

Vergaderjaar 1994–1995

23 900

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 31

¹ 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) en 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) en Verbugt (VVD).

² 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, 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) en Van Walsem (D66). Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hofstra (VVD), Van Hoof (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Van de Camp (CDA), Van Zijl (PvdA), Liemburg (PvdA), Boers-Wijnberg (CDA), Crone (PvdA), Verkerk, Rosenmöller (GroenLinks), Assen (CDA), M. M. H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (Unie 55+), Voûte-Droste (VVD), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD) en Van Nieuwenhoven (PvdA).

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 15 juni 1995

De algemene commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Financiën² hebben op 11 mei 1995 overleg gepleegd met minister Zalm van Financiën over diens **brief d.d. 2 maart 1995 over het begrotingsproces en de begrotingssystematiek** (23 900, nr. 21 herdruk).

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **De Korte** (VVD) zag het in de brief van 2 maart uiteengezette beleid als een volgende stap op de lange weg naar een trendmatiger begrotingsbeleid. Waarom wordt dit beleid niet als zodanig in de brief omschreven? Samen met de afspraken in het regeerakkoord maakt hantering van het reële uitgavenkader het begrotingsbeleid minder hectisch. Hoe oordeelt de minister over de door prof. Stevens geuite kritiek dat de rol van het BBP-prijspeil in de definiëring van het reële uitgavenkader noodzaakt tot veel aanpassingen? Persoonlijk ging hij ervan uit dat aan deze aanpassingen niet is te ontkomen en dat het daarom goed is dat in de brief van 2 maart is aangegeven op welke momenten die kunnen worden verwerkt. Toepassing van het reële uitgavenkader leidt tot aanpassing van de regels budgetdiscipline. Hierover moet zo snel mogelijk duidelijkheid zijn. Waarom kan die pas worden geboden in de Miljoenennota voor 1996?

De heer De Korte waarschuwde dat intertemporele compensatie nooit mag ontaarden in een vlucht naar voren. Om opvolgende kabinetten niet met negatieve erfenis op te zadelen moet toepassing van dit mechanisme beslist beperkt blijven tot één kabinetsperiode. Hoe ziet de minister dit? Voldoen de afspraken over de ombuigingen op de begroting van OCenW aan dit criterium? Met verruiming van de eindejaarsmarge stemde hij in. Betekent toepassing van de in dit verband beschreven systematiek dat in feite eenmalig het beleidsrelevant financieringstekort wordt verlaagd met 0,75%? Waarvoor is de aanvullende post nodig? Het grote aantal aanvullende posten baarde hem zorgen, ondanks de geruststelling dat een en ander wordt rechtgetrokken in suppletore begrotingen. Deze begrotingen (die veelal worden beschouwd als mosterd na de maaltijd)

leiden niet tot echte afwegingen. Beter zou het zijn om de aanvullende posten in een aparte begroting (IX-C) onder te brengen. In dit hoofdstuk zou ook de besteding (op voorwaarde van adequate ombuiging) van de 4 mld. intensiveringen kunnen worden verwerkt.

De heer De Korte zette vraagtekens bij het kabinetsbesluit betreffende de koppeling, omdat thans nog niet wordt voldaan aan het IA-vereiste. De inkomensontwikkeling komt pas in augustus ter sprake en ook is er sprake van een hogere dan geraamde looneis van de vakbonden. Hij deelde mede dat zijn fractie gezien de afspraken in het regeerakkoord en hantering van het reële uitgavenkader hoe dan ook wenst vast te houden aan gemiddeld 50% koppeling in de periode 1996–1998. Omdat het regeerakkoord bovengeschied is aan bestaande wetgeving had hij er geen moeite mee om desnoods de Koppelingswet te wijzigen om het gestelde doel te bereiken. In verband met de hantering van de ijklijn voor arbeidsvoorwaarden vroeg hij of een van de raming in de Miljoenennota 1995 afwijkende stijging van de ambtenarensalarissen en de mutatie BBP-prijs automatisch leiden tot verkleining van het aantal ambtenaren. In het verlengde hiervan vroeg hij ook of hogere dan geraamde uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking (OS) en de Europese Unie (EU) leiden tot bezuinigingen elders. De suggestie van het kabinet om dit te compenseren met meevallers in de ramingen vond hij niet reëel, omdat reeds van diverse kanten te kennen is gegeven dat men die voor andere doelen wil aanwenden. Is de ijklijn voor de zorgsector inmiddels op orde? Welk gevaar is er dat tot verkleining van het voor iedereen toegankelijk pakket wordt besloten, alleen maar om te voldoen aan de regels budgetdiscipline en het reële uitgavenkader? Uit de voorhanden zijnde stukken maakte hij op dat het FES zich zo langzamerhand ontwikkeld heeft tot een zeer onoverzichtelijk geheel. Hij vond het niet logisch dat intertemporele verschillen tussen uitgaven en ontvangsten bij het FES anders worden behandeld dan bij het Infrafonds. Dit deed hem ervoor pleiten om zo snel mogelijk over te gaan tot het instellen van een kapitaaldienst. Dat leidt automatisch tot een betere presentatie van het netto staatsvermogen. Welke voorbereidingen worden hiertoe conform het regeerakkoord getroffen? Is het voornemen om bij de besluitvorming over de begrotingsvoorbereiding een zekere veiligheidsmarge in acht te nemen eigenlijk geen herhaling van de discussies die jaren geleden al werden gevoerd over invoering van een post Onvoorzien? Zo'n marge is vooral van belang in een neergaande conjunctuur. Hoe is de omvang te bepalen van tegenvallers die zich voordoen tussen Kaderbrief en invulling van de begroting?

De heer De Korte waarschuwde voor verwarring die kan ontstaan door hantering van verschillende definities van het financieringstekort. Zou het, gezien de vereisten in EU-verband, niet beter zijn om uit te gaan van de definitie van het EMU-tekort? Het verschil tussen de door het CPB en het kabinet gehanteerde definities van het beleidsrelevante financieringstekort is niet zo klein als het lijkt, omdat de omvang van studieleningen in de toekomst alleen maar zal toenemen. Daarom pleitte hij ervoor om ook dit verschil weg te nemen. Het argument dat het kabinet in deze de beleidslijn van het vorige kabinet doortrekt, vond hij in dit verband nogal mager.

De heer **De Jong** (CDA) oordeelde in grote lijnen positief over de in de brief van 2 maart uiteengezette beleidslijn. Hierbij tekende hij aan dat een trendmatig begrotingsbeleid een lager financieringstekort vereist dan de in het regeerakkoord aangeduide 2,7%. Daartoe moet het in de buurt van 1,5% liggen. Om dit te bereiken moeten eventuele extra meevallers worden besteed aan schuldvermindering. Verder wees hij erop dat het nu voorgestelde beleid goed uitvoerbaar is in een tijd waarin de conjunctuur mee zit en de Minister van Financiën de onvoorwaardelijke steun heeft van de minister-president. Het is de vraag wat ervan overblijft als dit niet

het geval is. Vraagt het nu voorgestelde beleid niet om opwaardering van de positie van de Minister van Financiën via aanpassing van het reglement van orde van de ministerraad?

Bij de hantering van het reële uitgavenkader verwachtte de heer De Jong problemen als gevolg van het verschil tussen de prijsontwikkeling van het BNP en de specifieke prijsontwikkelingen van overheidsuitgaven. Het best komt dit tot uitdrukking bij de koppeling. In het regeerakkoord is op technische gronden uitgegaan van een halve koppeling als nominale groeicomponent voor de uitkeringen. Het kan echter voorkomen dat de criteria uit de Koppelingswet verplichten tot een volledige koppeling. Voor 1996 duidt de CEP daar ook op. Als de loonmatiging doorzet en in de jaren daarna ook moet worden gekoppeld, zal er extra moeten worden bezuinigd om het reële uitgavenkader te handhaven. Hoe wordt dit opgevangen? Was het gezien de bepalingen van de Koppelingswet wel zo verstandig om in het regeerakkoord uit te gaan van een halve koppeling, of is de minister eventueel bereid om op wijziging van deze wet aan te dringen?

De heer De Jong stemde in met vergroting van de eindejaarsmarge. Hij pleitte ervoor om de werking hiervan aan het eind van de kabinetsperiode te evalueren. Voor het terugdringen van de hectiek in het begrotingsproces is intertemporele compensatie een goed instrument, maar in potentie is het gebruik ervan gevaarlijk. Het naar achteren schuiven van noodzakelijke bezuinigingen kan leiden tot botsingen met de politieke «business-cycle» die leert dat juist aan het eind van de kabinetsperiode (als de verkiezingen voor de deur staan) de budgetdiscipline onder grote druk staat. Ook moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat een kabinet tussentijds ten val komt. Een volgend kabinet krijgt dan automatisch een negatieve erfenis.

Met het buiten beschouwing laten van positieve saldi in het FES en op de derdenrekening bij de berekening van het financieringstekort stemde de heer De Jong eveneens in. Overigens vond hij dat het FES als gevolg van de verwatering aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde, steeds meer het beeld van een normale begroting begint te vertonen. Waarom het dan nog een fonds moet blijven, was hem niet duidelijk. Verder vond ook hij dat er te veel definities van het financieringstekort in omloop zijn. In dit verband herinnerde hij aan de felle filippica die de heer Zalm als directeur van het CPB hield over het buiten het financieringstekort houden van debutgetters zoals studieleningen. Zo nodig was hij bereid om de huidige Minister van Financiën te helpen om aan deze lijn vast te houden. Of is hij inmiddels bekeerd tot de opvatting dat studieleningen eigenlijk geen echte debudgettering zijn? Als dat zo is, wordt de deur opengezet voor totale verloedering van het financieringstekort. Ook hij vond het niet sterk om het buiten het financieringstekort houden van deze leningen te verdedigen met een beroep op het beleid van het vorige kabinet. Het verzet dat zijn fractie daartegen voerde, zal worden voortgezet tegenover dit kabinet. Daarnaast vroeg hij aandacht voor de definitie van de collectieve-lastendruk (CLD). Als lid van de Studiegroep begrotingsruimte pleitte de huidige Minister van Financiën er destijds voor om nominale premies in de verplichte ziektekostenverzekering en de WTZ-premies te beschouwen als collectieve lasten. Huldigt de minister deze opvatting nog steeds?

De invulling die wordt gegeven aan het reële uitgavenkader en hetgeen hierover in het regeerakkoord is opgemerkt, maken belastinguitgaven belangrijker. Bezwaar is, dat deze uitgaven zich gemakkelijk onttrekken aan de controle door het parlement. Daarom vroeg de heer De Jong om standaard een samenvattend overzicht van belastinguitgaven in de Miljoenennota op te nemen. Ook vroeg hij om daarbij in te gaan op de bedrijfseconomische of beleidsinhoudelijke ratio achter eventuele kasschuiven.

De heer De Jong herinnerde eraan dat minister Kok destijds huiverig reageerde op een voorstel van de heer Terpstra om in de begroting een veiligheidsmarge in te bouwen voor het opvangen van tegenvallers. Dit zou leiden tot verslapping van de begrotingsdiscipline. Is dat gevaar bij het huidige voorstel afwezig? Kan het er niet toe leiden dat te veel van de discussie op Prinsjesdag wordt verschoven naar de behandeling van de Voorjaarsnota? Hij betreurde het dat de nieuwe regels budgetdiscipline nog niet zijn beschreven. Moet daarvoor echt op de Miljoenennota 1996 worden gewacht? Ten slotte vond hij de wijze waarop in de brief van 2 maart uitvoering wordt gegeven aan passages in het regeerakkoord over de introductie van een kapitaaldienst, teleurstellend. Is het kabinet nog echt serieus van plan om hier werk van te maken?

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) was eveneens content met de keuze van het kabinet voor het voeren van een meer trendmatig begrotingsbeleid. Uit de brief van 2 maart maakte hij op dat in principe wordt uitgegaan van een hard reëel uitgavenkader en dat overschrijdingen van het plafond leiden tot verhoging van belastingen of verlaging van uitgaven. In dit verband herinnerde hij aan de afwegingsruimte bij de besteding van meevallers die ingevolge het regeerakkoord ontstaat als het financieringstekort is gereduceerd tot 2,7%. Uit persberichten begreep hij dat voor 1996 geen structurele meevallers meer worden verwacht, maar dat deze (mochten ze zich toch nog voordoen) geheel ten goede komen aan reductie van het financieringstekort. Is deze afspraak inderdaad gemaakt en zo ja, hoe denkt de minister daarover?

Met vergroting van de eindejaarsmarge en met behandeling van kleine overschrijdingen van het reële uitgavenkader in het voorjaar stemde de heer Van der Ploeg in. Voor grote overschrijdingen kan het best aanpassing volgen in augustus van enig jaar. Volgens de brief moet intertemporele compensatie in beginsel tot één kabinetsperiode beperkt blijven. Die periode kan dus overschreden worden. Onder welke omstandigheden is dit mogelijk en welke criteria worden daarbij gehanteerd? Zijn hier al voorbeelden van te geven? Is hiervan sprake in verband met de bezuinigingen op het hoger onderwijs?

Introductie van de definitie van het beleidsrelevante financieringstekort juichte de heer Van der Ploeg toe. Daarmee kan minder gemakkelijk worden gesjoemeld dan met de tot nu toe gebruikelijke definities en bovendien is het een eerste stap in de richting van een kapitaalrekening of baten-lastenstelsel. Hierbij tekende hij aan dat voor zijn fractie politiek gezien de afspraken gelden die zijn gemaakt over het feitelijke financieringstekort en over de in dat verband in het regeerakkoord neergelegde plafonds. Loopt het beleidsrelevante financieringstekort hiermee volledig parallel? Hij had er geen behoefte aan om het uitgavenkader of het plafond voor het financieringstekort verder dicht te spijkeren dan in het regeerakkoord is vastgelegd. Kan de minister verzekeren dat de brief van 2 maart daar niet toe strekt? Bij eventuele introductie van een kapitaalrekening moet in het oog worden gehouden dat hiervoor alleen investeringen in aanmerking mogen komen die een rendement hebben dat minimaal overeenkomt met de marktrente.

Kosten van de koppeling vallen in principe onder het uitgavenkader, maar toch zag de heer Van der Ploeg op dit punt enige marge. Hij ging ervan uit dat in het regeerakkoord om technische redenen een afspraak is gemaakt over de halve koppeling. Als tijdens de kabinetsperiode voor meer dan de helft wordt gekoppeld zou toepassing van het reële uitgavenkader tot gevolg kunnen hebben dat elders moet worden bezuinigd, tenzij er een meevaller is in de uitgaven van de sociale fondsen. Mocht die er echter niet zijn, terwijl de Koppelingswet wel volledige koppeling vereist, dan zullen hiervoor ondanks het reële uitgavenkader meer middelen beschikbaar moeten worden gesteld. Op dit punt achtte hij de Koppelingswet bovengeschiedt aan de afspraken die om

technische redenen in het regeerakkoord zijn gemaakt. Hoe denkt de minister hierover? Hij nam kennis van de interruptie van de heer De Korte dat zo'n opstelling ertoe leidt dat de ijklijn wordt doorbroken en de door de coalitiepartijen onderschreven bezuinigingsdoelstelling wordt losgelaten.

Met enige zorg bezag de heer Van der Ploeg de neiging om bezuinigingen te compenseren door het bieden van fiscale faciliteiten. In feite komt dit veelal neer op een verschuiving van directe naar indirecte subsidiëring. In sommige gevallen kan het goed werken, maar soms is het echt ongewenst. Zo kan er een denivellerend effect van uitgaan. Kan de nu voorgestelde begrotingssystematiek leiden tot dit soort ongewenste effecten? Onder welke voorwaarden zijn directe subsidies te prefereren boven fiscale faciliteiten?

De heer Van der Ploeg sloot zich aan bij de vraag van de heer De Korte naar de gevolgen van overschrijding van het reële uitgavenkader door een onverwacht hoge stijging van de ambtenarensalarissen. Wordt er dan gekort op arbeidsvoorwaarden of aantallen ambtenaren, of kan ook elders worden gecompenseerd? Voorziet de minister grote problemen bij het halen van de taakstelling op dit punt? Het baarde hem zorgen dat uitgaven voor OS en de EU (die zijn gekoppeld aan de groei van het nationaal inkomen) in het reële uitgavenkader worden ingepast. Omdat voor de groei is uitgegaan van behoedzame uitgangspunten is de kans groot dat de meevallende conjunctuur leidt tot overschrijdingen op deze posten. Aanvaardt de regering dit (onbedoelde) neveneffect? Wil de minister er bij zijn Europese collega's op aandringen om begrotingssystematieken beter op elkaar af te stemmen? In antwoord op vraag 52 (23 900, nr. 23) wordt gesteld dat belastingtarieven en premies voor sociale fondsen jaarlijks in augustus aan de hand van de meest recente macro-economische gegevens worden vastgesteld om een evenwichtige inkomensontwikkeling te garanderen. Is het echt mogelijk om op deze manier te corrigeren voor substantiële inkomensrisico's in de sfeer van bijvoorbeeld volksgezondheid en huren? Hoe oordeelt de minister tegen deze achtergrond over het idee om de drempel voor de aftrek van buitengewone lasten in de medische sfeer te verlagen?

De heer **Ybema** (D66) was ten tijde van de Miljoenennota 1995 enigszins blij verrast over de presentie van het reële uitgavenkader als een cijfermatige vertaling van de afspraken uit het regeerakkoord. De vertaling is op zich correct, maar eigenlijk was het regeerakkoord niet helemaal zo bedoeld. Het zou hem niet verbazen als de verrassing bij de collega's van de minister over de gevolgen van toepassing van dit instrument toeneemt, naarmate de kabinetsperiode vordert en het instrument meer en meer begint te werken. Welke ervaring hebben collega's van de minister al met dit instrument opgedaan? De tot nu toe bekende gegevens over de voorbereiding van de begroting voor 1996 geven de indruk dat het proces verloopt zoals in de brief van 2 maart is aangegeven. Is dit zo? Hoe verloopt het proces op de departementen zelf? Het leggen van het hoofdmoment in de besluitvorming over de begroting in de periode april/mei kan problemen opleveren in de sociale en de zorgsector, omdat de op die sectoren betrekking hebbende gegevens over premieontwikkelingen pas later beschikbaar komen. Kan dit probleem zich mogelijk in 1996 voordoen? Hij bevestigde (onder voorbehoud van enige beleidsruimte) dat afspraken over bezuinigingen voldoende ingevuld moeten zijn voordat het budget voor intensivering vrijgegeven kan worden.

Het hebben van een streng regeerakkoord en het uitgaan van behoedzame uitgangspunten zag de heer Ybema als voorwaarden voor het welslagen van het nu voorgestelde beleid. Verder is het noodzakelijk dat de conjunctuur mee zit. Zodra dit niet het geval is, zal het erg moeilijk worden om een instrumentarium als dit toegepast te krijgen. Dit gegeven

is van invloed op de periode waarin dit instrumentarium kan worden toegepast en noopt er ook toe om een zodanige inspanning te leveren dat aan het eind van deze kabinetsperiode de condities zodanig zijn verbeterd dat ook echt een trendmatig begrotingsbeleid kan worden gevoerd. Hij betreurde het dat de brief van 2 maart niet als zodanig op het trendmatig begrotingsbeleid ingaat, omdat hij hierover op korte termijn zou willen discussiëren. Aan de hand van een eerder toegezegde rapportage wenste hij op niet al te lange termijn ook te kunnen discussiëren over invoering van een kapitaaldienst. Op dit moment achtte hij dat echter niet aan de orde. Met invoering van de definitie van het beleidsrelevant financieringstekort kon hij beleidsmatig en politiek goed uit de voeten.

De heer Ybema was het er niet mee eens dat afspraken over een halve koppeling om puur technische redenen in het regeerakkoord zijn opgenomen. Voor het uitgangspunt van een halve koppeling is gekozen om beleidsmatige, budgettaire ontwikkelingen in de sfeer van de sociale zekerheid vast te leggen. Derhalve is er een direct verband met het plafond voor de sociale zekerheid. Hij was zich ervan bewust dat in bepaalde situaties spanning kan ontstaan tussen het regeerakkoord en de Koppelingswet. Hierbij tekende hij aan dat bij toepassing van de Koppelingswet moet worden gewaakt voor automatismen, zoals het toepassen van de IA-ratio. De Koppelingswet stelt meer vereisten aan koppeling. Derhalve dient (afhankelijk van ontwikkelingen in het koopkrachtbeeld) van geval tot geval te worden gezien of moet worden gekoppeld en zo ja, in welke mate dat moet gebeuren.

De heer **De Jong** (CDA) wees er bij interruptie op dat voor zo'n discussie alleen ruimte kan worden geboden door wijziging van de Koppelingswet.

In aanvulling hierop benadrukte de heer **Van der Ploeg** (PvdA) dat zo'n wijziging zeker niet de intentie van zijn partij is.

De heer **Ybema** (D66) bleef erbij dat het gestelde in de Koppelingswet niet als een puur automatisme kan worden geïnterpreteerd. Jaarlijks zal in een beleidsmatige discussie moeten worden afgewogen welk instrument in een gegeven situatie het effectiefst is. Wellicht moet op enig moment worden besloten om de Koppelingswet te wijzigen, maar ook is het heel goed mogelijk dat na discussie wordt geconcludeerd dat de koopkrachtdoelstelling langs andere weg veel effectiever kan worden bereikt.

Met het voorstel tot verruiming van de eindejaarsmarge stemde de heer Ybema in. Hij sloot zich aan bij de vraag om evaluatie hiervan. Ook drong hij erop aan om op zo kort mogelijke termijn duidelijkheid te geven over de regels budgetdiscipline. Verder was hij wat bezorgd over de invloed die externe factoren (EU-afdrachten, OS-budget, ambtenarensalarissen) kunnen hebben op de toepassing van het beleidsinstrumentarium.

De heer **Van Wingerden** (AOV) toonde zich enigszins teleurgesteld over de inhoud van de brief van 2 maart. Hooggespannen verwachtingen werden niet geheel bewaarheid, zoals wel blijkt uit de vele schriftelijke vragen die werden gesteld. Over de beantwoording van die vragen was hij overigens wel tevreden. In de brief van 2 maart miste hij een uiteenzetting over een meerjarig structureel begrotingsbeleid en introductie van een kapitaaldienst. Aanzetten voor dit laatste mogen worden verwacht in de Miljoenennota 1996. Wat zijn de verwachtingen op dit punt? Hoewel hij begrip kon opbrengen voor de beweegredenen die ten grondslag lagen aan introductie van een nieuwe definitie van het financieringstekort, had hij liever gezien dat in deze tijd van Europese eenwording was gekozen voor het EMU-tekort. Aan de andere kant echter is die begrotings-technisch moeilijker toepasbaar. Is de minister bereid zich in zijn beleid te beperken tot deze twee definities?

De combinatie van een vast begrotingskader en het vervroegen van de prioriteitsstelling naar het voorjaar (met inachtneming van een veiligheidsmarge) sprak de heer Van Wingerden aan, al maakte hij zich zorgen over de invloed die discrepanties tussen lonen en prijsstijgingen, alsmede de BBP-prijsstijging, hebben op de budgetten. Afwijkingen tussen werkelijke cijfers en ramingen leiden tot over- of onderschrijding van het begrotingskader. Welke invloed heeft een grote afwijking op de vaststelling van de begroting? Het op dit punt gegeven schriftelijke antwoord vond hij niet eenduidig. Vervroeging van het keuzemoment bij de voorbereiding van de begroting naar de Voorjaarsnota vergroot politiek en begrotingstechnisch gezien de greep op de besluitvorming, maar dan moet wel worden gewaakt voor uitholling van de politieke en traditionele functie van de Miljoenennota. Hoe denkt de minister deze ijkpunten in de financiële besluitvorming te scheiden?

Op zich stond de heer Van Wingerden sympathiek tegenover de gedachtengang die ten grondslag ligt aan het principe van intertemporele compensatie. Echter, juist door dit soort flexibiliteit in te bouwen, ontstaat het risico dat moeilijke bezuinigingsoperaties (hoger onderwijs) vastlopen. Welke criteria worden gehanteerd om het onnodig ontwijken van bezuinigingen te beperken? Vraagtekens zette hij bij het al dan niet meetellen van het FES-saldo. Waarom moet er begrotingstechnisch gezien verschil zijn tussen het boeken van een positief en een negatief saldo?

Het antwoord van de minister

De **minister** onderschreef dat voor het in de brief van 2 maart omschreven beleid steun van de Minister-President onontbeerlijk is. In een aanpassing van het reglement voor de ministerraad zag hij weinig heil. Hoewel het niet als zodanig is benoemd, kan de brief van 2 maart worden gezien als vertaling van wat onder een trendmatig begrotingsbeleid moet worden verstaan. In feite is daar nu een begin mee gemaakt, zij het dat er een plafond is voor het financieringstekort. Zo'n plafond is (ook in komende kabinetsperiodes) nodig, omdat eerdere pogingen tot het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid hebben geleerd dat de oorzaak van mislukking gelegen was in het feit dat feitelijke ontwikkelingen zodanig afweken van de trend dat het gat tussen het feitelijke en het structurele tekort erg groot werd. Net als in 1994 zullen in 1995 meevallers in de belastingsfeer worden gebruikt voor reductie van het financieringstekort. Uit de Voorjaarsnota, die de Kamer binnenkort bereikt, blijkt dat het financieringstekort flink onder het plafond zit. Naar verwachting zal het er ook in 1996 behoorlijk onder blijven. Daarmee is aan belastingzijde een zekere buffer gecreëerd om eventuele tegenvallers later in de kabinetsperiode op te vangen en is de overheid in haar uitgavenbeleid niet meer zo afhankelijk van ramingen van belastingopbrengsten en van de economische ontwikkeling.

Naar aanleiding van vragen over discrepanties tussen sectorale en BBP-prijsstijgingen herinnerde de minister eraan dat aan het regeerakkoord een macro-economische prognose voor relatieve prijsstijging ten grondslag lag en dat het CPB in het kader van de besluitvorming over de Kaderbrief nadere ramingen voor de relatieve prijsstijgingen verstrekke. In de periode april-september is er een risico dat de relatieve prijsontwikkeling hiervan afwijkt, maar de daaruit voortkomende problemen zullen hanteerbaar blijven, tenzij er zich bijvoorbeeld een loonexplosie voordoet. In dit verband herinnerde hij aan de uitspraak van de Minister-President dat zo'n ontwikkeling niet automatisch door de overheid zal worden gevolgd. Indien nodig, zal het kabinet zich apart over dit soort problemen buigen, waarbij in principe het reële uitgavenkader als uitgangspunt geldt. Desgevraagd onderstreepte hij in zijn beleid steeds dit uitgangspunt te hanteren, maar wenste hij niet de strikte belofte te doen dat het reële uitgavenkader onder geen enkele omstandigheid kan worden

overschreden. Indien hiervan op enig moment sprake zou zijn, was hij bereid daarvoor bijzondere verantwoording af te leggen. Indien het economisch zo goed gaat dat een hogere reële loonontwikkeling mogelijk is dan in het regeerakkoord geprognostiseerd, kan ervan worden uitgegaan dat daar tegenover een meevaller staat doordat uitgaven voor inactieven zullen dalen. Voor 1996 tekent zich dit af. Voor zover nu valt te overzien zou vertaling ervan in uitkeringen en ambtenarensalarissen dan ook in het uitgavenkader inpasbaar zijn. Doet zo'n meevaller zich echter niet voor dan zou het onverantwoord zijn om een hogere dan verwachte loonontwikkeling zonder meer door te vertalen naar ambtenarensalarissen en uitkeringen. Compensatie van een eventuele overschrijding van de geraamde hoogte voor ambtenarensalarissen behoeft niet alleen te worden gezocht in verkleining van het aantal ambtenaren, maar kan buiten de secundaire arbeidsvoorwaarden en de pensioenregelingen ook worden gezocht in overige onderdelen van de sector rijksbegroting.

Voor zover niet weersproken in de brief van 2 maart zijn de oude regels budgetdiscipline nog van toepassing. Om het begrotingsbeleid stabielier te maken is het niveau van de uitgaven thans vastgelegd in de vorm van het reële uitgavenkader en de daarbij toegepaste normering. Daarnaast is de definitie van het beleidsrelevante tekort geïntroduceerd en is de eindejaarsmarge verruimd. De uitwerking van dit alles wordt als bijlage in de Miljoenennota 1996 opgenomen. Gezien dit alles vond de minister het niet nodig om nieuwe regels budgetdiscipline eerder te publiceren dan voorzien.

Intertemporele compensatie zag de minister niet als een eufemisme voor het naar voren schuiven van bezuinigingen. Op de begroting voor Economische Zaken zijn bezuinigingen juist in het begin van de kabinetsperiode wat harder aangezet dan aan het slot. In beginsel (tot het moment waarop anders wordt besloten) is deze ruimte geboden om adequate oplossingen te kunnen bieden voor problemen bij de verwerking van reële ombuigingen op de afzonderlijke begroting. Daarbij staat voorop dat uiteindelijk de geraamde bezuiniging moet worden gehaald. Verder wordt getracht het totale uitgavenkader van jaar op jaar sluitend te houden. Overschrijding ervan op enig moment is niet geheel uitgesloten, maar dat is zeker niet het primaire doel. Om het eenvoudig te houden is vooralsnog van berekening van rente bij intertemporele compensatie afgezien. Een renteprobleem ontstaat wel als in enig jaar wordt besloten om dit instrument toe te passen op het uitgaventotaal. Toepassing van het instrument op ombuigingen in het hoger onderwijs is zowel binnen deze kabinetsperiode als in de periode 1995–2002 sluitend. Een volgend kabinet wordt op dit punt derhalve niet geconfronteerd met een negatieve erfenis.

In een aparte begroting voor aanvullende posten zag de minister niets, omdat dit geen recht doet aan het principe dat iedere minister verantwoordelijk is voor zijn eigen begroting. Het zou aanpassing van de Comptabiliteitswet vereisen. De aanvullende posten bedragen thans zo'n 2,5 mld. (o.a. voor loon- en prijsbijstellingen en de opvang van asielzoekers.) Bedragen worden pas uitgekeerd aan de betrokken departementen als daartoe voldoende harde gegevens voorhanden zijn. De Kamer wordt hierover steeds geïnformeerd en heeft ook alle gelegenheid om zich hierover uit te spreken.

In het kader van een ordelijke besluitvorming over het uitgavenkader heeft het kabinet duidelijkheid verschaft over toepassing van de koppeling. Zoals het er nu uit ziet en ervan uitgaande dat er zich geen majeure tegenvallers voordoen, levert koppeling voor 1996 geen probleem op, gezien de gunstige volume-ontwikkeling. Doen er zich majeure tegenvallers voor, dan moet de discussie hierover worden heropend. Jaarlijks moet aan de hand van o.a. de volume-ontwikkeling worden bezien of volledige koppeling haalbaar is. De minister was niet bereid om op grond van een bepaalde exegese van het regeerakkoord voor de koppeling een uitzondering te maken op de hantering van het

reële uitgavenkader. Mocht toepassing van (wettelijke) regels leiden tot overschrijding van het uitgavenkader dan zullen voorstellen worden gedaan om dit te redresseren. In dit verband wees hij erop dat in principe alle wetten (dus ook de Koppelingswet) ter discussie staan als het kabinet wordt geconfronteerd met budgettaire problemen. Ook kan compensatie elders in de sector worden gezocht.

In de Voorjaarsnota zal nader worden gerapporteerd over de ijklijn zorgsector. Uitdunning van het basispakket draagt bij aan realisering van deze ijklijn, doordat bepaalde uitgaven niet meer in de collectieve sector vallen. Mutaties in de nominale premies voor het ziekenfonds en WTZ-premies tellen mee bij de bepaling van de collectieve-lasten(druk).

De minister herinnerde eraan dat in het regeerakkoord impliciet is besloten om de door het vorige kabinet ingezette beleidslijn ten aanzien van studieleningen door te trekken. Hoewel hij persoonlijk niet echt gelukkig was met desbetreffende passages in het regeerakkoord achtte hij zich op grond van dit onderdeel van zijn «arbeidsvoorwaarden» gehouden om te persisteren bij het niet meetellen van dit soort leningen voor het financieringstekort. Overigens wees hij erop dat deze beleidslijn goed aansluit bij het streven van sommigen naar introductie van een kapitaal-dienst, terwijl eveneens nauwer wordt aangesloten op de definitie van het EMU-tekort, waarin studieleningen ook niet meetellen. Hij was er voorstander van om in het beleid uit te gaan van twee definities: het EMU-tekort en het beleidsrelevante tekort. Afwijkingen van het EMU-tekort zijn te vinden in de saldi voor sociale fondsen (vallen buiten de begroting), tekorten van lagere overheden (niet beïnvloedbaar) en posten als de derdenrekening en versnelde belastinginning. De minister onderstreepte dat de in het regeerakkoord gegeven definitie van het financieringstekort in tabel 2 van de bijlage bij de brief van 2 maart beleidsmatig volstrekt neutraal is vertaald in een beleidsrelevant tekort. Hantering van laatstgenoemde definitie impliceert derhalve dat aanpassingen volgens de punten a. t/m f. van deze tabel buiten beschouwing blijven.

Hoewel de heer **Van der Ploeg** (PvdA) het hier in principe mee eens was, benadrukte hij nog eens dat zijn fractie zich bij onverhoopte meningsverschillen gebonden acht aan de in het regeerakkoord neergelegde plafonds van het financieringstekort.

De **minister** onderschreef dat een hogere dan geraamde groei van het BBP automatisch leidt tot een stijging van de geraamde OS-uitgaven. Het behoeft echter niet automatisch te leiden tot verhoging van de EU-afrachten, omdat dit mede afhankelijk is van de vraag of die stijgingen zich ook elders in de EG voordoen en van de mate waarin de EU erin slaagt haar uitgavenplafonds te handhaven. Hij was zeker voornemens om binnen de EU op dit laatste aan te dringen. Gevolgen van een hoger BBP zullen in de begrotingssystematiek moeten worden ingepast.

Bewust is in de brief van 2 maart niet aangegeven wat de omvang is van de veiligheidsmarge en wat precies moet worden verstaan onder een beperkte of een majeure overschrijding. In de Miljoenennota zal op deze punten jaarlijks verantwoording worden afgelegd. Verruiming van de eindejaarsmarge leidt niet tot een eenmalige daling van het beleidsrelevante tekort. De eindejaarsmarge wordt via de Voorjaarsnota bijgeboekt op de afzonderlijke begroting. Om verstoring van het totale begrotingsbeeld te voorkomen, is voorzien in een compenserende tegenboeking in de aanvullende post.

Nadere gedachtenwisseling

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) pleitte ervoor om vooruitlopend op de overgang naar een baten-lasten-stelsel, met ingang van de komende Miljoenennota over te gaan tot publikatie van toekomstige plichten en ontvangsten.

De heer **Ybema** (D66) was er niet van overtuigd dat het nu voorgestane beleid al kan worden gezien als het trendmatige begrotingsbeleid zoals dit uiteindelijk vorm moet krijgen. Naar welk einddoel wordt in deze toegewerkt? Ook vroeg hij om een nadere uiteenzetting over de introductie van een kapitaaldienst of elementen daarvan. Over deze kwesties wilde hij op niet te lange termijn nader discussiëren.

De **minister** ging niet in op de vraag van de heer Van der Ploeg. Wel worden verbeteringen in de presentatie van de staatsbalans gezien. Zo komt er een eerste beschouwing over het bevorderen van het bedrijfseconomisch handelen binnen de overheid, in samenhang met de begrotings-systematiek, waarin onder andere aandacht wordt gegeven aan ervaringen van andere landen die werken met een baten-lastenstelsel.

De minister bleef erbij dat in zijn brief de vormgeving van een trendmatig begrotingsbeleid vrij helder is omschreven. Over het structureel tekort waar uiteindelijk naar wordt toegewerkt, liet hij zich niet uit. In het regeerakkoord is dit bewust open gelaten en is afgesproken om het jaarlijks te bekijken. Aan zo'n benadering gaf hij de voorkeur boven het entameren van een discussie in het kabinet over de hoogte van het tekort in 1998.

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

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Ybema

De griffier voor dit verslag,
Hubert

