

Vergaderjaar 2005–2006

30 300

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 64

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Koopmans (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Van Egerschot (VVD) en Irrgang (SP). Plv. leden: Rouvoet (ChristenUnie), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), De Krom (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Mosterd (CDA), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Stuurman (PvdA), Luchtenveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Bibi de Vries (VVD), Van Beek (VVD) en Gerkens (SP).

² Samenstelling:

Leden: Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), ondervoorzitter, Atsma (CDA), Timmermans (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Slob (ChristenUnie), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), Van Velzen (SP), Algra (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), De Krom (VVD), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Jonker (CDA), Jungbluth (GroenLinks) en Irrgang (SP). Plv. leden: Tichelaar (PvdA), Dittrich (D66), Örgü (VVD), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Hijum (CDA), Koenders (PvdA), Duyvendak (GroenLinks), Joldersma (CDA), Van Egerschot (VVD), Van der Vlies (SGP), Varela (LPF), Hermans (LPF), Verburg (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Haan (CDA), Blok (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Van Heteren (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Tjon-A-Ten (PvdA), Waalkens (PvdA), Szabó (VVD), Van Dijk (CDA), Van Gent (GroenLinks) en Gerkens (SP).

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 19 december 2005

De vaste commissie voor Financiën¹ en de vaste commissie voor Economische Zaken² hebben op 24 november 2005 overleg gevoerd met vice-minister-president, minister Zalm van Financiën en vice-minister-president, minister Brinkhorst van Economische Zaken over:

– **de adviesaanvraag aan de Studiegroep Begrotingsruimte (Kamerstuk 30 300, nr. 51).**

Hierbij is tevens betrokken de discussie over

- **de nog te ontvangen (update van de) CPB-studie over vergrijzing en pensioenen;**
- **de nog te ontvangen nieuwe/geactualiseerde CPB-middellange-termijnverkenningen;**
- **de voorbereiding van de activiteiten van de Centraal Economische Commissie (CEC).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Crone** (PvdA) schetst dat de studie van de CEC, het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte, de middellange-termijnverkenningen van het CPB en sinds de afgelopen keer ook de CPB-studie over vergrijzing van grote invloed zijn op het verloop van kabinetsformaties. Bij de laatste kabinetsformatie waren ze echter met politieke en analytische oogkleppen opgesteld. Het was niet geheel onbegrijpelijk dat ervan werd uitgegaan dat het tweede kabinet-Balkenende er wel zou komen, wederom met de VVD, zodat deze studies niet veel onderdelen bevatten die de PvdA belangrijk vond. Maar omdat het resultaat van verkiezingen onvoorspelbaar is, moeten alle belangrijke politieke stromingen die in een kabinet zouden willen deelnemen, hun politieke thema's erin kunnen terugvinden. Daarnaast wordt er in dit soort rapporten altijd rekening gehouden met meevallers en tegenvallers, maar bij de vorige formatie kwam het woord hypotheekrente er bijvoorbeeld niet in voor, terwijl deze in 2004 een tegenvaller van anderhalf miljard opleverde. Dit vindt de heer Crone een analytisch manco. Daarnaast zou hij graag zien dat er bij het thema vergrijzing ook rekening wordt gehouden met de positieve effecten ervan. En ten slotte wil hij bij alle beleidsadviezen doorrekeningen van scenario's

of varianten om de economische effecten van allerlei maatregelen te kunnen beoordelen, opdat de keuzes die politici moeten maken, steeds maximaal onderbouwd zijn.

De heer **Blok** (VVD) vindt de studies die de heer Crone heeft genoemd, altijd zeer waardevol. Hij verwacht van deze studies dat de trends die in het algemeen wel bekend zijn, zo veel mogelijk gekwantificeerd worden, vooral als het gaat om de vergrijzing en het Stabiliteits- en Groeipact. Zo is hij benieuwd naar de visie van de Studiegroep Begrotingsruimte op de bepaling in het nieuwe pact over wat er gedaan moet worden met overschotten in tijden van voorspoed. Daarnaast is hij geïnteresseerd in het spiegelbeeld van de vergrijzing, namelijk de ontgroening, die van invloed is op de onderwijsuitgaven. Verder noemt hij als aandachtsgebied de investeringen in infrastructuur en ten slotte hoopt hij op meer gegevens over de beleidsopties verhoging van de arbeidsproductiviteit, verbreding van de grondslag voor belastingen en premies, en besparingen.

De heer **De Nerée tot Babberich** (CDA) is het eens met de visie van de heer Blok. Hij zou nog wel graag zo spoedig mogelijk kunnen beschikken over de update van de CPB-studie over vergrijzing, waarbij naar zijn mening meer rekening zou moeten worden gehouden met gedrags-effecten. Zijn fractie is blij dat de economie als gevolg van de maatregelen van het huidige kabinet weer begint te groeien, dat het tekort iets aan het afnemen is en dat het de goede kant op gaat met de verwachtingen voor 2007.

De heer **Irrgang** (SP) herinnert eraan dat de Studiegroep Begrotingsruimte in zijn vorige advies een begrotingsoverschot van meer dan 1% bepleitte, waarmee Nederland voor de eerstvolgende dertig, veertig jaar helemaal klaar zou zijn voor de vergrijzing. Deze stemming is inmiddels wel enigszins veranderd. Er is wel iets voor te zeggen om de begroting helemaal vergrijzingsproof te maken, maar dat heeft ook conjuncturele implicaties. Kan de minister van Financiën in dit verband uitleggen wat er bedoeld wordt met de zinsnede in de adviesaanvraag dat de studiegroep wordt verzocht, rekening te houden met mogelijke maatregelen die het draagvlak voor de collectieve voorzieningen versterken en/of de aan de vergrijzing gerelateerde uitgaven beïnvloeden?

Een van de mogelijke maatregelen is fiscalisering van de AOW-premie; daar zou de fractie van de SP wel iets voor voelen. Wordt deze maatregel, die alleen het draagvlak voor de collectieve voorzieningen versterkt, door de studiegroep onderzocht? Verder zouden maatregelen op het gebied van de aftrek van hypotheekrente grote consequenties voor de begroting hebben, in ieder geval op de langere termijn. Bekijkt de Studiegroep Begrotingsruimte ook dergelijke maatregelen? En klopt het dat de regering in ieder geval ook de definitie van de microlastenontwikkeling (MLO) door de studiegroep wil laten bezien omdat zij hierover een verschil van mening met het CPB heeft, met name op het punt van de eigen bijdrage? En ten slotte vraagt de heer Irrgang zich af of de dempingsfactor bij de voeding van het Fonds economische structuurversterking (FES) bij veranderende olieprijsen niet het risico van politieke manipulatie bij kabinetsformaties met zich meebrengt.

De heer **Vendrik** (GroenLinks) is het met de heer Crone eens dat de Studiegroep Begrotingsruimte noch analytisch, noch politiek mag «voortsorteren» voor een nieuwe coalitie. Hij vindt het logisch dat de studiegroep aandacht besteedt aan de doelstelling voor het begrotingssaldo en hij stelt zich voor dat deze zich daarbij mede verlaat op een scenario voor houdbare overheidsfinanciën dat het CPB nog zal uitbrengen. Nu bleek er op het vorige houdbaarheidsscenario van het CPB, veronderstellingen op basis van ceteris paribus, nogal wat kritiek mogelijk, want elk kabinet

neemt beleidsmaatregelen die forse gevolgen kunnen hebben en die daarbij niet betrokken worden. Zullen daarbij varianten met de bijbehorende begrotingssaldi aan de orde komen? En behoort het tot de taak van de studiegroep om daaruit dan een keuze te maken?

Verder is de heer Vendrik blij dat de Studiegroep Begrotingsruimte gevraagd wordt, in te gaan op conjunctuurgevoelige elementen in de begroting. Hij gaat ervan uit dat deze een en ander zal vertalen in nieuwe begrotingsregels, waarbij GroenLinks een voorstander is van een duidelijk onderscheid tussen conjunctuurgevoelige en -ongevoelige uitgaven.

De heer Zalm heeft er in een beroemde oratie uit 1991 als directeur van het CPB op gewezen dat er merkwaardige besluitvorming optreedt als investeringsuitgaven in een aparte pot worden ondergebracht. Neemt de Studiegroep Begrotingsruimte ook dit ter harte?

De heer Vendrik gaat ervan uit dat de studiegroep zich niet alleen bezig zal houden met de hypotheekrente, overmatige pensioenopbouw en fiscalisering van de AOW, maar dat hij ook een beschouwing zal geven over de belastingmix, waarbij hij met name een sterker accent op vergroening van deze mix zou willen zien.

Ten slotte wijst de heer Vendrik erop dat de CEC er bij het uitkomen van de langetermijnverkenning van het CPB Four Futures of Europe als de kippen bij was om het kabinet in een interne notitie te adviseren, uit te gaan van het scenario global economy, het scenario met de sterkste economische groei, maar ook de grootste ongelijkheid en de meeste schade aan het milieu. Minister Brinkhorst wilde zich daar niet van distantiëren, maar bij de behandeling van zijn begroting liet hij zich ontvallen dat hij zich het meest senang voelt bij het scenario strong Europe, net als de heer Vendrik. Zullen deze vier scenario's wederom een rol spelen bij het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte? En zou het niet logisch zijn om van elk scenario afzonderlijk de houdbaarheid te analyseren?

Het antwoord van de bewindslieden

Minister **Zalm** is het ermee eens dat het CPB bij zijn langetermijnstudie over vergrijzing gevoeligheidsanalyses moet betrekken, maar dit gebeurt ook. Zo is al gebleken dat het bij de berekeningen verrassend weinig voor de doelstelling voor het begrotingstekort uitmaakt of de economische groei of de arbeidsproductiviteit toeneemt of afneemt, terwijl bijvoorbeeld hervormingen in de sociale zekerheid de problematiek van de vergrijzing kunnen verkleinen. Dit is ook in de adviesaanvraag verwerkt, namelijk in het verzoek aan de studiegroep om rekening te houden met mogelijke maatregelen die het draagvlak voor de collectieve voorzieningen versterken en/of de aan de vergrijzing gerelateerde uitgaven beïnvloeden. De studiegroep zal deze langetermijnstudie van het CPB dus gebruiken om de interacties van verschillende maatregelen in kaart te brengen. De verkenningen van het CPB voor de middellange termijn zijn vooral relevant voor de ruimte in een bepaalde kabinetsperiode, gelet op het beoogde begrotingssaldo. Dit houdt ook nauw verband met de aanbevelingen van de CEC. Er zal nu ook rekening worden gehouden met de effecten van reeds in gang gezet beleid, zoals de maatregelen op het terrein van het vervroegd pensioen en de WAO. Daarnaast is de reële rentevoet wellicht lager dan wat er in de vorige studie van het CPB nog werd aangenomen. De minister gaat ervan uit dat de studiegroep op basis van een verstandige afweging van al deze gegevens een advies zal opstellen voor het bepalen van een doelstelling voor het begrotingssaldo. Verder waarschuwt de minister ervoor dat het buiten beschouwing laten van conjunctuurgevoelige uitgaven er al snel toe kan leiden dat er erg veel belangrijke elementen uit de begroting verdwijnen, want het gaat niet alleen om werkloosheid en rente-uitgaven, maar bijvoorbeeld ook om het reële loon. Het komt ook voor dat het ene element het andere compenseert, zodat een totaalbenadering vaak beter is voor de stabiliteit van het

begrotingsbeleid. Hij is het met de heer Vendrik eens dat de kwaliteit van het uitgavenbeleid van belang is voor een goede begrotingssystematiek, dat het in verband met VBTB en een logisch beleid voor de lange termijn niet goed is om meevallers meteen in te zetten voor een ander onderdeel van de begroting. Hij vindt het dan ook evident dat de conjunctuur-gevoeligheid van de begroting een belangrijk onderdeel van de advies-aanvraag is.

Het begrotingsbeleid dient bij voorkeur zodanig vormgegeven te worden dat er niet eens op de doelstelling van het Stabiliteits- en Groeipact gelet behoeft te worden omdat daar vanzelf al aan voldaan wordt. De minister wijst erop dat het begrotingsoverschot of -tekort dat de Europese Commissie voor Nederland uit een oogpunt van duurzaamheid aanvaardbaar acht, een grenswaarde vormt en dat het heel verstandig zou kunnen zijn, aanzienlijk verder te gaan met het begrotingsbeleid. Zo werken verschillende Scandinavische landen met een overschot van 2% of 3%. Ook de minister gaat ervan uit dat de studiegroep in analytische zin zeker aandacht zal besteden aan het effect van maatregelen die pas op langere termijn veel effect zullen hebben, zoals geleidelijke verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd. Over de systematiek voor de voeding van het FES zal het kabinet voor de komende Voorjaarsnota een standpunt innemen op basis van de mogelijkheden die de studiegroep eventueel zal aanreiken. De minister wijst erop dat hierover bij een kabinetsformatie altijd nieuwe afspraken kunnen worden gemaakt, maar dat daar dan toch altijd een meerderheid in de Kamer voor nodig is. Hij is het wel met de heer Irrgang eens dat de dempingsfactor bij de voeding van het FES het geheel niet inzichtelijker maakt. Overigens geeft onder andere het rapport van de commissie-Duivesteijn aanleiding om ook het beheer van dit fonds opnieuw te bezien.

De opmerking over al dan niet voorsorteren voor een nieuwe coalitie heeft volgens de minister vooral betrekking op de adviezen van de CEC, die een wat politieker karakter hebben dan de meer technocratische, op besluitvorming gerichte adviezen van de studiegroep. Overigens zijn er wel personele overlappingen in de samenstelling van deze adviesgroepen. De minister bevestigt dat de definitie van de microlastenontwikkeling zeker ook door de studiegroep onder de loep genomen zal worden. Ten slotte geeft hij aan dat niet zo maar een van de vier genoemde scenario's gekozen kan worden, omdat die beïnvloed worden door allerlei factoren, zoals internationale ontwikkelingen, maar een zekere scenario-benadering of een gevoeligheidsanalyse lijkt hem wel onontbeerlijk bij de studie van het CPB. De adviesgroep kan het CPB zo nodig om aanvullende analyses vragen.

Minister **Brinkhorst** schetst dat de centrale opdracht aan de CEC is, de uitdagingen voor de Nederlandse economie voor de middellange termijn te analyseren. Het gaat om de groei en het aanpassingsvermogen van de economie, mede tegen de achtergrond van de al genoemde trends. De studie van de CEC zal zich uitstrekken tot institutionele aanpassingen van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid en de uitbreiding van kennis en innovatie, waarbij vooral aandacht vraagt dat research and development bij het bedrijfsleven in Nederland structureel achterblijft. De minister vindt verder in dit verband ook duurzaamheid zeer belangrijk, zeker gelet op de uitdagingen op onder andere energiegebied. De minister voelt er anders dan zijn collega Zalm niet zo veel voor om de verschillende adviesgroepen etiketten op te plakken, want ze werken hand in hand. Na de formatie worden alle studies ook openbaar, dus eenieder kan er zelf over oordelen. Hij legt er de nadruk op dat er absoluut geen taboes zijn bij de studies, zodat er in die zin niet wordt voorgesorteerd. Verder acht de minister het zeer belangrijk om de Europese ontwikkelingen goed te volgen, want Nederland is geen eiland. Door de akkoorden van Lissabon is er nu een bottom-upproces op gang gekomen: de agenda

voor nationale hervormingsactie. Er is in brede zin lof voor het Nederlandse plan op dit punt, ook van de OESO en het IMF.

Ten slotte geeft de minister aan dat hij bij de scenario's zeker geen voorrang geeft aan global economy boven strong Europe. Zijn politieke voorkeur gaat begrijpelijkerwijze uit naar het scenario strong Europe en hij wijst er net als minister Zalm op dat niet alleen exogene factoren een rol spelen bij de verschillende scenario's en dat de waarde van het volledig doorexerceren daarvan daarom maar betrekkelijk is.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Crone** (PvdA) is blij met de reacties van de bewindslieden omdat ze vrijwel geheel tegemoetkomen aan zijn vragen en opmerkingen. Hij is het met de heer Irrgang eens dat de microlastendruk belangrijk is, omdat burgers daar meer op letten dan op de macrolasten. Wordt er nu een eind gemaakt aan de onduidelijkheid over de definitie van het begrip microlastendruk?

Ook vraagt de heer Crone hoe het zit met de ramingen voor het beleidskader voor de zorg. In de laatste twee jaar van het paarse kabinet is er bewust gekozen voor het wegwerken van wachtlijsten en andere intensiveringen, wat twee jaar daarna nog doorwerkt in de begroting. Wordt er met zulke effecten rekening gehouden?

De heer **Irrgang** (SP) geeft aan dat zijn opmerking over de microlastendruk eigenlijk meer bedoeld was als oproep aan de studiegroep om stand te houden en niet de zijde van het ministerie van Financiën te kiezen, dat op dit vlak naar zijn mening wat opportunistisch gehandeld heeft. Hij onderstreept nogmaals het belang van een goede definitie van dit begrip.

Er is bij de totstandkoming van het tweede kabinet-Balkenende een correctie toegepast voor de extra pensioenaf trek als gevolg van het opbouwen van buffers voor pensioenen, wat voortvloeide uit toepassing van het financiële toetsingskader, omdat men ervan uitging dat de begrotingspositie daardoor gunstiger was dan die leek. Wordt dit effect, dat groot zou kunnen zijn, nu weer bij de studies betrokken?

Ook als de rentevoet lager blijkt te zijn dan verwacht was, kan dat zeer grote gevolgen hebben, omdat reserveringen voor de vergrijzing daarvoor minder rente opleveren. Is dit op zichzelf niet wat raar?

De heer **Vendrik** (GroenLinks) is het ermee eens dat men niet zonder meer kan kiezen voor een bepaald scenario, omdat elk scenario gebaseerd is op veronderstellingen. Maar hij vindt dat het geheel van beleidskeuzes wel gericht is op het verwezenlijken van een bepaald scenario. Hij legt dan ook nogmaals de nadruk op het verband tussen Four Futures en de houdbaarheidsanalyses voor het EMU-saldo. Verder zou hij in aansluiting op de vraag van de heer Irrgang over de vergrijzing ook wel een technisch oordeel van de studiegroep over de vergroening van de belastingen willen hebben.

De heer Vendrik neemt wel van minister Brinkhorst aan dat er geen taboes zijn bij de verschillende studies, maar hij vond het advies van de CEC na het verschijnen van Four Futures toch getuigen van een sterke voorkeur voor het scenario global economy. Hij zou graag zien dat de studiegroep zich niet beperkt tot deze vier scenario's, maar bijvoorbeeld ook de prachtige studie van het RIVM Kwaliteit en duurzaamheid erbij betreft, opdat zij een integraal advies met een goede balans samenstelt.

Minister **Zalm** herinnert eraan dat er al sinds 1994 met het begrip microlastendruk gewerkt wordt, omdat dit beter past bij de beleevingswereld van de burgers. Dit staat wat hem betreft dan ook niet ter discussie, het gaat alleen om het opheffen van meningsverschillen over de definitie ervan.

Overigens worden eigen bijdragen die burgers betalen, er niet toe gerekend. De studiegroep zal in ieder geval proberen om een eenduidige begripsomschrijving te maken om de meningsverschillen op dit vlak de wereld uit te helpen en zij zal daarbij recente ontwikkelingen, zoals de zorgtoeslag, erbij betrekken.

Verder zal er bij de studies over de vergrijzing zeker ook rekening mee gehouden worden dat de pensioenpremies tijdelijk hoog zullen zijn. De minister vindt het in tegenstelling tot de heer Irrgang nogal voor de hand liggend dat er meer gereserveerd moet worden voor de vergrijzing als de rente daalt, want naarmate de rente hoger is, kun je volstaan met een kleinere inleg als je voor een bepaald doel spaart, en omgekeerd. Zo is er voor meer dingen die vreemd lijken, vaak een heel goede uitleg te geven. De minister is het met de heer Vendrik eens dat een scenario zowel door exogene factoren als door beleid bepaald wordt. Hij vindt wel dat de bestaande arrangementen het uitgangspunt voor alle studies moeten vormen. En dan is het instrument om het begrotingstekort aan te pakken minder hard nodig naarmate er meer andere instrumenten worden ingezet om de gevolgen van de vergrijzing te ondervangen.

De belastingmix is nooit een onderwerp van de studiegroep geweest, het lijkt de minister een wat vreemde eend in de bijt. Maar los hiervan is het ministerie van Financiën graag bereid om ook ten behoeve van verkiezingsprogramma's van politieke partijen exercities over vergroening van het belastingstelsel uit te voeren.

Minister **Brinkhorst** is van plan om nog eens na te gaan of de heer Vendrik de geschiedenis bij het uitkomen van het CEC-advies juist geschetst heeft. Hij is blij met de nieuwe links-liberale koers van Groen-Links die spreekt uit een voorkeur voor Strong Europe. Ten slotte geeft hij aan dat hij erop zal toezien dat de studiegroep de studie van het RIVM bij haar analyses zal betrekken en dat het aspect duurzaamheid over de hele linie een belangrijke rol zal spelen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Hofstra

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Berck