

Vergaderjaar 2001–2002

28 000

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 21

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 5 november 2001

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft op 4 oktober 2001 overleg gevoerd met Minister Zalm van Financiën over:

- **4.5 Invoering van een Eigentijds begrotingsstelsel van hoofdstuk 4 van de Miljoenennota;**
- **het rapport van de Beleidsgroep begrotingsstelsel Eigentijds begroten, aangeboden door de minister van Financiën bij brief van 24 juli 2001 (RU2001-28);**
- **de visie van de Algemene Rekenkamer op dit rapport.**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) wijst erop dat het kwaliteitsniveau van de begroting en de afrekeningen in ons land in internationale vergelijkingen buitengewoon hoog scoren. Deze waardering is een compliment waard. De invoering van het baten-lastenstelsel wordt toegejuicht, al vallen er enige kanttekeningen te plaatsen. Het gaat bij dit alles om een keuze voor een integraal baten-lastenstelsel voor de baten-lastendiensten enerzijds en de directies met een beperkt baten-lastenstelsel anderzijds, die alleen op basis van kostenberekening werken. De Algemene Rekenkamer vindt de argumentatie, op basis van de eigenheid van de overheid, voor een beperkt baten-lastenstelsel niet sterk. Redenen voor het werken met een ruimer baten-lastenstelsel zijn onder meer te vinden in de IPSASs, International Public Sector Accountancy Standards, die in met name de Angelsaksische landen toegepast worden. Welke zwaarwegende argumenten heeft de minister om IPSASs niet te gebruiken?

De regering schrijft de discussie over de begrotingsfondsen; het Infrastructuurfonds, Fonds economische structuurversterking, Gemeentefonds en Provinciefonds, op te schorten. Waarom brengt de minister de positie van de fondsen niet in de huidige discussie?

Mevrouw Duijkers leest in de stukken dat de minister bij de afbakening van de kapitaaluitgaven voorstelt, gebruik te maken van het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen uit 1995. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat dit statische systeem bedoeld is voor nationale rekeningen en een internationale vergelijking en dus niet voor een betrouwbare en gedetailleerde administratie op microniveau van kapitaal-

¹ Samenstelling:

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Rosenmüller (GroenLinks), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (ChristenUnie), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Blok (VVD), De Swart (VVD) en Bolhuis (PvdA).
Plv. leden: Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Ross-van Dorp (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Depla (PvdA), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Slob (ChristenUnie), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Rabbae (GroenLinks), Udo (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), Balemans (VVD), De Vries (VVD) en Hindriks (PvdA).

uitgaven en goederen. De Rekenkamer ziet dan ook het liefst dat het voor de rest van de publieke sector gebruikelijke systeem wordt gevoerd, waarbij aangehaakt wordt bij de internationale accountantsstandaard voor de private sector. Het is voor de Kamer sowieso lastig om op basis van dergelijke summieri informatie een positie in te nemen. Is de minister bereid, een gedegen vergelijking van beide systemen te maken, inclusief eventuele consequenties als beide systemen bij de rijksoverheid worden toegepast? Kan de minister aangeven of binnen het systeem van de ESR 1995 (Europese Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen in de Gemeenschap) activeerbare investeringen als lopende uitgaven geboekt kunnen worden?

De waarderingsgrondslag is gekozen om het bedrag te bepalen waartegen een actief kapitaalgoed op de balans wordt opgenomen. Het ESR-systeem werkt met de actuele waarde, wat kan betekenen dat uitgegaan wordt van de beurswaarde. In de situatie van de agentschappen, maar ook in geval van privatisering en verzelfstandiging, is het bepalen van de nulbalans een van de moeilijkste vraagstukken. Er zijn dan ook pas werkendeweg richtlijnen ontstaan om een en ander te bepalen. Met het oog op een risicoanalyse is het echter de vraag of inzake de waarderingsgrondslag en de nulbalans sprake is van een oplossing bij verdere invoeringen van het baten-lastenstelsel bij de rijksdienst. Zal bij de beleidsdirecties alsnog sprake zijn van een andersoortige waarderingsgrondslag?

Mevrouw Duijkers merkt op dat inzake de methode en termijn van afschrijving het voorstel van een lineair afschrijvingssysteem voorligt. Bij een beperkt aantal categorieën activa worden vaste afschrijvingstermijnen gehanteerd, refererend aan ESR 95. Kan of moet het ook niet mogelijk zijn om, in verband met zekerstelling van de financiering, de afschrijvingsperiode te amenderen? Die mogelijkheid moet overwogen worden, zeker in het licht van een voorbeeld als de uitdieping van de Zandmaas in Limburg. Daarbij is over de periode 2006–2010 immers de financiering niet geregeld.

Volgens de minister zal in het kader van het integraal baten-lastenstelsel in het eerstvolgend regeerakkoord de overheidsbestedingen en het inkomstensaldo niet langer op kasbasis worden vastgesteld. Er vindt een verschuiving plaats van het uitgavenkader naar het kostenkader, budget- en beleidsneutraal. Welk regeerakkoord wordt hier bedoeld: 2002 of 2006? Heeft het integraal baten-lastenstelsel overigens consequenties voor de Zalm-norm?

Mevrouw Duijkers weet dat de verplichte rapportage over de EMU-normering plaatsvindt op basis van de kasuitgaven. Wat heeft overigens het EMU-saldo van doen met de keuze om al dan niet een baten-lastenstelsel in te voeren? Waarom moet dit saldo op orde zijn alvorens hiervoor gekozen kan worden? Bij het EMU-saldo is tevens sprake van een 3%-grens. Welke risico's kleven er aan een overgang naar een integraal baten-lastenstelsel in relatie tot het EMU-saldo? Hoe verhouden deze risico's zich tot elkaar in een periode van hoogconjunctuur en recessie? Bij het budgetrecht is de centrale vraag in welke mate het begrotingsstelsel positieve of negatieve invloed heeft op de rechten van de Kamer. Hoe zijn de verplichtingen in het baten-lastenstelsel gedefinieerd? Gaat het hier om een zelfde definitie als bij het kasverplichtingenstelsel? Wat betekent daarnaast een eventuele bezuiniging op uitgaven van de rijksoverheid voor de verhouding tussen afschrijvingen en rentekosten enerzijds en lopende uitgaven anderzijds? Is de minister bereid, een schot te plaatsen tussen lopende uitgaven en investeringen?

Mevrouw Duijkers geeft aan dat in de stukken sprake is van een «onafhankelijk toetsende instantie». Gaat het hierbij om een toezichthoudend orgaan of om een onafhankelijk adviesorgaan? Wat zijn de rol en de taken van dit onafhankelijk toetsend instituut? Hoe verhoudt een en ander zich tot de taken van de Algemene Rekenkamer?

Ook over de invoerings- en overgangperiode leven de nodige vragen.

Wat is het eerst jaar waarin de volledige integrale baten-lastenbegroting wordt gepresenteerd? Moet dat niet zo snel mogelijk plaatsvinden? Waaruit bestaat daarnaast de doelmatigheidswinst van deze operatie? Bij de invoering van agentschappen is overigens gebleken dat de financieel medewerkers aanzienlijke bijscholing nodig hadden. Ook moeten de informatiesystemen aangepast worden en moeten managers getraind worden op een nieuwe bedrijfsvoering. Hoe wordt dit georganiseerd?

Mevrouw Duijkers constateert dat de minister geen standpunt inneemt over de aanbevelingen in het rapport Eigentijds begroten over de VBTB-aansturing (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording), de financiële informatievoorziening en de rapportages aan de Kamer. Komt hierop nog een reactie, het liefst voor de behandeling van de begroting van VWS en Sociale Zaken?

Ondanks de vele vragen en kanttekeningen valt het integrale baten-lastenstelsel in goede aarde. Toch is het wellicht goed dat de Kamer wat breder en nader onderzoek doet met het oog op de ins en outs van de invoering daarvan. Hoe ziet de minister het vervolgtraject?

De heer **Blok** (VVD) is van mening dat de constatering dat in het baten-lastenstelsel uitgegaan wordt van kosten in plaats van uitgaven aanleiding geeft tot vragen over, bijvoorbeeld, grote landaanwinningsprojecten. Stel dat er voor 20 mld een project als Schiphol in zee wordt gebouwd. Op grond wordt echter niet afgeschreven. Rekent men daar dan alleen rente over? Als niet meer op de kasuitgaven wordt gestuurd, hoe wordt in dit geval bovendien verdisconteerd dat dergelijke investeringen een effect hebben op de staatsschuld?

In het rapport Eigentijds begroten wordt met stelligheid aangegeven dat ministeries geen voorzieningen mogen treffen. Die doorbreken immers de transparantie van de begroting. In het bedrijfsleven worden echter op goede grond voorzieningen gesteld, bijvoorbeeld inzake onderhoud of verzekeringsrisico's. Wat is volgens de minister de aangewezen omgang met dergelijke zaken? Het is overigens duidelijk dat fondsen niet meer zo logisch zijn in het geval van een baten-lastenstelsel. Bij fondsen zoals het Gemeentefonds en het Provinciefonds is het echter goed om de mening van de betrokkenen te peilen.

In de bijlage van het rapport leest de heer Blok dat de suppletoire begrotingen vervangen kunnen worden door financiële tussenrapportages. Doorlopen deze rapportages een autorisatieprocedure in de Kamer? In de bijlage is eveneens sprake van het samenvoegen van begrotingen met de rapportage over de premiesectoren, zonder daarover een duidelijk oordeel uit te spreken. In één premiesector, de volksgezondheid, loopt een discussie over de vormgeving in de toekomst. Het is daarom goed als bij de keuze van de verslaglegging geen grote stappen worden genomen voordat de vormgeving van het zorgstelsel duidelijk is.

De heer **De Haan** (CDA) is van mening dat de uitvoering van het baten-lastenstelsel in feite tot de interne gang van zaken van de rijksoverheid behoort. Er kleven echter enkele technische problemen aan, waarbij de oplossingen politieke gevolgen kunnen hebben. Het kabinet zal dergelijke punten naar voren brengen als die aan de orde komen. De Kamer is vervolgens aan bod om een en ander te controleren.

Na invoering van een baten-lastenstelsel kan onderscheid worden gemaakt tussen gewone diensten en buitengewone diensten. In beginsel betekent dit dat de «gulden financieringsregel» ingevoerd kan worden. De belastingmiddelen gaan naar de gewone diensten en voor buitengewone diensten mag worden geleend. Bovendien kan er afgeschreven worden op meer fysieke kapitaaluitgaven. Welke consequentie zou dat echter hebben voor het begrotingsbeleid? Er gaan stemmen op in de Kamer om de staatsschuld binnen 25 jaar terug te brengen naar nul. Overigens moet dan eerst het begrip kapitaaluitgaven goed worden gedefinieerd om

misbruik te voorkomen. Zo wordt vaak gesproken van «investeren», slechts ter onderscheid van het minder sterke «besteden». Houdt invoering van een baten-lastenstelsel bij de overheid in dat afgeschreven kan worden op kapitaaluitgaven en dat voor buitengewone uitgaven kan worden geleend? Halen wij de gulden financieringsregels via de achterdeur naar binnen? Moet er dan geen goede definitie overeengekomen worden van het begrip investeren?

De heer **Van Walsem** (D66) merkt een grote mate van eensgezindheid op in de Kamer over de invoering van het baten-lastenstelsel, het sluitstuk van het VBTB-proces. Het kabinet krijgt dan ook groen licht om verder te gaan met de invoering en uitwerking daarvan. Het invoeren van een systeem binnen de overheid is immers goed voor de duidelijkheid en transparantie. De invoering daarvan was oorspronkelijk gepland in 2007–2008. Nu is de invoering gesteld op 2005–2006. Als het eerder kan, is dat goed. Het moet echter niet ten koste gaan van de kwaliteit. De minister heeft eerder aangegeven dat het gehele proces, dat zeer ingewikkeld en complex is, tien jaar zou vergen. Vanwaar dus deze vervroeging met twee jaar?

In de stukken wordt verwezen naar de succesvolle invoering van het baten-lastensysteem in onder meer Australië en Nieuw-Zeeland. De minister wijkt echter af van het voorbeeld van de genoemde systemen, en wel op het punt van de toerekening naar de departementen. Waarom is hiervan sprake?

De heer Van Walsem constateert dat bij de financiële regels, de activeringscriteria, het Europese systeem van nationale en regionale rekening wordt gevolgd. Dat is niet voor de hand liggend, omdat het hierbij niet zozeer om verslaglegging en begroting gaat, maar om vergelijkingen tussen landen. Het ware beter als wordt aangesloten bij titel 9 van Boek 2 en de richtlijnen voor de jaarlijkse verslaglegging. Nederland heeft op accountantsgebied een goede naam, ook op innovatief gebied. Misschien kan op dit gebied ook vernieuwing worden gebracht. Daarbij kan men ook denken aan de IPSASs.

Bij invoering van een dergelijk stelsel is een risicoanalyse op zijn plaats, inclusief eventuele oplossingen. Wordt een dergelijke analyse gemaakt? De beleidsgroep boekt daarnaast een doelmatigheidswinst in van 150 mln euro per jaar. Er zou dus sprake zijn van een structurele winst, echter over 3% van de begroting. Kan de minister het genoemde bedrag mede in dit verband toelichten?

Antwoord van de minister

De **minister** is tevreden met de positieve strekking van de verschillende betogen, ook al zijn er veel vragen en opmerkingen geplaatst. De verschillen na invoering tussen het algemene baten-lastenstelsel en de baten-lastendiensten zijn door de Algemene Rekenkamer als punt aangetikt. Na invoering zullen de verschillen verwaarloosbaar klein zijn. Overigens staat een evaluatie op stapel van de agentschappen. Het ligt daarbij voor de hand dat de activawaarderingsystematiek die toegepast wordt op de algemene departementale kwesties ook wordt toegepast op de agentschappen. Departementen beschikken echter niet over eigen vermogen en zullen dus bij kapitaaluitgaven uitgaan van een pseudo-vreemd vermogen bij de kostprijsberekening. Bij agentschappen kan enig eigen vermogen bestaan, als buffer om de kostprijs wat te egaliseren en als buffer van voor- en nacalculatie, dit laatste naar analogie van de eindejaarsmarge op de departementen. Deze marge is vooral interessant voor kapitaaluitgaven, wat minder interessant is als van een kostenbegroting wordt uitgegaan. Ook hier kan bij kostprijscalculatie het eigen vermogen buiten beschouwing worden gelaten door de fictie van vreemdvermogen-financiering te hanteren. Alle andere verschillen die eventueel nog

opkomen tussen de baten-lastendiensten en de algemene baten-lastensystematiek op de departementen, zijn te harmoniseren bij een verdere afwerking.

De minister is van oordeel dat IPSASs een (te) brede mogelijkheid geeft om een en ander beleidsmatig in te vullen. Het ESR als specifieke keuze daarbinnen, als extra specificatie, is dan ook consistent met IPSASs. Het gaat daarbij om onder meer definities van kapitaalgoederen en afschrijvingstermijnen. De wijze van kostprijsberekening en meting van prestaties en de kosten daarvan mag immers niet afhankelijk zijn van politieke manipulatie. Deze discussie moet worden geobjectiveerd. Wie geld te kort komt, kan dus niet simpelweg de afschrijvingstermijnen verlengen. Men moet een politieke keuze aandurven. Als het op boekhouden aankomt, geldt het primaat van de politiek dus even niet. Daarnaast is het winst dat voor statistisch en bedrijfseconomisch gebruik dezelfde benadering is gekozen. Overigens is het voorstel om, voor het geval een wijziging in afschrijvingstermijnen noodzakelijk is, een instantie buiten de politiek hierover te laten oordelen. De Algemene Rekenkamer is hiervoor de organisatie bij uitstek. Dat verhoudt zich echter slecht tot de functie van de rekenkamer van controle achteraf. Een en ander neemt niet weg dat, met het oog op «checks and balances» enige disciplinerende werking uitgaat van een externe toets.

Het stuk van de Algemene Rekenkamer van 24 september kwam voor de minister overigens als een donderslag bij heldere hemel. De nieuwe systematiek voldoet aan IPSASs. Ex ante wordt echter daarbinnen een nadere restrictie, ESR, gekozen. Een en ander is dan ook niet met elkaar in strijd. De Kamer zal een notitie ontvangen over deze technische materie, waarbij ESR en IPSASs tegen elkaar worden afgezet, inclusief voor- en nadelen. Tevens zal de gemaakte keuze nog eens worden beargumenteerd.

De minister merkt op dat het systeem pas bij de begroting 2006 wordt ingevoerd, een jaar verschil met de aanbeveling van de beleidsgroep. Op prinsjesdag 2005 zal dus de eerste baten-lastenbegroting worden gepresenteerd. Het jaar 2005 is gekozen, omdat dit het laatste «echte» jaar van de volgende kabinetsperiode is. De partijen kunnen dan aan het nieuwe stelsel wennen bij hun verkiezingsprogramma's en bij de onderhandelingen over een nieuw kabinet. In de tweede helft van het jaar 2000 wordt overigens bij de verschillende departementen gecheckt hoeveel voortgang er is gemaakt en of er nog problemen liggen. De inzet is om in september 2005 risicovrij en verantwoord met een begroting nieuwe stijl over het dienstjaar 2006 te komen. In het Verenigd Koninkrijk zijn in het eerste jaar het oude en het nieuwe systeem tegelijkertijd uitgevoerd. Het verschil in aanpak is echter dat de baten-lastensystematiek daar slechts een extraatje is bij de verantwoording achteraf en alleen als zodanig een functie heeft.

Het Gemeentefonds en het Provinciefonds zullen weinig problemen opleveren. Omdat deze fondsen de functie die aan fondsen wordt toegekend, momenteel niet hebben, kunnen die evengoed als begrotingspost aangemerkt worden. Het FES (Fonds economische structuurversterking) heeft in dit verband de functie dat de kapitaaluitgaven uitgesmeerd kunnen worden in de tijd. Bovendien kent het de functie van reservering van gasbaten en van opbrengsten deelneming met het oog op de infrastructuur. Deze laatste, wat meer politiek gevoelige, functie is niet verdwenen bij invoering van een baten-lastensystematiek. Het kabinet past het dan ook niet om over het eigen graf heen te regeren.

De minister onderstreept een ander verschil, door de rekenkamer opgemerkt, waarbij de gekozen systematiek niet conform die van gemeenten, provincies en de echte bedrijfseconomische boekhouding werkt. Het gaat hier om het (niet) toerekenen van baten oftewel belastingopbrengsten aan departementen. Baten worden toegerekend als het zinnig is en er een connectie is. Bij de visumverzoeken op Buitenlandse Zaken, bijvoorbeeld, worden binnen een begrotingspost aan de ontvangstenkant de opbreng-

sten uit de visumverstrekking getoond. In Australië en Nieuw-Zeeland is de discussie nog meer ideologisch getint, maar overigens wat minder zinnig in het algemeen, met een keuze voor een geheel bedrijfseconomische boekhouding inclusief «profit-center».

Het ESR maak het niet mogelijk om investeringen als lopende uitgaven te boeken. Dat ligt bij de gemeenten anders, omdat het daar geactiveerd mag worden. Alle kapitaaluitgaven die leiden tot activering op de balans mogen worden geactiveerd en afgeschreven. Een conservatief beleid in dit verband kan men beter tonen door middel van een overschot op de begroting. Bij dit alles is een duidelijke definitie van kapitaaluitgaven van belang. Deze uitgaven zijn binnen ESR dan ook volstrekt gedetermineerd, net als lopende uitgaven en afschrijvingstermijnen. Zo moet een kapitaaluitgave tot uitdrukking komen aan de debetkant van de balans. Daardoor kan, bijvoorbeeld, in het vervolg het primair onderwijs niet meer worden gezien als een «investering» en dus een kapitaaluitgave. Een en ander houdt overigens in dat het recht van amendement bijvoorbeeld niet op de afschrijvingstermijnen van toepassing moet zijn.

De minister maakt duidelijk dat met het eerste begrotingsakkoord in kostentermen niet wordt bedoeld op 2002, maar op het jaar 2006. Waarschijnlijk is tegen die tijd de Zalmnorm verdwenen, maar is er wellicht nog een uitgavenplafond. Dat wordt vervolgens een kostenplafond, met dezelfde spelregels, gekoppeld aan een scheiding van inkomsten en uitgaven. De begrotingsmethodiek, in termen van begrotingskader en behoedzaam ramen, blijft tot de mogelijkheden behoren.

Waarom pas een baten-lastenstelsel als het EMU-saldo (Europese Monetaire Unie) een beetje op orde is? Hierbij is de afweging van belang dat er geen schot komt tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven. In een kapitaaldienst is het mogelijk, daartussen te switchen. Een voorbeeld is de scan bij de Belastingdienst, die in aanschaf 40 mln gulden kost. De kosten daarvan kunnen in tien jaar afgeschreven worden, zodat de exploitatiekosten per jaar 4 mln gulden zijn plus wat rente. Afgezet tegen de besparing in de personeelskosten valt dit vervolgens budgettair-neutraal uit. In het jaar van aanschaf is er echter sprake van een hoger kasbeslag dan in het huidige systeem. De kasuitgaven zijn dus niet meer perfect beheersbaar en kennen bovendien geen plafond meer. Dit vormt een extra risicofactor, die men zich niet kan permitteren in een situatie vlak onder het 3%-plafond. In een onverhoopt optredende risicosfeer moet er een bijzondere procedure komen, waarbij er voor departementen naast de normale kostenbegroting een aparte autorisatie voor kasuitgaven komt op het niveau van de ministerraad. Dit zal echter vooralsnog een theoretische exercitie blijven.

De minister weet niet of op het vlak van de verplichtingen een herdefiniëring noodzakelijk is. Hierin zal men zich bij de verdere uitwerking verdiepen. Afschrijvingen en rentekosten zijn de enige componenten die in een kostenbegroting terechtkomen. Een schot tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven is overigens onwenselijk. Dit werkt verstoring op de te maken afweging, juist nu de huidige afwegingsverstoring ten gunste van de lopende uitgaven wordt weggewerkt met een baten-lastenstelsel. In een tijd van recessie kan een bezuinigingsronde plaatsvinden, waarbij overigens ook de kapitaaluitgaven niet buiten schot blijven. Het schrappen van een investeringsproject levert in dit systeem een structurele besparing op.

De minister beschikt niet over een becijfering van de doelmatigheidswinst, afgezien van de ter illustratie gemelde 150 mln euro als eenmalige besparing. Het is moeilijk om deze winst te schatten. Duidelijk mag echter zijn dat een andere allocatiebeslissing en prioriteitenstelling dure problemen zal vermijden zoals het leasen van gevangenissen en gerechtsgebouwen en het voorbeeld van de Wijkertunnel. Bovendien is er een betere mogelijkheid tot kostenvergelijking in geval van een «design, build,

finance, maintenance»-project. Dit sluit naadloos aan bij het VBTB-proces. De vraag is immers niet wat er wordt uitgegeven, maar wat het mag kosten.

De ziekenhuizen in de gepremieerde sector werken al met een bedrijfseconomische boekhouding. Daar ligt geen probleem. Bij de sociale zekerheid bestaat er weinig verschil tussen werken met het kasstelsel en het baten-lastensysteem, behalve aan de uitvoeringskant inzake onder meer automatiseringskosten. De verslaglegging op dit punt moet overigens wachten totdat zekerheid bestaat over de vormgeving van het stelsel van de zorg. Op een landaanwinningsproject wordt inderdaad niet afgeschreven. De rentekosten drukken echter op het project. Een megalomaan project zoals Schiphol in zee kost overigens wellicht 20 mld gulden, maar zal ook zeker een jaar of vijf duren. Per jaar gaat het dan om een bedrag van 4 mld gulden, wat bij een normaal begrotingsoverschot hanteerbaar moet zijn.

De minister legt uit zeer terughoudend te zijn inzake het laten treffen van voorzieningen. De ervaring van de agentschappen is dan ook niet best, omdat voorzieningen snel worden gebruikt om te voorkomen dat het geld terugvloeit naar de algemene middelen. De Staat verzekert zich in principe niet, maar treedt bij grote rampen op als herverzekeraar. Voorzieningen op dit gebied zijn dan ook niet nodig. Dat geldt ook in het geval van bestedings-reserves, omdat men zich aan een kostenlijn te houden heeft. De fraude-gevoeligheid is overigens een ander argument om niet te kiezen voor voorzieningen.

Het ligt niet in de bedoeling om de suppletoire begroting te vervangen door de financiële tussenrapportage, mede met het oog op de autorisatie door de Kamer. In het baten-lastensysteem moet echter nog gekeken worden naar de vormgeving van de suppletoire begroting en de verslaglegging. Bij de evaluatie van de VBTB in het jaar 2004 zal de tussen-rapportage en de suppletoire begroting nader worden bekeken.

De minister wijst erop dat de gulden financieringsregel vooral inhoudt dat men stuurt op een ongewijzigd eigen vermogen. Dat is echter niet verstandig, omdat dit een lichtvoetige benadering betekent bij een start met een negatief vermogen. Met een overschot en het uiteindelijk verdwijnen van de schuld zal bovendien een buffer zijn gevormd tegen de vergrijzing, extra WAO- en gezondheidszorguitgaven. Ook bij een positief eigen vermogen op de staatsbalans is het interessant om een geconsolideerde balans van de collectieve sector te laten zien. Dan zal blijken dat er op het vlak van de AOW-verplichtingen van een behoorlijk negatief eigen vermogen sprake is.

In de stukken rond de miljoenennota zit impliciet een risicoanalyse verwerkt. Alle bezwaren zijn immers opgesomd en afgecheckt. Alle risico's lijken daarbij ingesnoerd: manipulatie definiëring kapitaaluitgaven en afschrijvingstermijnen, kasuitgaven en 3%, euro-invoering. Alle risico's hebben een hanteerbare vorm gekregen, ook in relatie tot de in andere landen opgedane ervaringen en een redelijk royale invoeringstermijn. Kansen liggen er ook op het vlak van samenwerking tussen departementen en het realiseren van inkoopvoordelen. Het ministerie kent een prachtig opleidingsprogramma bij de Directie begrotingszaken, gericht op nationale en internationale scholing. Op het gebied van het baten-lastenstelsel bestaan al modules, gericht op de eerdere opleidingen in verband met de agentschappen. Deze opleiding zullen alle FEZ-afdelingen (financieel-economische zaken) en verschillende beleidsafdelingen trainingen moeten doorlopen. Op het vlak van de arbeidsmarkt worden geen knelpunten voorzien. Het gaat vooralsnog vooral om bijscholing en

werving, het laatste via een wervingsfunctionaris voor allerlei disciplines bij de genoemde directie.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Walsem

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van der Windt