

Vergaderjaar 1995–1996

24 517

Najaarsnota 1995

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 januari 1996

Tijdens het debat over de Najaarsnota 1995 d.d. 14 december 1995 heeft de geachte afgevaardigde De Jong mij gevraagd commentaar te leveren op het artikel van mevrouw A.M. Vervaet over **de consequenties van het nieuwe begrotingsbeleid** (Openbare Uitgaven, 1995, nr. 4). Ik heb toegezegd schriftelijk te zullen reageren op dit artikel. Daartoe dient deze brief.

In Openbare Uitgaven, 1995, nr. 4, verscheen het artikel van A.M. Vervaet getiteld «De consequenties van het nieuwe begrotingsbeleid». De auteur bespreekt daarin de nieuwe begrotingssystematiek die de regering hanteert. De auteur noemt een aantal voordelen. In beginsel acht zij de reële uitgavennorm een goed kader voor de beheersing van de uitgaven. Indien de uitgaven zich overeenkomstig dit kader blijven ontwikkelen, zo stelt de auteur, dan zou de unieke situatie zich voordoen dat in de periode 1994–1998 de reële uitgaven met gemiddeld 0,4% per jaar dalen. Voorts onderschrijft de auteur het belang van behoedzaam ramen voor de stabiliteit van het begrotingsbeleid alsmede het belang van het op één moment besluiten nemen over de uitgaven (in het voorjaar) teneinde de kwaliteit van de maatregelen te verbeteren. Tot slot geeft de auteur aan dat de normering van de micro-lasten past in een meer trendmatig begrotingsbeleid en meer aansluit bij de gewenste effecten van lastenverlichting dan een macro-lastennorm.

Op bepaalde onderdelen uit de auteur kritiek. Deze kritiek spitst zich op een vijftal hoofdpunten toe. Allereerst betreurt de auteur het ontstaan van veel regels die veel controle vergen, en van een technisch ingewikkeld reëel uitgavenkader (veel correctieposten) dat controle bemoeilijkt. Daardoor zou het steeds moeilijker worden om een verband te leggen tussen de verschillende begrotingen en het uitgavenkader. Daarnaast stelt de auteur dat de veelheid aan kengetallen en de definitieverschillen tussen Financiën en het Planbureau de helderheid niet ten goede komen.

Ik acht kritiek van deze aard ten dele achterhaald en ten dele onterecht. Hierbij is van belang dat het artikel is geschreven voordat de Miljoe-

nennota 1996 verscheen. Bijlage 16 van de Miljoenennota bevat de gewijzigde regels budgetdiscipline. Door enerzijds de afzonderlijke regels budgetdiscipline voor de sectoren rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid, de zorgsector en de arbeidsvoorwaarden collectieve sector te integreren tot één uniforme set en anderzijds regels die vooruit wezen naar politieke besluitvorming te schrappen, zijn we er juist in geslaagd de set in te perken. Voorts is in bijlage 2 van de Miljoenennota een uitgebreide toelichting op de uitgavenkaders en de toetsing van de actuele uitgavenontwikkeling daaraan opgenomen. In deze bijlage is ook de aansluiting tussen begrotingstotalen en uitgavenkaders weergegeven. In de komende Miljoenennota's zal deze bijlage uiteraard gehandhaafd blijven.

Van belang is dat het reële uitgavenkader tot stand is gekomen na correctie van de feitelijke uitgavenontwikkeling voor een aantal incidentele factoren die het zicht op de structurele ontwikkeling vertekenen en daarmee de beheersbaarheid bemoeilijken. Achtergrond daarvan vormde de wens om tot een stabiel begrotingsbeleid te komen (onder meer het achterwege laten van incidentele maatregelen). Nadat de uitgavenkaders zijn vastgesteld is het noodzakelijk gebleken bij de toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling aan het uitgavenkader enkele correcties op te nemen, omdat anders een oneigenlijke vergelijking tussen beide zou plaatsvinden. Niettemin wordt getracht het aantal correctieposten zoveel mogelijk te beperken. Correctieposten belemmeren immers een transparante normering en de begrotingsnormering is alleen te handhaven indien deze simpel blijft.

Wat betreft de veelheid aan kengetallen en de definitieverschillen met het Planbureau het volgende. Tussen het Planbureau en Financiën heeft afstemming plaatsgevonden over de definities voor de uitgavenkaders, de micro-lastenontwikkeling en de tekorten. Er resteert een verschil bij de behandeling van studieleningen voor de tekortdefinities. Los hiervan kunnen zich tussen het Planbureau en Financiën wel ramingsverschillen voordoen.

In de tweede plaats wordt door de auteur de vrees uitgesproken dat binnen de budgetdisciplinesector rijksbegroting in enge zin de aan de economische groei gekoppelde uitgaven de overige uitgaven zullen verdringen.

Naar mijn mening is dit maar zeer de vraag. Indien de economische groei hoger uitkomt dan in het behoedzame scenario besloten ligt, dan zullen immers zowel mee- als tegenvallers optreden. Meevallers ontstaan bijvoorbeeld als gevolg van het geringer aantal uitkeringen (ook van belang voor de werkgeverslasten van de overheid), een verminderd beroep op de IHS en lagere rentelasten vanwege lagere financierings-tekorten. Tegenvallers ontstaan in de uitgaven aan ontwikkelings samenwerking en vermoedelijk in de afdrachten aan de Europese Unie. Indien de Financiële Perspectieven van de EU strikt worden gehandhaafd, is de invloed van een hogere economische groei in de EU op de uitgaven, en daarmee op de afdrachten van de lidstaten, beperkt. Als de hogere economische groei zich alleen voordoet in Nederland is er wel sprake van een direct effect op de afdracht van Nederland. Overigens kan onderuitputting in de EU-uitgaven leiden tot meevallers in de afdrachten. Aldus treden in de sector rijksbegroting zowel mee- als tegenvallers op. Op voorhand is niet aan te geven in welke richting de uitgaven zich per saldo zullen begeven. Veel zal ervan afhangen of de meevallers aan de ontvangstenkant als gevolg van de meevallende economische ontwikkeling volledig ten gunste van het tekort worden gebracht, om daarmee een meevaller in de rentelasten te bewerkstelligen.

In de derde plaats betreurt de auteur het dat de aanvullende posten steeds omvangrijker (in aantal) en beleidsmatiger worden. Volgens haar leidt dit tot uitholling van het budgetrecht.

Aanvullende posten leiden naar mijn overtuiging niet tot uitholling van het recht van autorisatie. Integendeel, deze posten ondersteunen juist dit recht. Door gebruik te maken van een aanvullende post kunnen bedragen die nog niet aan een afzonderlijke begroting zijn toe te delen en/of waarvan het beheer nog niet aan één minister kan worden overgedragen, toch ter kennis van de Staten-Generaal worden gebracht. Zodoende kunnen de Staten-Generaal deze informatie betrekken bij de autorisatie van de begrotingen. Uiteindelijk worden aanvullende posten – voor zover dat nodig blijkt – opgenomen in de suppletore begrotingen, welke ter autorisatie aan de Staten-Generaal worden voorgelegd. Overigens is in de meest recente Miljoenennota het aantal aanvullende posten niet verder toegenomen. Een aantal posten is juist samengevoegd. Op 21 december jl. heeft de Commissie van de Rijksuitgaven mij schriftelijk enige vragen voorgelegd over de aanvullende posten. In mijn reactie op deze vragen zal ik nader op deze materie ingaan.

In de vierde plaats wordt door de auteur gewezen op het gevaar dat de uitgavenbeheersing wordt ondermijnd door de vluchtweg van belasting-uitgaven. Ook in de Kamer is bij diverse gelegenheden over belasting-uitgaven gesproken.

Op het moment dat het kabinet een bepaald doel voor ogen staat, dient een zorgvuldige afweging te worden gemaakt op welke wijze dat doel zal worden nagestreefd. In die afweging kan om redenen van doelmatigheid en/of doeltreffendheid de keuze vallen op een fiscaal instrument. Het feit dat een fiscale maatregel een derving van belastingopbrengsten met zich meebrengt, impliceert niet dat direct sprake is van een belastinguitgave. Voor de goede orde moge ook worden gewezen op het ontbreken van een algemeen aanvaarde definitie van wat belastinguitgaven zijn. De meest radicale opvatting die daarover bestaat, is dat er in Nederland slechts één BTW-tarief zou behoren te zijn en één «flat-rate» in de inkomstenbelasting zonder belastingvrije voeten. Alles wat daarvan afwijkt, zou dan een belastinguitgave zijn. Praktisch gesproken is dit echter geen hanteerbare interpretatie. Veelal wordt er daarom van uitgegaan dat het moet gaan om een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belasting-ontvangsten voortvloeiende uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet, een begrip dat overigens niet altijd eenvoudig te duiden is. In de huidige begrotingssystematiek, waarin naast het uitgavenkader ook normen voor de micro-lastenontwikkeling en het tekort gelden, is het risico dat de door de auteur geschetste vluchtweg van belastinguitgaven wordt bewandeld, overigens beperkt. De in de Miljoenennota aangekondigde maatregelen die als belastinguitgaven kunnen worden aangemerkt, zijn alle budgettair ingepast.

Tot slot merkt de auteur over de mogelijkheid van intertemporele compensatie op dat aan de indruk van een vlucht naar voren niet kan worden ontkomen. Mijn reactie daarop is dat de mogelijkheid van intertemporele compensatie juist is aangebracht om te voorkomen dat incidentele of cosmetische maatregelen worden genomen teneinde ombuigingsbedragen te halen. Dit draagt bij aan de gewenste stabiliteit in het begrotingsbeleid.

Bij intertemporele compensatie kunnen de maatregelen in de tijd achterlopen op de problematiek, maar het omgekeerde dat maatregelen vooruit lopen op de problematiek is evenzeer mogelijk. Voorbeelden van dit laatste zijn de invulling van de regeerakkoord-taakstellingen door Economische Zaken en de bij Voorjaarsnota 1995 gemelde wijziging van de bijdrage uit de begroting van Verkeer en Waterstaat aan het

Infrastructuurfonds. Om een vlucht naar voren te voorkomen, wordt voor gevallen waarbij de compensatie in de tijd achterloopt op de problematiek, in beginsel de termijn van de kabinetsperiode gehanteerd. Overigens is tot nu toe de mogelijkheid om intertemporeel te compenseren alleen bij afzonderlijke posten binnen de uitgavenkaders benut; voor de uitgavenkaders als geheel heeft geen intertemporele compensatie plaatsgevonden.

De Minister van Financiën,
G. Zalm