

Vergaderjaar 1999–2000

26 541

Financiële verantwoordingen over het jaar 1998

26 588

Analyse en aanbevelingen voor verantwoording over beleidsprestaties

Nr. 63

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 29 september 1999

De vaste commissie voor Financiën¹ heeft op 16 september 1999 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over:

- **financiële verantwoordingen over het jaar 1998 van de nationale schuld (IXA) (26 541, nr.16);**
- **rapport bij de financiële verantwoording 1998 van de nationale schuld (26 541, nr. 17);**
- **financiële verantwoordingen over het jaar 1998 van het ministerie van Financiën (XIB) (26 541, nr. 18);**
- **rapport bij de financiële verantwoording 1998 van het ministerie van Financiën (26 541, nr. 19);**
- **hoofdstuk 10 «startnotitie financiën» van de analyse en aanbevelingen voor verantwoording over beleidsprestaties (26 588).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Crone** (PvdA) merkte op in de financiële verantwoordingen van minister Zalm al veel terug te zien van de prestatiebegroting, hoewel de minister aangeeft dat de effectiviteit van de afdrachtvermindering bijvoorbeeld voor lage lonen, langdurig werklozen, kinderopvang of energie-investeringsaftrek moeilijk is aan te geven. De Algemene Rekenkamer heeft evaluatierapporten gemaakt van een aantal van deze regelingen, maar ook zij stelt dat het een moeilijke opgave is om de effecten te meten. Deze opstelling is te defensief. Voor iedere uitgave van de overheid geldt ten principale dat zij altijd met onzekerheidsmarges omgeven is en dat het de vraag is wat het effect zal zijn. Als belastinginkomsten geraamd kunnen worden, is er kennelijk informatie over de grondslag. De heer Crone benadrukte dat, hoewel hij alle vormen van onzekerheid accepteert, zeker als zij expliciet vermeld worden, de regering meer haar best moet doen om prestatiecriteria op te stellen voor de belastinguitgaven. Als bijvoorbeeld een milieu-investering aftrekbaar wordt gemaakt, moet nadien gemeten kunnen worden of als gevolg daarvan meer milieu-investeringen zijn gedaan en moet ingeschat kunnen worden of deze investering ook zonder de belastingfaciliteit van de overheid gedaan zou zijn.

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Reitsma (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Van Gijzel (PvdA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Giskes (D66), Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), De Vries (VVD), De Haan (CDA), ondervoorzitter, Balkenende (CDA), Stroeken (CDA), Patijn (VVD), Van Beek (VVD), Vendrik (GroenLinks), Bos (PvdA), Remak (VVD), Wijn (CDA) en Kuijper (PvdA).
Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Verburg (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Smits (PvdA), Duijkers (PvdA), Koenders (PvdA), Balemans (VVD), Van Oven (PvdA), Schimmel (D66), Hofstra (VVD), De Wit (SP), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Hoekema (D66), Van Walsem (D66), Wilders (VVD), Dankers (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), Hillen (CDA), Blok (VVD), Weekers (VVD), Rabbae (GroenLinks), Hindriks (PvdA), Hessing (VVD), Van den Akker (CDA) en Timmermans (PvdA).

De heer Crone wees erop dat de exportkredietverzekeringen grote afwijkingen vertonen van de ramingen, hoewel het tegenwoordig meestal om onderbestedingen gaat. In 1998 bedroegen die onderbestedingen 44% en in 1997 71%. Is daar een verklaring voor? Ook de ontvangsten bij de exportkredietverzekering tonen een meevaller van 383 mln. ofwel 68%. In 1997 was dat 114%. Worden deze onderbestedingen als meevaller beschouwd? Waaraan worden zij besteed? Mag deze meevaller volgens de regels van de budgetdiscipline worden gebruikt om tegenvallers op te vangen binnen dit begrotingshoofdstuk of voor uitgavenintensiveringen? De heer Crone vond de overschrijdingen ten behoeve van de automatisering gigantisch. Zij bedragen 219 mln. op een begroting van nog geen 500 mln. Hoewel bij vernieuwingsprojecten overschrijdingen altijd denkbaar zijn, zijn deze toch wel erg groot. Daarnaast heeft de Rekenkamer gemeld dat de computersystemen van het ministerie van Financiën en van de belastingdienst de toets der kritiek niet kunnen doorstaan. Alle uitgaven zijn kennelijk nog niet voldoende om een betrouwbaar computersysteem te garanderen. Verwacht de minister nog meer overschrijdingen om het systeem op orde te krijgen?

Het was de heer Crone opgevallen dat in de begroting voor het ministerie van Financiën alle belastinginkomsten en -uitgaven zijn verwerkt. Tegenover die 150 mld. aan belastinginkomsten staan de lage apparaatskosten van het hele ministerie. Dat suggereert in het kader van de prestatiebegroting dat de productiviteit van de ambtenaren van Financiën buitengewoon hoog is. Gesteld dat de Kamer tot lastenverlichting besluit, dan daalt plotseling de productiviteit van die ambtenaren enorm. Zou het niet logischer zijn om, zoals ook voor de schuld gebeurt, een apart hoofdstuk te creëren voor belastinginkomsten en -uitgaven, ontkoppeld van de apparaatskosten?

De heer Crone merkte op dat het garantiebedrag voor het Internationaal monetair fonds (IMF) met 8,5 mld. is verhoogd. Moet in het kader van de prestatiebegroting niet vermeld worden welke risico's zo'n verplichting meebrengt?

De kosten voor de euro zijn met 150 mln. verhoogd, omdat de grondstoffen duurder zijn geworden. Is die verhoging een gevolg van het feit dat de euro sneller beschikbaar moet zijn en deze munt eerder wordt geslagen?

De heer Crone stelde vast dat hoewel de belastingontvangsten per categorie zeer onzeker zijn, de raming van de totale belastingontvangsten er maar 1,3 mld. naast zit. Dat is niet verwonderlijk, omdat in de Macroeconomische verkenningen en de Miljoenennota de belastingontvangst varieert tussen 41,5% en 42,2% van het nationaal inkomen.

Aangezien een toelichting vereist is op iedere afwijking die meer bedraagt dan 5% van de begroting, leek het de heer Crone een goed idee dat pas te doen bij een overschrijding van 10%.

De heer **Van Beek** (VVD) constateerde dat uit het feit dat zo weinig leden bij dit debat aanwezig zijn, afgeleid mag worden dat de kwaliteit van de stukken gedegen is. Zij hebben de accountantscontrole doorstaan en het toezicht door de Rekenkamer. Dat is belangrijk, omdat het ministerie van Financiën een voorbeeldfunctie vervult bij de verbetering van het cijfermateriaal, de verbeterde toelichting, de prestatiegegevens en het versnelde proces.

De heer Van Beek vroeg zich af in hoeverre deze instelling op alle niveaus van het ministerie is doorgedrongen. Is deze wijze van werken algemeen of slechts voorbehouden aan enkelen die specifiek deze opdracht hebben? Is een terugval mogelijk?

De heer Van Beek sloot zich aan bij de opmerkingen van de heer Crone over de grote afwijkingen tussen begrotingsbedragen en rekeningbedragen. Als de afwijking positief is, is men geneigd daar eerder tevreden mee te zijn, maar in wezen gaat het om de afwijking. In het

begrotingsproces dient bekeken te worden of sommige zaken niet structureel bijgesteld moeten worden.

De heer Van Beek was erg benieuwd naar de ervaring die het ministerie heeft opgedaan met de aanpassing van sommige computersystemen aan de euro per 1 januari 1999. Kunnen daaruit algemene conclusies getrokken worden die wellicht voor andere ministeries of andere organisaties van belang zijn die later aan dat proces zijn begonnen?

De heer **De Haan** (CDA) stelde vast dat de technische stand van zaken van 's Rijks financiën de laatste jaren enorm verbeterd is. De boekhouding is op orde. Het is een comfortabele uitgangspositie om vast te stellen dat er een prima rapport ligt van de Algemene Rekenkamer over de betrouwbaarheid en de rechtmatigheid van de financiële verantwoording. Er wordt nu hard gewerkt aan de doelmatigheid.

De heer De Haan sprak zijn verwondering uit over het feit dat de afdracht door De Nederlandsche Bank van 5 mld. wordt vermeld onder de post restontvangst van het kernministerie. Ook een dergelijke incidentele post moet direct in de tabellen terug te vinden zijn.

De enorme verschillen tussen de begroting en de realisaties van de inkomsten in de inkomsten- en loonbelasting maakte op de heer De Haan een knullige indruk. Hij erkende dat het moeilijk is de toekomst van de conjunctuur goed te voorspellen. Afwijkingen in de orde van grootte van 30%, 40% of 50% maken echter een vreemde indruk. Dergelijke afwijkingen kunnen niet worden afgedaan met de opmerking dat zij moeilijk zijn in te schatten.

De heer De Haan vroeg zich af waarom de vermogenspositie van de sociale fondsen zo teruggelopen is en verzocht de minister uiteen te zetten waarom zij gecorrigeerd moet worden.

Het antwoord van de minister

De **minister** merkte over de grondslag voor de prestatiebegroting op dat het er daarbij niet om gaat p maal q uit elkaar te houden, want dan komt men in de sfeer van de ramingskengetallen. Dat is niet de ambitie van het project Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording. De ambitie is op zijn minst iets over doelmatigheid of effectiviteit te zeggen. Bij dit type regeling (belastinguitgaven) gaat het niet om de kengetallen, maar om het systematisch evalueren van de effectiviteit van regelingen, waarbij men al gauw in macro-econometrische exercities verzeild raakt.

In 1997 zijn de eerste evaluatierapporten over afdrachtkortingen gemaakt, bijvoorbeeld over de afdrachtvermindering lage lonen, aangeduid als SPAK (specifieke afdrachtkorting), de regeling voor langdurig werklozen, de regelingen voor onderwijs en kinderopvang. Op het ministerie wordt nu opnieuw gewerkt aan de evaluatie van de SPAK, de afdrachtvermindering onderwijs, de willekeurige afschrijving nieuwe gebouwen en de willekeurige afschrijving continentaal plat. In de verantwoording over 1999 zal worden ingegaan op de evaluatie van de SPAK en van de afdrachtvermindering onderwijs. Met het Centraal planbureau (CPB) is afgesproken alle faciliteiten in de loon- en kapitaalsfeer door te lichten. In het voorjaar 2000 zal daarover een aparte CPB-publicatie verschijnen. De minister was het met de Rekenkamer eens dat een dergelijke evaluatie niet vaker dan een keer in de vijf jaar gemaakt moet worden. De Rekenkamer heeft gesuggereerd met de verhoudingsgetallen uit de evaluatie iets te doen op de begroting. Omdat een en ander dan weer in de sfeer komt van p maal q is het de vraag of daarmee goede, nieuwe informatie aan de Kamer wordt verschaft. Toch zegde hij toe deze suggestie in overweging te nemen.

De exportkredietverzekering is buitengewoon lastig te ramen. Dat geldt zowel voor de uitgaven als voor de inkomsten. De laatste jaren hebben bepaalde landen weer betaald, waarvan dat niet was verwacht. Op de

lange termijn zal de exportkredietverzekering geen leuke saldopost zijn, omdat niet meer schade verhaald kan worden dan gemaakt is. Alleen de premie-inkomsten zorgen voor een permanent positief saldo. Als er tegenvallers op de eigen begroting zijn, worden die weggestreept tegen de meevallers uit de exportkredietverzekering. De minister herinnerde eraan dat de onderschrijding op de begroting voor Financiën dienstig was om én de onderuitputtingstaakstelling te realiseren én de gemeente Den Haag een miljard te geven. In 1998 kon de begroting voor Financiën bij de Najaarsnota bijdragen aan het lokaliseren van de veronderstelde onderuitputting. De eindejaarsmargemethodiek houdt in dat verschillende begrotingen bij de Voorjaarsnota worden opgehoogd in de hoop dat hetzelfde bedrag aan onderuitputting er aan het einde van het jaar weer zal zijn. De begroting voor Financiën heeft er de afgelopen jaren zeer toe bijgedragen dat die ramingsveronderstelling steeds opging. Getracht wordt elk jaar scherper te ramen. Dit voorjaar is bijvoorbeeld getracht op alle posten die systematisch plussen en minnen vertonen, vooral de voordelen te lokaliseren. De raming voor domeinverkoop, die ook nogal eens een meevaller vertoont, is aangescherpt. Exportkredietverzekering staat nu op de raming met een klein positief saldo. Hoewel dus met een voordeel gerekend wordt, is het niet echt zeker of dat er komt. De minister onderstreepte nog eens dat het erg moeilijk is de ramingskwaliteit te verbeteren.

De belastingdienst heeft zichzelf bij de automatisering een third-partyverklaring ten doel gesteld. Volgens schema moet dat doel eind 1999 bereikt zijn. Die verklaring van third party heeft een aanzienlijk hoger niveau van zekerheid dan gebruikelijk is in het bedrijfsleven en elders. De belastingdienst heeft voor zichzelf een zeer hoge meetlat aangelegd. Daaraan meet de Rekenkamer hem af. Het betekent dus niet dat er met de automatisering iets niet in orde is.

Van een overschrijding ten behoeve van de automatisering is geen sprake. Er staan centrale posten op de begroting voor de millenniumproblematiek en de overgang op de euro. Het betreft voornamelijk automatiseringskosten. Van die aanvullende post is 170 mln. overgeboekt naar de begroting voor Financiën. Daarnaast heeft het ministerie in het kader van de Fraudenota 31 mln. toegewezen gekregen. Deze bedragen betreffen dus ten dele een overboeking en ten dele het concretiseren van plannen die eerder elders waren voorzien en geboekt.

De minister zag weinig in de suggestie om de belastinginkomsten in een apart hoofdstuk onderbrengen. De belastinginkomsten vallen buiten het uitgavenkader via een apart reglement. In de Miljoenennota worden de belastinginkomsten afzonderlijk vermeld, ter onderscheiding van de overige inkomsten op de begroting voor Financiën. De Kamer krijgt op deze manier een compleet inzicht in de inkomsten.

Bij de garantie voor de deelneming aan het IMF is het inderdaad van belang dat wordt ingegaan op de risico's. De minister wees erop dat de garanties aan De Nederlandsche Bank voor internationale financiële instellingen risicovrij zijn. Hij zegde toe dat bij een volgende financiële verantwoording de risicoanalyse aanwezig zal zijn.

De afwijking in de kosten voor de euro zijn het gevolg van enige vertraging bij de uitlevering van rondellen. Dat heeft te maken met de grondstof.

De minister antwoordde dat de kwaliteitsslag vooral gemaakt is door de belastingdienst. Op het departement wordt hard gewerkt aan de realisatie van de kwaliteitsverbetering.

Voor de omzetting van de administratie van gulden naar euro is een goed netwerk opgezet. Vergeleken met het noodplan voor het millennium is de omzetting naar de euro veel meer geordend, tijdiger aangevangen en beter gepland. Op nationaal niveau is er een platform, maar ook op departementaal niveau, waar veel kennis wordt uitgewisseld. De coördinatie van het Kenniscentrum automatiseringsconsequenties euro is

in handen van het directoraat-generaal van de rijksbegroting. Financiën heeft de regie. In het platform zijn ook lagere overheden vertegenwoordigd. De opgedane ervaring wordt gedeeld met andere departementen.

De minister erkende dat de post restontvangst van 5 mld. van De Nederlandsche Bank wel iets meer had kunnen worden toegelicht.

De minister verklaarde ernaar te streven dat ramingen niet tegenvallen. Zij bevatten dus ook een element van behoedzaamheid. Bij ramingen heeft men te maken met veel onzekerheden en vertragingen. Er zijn economische onzekerheden. Dat geldt niet alleen voor het jaar waarin die belastingraming op de begroting wordt gemaakt. Nu wordt er gewerkt aan de begroting voor 2000 met een belastingraming voor 2000. Die raming wordt niet alleen beïnvloed door de juistheid van de economische schattingen voor 2000 zelf, maar ook voor 1999. Men heeft te maken met een gat van anderhalf jaar tussen raming en uitkomst.

De verhouding tussen economische ontwikkeling en belastinginkomsten staat niet helemaal vast. Ook al kent men perfect de economische variabele dan nog weet men niet exact wat de loon- en inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting zullen opbrengen.

De minister wees er voorts op dat het geld van de inkomstenbelasting een saldobelasting is. Er zijn positieve aanslagen voor zelfstandigen, maar er zijn ook heel veel negatieve aanslagen vanwege de aftrekposten, zoals hypotheekrenteaftrek. Het saldo van de inkomstenbelasting is meestal nul, soms negatief en soms positief. In percentages kunnen de afwijkingen dan vrij groot zijn. Van de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting is het bekend dat zij moeilijk te ramen zijn. Bij de loonbelasting is een afwijkingspercentage van 30 tot 40 niet mogelijk.

Met het ministerie van SZW moet bekeken worden op welke manier en op welke plek de Kamer meer informatie verstrekt kan worden over de vermogenspositie van de sociale fondsen. In de Miljoenennota staat alle informatie over de vermogenspositie van de sociale fondsen. Die zal ook terecht moeten komen in de rijksverantwoording.

De voorzitter van de commissie,
Van Gijzel

De griffier van de commissie,
Janssen