

Vergaderjaar 2008–2009

**31 700 IXB**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2009**

**Nr. 26**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 25 juni 2009

Binnen de vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup>, hebben enkele fracties de behoefte om over de brief van de minister van Financiën d.d. 11 mei 2009 over een nieuwe indeling van de begrotingen Financiën (31 700-IXB, nr. 23) enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 18 juni 2009 aan de minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 24 juni 2009 zijn ze door hem beantwoord.

De vragen en opmerkingen en de daarop gegeven antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Blok

De griffier van de commissie,  
Berck

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Blok (VVD), voorzitter, Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Luijben (SP), Kalma (PvdA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van der Burg (VVD), Van Dijck (PVV), Spekman (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Tang (PvdA), Vos (PvdA), Bashir (SP), Sap (GL) en Linhard (PvdA).  
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Remkes (VVD), Pieper (CDA), Aptroot (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Mastwijk (CDA), Elias (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Pechtold (D66), Kant (SP), Ulenbelt (SP), Van der Veen (PvdA), Smilde (CDA), Anker (CU), Nicolai (VVD), De Roon (PVV), Kuiken (PvdA), Karabulut (SP), Thieme (PvdD), Heijnen (PvdA), Roefs (PvdA), Van Gerven (SP), Vendrik (GL) en Smeets (PvdA).

## **Inleiding**

Op 18 juni heeft de vaste commissie voor Financiën van uw Kamer naar aanleiding van mijn brief van 11 mei 2009 met als onderwerp «Nieuwe begrotingsindeling Financiën»(Kamerstuk 31 700-IXB, nr.3) schriftelijke vragen gesteld. Middels deze brief doe ik u de antwoorden op deze vragen toekomen. Tevens maak ik van de gelegenheid gebruik om voorafgaand aan de beantwoording een algemene opmerking te maken.

## **Algemene opmerking**

Het voorstel over een nieuwe indeling van de begrotingen van Financiën is reeds in september 2008 aangekondigd. Het is daarom ook terecht dat de leden van uw commissie (i.c. de fractie van CDA) de vraag stellen waarom niet eerder een concreet voorstel aan de Kamer is gestuurd. Het streven was er op gericht eerder met een voorstel te komen. Helaas heeft de in het najaar van 2008 ontstane kredietcrisis veel ambtelijke capaciteit gevergd. Desalniettemin is alles op alles gezet om zoals beloofd dit jaar nog ten behoeve van het begrotingsjaar 2010 een voorstel voor een nieuwe begrotingsindeling naar uw Kamer te sturen.

Graag wil ik benadrukken dat de voorgestelde begrotingsindeling eigenlijk in hoofdzaak een bundeling van informatie betreft die nu verspreid staat over drie stukken. De informatie van begrotingshoofdstuk IXA en G (het BTW-compensatiefonds) komt één op één terug in de aparte artikelen in begrotingshoofdstuk IX. Per saldo betreft deze samenvoeging in hoge mate een technische operatie zonder informatieverlies (weinig impact) voor uw Kamer, die mijns inziens juist voordelen biedt wat betreft transparantie en efficiency. Ook voor uw Kamer neemt het aantal afzonderlijke stukken rond begroting, suppletore begroting en verantwoording aanzienlijk af, alsook de daarbij behorende drukkosten. Juist deze voordelen vormen een aansporing om de nieuwe indeling reeds in de komende begroting te verwerken. Mocht U onverhoopt (op onderdelen) niet geheel tevreden zijn dan ben ik uiteraard bereid in overleg met u zo nodig bijstellingen te maken in de begroting 2011.

Tevens wil ik benadrukken dat de (grootschalige) apparaatsuitgaven van het directoraat-generaal belastingen op hetzelfde artikel blijven. De bundeling van apparaatsuitgaven betreft juist de kleinere bedragen die nu versnipperd staan over meerdere artikelen van de Generale Thesaurie. De toerekening aan de beleidsdoelstellingen (-artikelen) zal in de toelichting zichtbaar blijven net als in de oude situatie. Ook hierbij kan ik uw Kamer geruststellen dat er geen sprake zal zijn van informatieverlies.

## **Beantwoording van de vragen en opmerkingen**

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA**

1

*Waarom heeft de minister zijn – in september 2008 aangekondigde – voorstel over een nieuwe indeling van de begrotingen van Financiën niet tijdig aan de Kamer gestuurd?*

Zie algemene opmerking

2

*Kan de minister uitleggen waarom hij de drie begrotingen IXA, IXB en G wil samenvoegen?*

Uitgangspunt voor de nieuwe indeling is grotere transparantie en toegankelijkheid voor de Staten-Generaal. Ik ben van oordeel dat de voorge-

stelde indeling hieraan bijdraagt door minder versnippering van informatie en een gelijkwaardig informatieniveau.

3

*Kan de minister de voor- en nadelen van de samenvoeging van de drie begrotingen uiteenzetten?*

Een belangrijk voordeel van de nieuwe begrotingsindeling is dat efficiencywinst bereikt kan worden in het totstandkomingsproces. Drie afzonderlijke begrotingshoofdstukken (respectievelijk begrotingswetten) vergen allen een eigen coördinatie-traject, dat bij de nieuwe indeling in elkaar geschoven wordt. Dit bespaart ook in de drukkosten, ook voor uw kamer. Daarnaast worden de apparaatsuitgaven van de Generale Thesaurie (GT), die nu (oude situatie) nog versnipperd zijn over verschillende begrotingen en artikelen (IXA: artikelen 1 en 2 en IXB: artikelen 2, 3, 4, 5, 8, 9) geconcentreerd. Hierdoor wordt een overzichtelijk beeld gecreëerd van de apparaatsinspanning van de GT als belangrijk onderdeel van Financiën. Hierbij wil ik wel benadrukken dat er geen sprake zal zijn van informatieverlies. De toerekening van de kosten van personeel aan de beleidsdoelstellingen (-artikelen) zal in de toelichting zichtbaar blijven. Naast de hierboven genoemde voordelen kan de nieuwe begrotingsindeling mijns inziens bovendien een bijdrage leveren aan het realiseren van de, door het kabinet opgelegde taakstellingen.

Bij de nieuwe indeling kan ik geen nadelen voorzien.

4

*Waarom verwacht de minister een grotere transparantie en toegankelijkheid voor de Staten-Generaal?*

Alle begrotingsinformatie zal gebundeld zijn in één stuk. Dit werkt ook door in de stukkenstroom rond de suppletore begrotingen (2 in plaats van 6 nu) en de verantwoording. Voor uw kamer betekent dit ook winst omdat minder stukken gelezen hoeven te worden in alle fasen van de begrotingscyclus.

Bijvoorbeeld, in het WGO zullen nog maar 3 stukken geagendeerd worden in plaats van 9:

- 1 jaarverslag in plaats van 3 jaarverslagen;
- 1 AR-rapport in plaats van 3 AR-rapporten en
- 1 slotwet in plaats van 3 slotwetten.

Bovendien kunnen door de concentratie van een aantal kleinere apparaatsbudgetten allerlei kleine technische verschuivingen achterwege blijven.

5

*Kan de minister toelichten waarom destijds is gekozen voor drie aparte begrotingshoofdstukken en waarom de argumenten hiervoor nu kennelijk niet meer valide zijn?*

Zonder historisch onderzoek is hierop momenteel geen definitief antwoord te geven. Al voor de eerste Comptabiliteitswet van 1927 was er sprake van een apart begrotingshoofdstuk voor de Nationale Schuld, waarin uitgaven en ontvangsten werden opgenomen die samenhangen met het beheer van de nationale schuld. De achterliggende gedachte bij een apart hoofdstuk voor de Nationale Schuld is het bijzondere karakter van de posten op die begroting; die posten houden immers verband met het te financieren begrotingstekort als resultante van het budgettaire beleid dat in de overige hoofdstukken tot uitdrukking komt, alsmede met de herfinanciering van de reeds bestaande schuld.

Of dat de wenselijkheid van een apart begrotingshoofdstuk billijk, is mede een kwestie van de voorkeur ten aanzien van de presentatie van die informatie.

Inmiddels is het karakter van het begrotingshoofdstuk van Nationale Schuld in de loop der tijd, en met name in de afgelopen twee decennia, gewijzigd doordat daarin ook de financiële transacties inzake het geïntegreerd middelenbeheer (schatkistbankieren) zijn neergeslagen. Door het schatkistbankieren worden de middelen van het Rijk en de aan het Rijk gelieerde instellingen (o.a. RWT's, sociale fondsen) gebundeld in de schatkist aangehouden. Ook de financiering van investeringen door dergelijke instellingen kan in dat kader via de schatkist worden aangetrokken. Het hoofdstuk van Nationale Schuld heeft daardoor haar bijzondere karakter voor een belangrijk deel verloren.

Het BTW-compensatiefonds is opgericht per 1 januari 2003 en bij oprichting heeft het fonds veel aandacht gekregen van gemeenten en provincies. Vanwege de noviteit van het instrument, en daarbij opgeteld de aandacht die bestond in het maatschappelijk veld, is gekozen voor een separatie begroting. Opgemerkt kan worden dat de «noviteit» van en de «aandacht» voor het instrument inmiddels een stuk minder is dan bij oprichting van het fonds.

6

*Kan de minister toelichten welke besparingen hij verwacht met «enige efficiencywinst»?*

Zie de antwoorden op vraag 2 en 3.

7

*Welke specifieke CW-wijzigingen beoogt de minister om deze samenvoeging te realiseren?*

Specifiek moeten alle artikelen in de CW worden gewijzigd waarin sprake is van *de begroting van nationale schuld (artikelen 1, 3, 7, 19, 48 en 49)*. Het voornemen is een tijdelijke voorziening hiervoor op te nemen in de *begrotingswetten 2010 en 2011 van de nieuwe begroting van Financiën (IX) en de structurele wijziging mee te nemen in de voorziene modernisering van de CW*.

8

*Waarom kiest de minister ervoor om – in strijd met de Comptabiliteitswet – deze majeure begrotingswijziging door te voeren? Waarom voert de minister niet eerst een structurele discussie over het begrotingsstelsel met de Kamer?*

Strijdigheid met de CW wordt voorkomen door de voorgenomen oplossing in het antwoord bij vraag 7. Vanuit de optiek van de CW is dit geenszins een majeure wijziging te noemen; integendeel het is een beperkte wijziging van de begrotingspresentatie. Met het begrotingsstelsel heeft de samenvoeging van de drie begrotingen niets van doen.

9

*Welke gevolgen kan dit precedent hebben op andere departementale begrotingen en begrotingsfondsen? Zal bijvoorbeeld het ministerie van Verkeer en Waterstaat ook met een voorstel komen om het Infrastructuurfonds en de departementale begroting te integreren? Zijn er nog andere voorbeelden waarbij een dergelijke wens tot samenvoeging van beleidsbegrotingen en begrotingsfondsen leeft bij het Kabinet?*

Dit precedent zal geen directe gevolgen hebben op andere departementale begrotingen en begrotingsfondsen. Het infrastructuurfonds zal niet geïntegreerd worden met de begroting van Verkeer en Waterstaat. Er zijn geen andere voorbeelden te noemen van gewenste samenvoegingen.

10

*Welke wijzigingen beoogt de minister in de Wet op het BTW-compensatiefonds?*

In de Wet op het BTW-Compensatiefonds (de Wet BCF) wordt momenteel uitgegaan van een aparte begroting van het BTW-Compensatiefonds (dit komt bijvoorbeeld tot uiting in artikel 2 van de Wet BCF). Na samenvoeging van de drie Financiën-begrotingen zullen deze passages achterhaald zijn. Het is de bedoeling dat deze passages worden aangepast, zodat er steeds gesproken wordt over de situatie ná samenvoeging.

Voor de volledigheid wordt gemeld dat de wijzigingen in de Wet BCF als gevolg van de begrotings-samenvoeging geen enkele invloed zullen hebben op de werkwijze van het BCF. Decentrale overheden behouden dus het recht om teruggave te claimen van de door hen betaalde BTW over de aankoop van goederen en diensten die samenhangen met de uitvoering van hun publieke taken.

11

*Wil de minister het BTW-compensatiefonds als apart begrotingsfonds opheffen? Zo ja, waarom?*

In formele zin wordt het BTW Compensatiefonds opgeheven; in materiële zin blijft het bestaan in de vorm van een apart begrotingsartikel in de nieuw te vormen begroting van het ministerie van Financiën. In dat artikel zullen de uitgaven en de ontvangsten die voortvloeien uit de toepassing van de Wet op het BTW Compensatiefonds worden opgenomen. Het beleid met betrekking tot dat fonds is altijd zodanig geweest, dat de uitgaven en de ontvangsten steeds aan elk gelijk zijn gesteld. In feite worden via het fonds jaarlijks de totale BTW-ontvangsten gecorrigeerd voor het aandeel daarin dat de decentrale overheden hebben bijgedragen door de aankoop van goederen en diensten voor de uitvoering van hun publieke taken.

Er is dus geen sprake van geormerkt geld dat beschikbaar is voor het doen van uitgaven; de hoogte (omvang) van het fonds wordt niet bepaald door de inkomsten, maar door de uitgaven, te weten de mate waarin decentrale overheden een beroep op het fonds doen. Het fonds kent jaarlijks dan ook geen voordelig of nadelig saldo.

12

*Betekent opheffing van het BTW-compensatiefonds dat eventuele saldi op dit fonds niet meer automatisch doorgeschoven worden naar volgende jaren?*

Nee, dat betekent het niet. Er is geen sprake van een jaarlijks saldo dat kan worden doorgeschoven (zie ook het antwoord bij vraag 11).

13

*Kan de minister toelichten waarom hij drie ongelijksoortige begrotingen – beleidsbegroting, fondsbegroting en technische begroting – wil samenvoegen, waardoor de begroting onder andere een meer financieel-technisch karakter zal krijgen? Zijn de begrotingen niet te ongelijksoortig om samen te voegen?*

De ongelijksoortigheid van met name IXB en IXA is – mede doordat IXA het geïntegreerd middelenbeheer omvat (zie ook het antwoord bij vraag

5)- thans niet zodanig dat door samenvoeging de nieuwe begroting IX een meer technisch karakter zal krijgen. De nieuwe begroting zal ook voornamelijk beleidsartikelen blijven bevatten.

De opname van ook het BTW Compensatiefonds in de nieuwe begroting versterkt wel enigszins het financieel-technisch karakter, omdat het fonds louter een correctiemechanisme is op betaalde BTW die teruggevorderd kan worden.

Ik vind het niet bezwaarlijk dat het artikel inzake het BTW Compensatiefonds enigszins ongelijksoortig van karakter is in vergelijking met de overige beleidsartikelen. Het voordeel voor de Staten-Generaal – en indirect voor de decentrale overheden – is dat via de begrotings- en jaarverslagstukken van het ministerie van Financiën inzichtelijk blijft welk totaalbedrag aan afgedragen BTW de decentrale overheden jaarlijks terugontvangen.

14

*Kan de minister aangeven hoe het meer financieel-technische karakter van de nieuwe begroting zich verhoudt tot de VBTB-operatie, waarmee begrotingen juist beleidsrijker zouden moeten worden? Verlaat de minister met de voorgestelde begrotingsindeling het VBTB-gedachtegoed?*

Hierbij wil ik opmerken dat het met de het financieel-technisch karakter wel mee valt. Hoofdstuk IXB is thans ook in hoge mate een hoofdstuk met posten betreffende de bedrijfsvoering van de rijksdienst, zoals heffing en inning van belastingen en het beheer van staatsdeelnemingen. Daarnaast is het BCF geen «echt» begrotingsfonds, maar in feite niets anders dan een administratief vehikel om de door gemeenten en provincies betaalde BTW over overheidstaken te retourneren. Het VBTB-gedachtegoed is daarom niet in het geding. Met het samenvoegen van de begrotingen zal derhalve geen beleidsinformatie verdwijnen. Het financieel-technische karakter van de huidige IXA begroting zal in de nieuwe opzet blijven, de huidige opzet van IXB echter ook. De minister verlaat met de voorgestelde begrotingsindeling dus niet het VBTB gedachtegoed.

15

*Mogen meevallers bij het BTW-compensatiefonds of de Nationale Schuld in de nieuwe situatie, conform de begrotingsregels, gebruikt worden om tegenvallers op de «reguliere» Financiënbegroting (bvb. bij de Belastingdienst) te compenseren?*

De nieuwe indeling leidt niet tot andere begrotingsspelregels. De uitgaven en (niet-belasting)ontvangsten van IXA zijn, met uitzondering van het relatief geringe deel aan apparaatsuitgaven, niet relevant voor het uitgavenkader, zodat meevallers niet gebruikt kunnen worden voor tegenvallers op de «reguliere» Financiënbegroting. Een eventuele meevaller bij de apparaatsuitgaven van het Agentschap is op zich wel beschikbaar voor tegenvallers, maar zo'n meevaller zal voor een dienst als de belastingdienst geen zoden aan de dijk zetten.

Het BTW Compensatiefonds is eveneens niet relevant voor het uitgavenkader.

De eindejaarsmarge zal niet worden beïnvloed door de bundeling van de begrotingshoofdstukken. De grondslag voor de berekening van de eindejaarsmarge wijzigt niet door de samenvoeging. Dit is dus 1% van de kaderrelevante begrotingsuitgaven (budgetdiscipline sector Rijksbegroting eng) die nu op IXB verantwoord worden.

16

*Hoe hoog wordt de eindejaarsmarge op de nieuwe begroting na de samenvoeging van de drie begrotingen? Betekent dit meer speelruimte*

*voor de minister van Financiën om tekorten aan het einde van het jaar niet te hoeven compenseren?*

Zie antwoord op vraag 15.

17

*Welke informatie ontvangt de Kamer nu nog wel in de begrotingen en jaarverslagen, en welke informatie zal de Kamer in de nieuwe situatie niet meer ontvangen?*

Er zal geen sprake zijn van informatieverlies. Zie ook de antwoorden op de vragen 2 en 3.

18

*Zal de Kamer nog steeds de informatie over de Nationale Schuld ontvangen conform artikel 7 CW? Zo ja, hoe gaat de minister dat vastleggen? Zo nee, kan dit worden toegelicht?*

De informatie over de Nationale Schuld die de Staten-Generaal via de begroting (en het jaarverslag) ontvangen, zal niet veranderen. De daarvoor noodzakelijke wetswijzigingen zullen worden doorgevoerd als is aangegeven in het antwoord bij vraag 7.

19

*Welke invloed zal het eventueel vormgeven van de begroting IX conform de uitgangspunten van de experimentbegrotingen – mocht daartoe in de toekomst worden besloten – hebben op de informatie die de Kamer ontvangt? Kan de minister de verschillen schetsen met de huidige begrotingsindeling?*

Het experiment zal in de zomer van 2010 geëvalueerd worden. Daarna zal besloten worden of de uitgangspunten van de experimentbegrotingen door worden gevoerd in alle begrotingen. Een eventuele herstructurering van de begroting van Financiën heeft geen gevolgen voor de veranderingen die dan eventueel doorgevoerd zullen gaan worden. Zowel bij de huidige begrotingsindeling als na eventuele herstructurering zullen de gevolgen van doorvoering van het experiment hetzelfde zijn.

20

*Heeft de minister overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer over de gevolgen van dit voorstel voor de controlewerkzaamheden en de rapporten van de Algemene Rekenkamer?*

De Algemene Rekenkamer is op de hoogte gesteld van de voorgestelde wijziging, maar tot op heden heb ik geen reactie ontvangen. Overigens treedt er materieel geen wijziging op in de taken en bevoegdheden van de Rekenkamer met betrekking tot de beleidsterreinen van Financiën. De uitgaven en ontvangsten van die hoofdstukken blijven immers in de nieuwe situatie alle onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting en blijven dus onverkort in de controle door de Rekenkamer betrokken.

21

*Welke gevolgen heeft de samenvoeging van de drie begrotingen voor de controle van de Algemene Rekenkamer en voor de rapportage over gesignaleerde onvolkomenheden? Zal de Kamer in de nieuwe situatie bevindingen en oordelen van de Algemene Rekenkamer aantreffen op het eenzelfde detailniveau als tot nu toe het geval is geweest?*

Er is sprake van onderzoek naar het financieel beheer en onderzoek naar de rechtmatigheid van de uitgaven. Uit het onderzoek naar financieel beheer volgen onvolkomenheden. Uit de controle naar de rechtmatigheid eventuele onrechtmatigheden. Met betrekking tot het onderzoek naar het financieel beheer door de rijksauditdienst en de Algemene Rekenkamer treedt er door deze samenvoeging geen verandering op. Het onderzoek is gericht op de onderliggende processen. De controle op rechtmatigheid is risicogericht. Dit betekent dat naar mate er een hogere risico op fouten is er meer controle op dat aandachtsgebied zal moeten worden ingesteld. De samenvoeging van begrotingen leidt niet tot verandering van de controle op artikelniveau. Elk artikel blijft op hetzelfde detailniveau gecontroleerd worden. Ook op begrotingshoofdstuk verandert er in de nauwkeurigheid van de controle (in % gesproken) niets. De norm was en is 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden. Het totale bedrag van het samengevoegde hoofdstuk is uiteraard wel groter. Een groter toegestaan foutbedrag door een groter totaalbedrag van het hoofdstuk is op zichzelf rationeel en doelmatig maar wordt echter in belangrijke mate teniet gedaan en ondervangen door de controle op de artikelen.

22

*Kan de minister nader toelichten waarom hij de apparaatskosten van de Generale Thesaurie (GT) niet zoals afgelopen jaren wil toerekenen aan begrotingen en artikelen, maar op een niet-beleidsartikel wil plaatsen?*

Zie antwoord op vraag 24

23

*In hoeverre bestaat de noodzaak tot de verplaatsing van apparaatskosten vanuit de beleidsartikelen naar een niet-beleidsartikel, die in beginsel strijdig is met de rijksbegrotingsvoorschriften en met het VBTB-principe van inzicht geven in de integrale kosten van beleid? Welke bezwaren heeft het handhaven van de huidige praktijk van het toerekenen van de GT aan de beleidsartikelen?*

Bij de nieuwe indeling van het begrotingshoofdstuk IX zal de Tweede Kamer bij de suppletore wetten niet langer geconfronteerd worden met apparaatsverschuivingen zonder toegevoegde waarde. Inzicht in de integrale kosten van beleid zal worden bereikt door de toerekening van de kosten van personeel aan de beleidsdoelstellingen (-artikelen) in de toelichting bij het «geconcentreerde» apparaatsartikel. Daarnaast biedt dit artikel in een oogopslag inzicht in de totale kosten van personeel van de Generale Thesaurie.

24

*Hoe zal de minister het gat ondervangen in de integrale verantwoording over de kosten van beleid dat zal ontstaan als de apparaatskosten van de GT niet meer worden toegerekend naar de beleidsartikelen?*

De toerekening aan de beleidsdoelstellingen (-artikelen) zal in de toelichting zichtbaar blijven. Het voordeel van het geconcentreerd verantwoord worden van de apparaatsuitgaven van de Generale Thesaurie (GT), die nu (oude situatie) nog versnipperd zijn over verschillende begrotingen en artikelen (IXA: artikel 1 en 2 en IXB: 2, 3, 4, 5, 8, 9) is dat op deze manier een overzichtelijk beeld wordt gecreëerd van de apparaatsinspanning van de GT als belangrijk onderdeel van Financiën.

25

*Zijn er voordelen voor de Kamer aan de voorgestelde verplaatsing van de apparaatskosten van de GT naar een niet-beleidsartikel?*



Zie antwoord op vraag 24.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA**

26

*Kan de minister toelichten waarom destijds is gekozen voor drie aparte begrotingshoofdstukken en waarom hij er nu voor kiest ze samen te voegen? Heeft de minister hierover overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer? Zal de Kamer alle informatie die zij nu ontvangt in de nieuwe situatie nog steeds ontvangen?*

Zie het antwoord op vraag 5 (voor het eerste deel van de vraag en het antwoord op vraag 20 voor het tweede deel).

27

*De leden van de PvdA-fractie vragen zich verder af of de drie begrotingen niet te ongelijksoortig zijn om samen te voegen, omdat het gaat om een beleidsbegroting, een fondsbegroting en een technische begroting, die bovendien een zeer uiteenlopende omvang hebben? Welke gevolgen kan dit precedent hebben op andere departementale begrotingen en begrotingsfondsen? Kan hier precedentwerking van uit gaan? Zijn er nog andere voorbeelden waarbij een dergelijke wens tot samenvoeging van beleidsbegrotingen en begrotingsfondsen leeft bij het Kabinet?*

De herindeling van begrotingshoofdstuk IX zal geen gevolgen hebben voor andere departementale begrotingen. Zie ook het antwoord op de vragen 9 en 13.

Er zijn thans geen voornemens om andere beleidsbegrotingen met begrotingsfondsen te integreren.

28

*Kan de minister aangeven bij welke gelegenheden hij een update geeft van het overzicht van de budgettaire gevolgen van de kredietcrisis-maatregelen? Kan de minister een risico-inventarisatie geven van de risico's waar de overheid aan bloot staat vanwege deze maatregelen?*

Tijdens het WGO op 17 juni jl. heb ik de toezegging gedaan om nog voor het zomerreces een brief naar uw kamer te sturen over alles wat wij hebben gekocht naar aanleiding van de kredietcrisis, wat deze waard zijn en wat we ermee gaan doen en hoe we het gaan verkopen.

29

*Tot slot hebben deze leden nog enkele vragen over de financiële gevolgen van de samenvoeging in relatie tot de begrotingsregels. Mogen meevallers bij het BTW-compensatiefonds of de Nationale Schuld in de nieuwe situatie, conform de begrotingsregels, gebruikt worden om tegenvallers op de «reguliere» Financiënbegroting (bijvoorbeeld bij de Belastingdienst) te compenseren? Hoe hoog wordt de eindejaarsmarge op de nieuwe begroting na de samenvoeging van de drie begrotingen? Betekent dit meer speelruimte voor de minister van Financiën om tekorten aan het einde van het jaar niet te hoeven compenseren? Betekent opheffing van de begroting van het BTW-compensatiefonds dat het fonds niet meer bestaat, en dat eventuele saldi op dit fonds niet meer automatisch doorgeschoven worden naar volgende jaren?*

Zie ook de antwoorden op de vragen 15 en 16.

Het is niet de bedoeling dat de nieuwe indeling leidt tot andere begrotingsregelgeving. De uitgaven en (niet-belasting)ontvangsten van IXA zijn, met uitzondering van het relatief geringe deel aan apparaatsuitgaven, niet relevant voor het uitgavenkader, zodat meevallers niet gebruikt kunnen

worden voor tegenvallers op de «reguliere» Financiënbegroting. Een eventuele meevaller bij de apparaatsuitgaven van het Agentschap is op zich wel beschikbaar voor tegenvallers, maar zo'n meevaller zal voor een dienst als de belastingdienst geen zoden aan de dijk zetten. Het BTW Compensatiefonds is eveneens niet relevant voor het uitgavenkader.

Voor het antwoord op de vragen over het BTW-Compensatiefonds wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 11 en 12.

Voor het antwoord op de vraag over de eindejaarmarge wordt verwezen naar het antwoord op vraag 16.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP**

30

*De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorstellen omtrent een nieuwe begrotingsindeling. Het uitgangspunt van grotere transparantie en toegankelijkheid wordt onderschreven, maar heeft het integreren juist ook geen averechts effect? Vooral een apart begrotingshoofdstuk Nationale Schuld heeft toch een meerwaarde voor grote transparantie zodat in een oogopslag kan worden gezien hoe het staat met de staatsschuld? Wanneer de begrotingshoofdstukken worden geïntegreerd, betekent dit dat het ook makkelijker wordt om te schuiven met middelen binnen de diverse artikelen? Heeft de kredietcrisis ook geleid tot dit voorstel of staat het er helemaal los van? Kan de minister hier een nadere onderbouwing voor geven?*

Zoals in het antwoord bij vraag 5 ook is vermeld, is het bijzondere karakter van de begroting van Nationale Schuld in de loop der tijd, en met name in de afgelopen twee decennia, gewijzigd doordat daarin ook de financiële transacties inzake het geïntegreerd middelenbeheer (schatkistbankieren) zijn neegeslagen. Door het schatkistbankieren worden de middelen van het Rijk en de aan het Rijk gelieerde instellingen (o.a. RWT's, sociale fondsen) gebundeld in de schatkist aangehouden. Ook de financiering van investeringen door dergelijke instellingen kan in dat kader via de schatkist worden aangetrokken. Het hoofdstuk van Nationale Schuld heeft daardoor haar bijzondere karakter voor een belangrijk deel verloren.

De ene oogopslag waarmee deze leden menen in de huidige begroting van Nationale Schuld te kunnen zien hoe het met de staatsschuld staat, verdient de nodige nuancering. Het inzicht in de (omvang en de samenstelling van de) staatsschuld wordt niet geboden door de afzonderlijke hoofdstuksvorm, waarin IXA is gegoten, maar door de informatie die over de staatsschuld in de toelichting bij de begroting en in het jaarverslag wordt vermeld. Die informatie zal ook in de nieuwe situatie inzichtelijk in de toelichting bij het betrokken begrotingsartikel (beleidsartikel) van de Nationale Schuld worden verstrekt.

Integratie van de begrotingshoofdstukken heeft geen gevolgen voor de mate waarin binnen diverse artikelen kan worden geschoven; in beginsel wel voor de mate waarin tussen artikelen kan worden geschoven die thans nog tot de verschillende begrotingen behoren. Feitelijk ontstaat er maar beperkt een mogelijkheid om te schuiven tussen de artikelen, omdat de uitgaven en ontvangsten van IXA en het BTW Compensatiefonds niet relevant zijn voor het uitgavenkader. Zie ook het antwoord bij vraag 15.

31

*In de brief wordt ook gesteld dat er na een inventarisatie van de mogelijkheden tot dit voorstel is gekomen. Wat waren andere opties? Is er ook met de Algemene Rekenkamer overlegd over de nieuwe indeling? Zo nee, waarom niet en kan dit alsnog gebeuren? Zo ja, had de Algemene Rekenkamer bezwaren of konden zij instemmen?*

Een optie die ook is overwogen, was om alle artikelen van de Generale Thesaurie (GT) samen te voegen tot één beleidsartikel voor de GT. De consequenties hiervan zouden zijn, enerzijds dat het betreffende beleidsartikel veel te groot zou worden waarbij deels ook informatie op een hoger aggregatieniveau gepresenteerd zou worden (informatieverlies). Anderzijds zou het bijna onmogelijk zijn om voor dat ene GT-artikel een samenhangend en betekenisvolle beleidsdoelstelling te verzinnen.

Voor het antwoord op de vragen over de Rekenkamer wordt verwezen naar het antwoord bij vraag 20.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD**

32

*De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat er een tijdelijk apart begrotingsartikel moet worden opgenomen op de begroting Financiën met daarin begroot en verantwoord uitgesplitst alle interventies (kosten en opbrengsten) in de financiële sector. Zo zal het bijzondere karakter van de huidige situatie en de daarvoor ingezette instrumenten helder inzichtelijk worden gemaakt en periodiek worden bijgesteld en verantwoord. Dit voorkomt dat er iets versluierd wordt of dat er iets met lopende zaken wordt verward. Zij vragen de regering dit alsnog te regelen.*

De leden van de VVD-fractie wensen een tijdelijk apart begrotingsartikel om het bijzondere karakter van de huidige situatie en de daarvoor ingezette instrumenten inzichtelijk te maken.

Aan de wens voor inzichtelijkheid en helderheid/transparantie ten aanzien van de kredietcrisismaatregelen wordt mijns inziens voldaan door separaat een overzicht (tabel) van deze maatregelen met de budgettaire consequenties in de beleidsagenda van de begroting of jaarverslag, alsook in de budgettaire nota's voor de TK op te nemen (=huidige lijn). Per instrument wordt een verwijzing naar het beleidsartikel (beleidsdoelstelling) waarin dit instrument wordt verantwoord opgenomen. Door deze lijn te volgen wordt recht gedaan aan het VBTB-gedachtegoed. Juist door het niet op één «stapel» gooien van de verschillende ongelijksoortige instrumenten wordt voorkomen dat de samenhang met de algemene beleidsdoelstellingen wordt losgelaten.