2,8
1991	2,7	2,7	3,5	5,0
1992	2,6	2,5	3,6	3,3
1993	1,6	1,9	1,0	3,7
1994	1,8	1,6	-0,6	1,3
1995	2,1	1,6	-0,8	2,0

Bron: de cijfers voor de prijsmutatie van BBP, sociale zekerheid en zorg zijn afkomstig uit de MEV 1995.

Voor de sector sociale zekerheid kan niet gesproken worden over een Baumol-effect aangezien er in deze sector (afgezien van de relatief kleine post uitvoeringskosten) per definitie geen sprake kan zijn van een produktiviteitsontwikkeling.

Het hanteren van de prijs van het BBP is bedoeld om het in guldens gemeten uitgavenkader aan te passen aan afwijkingen in de algemene nominale ontwikkeling ten opzichte van het regeerakkoord. Het beoogt niet een Baumol-effect te bewerkstelligen. Bij de vaststelling van de taakstellingen in het regeerakkoord is rekening gehouden met de sectorspecifieke prijsontwikkelingen. Daarmee zijn sectorspecifieke afwijkingen van de algemene prijsontwikkeling verdisconteerd in het reële uitgavenkader. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de sector zorg, met dien verstande dat in het regeerakkoord wel een taakstellende verlaging – oplopend tot 0,4 mld in 1998 – is verdisconteerd. Na de vaststelling van het uitgavenkader bij Miljoenennota 1995 is enkel van belang dat de feitelijk optredende mutaties, ten opzichte van bij regeerakkoord voorziene nominale ontwikkeling, dienen te worden ingepast aan het voor de algemene nominale ontwikkeling aangepaste uitgavenkader.

41

*Vanwege achterblijvende produktiviteitsgroei in bijvoorbeeld de sectoren zorg, cultuur en onderwijs zijn, mede door de ziekte van Baumol, de prijsontwikkelingen in die sectoren onevenredig hoog en nemen deze sectoren een steeds groter aandeel van het nationale inkomen in. Accepteert de regering dat dit binnen het afgesproken kader voor de reële uitgaven een extra bezuinigingstaakstelling inhoudt? Of is er voor die sectoren een andere taakstelling?*

De zogeheten ziekte van Baumol in sectoren met een relatief lage produktiviteitsgroei leidt in de gewijzigde begrotingssystematiek niet automatisch tot een additionele ombuigingstaakstelling ten opzichte van het regeerakkoord. Het gaat bij de handhaving van het reële uitgaven-niveau zoals afgesproken bij regeerakkoord. Bij de onderbouwing van dit kader zijn de voor de diverse uitgavensectoren relevante prijsontwikkelingen in het totale nominale uitgavenkader ingepast. Bij de bepaling van de taakstellingen in het regeerakkoord en de vaststelling van het uitgavenkader is uitgegaan van de sectorspecifieke prijsontwikkelingen in de diverse sectoren. Waar het nu om gaat bij de handhaving van het reële uitgavenkader is dat de ten opzichte van het kader optredende feitelijke nominale mutaties worden ingepast in het voor mutaties in de algemene prijsontwikkeling aangepaste uitgavenplafond.

Het fenomeen van een hogere specifieke prijsontwikkeling in bepaalde sectoren ten opzichte van de algemene nominale ontwikkeling, zoals in de vraag wordt gesignaleerd, staat los van deze begrotingssystematiek. Ook

indien zou zijn besloten tot normering van het financieringstekort en de collectieve-lastendruk zou er sprake zijn van een druk op de volumeontwikkeling van bepaalde sectoren indien de specifieke prijsontwikkeling hoger zou zijn dan de algemene nominale ontwikkeling.

42

*Ondermijnt een reële uitgavennorm, die onafhankelijk is van de actuele groeivoet van de economie en uitgaat van een behoedzaam scenario, terwijl sommige uitgaven wel zijn gekoppeld aan de ontwikkeling van de economische groei, de begrotingsdiscipline?*

*Is dan niet een extra waarborg noodzakelijk om bijvoorbeeld extra vervuiling van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking te voorkomen. Is deze waarborg getroffen?*

46

*Is het mogelijk dat meevallende economische groei automatisch leidt tot extra structurele bezuinigingen, omdat posten als ontwikkelingssamenwerking, EU-uitgaven en in mindere mate de arbeidsvoorwaardenruimte gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van het BBP? Is dit een gewenste ontwikkeling?*

*Waar moeten deze bezuinigingen dan worden gevonden?*

Het reële uitgavenkader is gebaseerd op behoedzame uitgangspunten voor de economische ontwikkeling. Indien de feitelijke economische groei groter is dan de economische groei volgens de behoedzame uitgangspunten, dan zullen direct aan de economische groei gekoppelde uitgaven zoals ontwikkelingssamenwerking hoger uitvallen. Een hoger dan geraamde economische groei kan echter ook tot meevallers in de uitgavensfeer leiden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een geringer aantal uitkeringen, aan minder beroep op de IHS en aan lagere rentelasten vanwege lagere begrotingstekorten. Mutaties bij de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking als ook mutaties bij uitgaven waarbij sprake is van veel minder directe koppeling aan de economische groei zoals de EU-afrachten en de arbeidsvoorwaarden, zullen in het totale uitgavenkader moeten worden ingepast.

### **3. Stroomlijning van het begrotingsproces**

45

*Zal door de geïntegreerde besluitvorming over de begrotingsuitvoering voor het lopende jaar, en voor de begrotingsopstelling voor het komende jaar de Voorjaarsnota niet al veel stof uit de nog op te stellen Miljoenennota gaan bevatten?*

59

*Hoe wordt bij de geïntegreerde besluitvorming de splitsing gemaakt tussen begrotingsvoorstellen met meerjarige doorwerking die al in de Voorjaarsnota aan de Kamer worden voorgelegd en voorstellen die blijven liggen tot de ontwerp-begrotingen 1996?*

*Zal de samenhang tussen uitvoering lopende jaar en besluitvorming over het komende jaar niet zó groot worden, dat in feite bij Voorjaarsnota al een heel groot deel van de Miljoenennota naar buiten komt?*

De geïntegreerde besluitvorming zal niet tot gevolg hebben dat de Voorjaarsnota vooruitloopt op de nog op te stellen Miljoenennota. De besluitvorming op hoofdlijnen over de uitgavenkant van de begrotingsvoorbereiding in het voorjaar heeft een intern karakter en beoogt een zorgvuldige opstelling van de begrotingen en uitwerking van de te treffen maatregelen te bevorderen. In de Voorjaarsnota zullen uitsluitend uitvoeringsmutaties in het lopende jaar worden meegenomen met waar

relevant de technische doorwerking van deze uitvoeringsmutaties naar latere jaren. Dit laatste is overigens conform de situatie vóór de brief «begrotingsproces en -systematiek».

47

*Teneinde te vermijden dat latere macro-economische tegenvallers aan de uitgavenkant later in de zomer optreden, wordt ter compensatie van deze tegenvallers een taakstelling op een apart zichtbare aanvullende post geparkeerd. Wat heeft deze veiligheidsmarge voor consequenties voor het uitgavenplafond uit de Miljoenennota 1995? Betekent dit dat die ruimte alsnog gecreëerd dient te worden middels aanvullende bezuinigingen?*

48

*Is de veiligheidsmarge bedoeld als buffer voor tegenvallers? Hoe groot acht de regering een veilige omvang van deze marge gezien de ervaring van de afgelopen jaren?*

*Welke wijziging in het reglement van de ministerraad is aangebracht ter versterking van de positie van de Minister van Financiën om aanspraken van andere ministers op deze buffervoorraad af te kunnen slaan?*

*Wat gebeurt er met de veiligheidsmarge als deze niet hoeft te worden gebruikt?*

50

*Wanneer mogen ministeries hun claims leggen op deze financiële marge of worden er bezuinigingen geschrapt bij het uitblijven van dergelijke tegenvallers? Bij de vaststelling van de Miljoenennota of bij de Voorjaarsnota?*

*De aparte status van de zorgsector en de sociale zekerheid behoeft een eigen veiligheidsmarge. Aan welke marge wordt dan gedacht?*

58

*Hoe groot zal de veiligheidsmarge bij de rijksuitgaven en de niet-belastingontvangsten (tezamen het relevante uitgavenniveau van de rijksbegroting) zijn?*

*Betekent de veiligheidsmarge dat binnen het afgesproken uitgavenplafond uit de Miljoenennota 1995 nog aanvullende ruimte moet worden gecreëerd voor dit doel en er dus extra bezuinigingen nodig zijn?*

De wenselijkheid van een veiligheidsmarge bij de raming van de uitgaven heeft als oogmerk het vermijden dat lagere (d.w.z. na het voorjaar optredende) macro-economische ontwikkelingen en prognoses nopen tot het heropenen van de begrotingsafweging op hoofdlijnen. Daarbij speelt ook een rol dat in het voorjaar de realisatiegegevens over het afgelopen jaar ten aanzien van de sectoren sociale zekerheid en zorg voorlopig van karakter zijn.

Een exacte omvang van de veiligheidsmarge valt niet op voorhand aan te geven. Voorts is het niet per se noodzakelijk voor elke budgetdiscipline-sector een aparte veiligheidsmarge te hanteren. Het gaat er om dat er binnen het geheel van de rijksbegroting en de sociale fondsen een veiligheidsmarge van een zodanige omvang wordt gehanteerd, dat de kans op heropening van de besluitvorming als gevolg van nadere macro-economische ontwikkelingen en prognoses aanzienlijk wordt gereduceerd.

Blijkt bij de afronding van de begroting dat de veiligheidsmarge niet (volledig) hoeft te worden benut dan kan deze als «buffer» voor de begrotingsuitvoering worden gebruikt.

Het hanteren van een veiligheidsmarge ten opzichte van de uitgavenlijnen in de Miljoenennota 1995 heeft niet automatisch als consequentie dat die ruimte alsnog via aanvullende bezuinigingen dient te worden gecreëerd. Die ruimte kan ook worden gecreëerd door meevallers in de uitgavensfeer.

Ten slotte zij opgemerkt dat de gedachten rond een veiligheidsmarge niet gepaard hoeven te gaan met staatsrechtelijke wijzigingen of bijstellingen in het reglement van de ministerraad.

49

*Hoe groot zal de aanvullende post kunnen zijn bij tegenvallers groter dan de veiligheidsmarge?*

*Is deze aanvullende post relevant voor het financieringstekort?*

*Is deze aanvullende post te beschouwen als een niet-ingevulde bezuiniging en zo ja, wat is dan het aantrekkelijke van een dergelijke post in het kader van een stringent begrotingsbeleid?*

*Kan de regering een overzicht geven van alle andere aanvullende posten op de rijksbegroting? Wat zijn hun merites voor de begrotingsdiscipline en overweegt de regering deze verzameling te saneren?*

56

*Bij tegenvallers aan de uitgavenkant later in de zomer, die tot «een beperkte» overschrijding leiden, wordt ter compensatie een taakstelling op een aparte aanvullende post geparkeerd. Hoe groot mag zo'n «beperkte» overschrijding zijn?*

*Gaan budgettaire problematiek en compensatie op deze manier niet verder uiteen lopen?*

Een exacte omvang van de in de vraagstelling bedoelde taakstelling kan niet worden gegeven. Het gaat om een beperkte overschrijding van het reële uitgavenkader, ondanks de gehanteerde veiligheidsmarge, als gevolg van eventuele macrotegenvallers aan de uitgavenkant later in de zomer.

De betreffende aanvullende post is relevant voor het financieringstekort.

De betreffende taakstelling is te beschouwen als een nog niet ingevulde bezuiniging. De betreffende taakstelling zal worden betrokken bij het volgende centrale besluitvormingsmoment, i.c. het volgende voorjaar.

Voor de vraag omtrent de aanvullende posten, zie het antwoord op vraag 57. Conform de aldaar gehanteerde indeling staan hieronder de bestaande aanvullende posten genoemd (zie ook MN 1995 pag. 137 t/m 140):

- nominale aanvullende posten: loon- en prijsbijstelling, koppeling uitkeringen, nominale bijstelling AKW, indexering studiefinanciering en de indexering infrastructuurtoeslag motorrijtuigenbelasting;
- nog niet verdeelde bedragen: asielzoekers, wachtgeld, herstructureringsmiddelen, nader te bepalen/nader te verdelen;
- aanvullende posten GF/PF: accres Gemeentefonds, accres Provinciefonds.

51

*Welke nieuwe initiatieven worden er genomen om te voorkomen dat gegevens over de besluitvorming over de begrotingsvoorbereiding en begrotingsuitvoering voortijdig uitlekken in de media?*

*Acht de regering het mogelijk en wenselijk om, zodra dergelijke gegevens uitlekken, de Kamer onverwijld de onderliggende stukken naar de Kamer te sturen?*

Het komt inderdaad voor dat delen van de besluitvorming rond de begroting voortijdig lekken. Dit is overigens geen nieuw verschijnsel. Uit staatsrechtelijk oogpunt is dit ongepast en vanuit bestuurlijke overwegingen werkt dit verstorend. Alle inspanningen dienen er op gericht te zijn de begroting in zijn geheel op Prinsjesdag te presenteren, om te voorkomen dat op Prinsjesdag in de Troonrede een reeds bekend beleidsprogramma wordt gepresenteerd.

52

*Welke consequenties heeft de gewijzigde besluitvormingsprocedure voor de begrotingsvoorbereiding voor de mogelijkheden om een evenwichtig inkomensbeleid vorm te geven?*

Zoals in de brief over het begrotingsproces en -systematiek aangegeven, wordt over de inkomstenkant van de begroting (incl. de sociale fondsen) in augustus aan de hand van de meest recente macro-economische inzichten besloten. Onderdeel van die besluitvorming is tevens de invloed van de vaststelling van de belastingtarieven en premies voor de sociale fondsen op het inkomensbeeld. De gewijzigde besluitvormingsprocedure voor de begrotingsvoorbereiding beperkt dus niet de mogelijkheden tot het vormgeven aan een evenwichtig inkomensbeleid.

53

*Is het wel verstandig om het besluitvormingsmoment over de begrotingsvoorbereiding te leggen vóór het moment dat realisatiegegevens van de sectoren zorg en sociale zekerheid redelijk compleet zijn? Dreigt hierdoor niet het gevaar dat juist voor deze toch al kwetsbare sectoren beeldvorming en draagvlak zullen verslechteren omdat er regelmatige «nieuwe» tegenvallers (ook na besluitvormingsmomenten) aan het licht komen?*

In het algemeen geldt dat besluitvorming over de uitgaven in het voorjaar het voordeel heeft dat maatregelen tijdig kunnen worden voorbereid en wetgeving tijdig in gang kan worden gezet. Een complicatie hierbij is thans dat de realisatiegegevens over het afgelopen jaar ten aanzien van de sociale zekerheid en de zorg nog lacunes vertonen. Mede daarom is het van belang bij de besluitvorming over de uitgaven in het voorjaar een veiligheidsmarge in acht te nemen.

Voorts kan worden opgemerkt dat de inzet is om in de komende jaren de informatievoorziening met betrekking tot de sociale zekerheid en de zorg zodanig te verbeteren en versnellen, dat realisatiegegevens voor deze twee sectoren in het voorjaar zo compleet mogelijk zijn.

54

*Voor de kabinetsperiode 1995–1998 geldt het behoedzame groei-scenario. Op welk moment in het begrotingsproces wordt overgestapt op inmiddels bijgestelde groeiramingen? Welke raming zal dan worden gebruikt (uit CEP of MEV)?*

*Welke gedragslijn heeft de regering daarover afgesproken?*

In het begrotingsproces wordt gebruik gemaakt van de meest recente inzichten uit het Centraal Economisch Plan (CEP) en de Macro-Economische Verkenningen (MEV) van het Centraal Plan Bureau.

In het voorbereidingsproces voor de begroting wordt gebruik gemaakt van de voorlopige ramingen uit het in april verschijnende CEP. In de Miljoenennota wordt gewerkt met de ramingen uit de MEV, die eveneens in september verschijnt.

*Wordt in de toekomst de zogeheten Hangpuntenbrief overbodig of komt deze bij verslechtingen van «grotere omvang» toch weer terug? Wat verstaat de regering onder «grotere omvang»?*

Het centrale besluitvormingsmoment over de uitgaven en niet-belastingontvangsten vindt plaats in het voorjaar op basis van de Kaderbrief. De zogeheten Hangpuntenbrief wordt hiermee in beginsel overbodig. Wel zal de Minister van Financiën verslag doen aan de Raad van het door hem gevoerde bilaterale overleg met betrekking tot de (invulling van de) afzonderlijke begrotingen. Hieruit kunnen nadere beslispunten voor de ministerraad voortvloeien. Mocht er na de Kaderbrief sprake zijn van macro-economische tegenvallers aan de uitgavenkant, dan is de lijn dat eerst een te hanteren veiligheidsmarge zal worden aangesproken. Zou er dan nog een beperkte overschrijding van het reële uitgavenkader resteren, dan wordt in eerste instantie een taakstelling op een apart zichtbare aanvullende post in de Miljoenennota geparkeerd. Bij het eerstvolgend centrale besluitvormingsmoment zal een dergelijke taakstelling, gelet op de dan blijvende nieuwe inzichten tot een oplossing worden gebracht. Indien het totaalbeeld dit noodzakelijk maakt, vindt alsnog nieuwe besluitvorming plaats. Hier kan bijvoorbeeld sprake van zijn als het tekortplafond dreigt te worden overschreden, en/of als de overschrijding van de ijklijn van dien aard is dat het treffen van maatregelen geen uitstel vergt.

*Kan de regering het nut van het sterk groeiende aantal aanvullende (staart-) posten beargumenteren?*

*Is als gevolg van het toenemen van het beleidsmatige karakter en het groeiend financiële belang van deze posten geen sprake van (sluipende) uitholling van het parlementaire budgetrecht?*

*Zou het geen aanbeveling verdienen alle aanvullende posten op een afzonderlijk begrotingshoofdstuk onder te brengen en als zodanig aan autorisatie door de Kamer te onderwerpen?*

Aanvullende posten vervullen een specifieke functie, namelijk dat bedragen die (nog) niet aan afzonderlijke begrotingen zijn toe te delen, toch reeds ter kennis van de Staten-Generaal worden gebracht, zodat de Staten-Generaal die informatie kan betrekken bij de oordeelsvorming respectievelijk bij de autorisatie van begrotingen. Uiteindelijk zullen aanvullende posten in het algemeen tot verdeling komen, hetgeen dan gepaard gaat met suppletore toevoegingen aan de begrotingen, welke ter autorisatie aan de Staten-Generaal worden voorgelegd. Dit moge duidelijk maken dat aanvullende posten geenszins het autorisatierecht van de Staten-Generaal uithollen, maar dit juist ondersteunen.

Ter toelichting nog het volgende. Een fors deel van de aanvullende posten betreft nominale mutaties. Tot voor kort werden deze posten meer geaggregeerd opgenomen onder loon- en prijsbijstelling. De toegenomen uitsplitsing doet wellicht het misverstand rijzen alsof er meer zaken op aanvullende posten worden verwerkt; in werkelijkheid is er slechts sprake van een uitgebreidere specificatie en informatieverschaffing. Voor een ander deel bevatten de aanvullende posten gelden waarvan de verdeling nog onderwerp van besluitvorming moet zijn, zoals de intensiveringsclusters uit het regeerakkoord.

De suggestie om alle aanvullende posten op een afzonderlijke begroting samen te brengen en als zodanig aan autorisatie te onderwerpen, is niet zinvol, gelet op het hiervoor gestelde. Zo'n gedachte verhoudt zich ook niet goed tot de Comptabiliteitswet, die stelt dat één minister verantwoor-

delijk is voor het beheer van een begroting. De crux bij aanvullende posten is nu juist dat het gaat om uitgaven, die nog verdeeld moeten worden over diverse begrotingen en waarvan het beheer dus niet aan één minister kan worden opgedragen.

60

*Waarom wordt gesteld dat de begrotingsvoorbereiding over uitgaven in het voorjaar een louter intern karakter heeft?*

De begrotingsvoorbereiding over de uitgaven in het voorjaar heeft in die zin een intern karakter dat deze vervolgens door de regering nader moet worden uitgewerkt in de ontwerp-begrotingen alvorens de Staten-Generaal, zoals gebruikelijk, op Prinsjesdag worden geïnformeerd over de begrotingsvoorstellen voor het nieuwe jaar.

61

*Wanneer ontstaat duidelijkheid over de mogelijkheid de inkomstenkant definitief te regelen in augustus?*

Conform de voornemens in de brief Begrotingsproces en -systematiek, zal het kabinet jaarlijks in augustus een besluit nemen over de belasting-tarieven en de premies voor het volgende jaar, met inachtneming van alle op dat moment beschikbare informatie en voornemens. De feitelijke vaststelling van de premiepercentages zal, in beginsel conform de augustus-besluitvorming, aan het eind van het jaar plaatsvinden.

**1. Inleiding**

62

*In hoeverre is de nieuwe definitie voor het beleidsrelevante financieringstekort een eerste stap op weg naar een baten-lastenstelsel? Als dit zo is, waarom kan dan niet meteen een begin worden gemaakt met een baten-lastenstelsel?*

De definiëring van het beleidsrelevante financieringstekort is bedoeld om de toetsing van het tekort aan het tekortplafond niet te laten beïnvloeden door allerlei maatregelen met incidentele effecten op het uitgavenniveau zoals de verkoop van staatsdeelnemingen en kasverschuivingen. Dat staat los van de eventuele invoering van een baten-lastenstelsel.

**2. Definitie van het beleidsrelevante financieringstekort**

63

*Is de betekenis van de introductie van het beleidsrelevante financieringstekort niet dat er naast een technische herformulering van de plafondwaarden uit het regeerakkoord ook een feitelijke aanscherping van de tekortdoelstelling wordt voorgesteld? Of geldt dit alleen maar voor het jaar 1996?*

Het beleidsrelevante financieringstekort is niet meer dan een aanpassing van het financieringstekort conform definitie regeerakkoord opdat incidentele elementen zoals niet-belastingontvangsten van verkoop staatsdeelnemingen geen invloed hebben op het binnen het plafond blijven van het tekort en er een aansluiting tot stand wordt gebracht tussen de definitie van het reële uitgavenkader en de tekortdefinitie. Er is geen sprake van een aanscherping van de tekortdoelstelling, maar van een, gegeven het thans voorgenomen beleid, beleidsmatig volstrekt neutrale herdefiniëring. (In budgettaire nota's zal overigens voor de volledigheid ook het financieringstekort conform definitie regeerakkoord worden opgenomen).

64

*Kan in een tabel worden weergegeven hoe de aansluiting is tussen het feitelijk financieringstekort enerzijds en het financieringstekort c.f. regeerakkoord respectievelijk het EMU-tekort anderzijds? Kan eveneens in een tabel worden aangegeven hoe het beleidsrelevante financieringstekort aansluit op het EMU-tekort?*

In onderstaande tabellen wordt voor het jaar 1995 de aansluiting gegeven tussen het feitelijk financieringstekort en het financieringstekort c.f. definitie regeerakkoord respectievelijk het EMU-tekort ten tijde van de Miljoenennota 1995.



**Tabel 1 Aansluiting feitelijk FT MN 1995 en FT conform definitie RA**

I. Feitelijk financieringstekort MN 1995 (idem in % BBP)	28 919 (4,6%)
II. Verschillen:	
a. VAW/Balansverkorting VROM	- 9 047
b. Debudgettering	643
c. Studieleningen	- 570
d. FES-saldo	- 954
e. Correctie besluitvorming Voorjaarsnota 1993	- 350
III. Financieringstekort conform definitie RA (idem in % BBP)	18 642 (3,0%)

**Tabel 2 Aansluiting feitelijk FT MN 1995 en EMU-tekort**

I. Feitelijk financieringstekort rijk MN 1995 (idem in % BBP)	28 919 (4,6%)
II. Verschillen:	
a. Financiële transacties	- 6 812
b. Derdenrekening	13
c. Kas-transactieverschillen	2 395
d. Vorderingstekort OPL	- 2 120
e. Vorderingstekort sociale fondsen	590
III. EMU-tekort (= Vorderingstekort coll. sector) (idem in % BBP)	22 985 (3,7%)

De aansluiting tussen het beleidsrelevante tekort en het EMU-tekort is als volgt (1995, stand Miljoenennota 1995):

**Tabel 3 Aansluiting beleidsrelevant FT MN 1995 en EMU-tekort**

I. Beleidsrelevant financieringstekort (idem in % BBP)	24 700 (3,9%)
II. Verschillen:	
a. Debudgettering	- 643
b. Verkoop scholen <sup>1</sup>	- 250
c. Versnelde belastinginning	- 625
d. EMU-relevant deel balansverkorting VROM <sup>2</sup>	1 243
e. Netto-kredietverlening	216
f. FES-buffer <sup>3</sup>	- 125
g. Vorderingstekort OPL	- 2 120
h. Vorderingstekort sociale fondsen	590
III. EMU-tekort (= Vorderingstekort coll. sector) (idem in % BBP)	22 985 (3,7%)

<sup>1</sup> In de Nationale Rekeningen van het CBS wordt de verkoop van schoolgebouwen gezien als een desinvestering en daarmee is deze incidentele post relevant voor het EMU-tekort.

<sup>2</sup> Het merendeel van de uitgaven en ontvangsten in 1995 in het kader van de balansverkorting VROM betreft financiële transacties, die niet meetellen voor het EMU-tekort. De uitgaven in 1995 voor specifiek flankerend beleid en de door het Rijk in 1995 te ontvangen transitorische rente vormen echter geen financiële transacties en tellen wel mee voor het EMU-tekort.

<sup>3</sup> In het FES wordt een reserve ten bedrage van 25% van de extra aardgasbaten opgebouwd, waarmee tegenvallers bij deze ontvangsten kunnen worden opgevangen. Het opbouwen van deze reserve leidt tot een positieve mutatie in het FES-saldo, welke niet-relevant is voor het beleidsrelevante financieringstekort, maar die wel tot uitdrukking komt in het feitelijke financieringstekort en het EMU-tekort.

65

*Is het hanteren van drie soorten financieringstekort niet vragen om ondoorzichtigheid en een uitnodiging tot manipulatie?*

*Waarom heeft de regering geen einde gemaakt aan de stammenoorlog tussen het CPB en het Ministerie van Financiën inzake de definiëring van het financieringstekort?*

*De veelheid aan kengetallen met betrekking tot het financieringstekort is onderhand zo complex dat het mogelijkheden begint te bieden tot manipulaties. Is het voor zowel de interne als externe communicatie en verantwoording niet beter om het EMU-tekort te gebruiken als uitgangspunt voor het financieringstekort?*

Naast het feitelijk financieringstekort, dat het feitelijke te financieren financieringssaldo van het Rijk weergeeft, zal gebruik worden gemaakt van het beleidsrelevante financieringstekort en het EMU-tekort.

De vervanging van het financieringstekort conform de definitie van het regeerakkoord door het beleidsrelevante financieringstekort is juist bedoeld om de doorzichtigheid van het beleid te bevorderen. Bij het beleidsrelevante financieringstekort blijven immers allerlei incidentele factoren zoals de verkoop van staatsdeelnemingen, de derdenrekening en kasschuiven buiten beschouwing. Ook het CPB publiceert het beleidsrelevante financieringstekort (c.f. kabinetsdefinitie). Het CPB publiceert ook een geschoond financieringstekort, dat gelijk is aan het beleidsrelevante financieringstekort plus de studieleningen en plus het Fes-saldo (zolang dit niet positief is). Wanneer het Fes-saldo positief is, zoals thans in 1995 het geval is, resteert nog slechts één verschil tussen het kabinet en het CPB t.w. de studieleningen. Ten opzichte van de situatie in het verleden is dit een vooruitgang.

Hiernaast bestaat het EMU-tekort dat het vorderingstekort van de gehele collectieve sector (Rijk, sociale fondsen en overige publiekrechtelijke lichamen) weergeeft. In de communicatie met de Europese Commissie en met andere EU-lidstaten is het EMU-tekort de relevante tekortgrootheid, zoals overeengekomen in het Verdrag van Maastricht. Voor het nationale beleid is gekozen voor het (beleidsrelevante) tekort van het Rijk, vanwege beheerstechnische redenen en omdat dit begrip directer aansluit bij het beleid van staatsschuldbeheersing.

Overigens zij vermeld dat het nieuwe beleidsrelevante tekort beter aansluit bij het EMU-tekort dan het genormeerde tekort, doordat zowel het beleidsrelevante tekort als in het EMU-tekort incidentele financiële transacties geen rol spelen.

66

*Kan nog eens toegelicht worden waarom de uitgaven en ontvangsten in verband met studieleningen geen onderdeel uitmaken van het reële uitgavenkader respectievelijk relevante financieringstekort, terwijl de omvang van die post alleen maar groeit?*

Het vorige kabinet heeft in 1991 besloten om de met ingang van 1992 te verstrekken studieleningen en te ontvangen aflossingen van die leningen niet langer te rekenen tot het genormeerde financieringstekort. Deze beleidslijn is in het regeerakkoord niet gewijzigd.

67

*Heeft de herdefiniëring van het financieringstekort tot beleidsrelevant financieringstekort enig gevolg voor het uitgavenkader? Zo ja, welk?*

In beleidsmatige zin dient deze vraag ontkennend beantwoord te worden: er ontstaat geen (nadere) uitgavenproblematiek als gevolg van bedoelde herdefiniëring. In technische zin dient de vraag juist bevestigd beantwoord te worden: ten opzichte van het uitgavenkader, zoals gepubliceerd in de Miljoenennota 1995, is het uitgavenkader op een tweetal punten aangepast als gevolg van de definitie van het beleidsrelevante financieringstekort. Deze twee punten zijn:

1. agio-ontvangsten en disagio-uitgaven;
2. aankopen van staatsbezit.

Beide posten zijn niet relevant voor het beleidsrelevante financieringsstekort noch voor het uitgavenkader.

68

*Is het waar dat het hanteren van het begrip beleidsrelevant financieringstekort geen wijziging brengt in de norm van 2,7% BBP in 1998 zoals genoemd op p. 17 van het regeerakkoord?*

Ja. De factoren die in eerdere jaren (1994 t/m 1996) betekenende verschillen veroorzaken doen zich in de ramingen voor 1997 en 1998 niet voor.

#### **4. Aansluiting met definitie conform regeerakkoord**

69

*In het regeerakkoord zijn duidelijke afspraken gemaakt over de verdeling van verdere groeimeevallers nadat de afgesproken norm van 2,7 % (plus f 100 miljoen voor het Ministerie van Justitie) bereikt is. Hoe zou het tijdstip waarop deze afspraken in werking treden zich wijzigen als overgestapt wordt op het beleidsrelevante financieringstekort? Zou dit een discussie over de groeimeevallers vertragen?*

De afspraken in het regeerakkoord over aanwending van eventuele meevallers als gevolg van een hoger dan geraamde economische groei worden niet beïnvloed door een aanpassing van de tekortdefinitie. Er is derhalve geen sprake van vertraging of versnelling van het inwerking treden van afspraken uit het regeerakkoord.

70

*Tot welke extra (structurele) taakstellingen in 1996 en daarna, uitgedrukt in guldens, leidt de introductie van het beleidsrelevante financieringstekort ten opzichte van de taakstellingen uit regeerakkoord en Miljoenennota 1995?*

Het hanteren van het beleidsrelevante financieringstekort in plaats van het financieringstekort conform definitie regeerakkoord leidt niet tot extra taakstellingen ten opzichte van het regeerakkoord of de Miljoenennota 1995.