
Vergaderjaar 2000–2001

27 805

Advies Studiegroep Begrotingsruimte

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's Gravenhage, 19 juni 2001

Hierbij stuur ik u het Elfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, dat ik in antwoord op mijn adviesaanvraag van 23 oktober 2000 heb ontvangen. Het advies van de Studiegroep heeft betrekking op het te voeren begrotingsbeleid in de volgende kabinetsperiode.

Zoals te doen gebruikelijk bij adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte die een komende kabinetsperiode betreffen, legt het kabinet de overwegingen en aanbevelingen van de Studiegroep zonder nadere standpuntbepaling aan u voor.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Aan de Minister van Financiën,

's Gravenhage, 19 juni 2001

Op 23 oktober 2000 heeft u de Studiegroep Begrotingsruimte verzocht een advies uit te brengen over het te voeren begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode. Hierbij doe ik u dit advies, getiteld «Stabiel en duurzaam begroten», toekomen. Stabiel begroten met als doel voorgenomen beleid daadwerkelijk te kunnen realiseren, ook bij een wat tegenzittende economische conjunctuur. Duurzaam begroten wil zeggen rekeninghoudend met toekomstige generaties.

De Thesaurier-Generaal,
C. van Dijkhuizen

STABIEL EN DUURZAAM BEGROTEN

Elfde rapport Studiegroep Begrotingsruimte

Advies Studiegroep Begrotingsruimte

RAPPORT

Inhoud	blz.
HOOFDSTUK 1. TAAKOPDRACHT, SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN	7
1.1. Taakopdracht	7
1.2. Hoofdpijnen van het advies	7
1.3. Gevoerd beleid en beleidsopgaven voor de toekomst	11
1.4. Vergrijzing	12
1.5. Budgettaire beleid 2003–2006	14
HOOFDSTUK 2. HET BEGROTINGSBELEID TOT 2002	21
2.1. Inleiding	21
2.2. Begrotingsnormen	21
2.3. Budgettaire ontwikkelingen	24
2.4. Begrotingsbeleid 1999–2002	30
2.5. Conclusies	33
Bijlage 2.1 Gebruik en effectiviteit van begrotingsregels en -normen in de Europese Unie	35
HOOFDSTUK 3. FINANCIEEL BELEID 2003–2006	38
3.1. Inleiding	38
3.2. Beleidsopgaven voor de toekomst	38
3.3. Vergrijzing en schuldpolitiek	41
3.4. Automatische stabilisatoren	49
3.5. Economische groei	51
3.6. Budgettaire ruimte	54
3.7. Conclusies en aanbevelingen	59
HOOFDSTUK 4. BEGROTINGSBELEID 2003–2006	60
4.1. Inleiding	60
4.2. Behoedzame economische uitgangspunten	61
4.3. Uitgavenkaders	62
4.4. Deflatorsystematiek en uitgavenreserve	64
4.5. Inkomstenijklatten en automatische stabilisatie	68
4.6. Regels budgetdiscipline en begrotingsproces	71
4.7. Conclusies en aanbevelingen	72
HOOFDSTUK 5. SOCIALE PREMIES, METINGSKWESTIES EN BATEN-LASTENSTELSEL	74
5.1. Inleiding	74
5.2. Sociale premies	74
5.3. Metingskwesties bij uitgaven en lastenontwikkeling	77
5.4. Baten-lastenstelsel	81
BIJLAGE 1 ADVIESAANVRAAG STUDIEGROEP BEGROTINGSRUIMTE	83
BIJLAGE 2 SAMENSTELLING VAN DE STUDIEGROEP BEGROTINGSRUIMTE	85
BIJLAGE 3 BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN	87

HOOFDSTUK 1. TAAKOPDRACHT, SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

1.1 Taakopdracht

Het kabinet heeft de Studiegroep Begrotingsruimte op 23 oktober 2000 verzocht om een advies met betrekking tot het te voeren begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode¹. In het bijzonder wordt gevraagd naar de na te streven ontwikkeling van het begrotingssaldo in de periode 2003–2006. Dit tegen de achtergrond van de aanstaande vergrijzing van de Nederlands bevolking en de analyses daaromtrent in het rapport «Een verkenning van de schuldpolitiek op lange termijn». Gewezen wordt op het realiseren van een «close to balance or in surplus» situatie door Nederland, conform het Pact voor Groei en Stabiliteit. Tevens wordt verzocht te adviseren over de belangrijkste facetten van de huidige begrotingssystematiek zoals de vaste reële uitgavenkaders, de deflator-systematiek, de mate van behoedzaamheid, de reserves en het hoofd-besluitvormingsmoment. Daarbij dient ook de mate waarin de automatische stabilisatoren vrij moeten kunnen werken aan de orde te komen. Verder wordt de Studiegroep Begrotingsruimte gevraagd aandacht te besteden aan de (vermogens)positie van de sociale fondsen en enkele technische zaken zoals de meting van de microlastendruk.

Tijdens debatten bij de Algemene Financiële Beschouwingen in 2000 en de behandeling van de Najaarsnota 2000 zijn de toen aanstaande werkzaamheden van de Studiegroep Begrotingsruimte aan de orde gesteld. Bij het opstellen van het rapport is, onder andere door het opnemen van een aantal tijdpaden voor schuldreductie en het analyseren van verschillende deflatorsystematieken, rekening gehouden met deze debatten.

Tenslotte dient vermeld te worden dat alle bedragen in dit rapport, tenzij anders vermeld, in guldens luiden.

1.2 Hoofdpijnen van het advies

Met het realiseren en het vasthouden van een begrotingsoverschot in deze kabinetsperiode voldoet Nederland aan het Stabiliteits- en Groeipact en voegt zich daarmee bij de grote groep EU-lidstaten die een lange periode van tekorten achter zich heeft gelaten. Een duurzaam overschot biedt volop kansen voor een verdere structurele aanpak van de beleidsopgaven voor de toekomst en maakt het tevens mogelijk het trendmatig begrotingsbeleid op onderdelen te vernieuwen.

Het bereiken van een overschot is de afgelopen jaren gepaard gegaan met de inzet van aanzienlijke extra middelen voor maatschappelijke prioriteiten zoals de gezondheidszorg, het onderwijs, de infrastructuur en de veiligheid. In de eerste drie jaar van de huidige kabinetsperiode zijn de collectieve uitgaven voor deze prioritaire beleidsterreinen reëel met gemiddeld 5% per jaar gegroeid. Dat is meer dan de economische groei in deze periode. Ook is het mogelijk gebleken de lasten te verlagen met 8 miljard in de eerste drie jaar van de huidige kabinetsperiode.

Ondanks de vorderingen die de afgelopen jaren zijn gemaakt op een groot aantal beleidsterreinen zijn er voor de nabije en de verdere toekomst nog belangrijke beleidsopgaven op het gebied van de kwaliteit van collectieve voorzieningen, de vergrijzing, de arbeidsparticipatie en de economische

¹ De integrale adviesaanvraag is opgenomen in bijlage 1.

structuur. Ter voorbereiding daarop heeft het kabinet vorig jaar besloten een aantal verkenningen voor te bereiden, die deze zomer zullen worden afgerond. De onderwijs- en zorgsector staan aan de vooravond van te nemen besluiten over belangrijke institutionele veranderingen en van het realiseren van verdere kwaliteitsverbeteringen. Dit vraagt een meerjarige aanpak, waarbij ook budgettaire inspanningen nodig zullen zijn. Een solide financiering van de vergrijzing, dat wil zeggen een zo goed mogelijke waarborging van een welvaarts vaste AOW en een kwalitatief hoogwaardig zorgstelsel op lange termijn, vergt volgens intergenerationale berekeningen van het Centraal Planbureau een volledige aflossing van de schuld rond 2025. Een volledig gelijkmatige afbouw van de schuld vergt afhankelijk van de te realiseren economische groei een gemiddeld jaarlijks overschot van 1,25 à 1,35% BBP. Met het oog op de versnelling van de vergrijzing na 2010, wanneer de eerste babyboomers de 65-jarige leeftijd bereiken, is het van belang de komende jaren nadrukkelijk te benutten voor schuldreductie. In de periode tot 2010 stijgt het aantal 20–64-jarigen (het potentiële draagvlak) nog mee met het aantal 65-plussers, te weten met circa ¼ miljoen personen. Vervolgens zal in de periode 2010–2040 het aantal 20–64-jarigen met circa ¾ miljoen personen afnemen onder de gelijktijdige toename van het aantal 65-plussers met ruim 1½ miljoen personen. Daarbij geven gevoeligheidsanalyses aan dat bij een grotere dan thans verwachte stijging van de levensverwachting of een extra groei van de zorguitgaven hogere overschotten nodig zijn¹. Ter indicatie: reeds één jaar hogere levensverwachting – de levensverwachting van mannen loopt dan op naar 82 jaar en van vrouwen naar 84½ jaar – vergt jaarlijks een ½% BBP groter overschot, waarmee de overschotswaarde dan op circa 1¾% BBP uit zal komen. Ook een extra jaarlijkse groei van de zorguitgaven met ½%-punt, de reële groei van de zorguitgaven bedraagt dan gemiddeld 3½%, vraagt een ½% BBP groter jaarlijks overschot in de periode tot 2025. De Studiegroep adviseert dan ook de intergenerationale berekeningen van het CPB om de vier jaar te actualiseren.

Het huidige overschot biedt de mogelijkheid over te stappen op een demografisch verantwoorde ontwikkeling van het begrotingssaldo. De Studiegroep beveelt aan in het Regeerakkoord voor de komende kabinetsperiode tegen de achtergrond van het hiervoor geschetste uit te gaan van jaarlijkse begrotingsoverschotten van 1¼ à 1¾% BBP. Een verdere groei van de arbeidsparticipatie en een solide economische structuur vergemakkelijken het realiseren van de schuldreductie, maar zijn ook van belang om de economische motor de komende jaren goed op gang te houden. Bevordering van de arbeidsparticipatie en versterking van de economische structuur zal ook in de komende jaren verdere lastenverlichting vragen. Onder meer voor de bestrijding van de armoedeval en een versterking van de concurrentiepositie, maar ook met het oog op een evenwichtige introductie van een nieuw zorgstelsel, is het van belang in een komend Regeerakkoord een substantieel bedrag voor lastenverlichtende maatregelen te reserveren.

Ervaringen uit het verleden leren dat het verstandig is bij de aanvang van een kabinetsperiode via een voorzichtige inschatting van de economische groei de kans op tegenvallers beperkt te houden. Een analyse van de economische groei voor de komende kabinetsperiode geeft aan dat tegenover een verwachte hogere groei van de arbeidsproductiviteit een duidelijk afnemende groei van het arbeidsaanbod in verband met de vergrijzing staat. In de komende jaren liggen de mogelijkheden voor de economische groei in Nederland naar verwachting boven het EU-gemid-

¹ Zie CPB, Ageing in the Netherlands 2000, blz. 67–73.

delde maar onder het niveau van de Verenigde Staten. Rekening houdend met het geleidelijk verdwijnen van conjuncturele spanningen resulteert naar huidige inzichten voor de Nederlandse economie in 2003–2006 een groeiverwachting van gemiddeld 2½% per jaar. De huidige situatie maakt het mogelijk de economische groeiveronderstelling bij het opstellen van het Regeerakkoord nauwer aan te laten sluiten bij de werkelijk verwachte trendmatige groei dan in de huidige en de vorige kabinetsperiode het geval is geweest. De Studiegroep beveelt aan een voorzichtigheidsmarge van ¼% per jaar te hanteren, tegen ½ à ¾% in de huidige en de vorige kabinetsperiode. Dan bedraagt de groei in het voorzichtig trendmatige scenario¹ bij ongewijzigd beleid 2¼%. De Studiegroep beveelt aan deze voorzichtig trendmatige groei als vertrekpunt te nemen en aanvullend door een groeibevorderend beleid de groei op een hoger peil te brengen zodat inclusief dit beleid in het komende Regeerakkoord met een jaarlijkse groei van tenminste 2½% kan worden gerekend.

Uitgaande van 2¼% groei heeft het CPB een vrije budgettaire ruimte van 7 miljard becijferd. Daarbij is van een constant EMU-overschot uitgegaan (1,1% BBP). In het basisbeeld is ditmaal van aanzienlijke uitgavenverhogingen uitgegaan voor onder andere de zorgsector (reële groei 9½ miljard tegen 5½ miljard in de ruimteberekeningen voor de huidige kabinetsperiode) en de overheidssalarissen (reële contractloonontwikkeling 1½% per jaar tegen ½% in het behoedzame scenario voor 1999–2002). Herprioriteringen en een groeibevorderend beleid kunnen de budgettaire ruimte verder vergroten.

De indeling van de budgettaire ruimte bij Regeerakkoord kan gezien worden als de eerste fase van het begrotingsproces. Een bestendig begrotingsbeleid vraagt ook verstandige afspraken voor de tweede fase van het begrotingsproces: de uitvoering van de beleidsvoornemens gedurende de kabinetsperiode. De ervaringen hebben geleerd dat het vanuit economisch en bestuurlijk oogpunt van groot belang is de invloed van de conjunctuur op het begrotingsbeleid te beperken. Dan kan een hectisch begrotingsproces, waarbij de kortetermijndoelstellingen domineren en omvangrijke tussentijdse ombuigingsoperaties dreigen, worden vermeden. Met het trendmatig begrotingsbeleid zijn de afgelopen zeven jaren goede resultaten bereikt. In de huidige kabinetsperiode is ook gebleken dat zeer substantiële inkomstenmeevallers spanningen voor het begrotingsproces met zich kunnen brengen. Dit, maar ook de soms aanzienlijke volatiliteit van de ruilvoet van het uitgavenkader en het pro-cyclische karakter van de huidige mee- en tegenvallerformule voor de inkomsten, heeft de Studiegroep nadrukkelijk betrokken bij de advisering. De thans bereikte situatie biedt de mogelijkheid om enkele vernieuwingen in het trendmatig begrotingsbeleid aan te brengen. De Studiegroep beveelt aan de bereikte positie van de overheidsfinanciën te benutten voor het in de volgende kabinetsperiode volledig laten werken van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant. Inkomstenmee- en tegenvallers lopen dan volledig in het begrotingssaldo, waardoor de conjunctuur als het ware door de begroting heen loopt en de intensiteit van de conjuncturele schommelingen wordt beperkt. Daarbij is het essentieel de benodigde ruimte voor lastenverlichting volledig te reserveren bij het opstellen van het Regeerakkoord. Belangrijk voordeel van een trendmatig begrotingsbeleid is dat meer zekerheid wordt verschaft over de middelen die bij de aanvang van een kabinetsperiode meerjarig worden gereserveerd voor de collectieve voorzieningen en voor lastenverlichtende maatregelen. Voor een volgende kabinetsperiode adviseert de Studiegroep verder de systematiek van de vaste reële

¹ Deze terminologie is overgenomen van de SER.

uitgavenkaders te handhaven. Ook bij een wat tegenvallende economische ontwikkeling kunnen de voorgenomen uitgavenprogramma's dan vrijwel geheel intact blijven. Uitgavenmeevallers tijdens de kabinetsperiode als gevolg van het hanteren van een voorzichtig trendmatige economische groei kunnen worden benut voor uitgavenintensiveringen. Het advies van de Studiegroep met betrekking tot de vrije werking van de automatische stabilisatoren is in lijn met de visie van de SER, de Europese Commissie, het IMF en de OESO. Het ene besluitvormingsmoment in het voorjaar verdient naar het oordeel van de Studiegroep eveneens continuering. Bij het meer trendmatig vaststellen van de premietarieven kan ook de besluitvorming over de lasten op hoofdlijnen in het voorjaar plaatsvinden waarna in de zomer, op basis van de dan geldende inzichten, nog beperkte bijstellingen kunnen plaatsvinden. Het inpassen van de loonuitgaven voor de collectieve sector tijdens het begrotingsproces kan vergemakkelijkt worden door de volatiliteit van de deflator van het uitgavenkader te beperken door over te stappen op een robuustere deflator, namelijk de prijs van de nationale bestedingen. Daarbij beperkt de aanzienlijke loonstijging die thans in het basisbeeld voor de komende periode is verwerkt de kans op een tegenvallende loonontwikkeling tijdens de kabinetsperiode. Ter meerdere bestendigheid tegen macro-economische tegenvallers is het raadzaam weer een uitgavenreserve op te nemen.

De kans op zeer substantiële inkomstenmeevallers wordt voor een volgende kabinetsperiode al aanzienlijk verkleind door de veiligheidsmarge voor de groeiafname duidelijk te beperken. Voor een situatie waarin de inkomstenontwikkeling toch fors afwijkt ten opzichte van het Regeerakkoord adviseert de Studiegroep een ander nieuw element in de systematiek te introduceren, namelijk signaalwaarden voor het begrotingssaldo waarbij een nader afwegingsmoment optreedt. Deze signaalwaarden dienen voldoende ruim te worden opgesteld zodat de automatische stabilisatoren bij een normaal conjunctuurverloop, ook gedurende een piek of een dal, vrij kunnen werken. Door conjuncturele fluctuaties en overige incidentele factoren zal het begrotingssaldo naar verwachting 1½% BBP in opwaartse of in neerwaartse zin af kunnen wijken van de Regeerakkoordwaarde¹. Ook vanuit het oogpunt van bestuurlijke rust is het van belang dat bij reguliere fluctuaties in het begrotingssaldo niet direct de signaalwaarden worden bereikt. Het recente verleden leert dat fluctuaties van 1½% BBP in de raming van het EMU-saldo zich kunnen voordoen. De Studiegroep adviseert de signaalwaarden te stellen op een begrotingsoverschot van 3% BBP respectievelijk op het ontstaan van een begrotingstekort. Binnen deze bandbreedte kunnen de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant dan volledig werken.

Al met al worden enkele belangrijke vernieuwingen van het trendmatige begrotingsbeleid voorgesteld zoals het overschot structureel afstemmen op de vergrijzingskosten, een bandbreedte daaromheen waarbinnen de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant vrijelijk kunnen werken en waarbuiten een nader afwegingsmoment wordt ingebouwd, een geringere behoedzaamheid en tenslotte een minder volatiele prijsdeflator. Naar het oordeel van de Studiegroep biedt dit een stabiel en duurzaam² raamwerk voor het te voeren begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode.

¹ Bron: Op basis van CPB-berekeningen t.b.v. Tiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, blz. 54–55.

² Zie ook: Wereldcommissie voor milieu en ontwikkeling (de «Commissie Brundtland»), 1987: «Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die aan de behoeften van het heden voldoet zonder de mogelijkheden van komende generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen».

1.3. Gevoerd beleid en beleidsopgaven voor de toekomst

Gevoerd beleid

Na een ontsporing van de overheidsfinanciën eind jaren zeventig/begin jaren tachtig heeft het twee decennia geduurd voor de overheidsfinanciën weer in rustiger vaarwater zijn gekomen. Met het trendmatig begrotingsbeleid zijn de afgelopen 7 jaar goede resultaten geboekt en is de kwaliteit van de budgettaire besluitvorming belangrijk verbeterd. Een gezonde ontwikkeling van de overheidsfinanciën en de economie is bevorderd waarbij, mede dankzij de gunstige economische ontwikkelingen, ook substantiële middelen beschikbaar zijn gekomen voor verbeteringen in de collectieve voorzieningen. In de periode 1994–2001 konden zo tegelijkertijd aanzienlijke middelen voor maatschappelijk breed gewaardeerde beleidsterreinen, zoals zorg, onderwijs, veiligheid en infrastructuur beschikbaar worden gesteld, de lasten belangrijk worden verlicht en het EMU-tekort van circa 4% BBP worden omgezet in een overschot (zie tabel 1.1). De relatieve daling van de rente- en sociale-zekerheidsuitgaven heeft ruimte gecreëerd voor additionele middelen voor de andere uitgavencategorieën. Met het realiseren van een overschot is een start gemaakt met het treffen van reserveringen voor de vergrijzing. Tussen 1994 en nu is het aantal werkenden met 1¼ miljoen personen toegenomen en is de werkloosheid gedaald van ruim 8% van de beroepsbevolking naar 3½% nu.

Tabel 1.1 Budgettair beleid 1995–2001

	1994	1995–1998	1999–2001
<i>Gemiddelde reële groei uitgaven per jaar</i>			
Zorg		3½%	4¾%
Onderwijs		2¼%	5%
Infrastructuur		5¼%	7%
Veiligheid		7%	6¼%
Rente		– 3½%	– 7%
Sociale Zekerheid		– 1½%	– 1¼%
Lastenverlichting (cumulatief in miljarden)		18	8
Begrotingssaldo (niveau eindjaar, in % BBP)	– 4%	– ¾%	½%

Bron: CEP2001, nominale ontwikkeling gedefleerd met prijs BBP, geactualiseerd o.b.v. Voorjaarsnota 2001. Het cijfer voor veiligheid is door het Ministerie van Financiën berekend.

Beleidsopgaven voor de toekomst

Ondanks de vorderingen die de afgelopen kabinetsperioden zijn geboekt, zijn er voor de nabije en de verdere toekomst nog belangrijke beleidsuitdagingen op het gebied van de vergrijzing, de arbeidsparticipatie, de economische structuur (onder andere groei arbeidsproductiviteit) en de kwaliteit van de collectieve voorzieningen.

Activering van het nog grote arbeidsreservoir kan de economische motor op gang houden, vergroot het draagvlak voor de aanstaande vergrijzing en versterkt de sociale cohesie. In het bijzonder vraagt de nog lage participatie onder ouderen, laagopgeleiden, allochtonen en vrouwen om nader beleid. Het meer lonend maken van werk door een gerichte lastenverlichting en het beperken van inkomensafhankelijke regelingen zijn hierbij doeltreffend (bestrijden armoedeval). Net zo belangrijk is een beperking van het (langdurig) gebruik van arbeidsongeschiktheids- en

werkloosheidsregelingen. Recente ramingen geven aan dat zonder nader beleid het aantal arbeidsongeschikten in de volgende kabinetsperiode de 1 miljoen zal overstijgen.

Door de vergrijzing van de beroepsbevolking zal naast participatiegroei ook een verhoging van de arbeidsproductiviteit nodig zijn voor een robuuste economische groei op lange termijn. Aangrijpingspunten voor een beleid gericht op productiviteitsverhoging zijn onder meer een versterking van de kennisinfrastructuur en de fysieke infrastructuur, vergroting van de marktdynamiek, stimulering van ondernemerschap en investeringen in menselijk kapitaal. Een dergelijk beleid is met het oog op de internationale concurrentiepositie van Nederland van belang en vraagt ondersteuning door verlaging van de marginale belasting- en premietarieven op arbeid en kapitaal.

De kwaliteit, diversiteit en reikwijdte van collectieve voorzieningen dienen voortdurend in te spelen op dynamische ontwikkelingen en daar ook op te anticiperen. Zo zullen met de voortgaande welvaarts- en individuaaliserende, in combinatie met de mogelijkheden die de voortschrijdende technologische ontwikkeling bieden, steeds hogere kwaliteitseisen worden gesteld aan de collectieve voorzieningen. Dit vraagt ook om meer vraagsturing in onder andere de zorgsector en het onderwijs. De thans beperkte autonomie en verantwoordelijkheden van instellingen (en verzekeraars), maar ook de beperkte concurrentie, vragen om nadere overweging. Verder is het van belang dat de collectieve sector blijvend over voldoende gekwalificeerd en gemotiveerd personeel kan beschikken. Voor een adequate aanpak van dergelijke vraagstukken zijn naast gerichte budgettaire inspanningen ook institutionele hervormingen belangrijk.

Gezien de beleidsopgaven op het gebied van de arbeidsparticipatie, de arbeidsproductiviteit en de concurrentiepositie zal het ook bij de start van de volgende kabinetsperiode nodig zijn een aanzienlijk deel van de budgettaire ruimte te reserveren voor lastenverlichtende maatregelen. Bovendien zal het beperken van inkomenseffecten van de aanstaande stelselherziening bij de zorgverzekeringen lastenverlichting vergen.

Een duurzaam overschot biedt de mogelijkheid de combinatie van een op de vergrijzing gerichte schuldpolitiek, het doorvoeren van kwaliteitsverbeteringen in de collectieve voorzieningen en een verantwoorde lastenontwikkeling voort te zetten. De focus van het financieel-economisch beleid kan zich dan blijvend richten op een duurzame en houdbare ontwikkeling van de collectieve financiën, de collectieve voorzieningen en de economie op langere termijn.

1.4. Vergrijzing

Het bereiken van een begrotingsoverschot in de huidige kabinetsperiode is indrukwekkend in historisch perspectief, maar internationaal gezien niet uitzonderlijk. Van de 15 EU-lidstaten zullen dit jaar op basis van de huidige inzichten nog slechts 5 landen een begrotingstekort kennen en over enkele jaren zullen naar huidige inzichten ook deze tekorten verleden tijd zijn.

De huidige budgettaire situatie biedt de mogelijkheid de blik verder vooruit te werpen en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn onder ogen te zien. Demografische projecties wijzen erop dat de Nederlandse bevolking de komende decennia in een hoog tempo

zal vergrijzen, waarbij de vergrijzing grotendeels structureel van aard zal zijn. In de periode tot 2040 zal het aantal 65-plussers vrijwel verdubbelen van 2,2 miljoen tot 4,1 miljoen personen. Gelijktijdig zal het draagvlak, de potentiële beroepsbevolking (20–64-jarigen), met 0,5 miljoen personen krimpen, van 10 miljoen tot 9,5 miljoen personen. De AOW- en zorg-uitgaven zullen tot 2040 met circa 8% BBP oplopen van jaarlijks 12% BBP tot 20% BBP, waarvan 7%-punt structureel (1% BBP komt overeen met 10 miljard gulden in prijzen 2001). Verder dreigt bij ongewijzigd beleid, ondermeer door de vergrijzing van de beroepsbevolking, een verdere oploop van de WAO-uitgaven met $\frac{3}{4}$ % BBP. Uit berekeningen van het CPB blijkt dat naar huidige inzichten circa de helft van de vergrijzingslasten gedekt kan worden uit de toename van de belasting- en premieopbrengsten als gevolg van een stijging van het aantal en de gemiddelde omvang van de pensioenuitkeringen in de toekomst. De andere helft van de vergrijzingslasten zal gefinancierd moeten worden door rentevrijval dankzij schuldaflossing en een stijging van de participatie.

Analyses van het CPB, maar ook vergelijkbare studies van de WRR en DNB, geven aan dat voor een solide financiering van de vergrijzing de schuld rond 2025 volledig afgebouwd dient te zijn. De toenemende vergrijzingslasten kunnen dan worden opgevangen zonder dat te zijner tijd uit dien hoofde een budgettaire noodzaak ontstaat om lasten te verzwaren of collectieve regelingen te versoberen. Het verhogen van de participatie vormt daarbij een aantrekkelijk hulpmiddel voor schuldreductie, zonder overigens een alternatief voor schuldreductie te zijn. Gevoeligheidsanalyses geven aan dat de conclusie ten aanzien van de benodigde schuldafbouw robuust is voor diverse alternatieve veronderstellingen. Het verdient aanbeveling om de vier jaar door het CPB een geactualiseerde intergenerationele berekening te laten opstellen. Door de dynamiek van de omgevingsfactoren, waaronder ook het internationale perspectief, blijft het overigens in het algemeen van belang de reikwijdte van collectieve arrangementen ook in de toekomst stelselmatig kritisch te bezien. Verder is voortzetting van structuurversterkende lastenverlichting, mede ter bevordering van de arbeidsparticipatie, daarbij een robuuste beleidsrichting.

Tot 2010 is het vergrijzingstempo nog relatief gematigd, daarna zal de vergrijzing versnellen als gevolg van het pensioneren van de «babyboom-generatie». Daarom dienen juist ook de komende jaren benut te worden voor schuldreductie. De Studiegroep beveelt aan in het Regeerakkoord voor de komende kabinetsperiode uit te gaan van begrotingsoverschotten van $1\frac{1}{4}$ à $1\frac{3}{4}$ % BBP. Hiermee wordt de overstap gemaakt naar een demografisch bepaalde doelstelling voor het begrotingssaldo. Bij de budgettaire ruimteberekeningen voor de komende kabinetsperiode gaat het CPB, inclusief de recente voorjaarsbesluitvorming, thans uit van een overschot van 1,1% BBP in 2002.

Een (gedeeltelijke) storting in het AOW-spaarfonds kan een specifieke invulling zijn van de schuldreductie. Hierbij is van belang dat in de komende kabinetsperiode EMU-overschotten ter grootte van de betalingen aan het AOW-spaarfonds conform het huidige wettelijk vastgestelde stortings-schema (circa $\frac{3}{4}$ % BBP per jaar voor de periode 2003–2006) onvoldoende zijn voor een solide financiering van de vergrijzingskosten. Overwogen kan worden de stortingen in het AOW-spaarfonds de komende jaren te verhogen, teneinde een groter deel van de schuldreductie explicieter te oormerken voor de AOW-financiering. Het ligt in de rede alleen tot extra

stortingen over te gaan voor zover de totale betalingen aan het AOW-spaarfonds de omvang van het EMU-overschot niet overtreffen.

1.5. Budgettair beleid 2003–2006

Lessen uit het verre en het recente verleden

Halverwege de jaren zeventig ging het structurele begrotingsbeleid ten onder aan het systematisch te hoog inschatten van de structurele economische groei en een actief conjunctuurbeleid, waarbij een expansief beleid in een laagconjunctuur niet werd gevolgd door een restrictief beleid in een hoogconjunctuur. In de jaren tachtig en begin jaren negentig verliep het begrotingsproces onder de tekortnormering zeer hectisch. Vrijwel elke verandering in het economische beeld leidde tot (ad-hoc) maatregelen op het gebied van de uitgaven- en de lastenontwikkeling, waardoor resultaten op korte termijn in de beleidsmatige afwegingen veelal prevaleerden boven de gevolgen voor de lange termijn. Tegenvallers in de economische groei leidden veelvuldig tot forse tussentijdse ombuigingsoperaties, zoals bijvoorbeeld de Tussenbalans 1991 toen het kabinet genooddaakt was ombuigingen en lastenverzwaringen ter grootte van 18 miljard (circa 7% van de totale begroting) door te voeren.

Bovenstaande ervaringen waren in 1994 aanleiding voor de introductie van het trendmatig begrotingsbeleid. Met de combinatie van behoedzame macro-economische uitgangspunten bij het opstellen van het Regeerakkoord en de scheiding van uitgaven en inkomsten tijdens de uitvoering van het Regeerakkoord, aangevuld met één jaarlijks hoofdbesluitvormingsmoment, zijn goede resultaten geboekt en is de kwaliteit van de budgettaire besluitvorming belangrijk verbeterd. Maar ook hebben de afgelopen jaren discussies plaatsgevonden over elementen van het trendmatig begrotingsbeleid, mede naar aanleiding van de forse inkomstenmeervalers, de inpasbaarheid van de loonontwikkeling in het uitgavenkader en de procyclische werking van de mee- en tegenvallerformule voor de inkomsten. Deze ervaringen met het trendmatig begrotingsbeleid, en de mogelijkheden die een duurzaam begrotingsoverschot biedt, vormen aanleiding enkele vernieuwingen voor te stellen. Dit betreft:

- een beperking van de mate van voorzichtigheid bij de groeiaanname;
- een vrije werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant (binnen een voldoende ruime bandbreedte);
- een overstap op een deflator op basis van de prijs van de nationale bestedingen voor het uitgavenkader ter beperking van de volatiliteit in de deflatorsystematiek;
- in het voorjaar al op hoofdlijnen besluiten over de lasten in het komende jaar;
- de introductie van signaalwaarden voor het begrotingssaldo waarbuiten een nadere beleidsafweging mogelijk is.

Budgettair beleid: twee fasen

Het budgettair beleid van een kabinet kan opgedeeld worden in twee fasen. De eerste fase betreft het opstellen van het Regeerakkoord waarbij, op basis van de dan beschikbare budgettaire perspectieven, de beleidskeuzes voor de komende kabinetsperiode worden gemaakt tussen uitgaven-, lasten- en saldo-ontwikkeling. De resultaten van de verschillende verkenningen, die thans op verzoek van het kabinet worden gemaakt, kunnen dan benut worden voor het opstellen van meerjarige beleidsvoornemens. Voor de tweede fase, de uitvoering van de beleids-

voornemens uit het Regeerakkoord, verdient het aanbeveling een verstandige set bestuurlijke regels te hanteren, die aangeeft hoe tijdens de kabinetsperiode om moet worden gegaan met budgettaire afwijkingen ten opzichte van het Regeerakkoord-tijdpad. Hierbij is het van belang de structurele uitvoering van de diverse beleidsvoornemens uit het Regeerakkoord te kunnen waarborgen door de invloed van conjuncturele fluctuaties op het begrotingsproces te beperken en zodoende ook een procyclisch beleid te voorkomen.

Voorzichtig trendmatig (fase 1): beperken voorzichtigheidsmarge

Bij het becijferen van de budgettaire ruimte voor de komende kabinetsperiode vormt de economische groei een belangrijke variabele. In de afgelopen twee kabinetsperiodes is telkens uitgegaan van een behoedzaam scenario, dat wil zeggen van een economische groei die $\frac{1}{2}$ à $\frac{3}{4}$ % beneden de gemiddeld te verwachten economische groei in de desbetreffende periode lag. In de huidige en de vorige kabinetsperiode is de economische groei beduidend gunstiger uitgevallen dan dit behoedzame scenario. Tegen de achtergrond van de thans bereikte budgettaire situatie vindt de Studiegroep het verantwoord voor de komende kabinetsperiode over te stappen op een voorzichtig trendmatig groeiscenario waarbij de veiligheidsmarge beperkt wordt tot $\frac{1}{4}$ % per jaar. Zonder nader beleid ligt zo een voorzichtig trendmatig groeiscenario voor de komende kabinetsperiode volgens het CPB op $2\frac{1}{4}$ % per jaar. Hierbij is rekening gehouden met enerzijds een lagere groei van het arbeidsaanbod als gevolg van demografische ontwikkelingen en anderzijds een hogere verwachte groei van de arbeidsproductiviteit als gevolg van investeringen in de afgelopen jaren. Met een verstandig economisch beleidspakket lijkt, net als bij de afgelopen twee Regeerakkoorden, tenminste $\frac{1}{4}$ %-punt extra economische groei haalbaar, waarmee de groei in het voorzichtig trendmatige scenario in het Regeerakkoord op $2\frac{1}{2}$ % uit zou komen¹. Voor de komende kabinetsperiode biedt het stimuleren van het arbeidsaanbod mogelijkheden voor het vergroten van de economische groei. Het beperken van de instroom in en het bevorderen van de uitstroom uit collectief gefinancierde inactiviteit en een gerichte lastenverlichting zijn hierbij doeltreffend. Daarnaast is het ook van belang de productiviteit te stimuleren, onder andere door het versterken van de economische structuur en het verlagen van de marginale belasting- en premietarieven.

Budgettaire ruimte (fase 1): aanzienlijke uitgavengroei in basisbeeld

Uitgaande van een voorzichtige trendmatige economische groei in de komende kabinetsperiode heeft het CPB een vrije budgettaire ruimte van 7 miljard berekend. De vrije ruimte is hiermee, als percentage van het BBP, ongeveer gelijk aan de ruimte bij aanvang van de huidige kabinetsperiode. Een belangrijk verschil met de berekeningen voor de huidige kabinetsperiode betreft de groei van de collectieve uitgaven in de onderliggende berekeningen (het basisbeeld), welke vooral voor de zorguitgaven en de salarissen in de collectieve sector beduidend hoger liggen. In het basisbeeld is al een reële groei van de collectieve uitgaven met 33 miljard opgenomen. Met name de reële groei van de zorg ligt met $3\frac{1}{2}$ % per jaar (overeenkomend met cumulatief $9\frac{1}{2}$ miljard in de komende kabinetsperiode) aanmerkelijk hoger dan de 2% ($5\frac{1}{2}$ miljard) uit het behoedzame scenario voor de huidige kabinetsperiode. De reële groei van de zorguitgaven in het basisbeeld ligt daarmee slechts beperkt onder de feitelijk gemiddelde reële groei van 4% (inclusief beleidsmatige intensiveringen) in de periode 1994–2001. Verder is in de berekeningen een

¹ Box 3.1 in hoofdstuk 3 bevat twee groei-bevorderende beleidsvarianten.

uitgavenpost van 8 miljard opgenomen uit hoofde van een toename van het aantal uitkeringsgerechtigden bij ongewijzigd beleid. Het basisbeeld bevat verder een aanzienlijke contractloonstijging van reëel 1½% per jaar (nominaal 3½%) tegen ½% in het beleidsarme behoedzame scenario voor de huidige kabinetsperiode.

De berekende vrije budgettaire ruimte betreft slechts een startpositie. De budgettaire ruimte aan het begin van een kabinetsperiode kan belangrijk worden vergroot door een herprioritering binnen de collectieve uitgaven. Het totaal van de collectieve uitgaven beloopt in 2002 bijna 400 miljard. Een herschikking van ½ à 1% per jaar levert 2 à 4 miljard per jaar extra ruimte op, dat wil zeggen 8 à 16 miljard voor de gehele kabinetsperiode. Het bevorderen van de economische groei is ook een bron voor additionele budgettaire ruimte. Een toename van de arbeidsparticipatie werkt daarbij als een tweesnijdend zwaard: extra collectieve inkomsten worden gegenereerd en gelijktijdig wordt het beroep op de sociale zekerheid teruggedrongen. Bij de start van de afgelopen twee kabinetsperiodes is door de combinatie van herprioriteringen en een voorgenomen verstandig economisch beleid de budgettaire ruimte met gemiddeld circa 15 miljard vergroot. Zo is bij de start van de huidige kabinetsperiode de aanvankelijke vrije ruimte van 4¼ miljard vergroot tot bijna 17 miljard. Daarnaast blijkt het gedurende het verloop van de kabinetsperiode ook telkens weer mogelijk ruimte te realiseren. Door macro-economische meevallers, onderuitputting en herschikkingen is tijdens de eerste drie jaar van de kabinetsperiode 14 miljard additioneel voor uitgavenverhogingen beschikbaar gekomen. Hierdoor is het de afgelopen jaren mogelijk gebleken een duidelijke verschuiving aan te brengen tussen enerzijds de uitgaven voor rente en sociale zekerheid en anderzijds de uitgaven voor zorg, onderwijs, infrastructuur en veiligheid, waardoor de samenstelling van de collectieve uitgaven belangrijk is verbeterd. Hierbij moet wel worden aangetekend dat bij een geringere veiligheidsmarge in de komende kabinetsperiode de kans op meevallers natuurlijk afneemt. Uiteraard zijn ook herprioriteringen binnen de lastensfeer mogelijk. Zo kan door grondslagverbredende maatregelen ruimte worden gecreëerd voor een verdere verlaging van marginale tarieven.

Automatische stabilisatie (fase 2): Inkomstenschommelingen opvangen in het EMU-saldo

In het Regeerakkoord worden keuzes gemaakt voor de uitgaven-, lasten en saldo-ontwikkeling. Fluctuaties in de economische groei ten opzichte van het Regeerakkoordtiedpad leiden vooral tot mee- en tegenvallers aan de inkomstenkant. Als de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant vrijelijk kunnen werken worden de inkomstenschommelingen opgevangen in het begrotingssaldo. Tijdens een economische neergang zal het saldo verslechteren en, tegengesteld, onder gunstige economische omstandigheden zal het saldo verbeteren. Het laten werken van de automatische stabilisatoren voorkomt procyclisch beleid en draagt daarmee bij aan het beperken van de intensiteit van conjuncturele schommelingen. Een stabiele economische ontwikkeling is gunstig voor het ondernemingsklimaat en biedt burgers meer zekerheden ten aanzien van werk en inkomen.

Het bereiken van een situatie van begrotingsoverschotten biedt de ruimte om de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant in de volgende kabinetsperiode volledig te laten werken zoals de SER vorig jaar heeft

geadviseerd. Ook de Studiegroep heeft in voorgaande adviezen reeds gewezen op het belang daarvan en ook internationale instellingen als het IMF, de OESO en de Europese Unie vragen om een vrije werking van de automatische stabilisatoren teneinde procyclisch beleid te voorkomen. In de afgelopen jaren is feitelijk al een eerste stap gezet door, overigens in afwijking van de in het Regeerakkoord afgesproken mee- en tegenvallerformule, de inkomstenmeevallers voor het grootste deel ten gunste van het begrotingssaldo te brengen. Voor de komende kabinetsperiode beveelt de Studiegroep aan om (binnen een ruime bandbreedte) een volledig vrije werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant te introduceren. Dan komen alle inkomstenmee- en tegenvallers ten gunste respectievelijk ten laste van het begrotingssaldo.

Bij het volledig laten werken van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant is het essentieel om in het Regeerakkoord een substantiële ruimte te reserveren voor de ambities ten aanzien van lastenverlichting. De fiscale verkenningen en het rapport van de Commissie Van Rooy zullen voldoende aanknopingspunten bieden voor structuurversterkende lastenverlichting. Daarnaast wijst de ervaring uit dat institutionele hervormingen, zoals de verwachte stelselherziening in de zorg, vaak gepaard gaan met ondersteunende lastenverlichting. Van belang is dat de ruimte die aan het begin van de kabinetsperiode voor lastenverlichting wordt gereserveerd (in beginsel) beschikbaar blijft onafhankelijk van de economische ontwikkeling.

Bij het volledig laten werken van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant ligt het in de rede om bij de premiestelling voor de sociale verzekeringen de praktijk van deze kabinetsperiode te continueren. Net als bij belastingtarieven zijn constante premietarieven het uitgangspunt en worden wijzigingen in de tarieven beschouwd als een beleidsmatige aanpassing. Het principe van automatische jaarlijkse lastendeckende premies wordt hiermee verlaten. Gezien de grote reikwijdte van de volksverzekeringen, alle inwoners van Nederland zijn verzekerd onder deze regelingen, lijken de premies volksverzekeringen in beginsel op termijn te kunnen worden gefiscaliseerd. Als hiertoe zou worden besloten vereist dit een zorgvuldige aanpak, zodat op het moment van fiscaliseren met de inkomensgevolgen voor met name ouderen rekening kan worden gehouden. Eventuele wijzigingen in de AWBZ dienen in samenhang met de verwachte stelselherziening in de zorg te worden gezien. Voor de werknemersverzekeringen heeft een trendmatige constante premie de voorkeur. De premietarieven worden dan niet jaarlijks lastendeckend vastgesteld, waardoor ze niet meer gevoelig voor conjuncturele schommelingen zijn en alleen structurele veranderingen in de verhouding tussen uitkeringslasten en premiegrondslag zich op termijn vertalen in een premie mutatie. Momenteel bevinden de premies van de werknemersverzekeringen, met name voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF) en de WAO, zich boven het trendmatig lastendeckende niveau waardoor aanzienlijke vermogensoverschotten zijn ontstaan¹. Naar huidige inzichten zullen bij ongewijzigde premietarieven de vermogensoverschotten van deze fondsen met circa 7 miljard per jaar oplopen. Een lastenneutrale afbouw van de exploitatie- en vermogensoverschotten (tegenover de lagere premietarieven staan dan hogere belastingtarieven) in enkele jaren zou aanzienlijke gevolgen voor de koopkrachtverdeling en de lastendruk voor individuele bedrijven met zich brengen. Uit dien hoofde kan dan al snel begeleidende lastenverlichting gewenst zijn. De Studiegroep is van mening dat de overschotten van de fondsen op zich geen reden voor lastenverlichting zijn. Wel kunnen zij betrokken worden bij andere

¹ De vermogens- en exploitatieoverschotten zijn een integraal onderdeel van de EMU-schuld en het EMU-saldo. Het afbouwen van deze overschotten gaat zonder neutraliserende wijzigingen in de belastingtarieven dan ook gepaard met een budgettair beslag op de collectieve middelen, resulterend in een verslechtering van het EMU-saldo en de EMU-schuld.

operaties op het terrein van de lasten. Aanbevolen wordt in de tweede helft van dit jaar, als ook de verkenningen beschikbaar zijn, een ambtelijke werkgroep over de vermogens- en exploitatie-overschotten van de fondsen een nadere analyse te laten opstellen.

Het uitgavenkader (fase 2): continueren met aanpassing van de deflatorsystematiek

Zoals gezegd zijn begrotingsregels over de behandeling van mee- en tegenvallers tijdens de kabinetsperiode van belang om een goede uitvoering van de beleidsplannen uit het Regeerakkoord te waarborgen. Het vermengen van de uitgaven- en inkomstenstromen tijdens de kabinetsperiode brengt een forse invloed van de conjunctuur op het uitgavenbeleid met zich. Dit brengt het risico van een op de korte termijn gericht ad-hoc beleid en het sluipenderwijs stijgen van het totaal van de collectieve uitgaven met zich. In het verleden is gebleken dat inkomsten-meevallers veelal direct worden ingezet voor uitgavenverhogingen, terwijl noodzakelijke uitgavenbeperkingen bij een tegenvallende inkomsten-ontwikkeling moeizaam tot stand komen of zelfs achterwege blijven. Dit vergt op termijn dan weer een correctie (bijvoorbeeld de Tussenbalans 1991).

Een vast reëel uitgavenkader in combinatie met voorzichtig trendmatige uitgangspunten en automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant beperken de verstoring van het budgettaire beleid door fluctuaties in de economische groei. In plaats van de uitgaven als gevolg van schommelingen aan de inkomstenzijde jaarlijks te laten fluctueren wordt een trendmatig uitgavenbeleid gevoerd. Dit biedt de mogelijkheden om beleidsuitdagingen die een budgettaire inspanning vereisen meerjarig en structureel aan te pakken. Tevens wordt een stabiele economische ontwikkeling bevorderd. De Studiegroep beveelt dan ook aan om, nadat de besluitvorming heeft plaatsgevonden bij de start van de kabinetsperiode over de creatie en de verdeling van de budgettaire ruimte, in de komende kabinetsperiode wederom de systematiek van de vaste reële uitgavenkaders te hanteren.

De wijze van indexeren van het uitgavenkader is door de Studiegroep nader geanalyseerd. Momenteel wordt de prijs van het BBP gehanteerd als deflator voor het uitgavenkader. De reële loonontwikkeling zoals voorzien bij aanvang van de kabinetsperiode wordt ingepast bij het opstellen van het Regeerakkoord en belast zodoende niet het uitgavenkader. Afwijkingen in de reële loonontwikkeling ten opzichte van het Regeerakkoord kunnen wel tot mee- en tegenvallers ten opzichte van het uitgavenkader leiden. In de huidige kabinetsperiode is in samenhang met de hogere economische groei het uitgavenkader met cumulatief 2¼ miljard belast door een hoger dan verwachte reële loonontwikkeling¹. Hiertegenover staan echter, de met name voor ruilvoetverliezen geïntroduceerde, uitgavenreserve van 1 miljard en ook met de hogere economische groei samenhangende rente- en werkloosheidsmeevallers van circa 10 miljard. Zo gezien heeft de omvang van de ruilvoetverliezen, gemiddeld ½ miljard per jaar, het begrotingsbeleid nauwelijks verstoord. De schommelingen in de omvang van de ruilvoet van jaar op jaar en tussen verschillende ramingsmomenten hebben op een aantal momenten daarentegen wel een versturende werking gehad op het begrotingsproces. Gegeven deze ervaringen adviseert de Studiegroep om in de komende kabinetsperiode uit te gaan van een deflator die minder volatiel is, namelijk de prijs van de nationale bestedingen, zoals geraamd door het

¹ De reële loonontwikkeling is overigens in het Regeerakkoord niet te laag ingeschat. De Regeerakkoordramingen horen namelijk bij het behoedzame scenario. De feitelijke economische groei heeft zich volgens het gunstige scenario voltrokken en dit geldt ook voor de (hogere) loonontwikkeling die daarbij hoort.

Centraal Planbureau. Doordat de externe ruilvoet (quotient van export- en importprijzen) geen onderdeel van deze deflator uitmaakt, wordt de volatiliteit van de ruilvoetmutaties onder het uitgavenkader beperkt en daarmee een rustiger besluitvorming gerealiseerd. Een deflator gelijk aan de prijs van de nationale bestedingen heeft als voordeel, boven een gewogen deflator op basis van de loon- en prijsontwikkeling, dat mee- en tegenvallers in de werkloosheids- en rente-uitgaven deels worden gecompenseerd. Dit geldt niet alleen bij een hogere groei als macro-economische uitgavenmeevallers worden gedempt door een hogere reële loonontwikkeling, maar ook bij een tegenvallende groei als lagere reële lonen naar verwachting (gedeeltelijke) compensatie zullen bieden voor een tegenvallende werkloosheid. Daarnaast is bij het hanteren van de prijs van de nationale bestedingen als deflator de kans kleiner dat de overheidsfinanciën ontsporen indien de prijsstijging van de collectieve uitgaven boven de algemene prijsontwikkeling ligt.

Ter meerdere zekerheid verdient ook een uitgavenreserve wederom aanbeveling. De uitgavenreserve dient voor het (deels) opvangen van macro-economische tegenvallers, met name als gevolg van eventuele ruilvoetverliezen. Door de kleinere veiligheidsmarge in de economische groei zullen minder uitgavenmeevallers te verwachten zijn en zal de kans op tegenvallers groter zijn. Uitgavenmeevallers zijn beschikbaar voor extra uitgaven, maar het kan verstandig zijn niet in alle gevallen de ruimte onder de kaders automatisch op te vullen. Om het begrotingsproces soepel te laten verlopen verdient het aanbeveling het ene hoofdbesluitvormingsmoment voor de uitgaven in het voorjaar te continueren. De Studiegroep beveelt aan in het voorjaar tevens op hoofdlijnen over de lasten te besluiten. Dit is mogelijk bij het meer trendmatig vaststellen van de sociale premies. Het koopkrachtbeeld voor een komend jaar zal dan in de zomer namelijk niet meer substantieel muteren door nieuwe wijzigingen in de premietarieven.

Signaalwaarden voor het EMU-saldo (fase 2): nader afwegingsmoment bij forse afwijkingen

Bij een voorzichtig trendmatige groeiraming zal de kans op inkomstenmeevallers belangrijk kleiner zijn dan in de huidige en de vorige kabinetsperiode bij een behoedzame groeiraming. Toch kunnen aanzienlijke inkomstenmee- en tegenvallers optreden, vooral door de conjunctuur. In de praktijk is het zeer lastig om inkomstenfluctuaties te scheiden in een structurele en een conjuncturele component¹. Zeer forse afwijkingen in het begrotingssaldo ten opzichte van het Regeerakkoord kunnen echter een signaal zijn dat de feitelijke economische ontwikkeling structureel afwijkt van het groeiscenario uit het Regeerakkoord. De Studiegroep beveelt aan de automatische stabilisatoren binnen een bepaalde bandbreedte vrijelijk te laten werken en daarbuiten een nadere beleidsafweging mogelijk te maken. Deze bandbreedte dient symmetrisch en voldoende ruim om de aanbevolen overschotsdoelstelling voor het Regeerakkoord van 1¼ à 1¾% BBP te worden aangebracht, zodat de automatische stabilisatoren bij een normaal conjunctuurverloop, ook gedurende een piek of een dal, vrijelijk kunnen werken. Ook voor de bestuurlijke rust is een niet te smalle bandbreedte van belang, zodat wordt voorkomen dat bij reguliere fluctuaties in de (raming van) het begrotingssaldo al een nader afwegingsmoment zou ontstaan.

¹ Hier wordt bedoeld op het economisch onderscheid tussen structureel en conjunctureel. Benadrukt zij dat dit anders is dan de splitsing van inkomstenmeevallers in incidenteel, structureel en tijdelijk zoals wel wordt opgenomen in de diverse budgettaire nota's aan de Kamer.

Statistische analyses geven aan dat uitgaande van een overschot van 1¼ à 1¾% BBP in het Regeerakkoord, het saldo door normale conjuncturele

fluctuaties en overige incidentele factoren vermoedelijk zal bewegen in de bandbreedte tussen begrotingsevenwicht en een overschot van 3% BBP¹; oftewel een marge van +/- 1½% BBP rondom het midden van de 1¼ à 1¾% BBP voor het saldo. Ook fluctuaties in de raming van het EMU-saldo in recente jaren geven aan dat afwijkingen van 1½% BBP zich kunnen voordoen. Het realiseren van een overschot van 3% BBP kan erop wijzen dat de saldoverbetering niet louter samenhangt met conjuncturele factoren. Als in een dergelijke situatie nadere analyse aangeeft dat de hogere economische groei een substantiële structurele component bevat, kan dit aanleiding geven over de aanwending van verdere meevallers een nadere beleidsmatige afweging te maken. Spiegelbeeldig geldt deze redenering ook voor een situatie waarin het overschot dreigt om te slaan in een tekort. Het ontstaan van een tekortsituatie kan erop duiden dat de verslechtering van het saldo ook door niet-conjuncturele factoren is veroorzaakt. Dit kan dan aanleiding zijn voor aanvullend beleid ter verbetering van het saldo. Ook kan het zo zijn dat blijkt dat bijvoorbeeld het ontstaan van een overschot van meer dan 3% BBP louter wordt veroorzaakt door conjuncturele factoren. Dan verdient het aanbeveling de werking van de automatische stabilisatoren te continueren.

De Studiegroep beveelt aan signaalwaarden voor het begrotingssaldo te introduceren en deze, uitgaande van een doelstelling voor het overschot van 1¼ à 1¾% BBP en het volledig laten werken van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant, vast te stellen op een overschot van 3% BBP aan de éne kant en op het omslaan van een overschot in een tekort aan de andere kant. De automatische stabilisatoren kunnen dan voldoende vrij werken en bij een evidente substantiële afwijking van de in het Regeerakkoord voorziene saldo-ontwikkeling kunnen nadere beleidskeuzes worden gemaakt.

¹ Hier is uitgegaan van sluitende uitgavenkaders, waardoor de reële uitgavenontwikkeling geen verbetering of verslechtering van het saldo met zich brengt.

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van het gevoerde begrotingsbeleid in de afgelopen decennia. Eerst wordt ingegaan op de functie van begrotingssnormen in het algemeen. Vervolgens wordt een korte omschrijving gegeven van de verschillende begrotingsnormen die vanaf de jaren zestig tot nu zijn gehanteerd. Daarna wordt de ontwikkeling van het begrotings-saldo, de schuld, de collectieve inkomsten en de collectieve uitgaven beschreven, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de internationale dimensie. Tenslotte wordt nader ingegaan op het begrotingsbeleid in de huidige kabinetsperiode.

2.2. Begrotingsnormen

De noodzaak voor normen

Politieke keuzes op het gebied van de overheidsfinanciën hebben betrekking op i) de omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven, ii) de omvang en samenstelling van de lastendruk en/of iii) de omvang van het begrotingssaldo en de overheidsschuld. Als bij elke budgettaire beslissing deze drie zaken in onderlinge samenhang aan de orde zouden moeten komen, zou het besluitvormingsproces verlammen¹. Spelregels voor de budgettaire besluitvorming – de begrotingsnormen – kunnen het besluitvormingsproces stroomlijnen en daarmee de bestuurlijke rust bevorderen. Zeker bij coalitieregeringen is dit belangrijk om, ook voor de langere termijn, een doelmatige en effectieve besluitvorming te realiseren. De begrotingsnormen kunnen betrekking hebben op de omvang van de uitgaven, de lastendruk of het begrotingssaldo. Voorts kunnen de normen betrekking hebben op de behandeling van budgettaire mee- en tegenvallers ten opzichte van een eerder gekozen tijdpad.

Begrotingsnormen creëren een kader voor het financieel-economische beleid, waarmee een evenwichtige afweging kan plaatsvinden tussen het belang van een houdbare ontwikkeling van de overheidsfinanciën en een economisch verantwoord beslag van de overheid op het nationaal inkomen enerzijds, en anderzijds de vraag naar collectieve voorzieningen. Een dergelijk kader is noodzakelijk om een onbegrensde stapeling van, wellicht elk op zichzelf legitieme, beleidsintensiveringen te voorkomen. Het hanteren van verstandige en transparante begrotingsnormen komt de betrouwbaarheid van de overheid ten goede. Een stabiele overheid beperkt de onzekerheden voor de particuliere sector, wat zowel op korte als op lange termijn van belang is voor het goed functioneren van de economie. Begrotingsnormen kunnen de bestuurlijke rust belangrijk bevorderen door het beperken van de invloed van conjuncturele fluctuaties op het begrotingsproces. Dit beperkt het risico van de hectiek van een zogenaamd «jojobeleid», waarbij in een opgaande conjunctuur het uitgavenbeleid wordt verruimd om dit weer te moeten bezuren als de conjunctuur tegenvalt (zoals bijvoorbeeld bij de Tussenbalans 1991).

Begrotingsregels 1960–1994

In het begin van de jaren zestig werd het structurele begrotingsbeleid geïntroduceerd. Op basis van de te verwachten trendmatige groei werd de begrotingsruimte berekend, die jaarlijks werd verdeeld over uitgavenstijgingen en lastenverlichtingen. Daarnaast kon de ruimte voor uitgaven

¹ Zie bijvoorbeeld: Koopmans, Wellink, De Kam en Woltjer, «Overheidsfinanciën», 1999.

worden vergroot door het inzetten van lastenverzwaringen. Het structurele spaaroverschot in de particuliere sector werd gehanteerd als maatstaf voor de aanvaardbare omvang van het financieringstekort. Het systematisch te hoog inschatten van de trendmatige economische groei, het verwarren van structurele tegenvallers met tijdelijke conjuncturele tegenslagen en het overschatten van inderdieneffecten van beleid leidden (gecombineerd met de oliecrises) tot een ontsporing van de financieel-economische positie eind jaren zeventig.

Begin jaren tachtig werd, in het licht van de dramatische oploop van het financieringstekort (circa 10% NNI in 1982¹), de hoofddoelstelling van het beleid een verlaging van het financieringstekort via een tijdpadbenadering. Ongeacht de conjuncturele ontwikkeling diende een vooraf vastgesteld jaarlijks tijdpad voor het tekort te worden bereikt, waarbij de lastendruk niet mocht stijgen. Deze periode van de tekortnormering (1983–1994) wordt gekenmerkt door een turbulent begrotingsproces. Op vrijwel elke verandering in het economische en budgettaire beeld moest worden gereageerd. Tegenvallers, zowel aan de inkomsten als aan de uitgavenkant, vereisten steeds weer nieuwe bezuinigingen. Daarbij werden de economisch gunstige jaren 1988–1990 nauwelijks benut voor de noodzakelijke sanering van de overheidsfinanciën. Budgettaire meevallers werden toen vrijwel direct ingezet voor het terugdraaien van ombuigingstaakstellingen uit het verleden, voor nieuwe uitgavenintensiveringen en voor lastenverlichting. Overigens moesten in deze periode ook teruglopende gasopbrengsten worden ingepast. Toen vervolgens, naar later bleek, in het begin van de jaren negentig uit was gegaan van te optimistische economische ramingen waren weer aanzienlijke bezuinigingen nodig. In de Tussenbalans 1991 bedroegen de uitgavenbeperkingen 12¼ miljard en de lastenverzwaringen 5 miljard, samen 7% van de totale omvang van de begroting.

De directe sturing op het tekort lokte in toenemende mate ad hoc-maatregelen uit, waarbij de resultaten op korte termijn regelmatig de overhand kregen boven de structurele gevolgen. Conjuncturele fluctuaties hadden een te grote invloed op het begrotingsproces. Het begrotingsbeleid bemoeilijkte zodoende het ontwikkelen van een bestendig en op de lange termijn gericht beleid. Deze ervaringen met de tekortnormering waren de belangrijkste aanleiding voor de overstap naar een trendmatig begrotingsbeleid in 1994.

Trendmatig begrotingsbeleid

In 1994 werd op basis van ervaringen met het begrotingsbeleid daarvoor – onder andere te hoog ingeschatte economische groei en te grote gevoeligheid van het begrotingsbeleid voor de conjunctuur – het begrotingsbeleid ingrijpend geïnnoveerd. Met de introductie van het trendmatig begrotingsbeleid werd ernaar gestreefd zowel de bestuurlijke als de financieel-economische aspecten van het begrotingsbeleid te verbeteren. Het beperken van de kans op economische tegenvallers, het maken van meerjarenafspraken voor de uitgavenontwikkeling en het vrijer laten bewegen van het feitelijke begrotingssaldo rondom een trendmatig gewenste richting, stonden daarbij centraal. De verwachting was dat een rustiger begrotingsproces een meer structurele aanpak van beleidsopgaven en een gezonde ontwikkeling van de overheidsfinanciën zou bevorderen.

¹ Het bijbehorende EMU-tekort bedraagt 6½% BBP.

Het trendmatige begrotingsbeleid werd geïntroduceerd in het negende rapport van de Studiegroep begrotingsruimte («Naar een trendmatig begrotingsbeleid», 1993). De hoofdpunten van het trendmatig begrotingsbeleid zijn:

1. behoedzame macro-economische uitgangspunten;
2. een meerjarig vast reëel uitgavenkader;
3. één hoofdbesluitvormingsmoment.

Bij aanvang van een kabinetsperiode is de afweging tussen uitgaven-, lasten- en saldo-ontwikkeling geheel vrij. Bij het dan opstellen van de budgettaire beleidsvoornemens wordt een veiligheidsmarge in acht genomen voor de economische groeiverwachting. In het Regeerakkoord worden meerjarige afspraken gemaakt over de ontwikkeling en samenstelling van de collectieve uitgaven, welke de basis vormen voor het vaste reële uitgavenkader. De combinatie van een voorzichtige inschatting van de economische groei en een meerjarig vast reëel uitgavenkader beperkt de kans op, en de beleidsmatige gevolgen van, economische tegenvallers. Inkomstentegenvallers kunnen worden opgevangen in het begrotings-saldo en noodzaken niet direct tot ingrijpen in de vorm van uitgavenbeperkingen of lastenverzwaringen¹. De uitvoering van de beleidsvoornemens uit het Regeerakkoord is daardoor zekerder en door de voorzichtige groei-aanname is er ook een goede kans dat tijdens de uitvoering budgettaire ruimte voor additioneel beleid beschikbaar komt. De budgettaire besluitvorming wordt minder gevoelig voor conjuncturele schommelingen. Dit maakt het mogelijk de besluitvorming te concentreren op één jaarlijks moment, in plaats van het hele jaar door de begroting aan te passen.

Aanpassingen 1998

Het tweede kabinet Kok heeft in 1998 de systematiek van het trendmatig begrotingsbeleid gecontinueerd. Hierbij is wel kritisch teruggekeken naar het functioneren van het trendmatig begrotingsbeleid in de voorgaande kabinetsperiode. Naar aanleiding van de evaluatie zijn in 1998 enkele aanpassingen in de vormgeving van de begrotingssystematiek doorgevoerd.

Belangrijk element bij deze aanpassingen betrof het verder beperken van de bestuurlijke onrust rondom macro-economische uitgavenmee- en tegenvallers, in het bijzonder ruilvoetmutaties onder het uitgavenkader. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen in het tiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte zijn daarbij de volgende wijzigingen in de systematiek aangebracht²:

- Introductie van een uitgavenreserve oplopend van ¼ miljard in 1999 naar 1 miljard structureel in 2002. Deze reserve was bedoeld om uitgaventegenvallers, met name ruilvoetverliezen, deels op te kunnen vangen.
- De deflator voor het uitgavenkader wordt in het voorjaar van het desbetreffende jaar, op basis van het CEP, definitief vastgesteld. Eventuele wijzigingen die daarna nog optreden in de ontwikkeling van de prijs van het BBP worden, in tegenstelling tot de tot dan toe gebruikelijke systematiek, niet meer nagecalculeerd. Hierdoor worden de fluctuaties in de ruilvoet beperkt.
- Besloten kan worden dat ruilvoetverliezen uit hoofde van de macro-economische contractloonontwikkeling niet specifiek binnen één budgetdisciplinesector hoeven te worden gecompenseerd. Bij een gunstiger economische ontwikkeling neemt de kans op een hogere

¹ Voorzover het EMU-saldo binnen vooraf afgesproken grenzen blijft. Voor de periode 1995–1998 gold een beleidsmatig plafond voor het tekort en in het algemeen zijn de EMU-normen van toepassing. Onder het trendmatig begrotingsbeleid is tot nu toe geen additioneel beleid nodig geweest om een dreigende overschrijding van deze grenzen af te wenden.

² Zie Miljoenennota 1999, blz. 43–45 en blz. 292–300.

reële loonontwikkeling en dus ruilvoetverliezen toe. Dan zijn echter ook meevallers bij de rentebetalingen en de sociale-zekerheidsuitgaven te verwachten. Omdat de macro-economische mee- en tegenvallers niet gelijkmatig verdeeld zijn over de budgetdisciplinesectoren kan bij macro-economische tegenvallers compensatie tussen de sectoren worden toegestaan.

- Eventuele macro-economische meevallers in de eerste jaren van de kabinetsperiode zouden moeten worden gereserveerd totdat duidelijk is of deze nodig zijn om eventuele latere ruilvoetverliezen te compenseren.
- Introductie van de mogelijkheid om (gas-)meevallers in het FES, binnen bepaalde grenzen, ook deels te kunnen benutten voor extra uitgaven onder het uitgavenkader (het zogenaamde «FES-bruggetje»).

Een andere toevoeging aan het bestaande begrotingsbeleid was de introductie van ijkklatten voor de collectieve inkomsten en een daarbij behorende mee- en tegenvallerformule. Op basis van deze in de Miljoenennota 1999 vastgestelde ijkklatten wordt de reële omvang van de endogene inkomstenmee- en tegenvallers ten opzichte van de ramingen bij Regeerakkoord bepaald. De mee- en tegenvallerformule voor de inkomsten is symmetrisch opgesteld: zowel mee- als tegenvallers lopen voor 75% in het saldo en voor 25% in de lasten. Bij een tekort kleiner dan $\frac{3}{4}$ % BBP wordt de verdeelsleutel voor meevallers 50% saldo en 50% lasten, voor tegenvallers geldt de fifty-fifty-verdeling bij een tekort groter dan $1\frac{3}{4}$ % BBP.

Internationale vergelijking begrotingsnormering

De afspraken in het Stabiliteits- en Groeipact bepalen de randvoorwaarden voor EMU-saldo en EMU-schuldquote waaraan Nederland zich net als de andere lidstaten van de EU heeft gecommitteerd. Binnen deze marges is een lidstaat echter vrij om het door hem gewenste nationale budgettaire beleid te voeren (subsidiariteitsbeginsel). Deze nationale competentie wordt zichtbaar in de diversiteit van de gehanteerde begrotingsregels binnen de Europese Unie. In opdracht van het Ministerie van Financiën is door Professor Jürgen von Hagen van het Centre for European Integration Studies onderzoek gedaan naar de begrotingsregels die verschillende lidstaten hanteren en naar de relatieve effectiviteit van die regels. Het onderzoek zal waarschijnlijk in juli 2001 worden gepubliceerd. Uit het onderzoek blijkt dat vooral voor landen met een coalitieregering, zoals Nederland, duidelijke en strikte begrotingsregels vereist zijn om een bestendig budgettair beleid te kunnen voeren. Gewezen wordt op het belang van het opstellen van meerjarige begrotingen en het maken van duidelijke afspraken over de behandeling van mee- en tegenvallers ten opzichte daarvan. De Europese Commissie dringt er daarbij op aan conjuncturele fluctuaties op te vangen in het begrotingssaldo, teneinde een procyclisch beleid te voorkomen (vrije werking automatische stabilisatoren). Bijlage 2.1 geeft een samenvatting van het onderzoek Von Hagen, waarbij ook de begrotingsregels in een aantal andere EU-lidstaten wordt beschreven.

2.3. Budgettaire ontwikkelingen

Begin jaren tachtig was de financiële en economische positie van Nederland alarmerend. De collectieve sector legde met een collectieve uitgavenquote van circa 60% BBP een te groot beslag op de economie. Door oplopende financieringstekorten en renteverplichtingen dreigde een

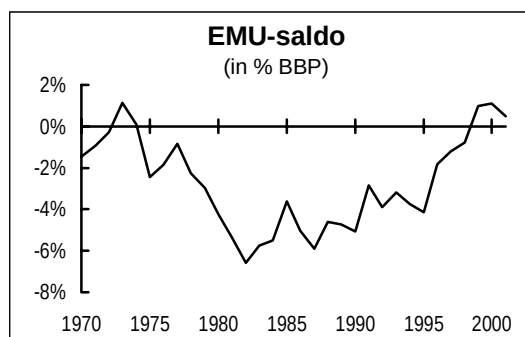
onhoudbare ontwikkeling van de overheidsfinanciën. De economische situatie werd, mede door de opgelopen lastendruk en een onverantwoorde loonontwikkeling, gekenmerkt door een aanhoudend hoge werkloosheid en een slechte winstgevendheid. Het was noodzakelijk het beslag van de collectieve sector op de economie drastisch terug te dringen, het begrotingssaldo te verbeteren en de lastendruk te verlagen.

Saldo- en schuldontwikkeling

Eind jaren zeventig zijn de overheidsfinanciën in een relatief korte tijd van een half decennium ontspoord. Het hierop volgende saneringsproces heeft bijna twee decennia geduurd. Sterk oplopende uitgaven bij een tegenvallende economische groei veroorzaakten een snelle verslechtering van het begrotingssaldo: het EMU-tekort verslechterde van $\frac{3}{4}\%$ BBP in 1977 naar een dieptepunt van $6\frac{1}{2}\%$ BBP in 1982 (het toen gehanteerde financieringstekort bedroeg circa 10% NNI). Onder de tekortnormering in de periode 1982–1994 is een reductie van het EMU-tekort met $2\frac{3}{4}\%$ -punt tot $3\frac{3}{4}\%$ BBP in 1994 gerealiseerd.

Onder het trendmatig begrotingsbeleid is de voorspoedige economische ontwikkeling in de tweede helft van de jaren negentig benut voor een versnelling van de verbetering van de overheidsfinanciën. In 1999 is het tekort omgeslagen in een overschot van 1% BBP. In 2000 is het overschot gecontinueerd en ook voor 2001 en 2002 worden thans overschotten verwacht.

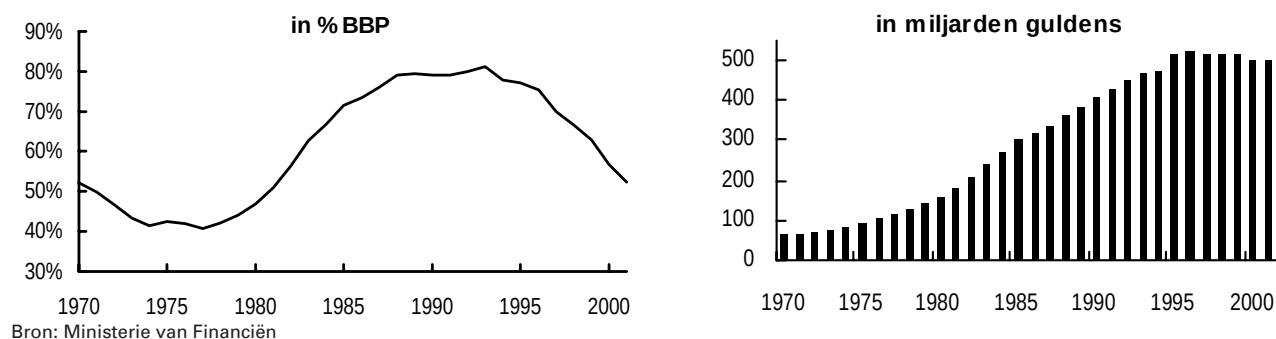
Figuur 2.1 EMU-saldo 1970–2001



Bron: Ministerie van Financiën

Door de aanzienlijke begrotingstekorten was de schuldquote van 40% BBP uit het midden van de jaren zeventig verdubbeld tot 80% BBP in het begin van de jaren negentig. Hierdoor legden de rente-uitgaven een steeds groter beslag op de collectieve middelen. In 1975 bedroegen de rente-uitgaven van de collectieve sector nog circa $2\frac{1}{2}\%$ BBP, begin jaren negentig lag dit op circa 6% BBP. Vanaf 1994 is de schuldquote gaan dalen, waarbij deze in 2000 onder de EMU-referentiewaarde van 60% BBP is uitgekomen. In 2001 zal de schuld tot circa 52% van het BBP zijn gedaald. De daling van de schuldquote in de laatste jaren is vooral het gevolg van de forse groei van het BBP (noemereffect), de nominale schuld slinkt pas echt met ingang van 1999 (de daling in 1997 is technisch van aard en werd veroorzaakt door het terugdringen van het schatkistsaldo bij DNB). In 2001 bedraagt de EMU-schuld naar verwachting nog circa 500 miljard gulden.

Figuur 2.2 EMU-schuld 1970–2001



Overheidsfinanciën internationaal

De snelle verbetering van het begrotingssaldo in de tweede helft van de jaren negentig en het bereiken van een begrotingsoverschot is internationaal gezien niet uitzonderlijk. Vanaf 1994 hebben veel EU-lidstaten, mede om zich te kwalificeren voor de Economische en Monetaire Unie, de overheidsfinanciën ingrijpend gesaneerd. De gerealiseerde verbeteringen van het begrotingssaldo in de afgelopen 7 jaren zijn in de meeste EU-lidstaten groter dan in Nederland (tabel 2.1). Relevant hierbij is dat de uitgangsspositie (het tekort in 1994) in een aantal landen ongunstiger was, maar ook dat de Nederlandse saldoverbetering is gerealiseerd onder relatief gunstige economische omstandigheden. De verbetering van het begrotingssaldo in Nederland is in tegenstelling tot de meeste andere lidstaten gepaard gegaan met een beleid van lastenverlichting met opmerkelijke werkgelegenheidsresultaten.

Tabel 2.1 Sanering overheidsfinanciën EU

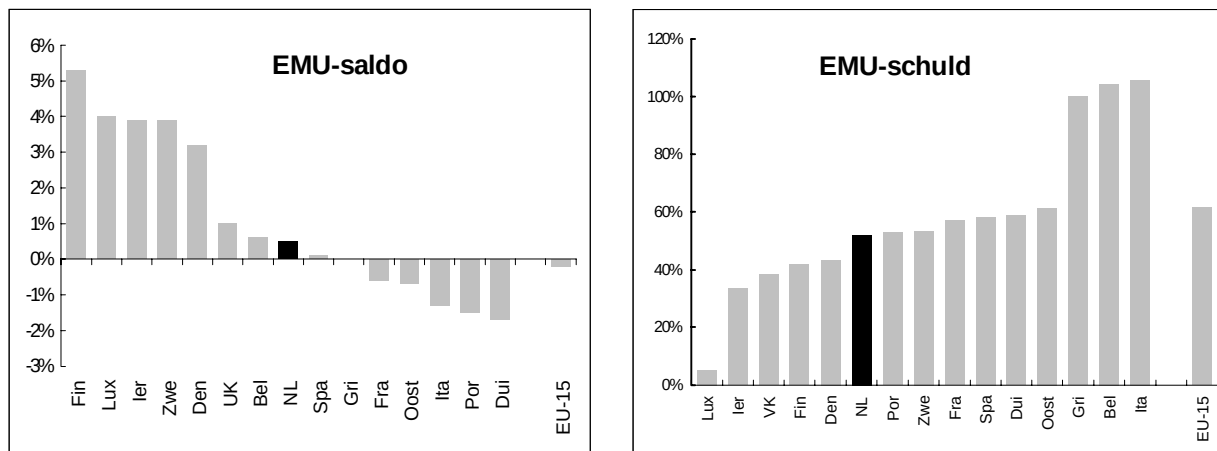
	Saldoverbetering 1994–2001	EMU-saldo 1994	economische groei gemiddeld
Zweden	14¼%	– 11%	3%
Finland	10½%	– 5¾%	4¾%
Griekenland	9½%	– 10%	3¼%
Verenigd Koninkrijk	9%	– 6¾%	2¾%
Ierland	8½%	– 2%	9%
Italië	8%	– 9%	2%
Spanje	6¼%	– 6%	3½%
Frankrijk	5½%	– 5½%	2½%
Denemarken	5¼%	– 2½%	2½%
België	5¼%	– 5%	2%
Nederland	4¾%	– 4¼%	3½%
Portugal	4½%	– 6%	3¼%
Oostenrijk	4¼%	– 5%	2¼%
Duitsland	¾%	– 2½%	2%
EU-15	5½%	– 5½%	2½%

Bron: OESO economic outlook no. 68, december 2000, Nederland Voorjaarsnota 2001.

Voor 2001 wordt voor nog maar vijf van de vijftien lidstaten van de Europese Unie een tekort verwacht (figuur 2.3). Met een overschot van ½% BBP en een schuld van ruim 50% BBP neemt Nederland binnen de EU-lidstaten een middenpositie in. Ierland en de Scandinavische landen

hebben overschotten van 3 à 5½% BBP en het Verenigd Koninkrijk heeft een overschot van 1% BBP. Begrotingstekorten doen zich nog voor in Duitsland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk en Portugal, maar deze liggen beneden de plafondwaarde van 3% BBP. De EMU-schuldquote ligt alleen in Italië, België en Griekenland nog duidelijk boven de EMU-referentiewaarde van 60% BBP.

Figuur 2.3 EMU-saldo en EMU-schuld 2001 (in % BBP)



Bron: Europese Commissie, spring 2001 Forecasts, Nederland Voorjaarsnota 2001.

Stabiliteits- en Groeipact

Voor de EU-lidstaten geldt conform het verdrag van Maastricht dat het begrotingstekort niet groter mag zijn 3% BBP en de schuldquote onder de 60% BBP dient te liggen (of de 60% in een bevredigend tempo dient te naderen). In het Stabiliteits- en Groeipact wordt verder vereist dat lidstaten een middellangetermijndoelstelling van *close to balance or in surplus* respecteren. Bij een dergelijke positie zijn lidstaten in staat om onder normale conjuncturele fluctuaties de automatische stabilisatoren volledig te laten werken zonder dat het begrotingssaldo de tekortgrens van 3% BBP overschrijdt. Net als veel andere lidstaten voldoet Nederland momenteel grosso modo aan deze vereisten.

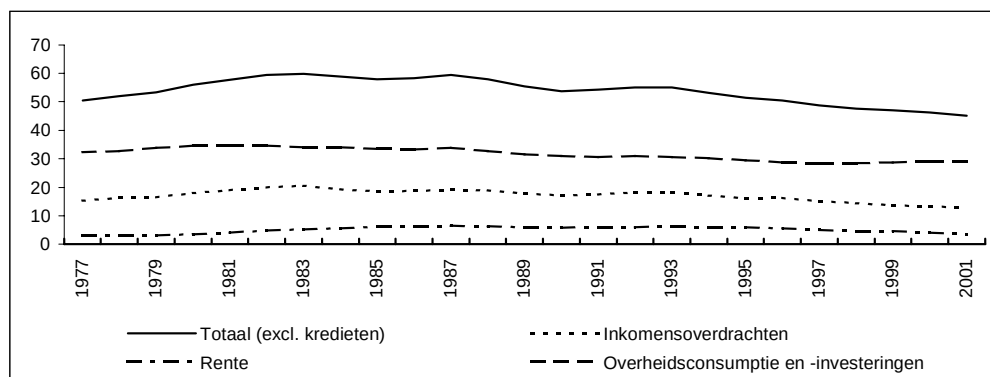
Collectieve uitgaven

Eind jaren zeventig en begin jaren tachtig was de omvang van de collectieve sector in een relatief korte periode snel toegenomen tot circa 60% BBP, wat internationaal gezien zeer hoog was. Door de omvangrijke begrotingstekorten legden oplopende rente-uitgaven een steeds groter beslag op de collectieve middelen. Vanuit financieel en economisch oogpunt was een beperking van de relatieve omvang van de collectieve sector noodzakelijk. In 2001 zullen de bruto collectieve uitgaven een omvang hebben van ongeveer 45% BBP. Met deze omvang van de collectieve sector bevindt Nederland zich thans internationaal gezien op een gemiddeld niveau.

De beheersing van de collectieve uitgaven verliep in de jaren tachtig en in het begin van de jaren negentig moeizaam door een aanhoudend hoge inactiviteit en toenemende renteverplichtingen. Het achterblijven van de

overige uitgaven (overheidsconsumptie en investeringen) bij de welvaartsgroei betekent overigens niet dat sprake is geweest van een reële achteruitgang. Tussen 1982 en 1994 zijn deze overheidsuitgaven reël met gemiddeld 1½% per jaar toegenomen.

Figuur 2.4 Collectieve uitgaven 1977–2001 (in % BBP)



Bron: CEP2001, betreft bruto collectieve uitgaven exclusief kredietverlening, inclusief Voorjaarsnota 2001.

Vanaf 1994, onder het trendmatig begrotingsbeleid, zijn het vooral de rente-uitgaven en de inkomensoverdrachten die als aandeel van het BBP zijn afgenomen. De consumptieve- en de investeringsuitgaven van de overheid zijn in deze periode grotendeels meegegroeid met de welvaartsontwikkeling. Gezien de forse economische groei is in deze periode substantiële budgettaire ruimte beschikbaar gekomen voor het verbeteren van de collectieve voorzieningen. De consumptieve en investeringsuitgaven van de overheid zijn in de periode 1994–2001 in reële termen cumulatief met circa 23% toegenomen¹. De reële daling van de rente- en de sociale-zekerheidsuitgaven hebben het mogelijk gemaakt dat voor prioritaire beleidsterreinen als zorg, onderwijs, veiligheid en infrastructuur extra middelen beschikbaar zijn gekomen (tabel 2.2). Het afgelopen decennium is de samenstelling van de collectieve uitgaven aanmerkelijk verbeterd.

Tabel 2.2 Reële groei collectieve uitgaven 1994–2001

	1995–1998	1999–2001
Totaal collectieve uitgaven	½%	1½%
w.v. sociale zekerheid	– 1½%	– 1¼%
w.v. rente	– 3½%	– 7%
Collectieve uitgaven excl. SZ en rente	2½%	3½%
w.v. zorg	3½%	4¾%
w.v. onderwijs	2¼%	5%
w.v. infrastructuur	5¼%	7%
w.v. veiligheid	7%	6¼%
BBP	3¼%	3¾%

Bron: CEP2001, nominale ontwikkeling gedefleerd met prijs BBP, geactualiseerd o.b.v. Voorjaarsnota 2001. Het cijfer voor veiligheid is door het Ministerie van Financiën berekend.

¹ Ook in volumetermen (nominale ontwikkeling gecorrigeerd voor sectorspecifieke prijs- en loonmutaties) bedraagt de toename circa 23%.

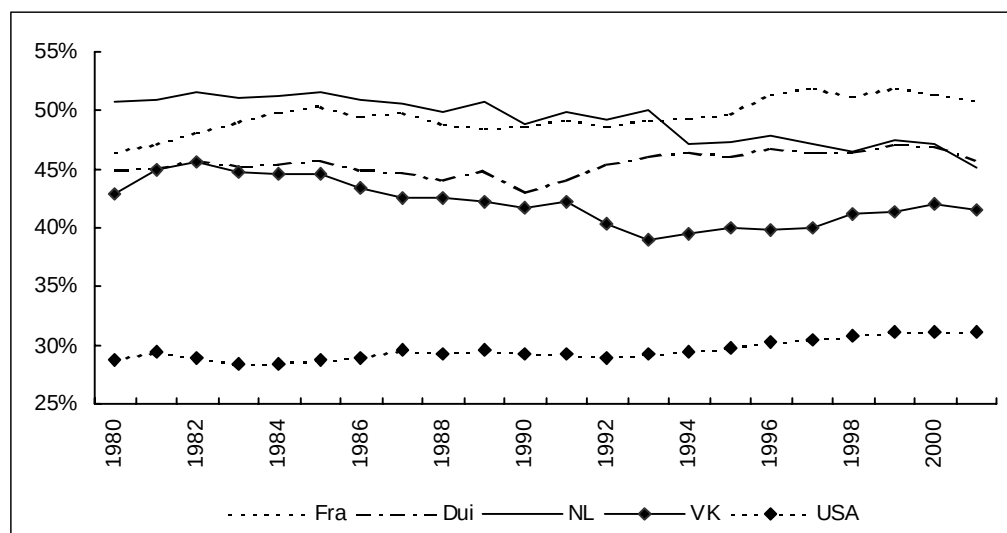
Deze ontwikkeling past binnen de Europese discussie over de overheidsfinanciën waarbij naast kwantitatieve aspecten ook steeds meer aandacht komt voor de kwaliteit. Op verzoek van de Europese Raad van Lissabon (voorjaar 2000) heeft de Ecofin aan de Europese Raad van Stockholm

(voorjaar 2001) gerapporteerd over de bijdrage van de overheidsfinanciën aan de groei en de werkgelegenheid. De Ecofin concludeert dat naast gezonde overheidsfinanciën (kwantitatieve invalshoek), ook de bijdrage van belasting- en sociale-zekerheidsstelsels aan arbeidsparticipatie en werkgelegenheid alsmede de samenstelling van de overheidsfinanciën van belang is (kwalitatieve invalshoek). De bijdrage van de overheidsfinanciën aan de groei en de werkgelegenheid kan verder worden verbeterd door meer financiële prikkels in het belasting- en het sociale zekerheidsstelsel en door het gelijktijdig doorvoeren van herstructureringen in de uitgaven in de richting van productieve uitgavencategorieën¹.

Collectieve lasten

De lastendruk heeft zich de afgelopen twee decennia gunstig ontwikkeld. Begin jaren tachtig lag de lastendruk in Nederland nog boven het niveau van al de ons omringende landen. Momenteel komt de collectieve lastendruk iets onder het Europees gemiddelde uit, maar ligt daarbij nog op een aanmerkelijk hoger niveau dan de lastendruk in veel niet-Europese OESO-landen².

Figuur 2.5 Collectieve lastendruk 1980–2001 (in % BBP)



Bron: EU en OESO (USA).

De collectieve lastendruk wordt vooral gebruikt voor de internationale vergelijking. Voor de beoordeling van de lastenontwikkeling op nationaal niveau staat in Nederland vanaf 1994 de microlastenontwikkeling centraal. De microlastenontwikkeling meet het effect op de lastendruk van beleidsmaatregelen (met name tariefsmutaties) en laat endogene ontvangstenfluctuaties buiten beschouwing. De microlastenontwikkeling sluit daarmee beter aan bij de lastendruk zoals deze op microniveau wordt ervaren dan de collectieve lastendruk.

¹ Rapport van Ecofin en Commissie: «The contribution of public finances to growth and employment: improving quality and sustainability», december 2000.

² Overigens wordt de internationale vergelijking van de collectieve lastendruk bemoeilijkt door technische zaken, zoals de verschillende wijze van uitbetaling van de sociale uitkeringen (bruto of netto).

In de periode 1994–2001 zijn de belasting- en premietarieven belangrijk verlaagd. De microlastendruk is in deze periode met ruim 25 miljard gulden afgenomen. Het grootste deel van deze lastenverlichting had betrekking op belastingen en premies die door gezinnen worden betaald. Door loonmatiging is hiervan indirect een deel aan bedrijven ten goede

gekomen. In de periode 1995–1998 lag het accent bij de lastenverlichting, onder andere door het ondersteunen van loonmatiging, vooral op het bevorderen van de vraag naar arbeid. In de periode 1999–2001 is het accent verschoven naar het bevorderen van het arbeidsaanbod. De fiscale stelselherziening heeft, onder andere met de introductie van de arbeidskorting, werken financieel aantrekkelijker gemaakt.

Tabel 2.3 Microlastenontwikkeling (in miljarden guldens)

	1995–1998	1999–2001
	– 18½	– 8

Bron: Ministerie van Financiën

2.4. Begrotingsbeleid 1999–2002

Aan het begin van een kabinetsperiode worden uitgaven-, lasten- en saldo-ontwikkeling tegen elkaar afgewogen. De begrotingsregels van het kabinet geven aan hoe omgegaan moet worden met afwijkingen in de collectieve uitgaven en inkomsten ten opzichte van het Regeerakkoord gedurende de kabinetsperiode.

Kort na de start van het huidige kabinet heeft het vaste reële uitgavenkader zijn schokbestendige diensten bewezen. Begin 1999 werden groei- en verwachtingen, door economische crises in Azië, Rusland en Latijns-Amerika, belangrijk neerwaarts bijgesteld. Door de strikte scheiding van inkomsten en uitgaven konden de beleidsaanpassingen beperkt blijven, waardoor de uitvoering van het Regeerakkoord in relatieve rust kon blijven plaatsvinden. De aanzienlijke inkomstentegenvallers die toen dreigden noopten niet tot ombuigingen, maar werden opgevangen in het (verslechterende) begrotingstekort. De keerzijde is de huidige situatie van gunstige economische groei waarbij de inkomstenmeevallers de uitgavenmeevallers overtreffen. De thans forse inkomstenmeevallers brengen wel spanningen in het begrotingsproces met zich mee.

Uitgavenkader

Naar huidige inzichten zullen de uitgaven in alle jaren van deze kabinetsperiode binnen het kader blijven. In 1999 en 2000 is sprake geweest van overschrijdingen, vooral als gevolg van uitvoeringsmeevallers. Voor 2001 zijn alle per saldo meevallers die zijn opgetreden aangewend voor extra uitgavenverhogingen.

Tabel 2.4 Uitgaventoetsing 1999–2001 (in miljarden guldens)

	1999	2000	2001
Rijksbegroting eng	– 0,3	+ 2,0	+ 2,1
Sociale Zekerheid en arbeidsmarkt	– 2,4	– 4,1	– 4,3
Zorg	– 0,3	0,0	+ 2,1
Totaal	– 3,0	– 2,1	0

Bron: Ministerie van Financiën

Onder de randvoorwaarde dat het totaal van de uitgavenkaders niet wordt overschreden, zijn overschrijdingen voor een afzonderlijke budgetdisciplinesector een aantal keren toegestaan. Meevallers bij de sociale zekerheid zijn aangewend voor intensiveringen in de zorgsector en op de

rijksbegroting. Hiermee is het principe van sluitende kaders per sector losgelaten onder de voorwaarde dat het totale uitgavenkader niet mag worden overschreden.

Aanzienlijke uitgavenmeevallers hebben ruimte geboden voor additionele uitgavenverhogingen boven op de intensiveringen uit het Regeerakkoord. De hogere economische groei heeft geleid tot forse meevallers bij de werkloosheidsuitkeringen en de rente-uitgaven. Het aantal personen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering komt in 2001 circa 100 duizend personen lager uit dan in het Regeerakkoord werd voorzien. De rente-uitgaven vallen 4¼ miljard mee, waarvan circa 1½ miljard samenhangt met een lagere rentevoet. De overige rentemeevallers van 2¾ miljard zijn grotendeels veroorzaakt door het inzetten van inkomstenmeevallers voor schuldreductie. Verder is tot en met 2001 sprake van een ruilvoetwinst, de lonen zijn ten opzichte van het Regeerakkoord minder gestegen dan de deflator van het uitgavenkader (de prijs BBP). Macro-economische factoren hebben tot en met 2001 per saldo tot ruim 9 miljard aan ruimte onder de uitgavenkaders geleid. De uitgavenreserve, meevallers onder het FES (vooral hogere gasbaten), niet macro-economische mee- en tegenvallers en herschikkingen vergroten per saldo de ruimte met nog eens 5 miljard. Totaal is al met al 14 miljard beschikbaar gekomen voor uitgavenverhogingen boven op de 9 miljard intensiveringen uit het Regeerakkoord.

Tabel 2.5 Cumulatieve additionele uitgavenruimte 1999–2001 (miljarden guldens)

Rente-uitgaven	4¼
Werkloosheidsuitkeringen (inclusief bijstand)	3
Ruilvoetwinst	2
Uitgavenreserve	¾
FES	2
Overige mee- en tegenvallers en herschikkingen	2
Totaal ruimte voor uitgavenverhogingen t.o.v. Regeerakkoord	14
Intensiveringen Regeerakkoord (1999–2002)	9

Bron: Ministerie van Financiën

Vooraf voor de beleidsterreinen zorg, onderwijs, veiligheid en infrastructuur zijn gedurende de kabinetsperiode, boven op de Regeerakkoord-intensiveringen, veel extra middelen uitgetrokken. Daarnaast konden omvangrijke tegenvallers bij onder andere medicijngebruik en asielzoekers worden ingepast. De meevallers onder het FES zijn via het zogenaamde FES-bruggetje voor 1½ miljard aangewend voor intensiveringen op niet-FES-beleidsterreinen.

Voor 2002 zal de additionele uitgavenruimte, naar huidige inzichten, ongeveer dezelfde omvang hebben als in 2001. De meevallers bij de rente-uitgaven en in de sociale zekerheid lopen daarbij verder op terwijl de ruilvoetwinst omslaat in een ruilvoetverlies. In samenhang met de gunstige economische groei is dan de reële loonontwikkeling over de gehele kabinetsperiode gezien hoger uitgekomen dan in het Regeerakkoord, uitgaande van het behoedzame scenario, werd voorzien. Het is overigens een misverstand dat het CPB de reële loonontwikkeling in 1998 te laag zou hebben ingeschat. De Regeerakkoordramingen hoorden namelijk bij het behoedzame scenario. De werkelijkheid heeft zich volgens het gunstige economische scenario voltrokken en dit geldt ook voor de reële loonontwikkeling die daarbij precies past. Het hiermee samenhangende ruilvoetverlies onder de kaders bedraagt tot en met 2002 cumulatief circa 2¼ miljard. Hiertegenover staan naast de uitgavenreserve circa

10 miljard aan meevallers bij de rentebetalingen en de werkloosheids-uitgaven.

Zoals gezegd is tot en met 2001 sprake van een ruilvoetwinst, doordat de hogere nominale loonstijging meer dan gecompenseerd wordt door een hogere prijsontwikkeling van het BBP, waaraan het kader geïndexeerd wordt. De uitgavenreserve hoefde zodoende tot en met 2001 niet te worden ingezet ter compensatie van ruilvoetverliezen. Het structureel aanwenden van de tranches 1999–2001 van de uitgavenreserve voor nieuwe uitgaven heeft overigens het inpassen van de ruilvoettegenvaller in 2002 bemoeilijkt. Dit geldt ook voor de macro-economische meevallers die in de eerste jaren niet, zoals was voorgenomen, zijn gereserveerd om in latere jaren eventuele ruilvoetverliezen te compenseren. In zijn algemeenheid kan geconstateerd worden dat in de laatste jaren de ruimte die door meevallers is ontstaan onder het uitgavenkader geheel en direct gebruikt is voor nieuwe uitgaven. Hierdoor is, naast het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar, het belang van de andere besluitvormingsmomenten toegenomen.

Inkomstenijklatten en mee- en tegenvallerformule

In het Regeerakkoord waren meer middelen uitgetrokken voor uitgaven-intensiveringen (9¼ miljard plus 1 miljard uitgavenreserve) dan voor lastenverlichting (4½ miljard) en saldoverbetering (2 miljard). De verwachting was dat inkomstenmeevallers bij een meevallende economische ontwikkeling ruimte zouden bieden voor een verdere saldo-verbetering en extra lastenverlichting. Zo werd voorzien dat bij een gemiddelde economische groei van 3% begrotingsevenwicht bereikt zou worden en gelijktijdig de lasten met 6 miljard extra verlicht zouden kunnen worden¹.

De inkomstentoetsing meet de endogene reële mee- en tegenvallers. Mutaties in de inkomsten die het gevolg zijn van beleidsmaatregelen worden niet meegenomen in de toetsing. Voor 2002 wordt in het CEP 2001 een inkomstenmeevaller van 30 miljard ten opzichte van het Regeerakkoord voorzien. De inkomstenmeevaller wordt grotendeels veroorzaakt door een hogere economische groei (gemiddeld 1¼% per jaar boven de Regeerakkoordveronderstelling). De economische groei in het gunstige scenario van het CPB voor de periode 1999–2002 overtrof het behoedzame scenario eveneens met 1¼% per jaar, maar daarbij bedroegen de inkomstenmeevallers circa 20 miljard (tabel 2.6). De inkomstenmeevallers komen nu hoger uit, met name doordat de groei van de consumptie en van de particuliere vermogens de economische groei overtreffen. De indirecte belastingen, zoals de BTW, en de belasting op vermogen(s-rendementen) zijn hierdoor harder gestegen dan op basis van de economische groei te verwachten was. Daarnaast is sprake van meevallende gasopbrengsten en de vennootschapsbelasting daarover. De inkomstenmeevaller bevat overigens een conjuncturele component.

¹ Miljoenennota 1999, pagina 23.

Tabel 2.6 Inkomstentoetsing 2002^a

	1999–2002 t.o.v. Regeerakkoord	Gunstig t.o.v. Behoedzaam
Belastingen	19½	12
Premies	8	8
Gasbaten (exclusief FES-deel)	2½	1
Totaal	30	21

^a Bron: CEP2001, exclusief structurele meevaller 1998 van 2¼ miljard.

In de mee- en tegenvallerformule is opgenomen dat bij een EMU-tekort groter dan ¾% BBP driekwart van de inkomstenmeevaller voor tekortreductie is en dat een kwart beschikbaar is voor extra lastenverlichting. Komt het tekort lager uit dan is de verdeelsleutel fifty-fifty. Doordat al snel bleek dat het EMU-saldo gunstiger uit zou komen dan een tekort van ¾% is alleen de fifty-fifty-verdeling relevant geweest. Met een inkomstenmeevaller van 30 miljard is zodoende in eerste instantie 15 miljard aan ruimte voor extra lastenverlichting beschikbaar gekomen, boven op de 4½ miljard lastenverlichting uit het Regeerakkoord.

Het kabinet heeft echter besloten het grootste deel van de inkomstenmeevallers in te zetten voor saldoverbetering, om zo in voorbereiding op de vergrijzing een eerste stap te kunnen zetten bij het terugdringen van de schuld. Dit sluit aan bij de toenemende politieke prioritering van schuldreductie tijdens de kabinetsperiode. Ook de economische situatie heeft een rol gespeeld bij deze beleidskeuze ten aanzien van de behandeling van de huidige inkomstenmeevallers. Een volgens de afspraken mogelijke omvang van de lastenverlichting ¹ zou een aanzienlijk risico van een verdere oplopende inflatie en een loon-prijsspiraal met zich brengen. De EU, het IMF en de OESO hebben allen recent, met het oog op de conjuncturele situatie (en de inflatie in het bijzonder), aangedrongen op terughoudendheid bij verdere lastenverlichting.

In de eerste drie jaar van de huidige kabinetsperiode is voor 8 miljard aan lastenverlichtende maatregelen getroffen. De totale lastenverlichting is hiermee, exclusief eventuele verdere lastenverlichting in 2002, bijna verdubbeld ten opzichte van het Regeerakkoord. Door de inkomstenmeevallers grotendeels aan te wenden voor saldoverbetering is voor 2001 het tekort van ruim 1% BBP uit het Regeerakkoord omgeslagen in een overschot van circa ½% BBP. De schuldquote komt aanzienlijk lager uit door een combinatie van een gunstigere nominale schuldontwikkeling en het noemereffect (hoger BBP). Hiermee is een belangrijke eerste stap gezet voor de financiering van de vergrijzingslasten.

2.5. Conclusie

Begin jaren tachtig legde de collectieve sector met een collectieve uitgavenquote van circa 60% BBP duidelijk een te groot beslag op de economie. Daarbij dreigde door almaar oplopende financieringstekorten een onhoudbare ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Vervolgens zijn de overheidsfinanciën in de afgelopen twee decennia aanzienlijk verbeterd. De les uit het verleden is dat een beleid, waarbij de uitgaven in tijden van hoogconjunctuur worden verhoogd en bij een neergaande conjunctuur moeten worden teruggedrongen, niet goed functioneert. Ook blijkt dat het hanteren van een voorzichtige inschatting van de economische groei bij aanvang van de kabinetsperiode bestuurlijke voordelen

¹ Doordat veruit het grootste deel van de inkomstenmeevaller pas in de loop van 2000 of later bekend is geworden, kan extra lastenverlichting alleen nog in 2001 en 2002 worden ingezet. Voor 2001 was al circa 5 miljard lastenverlichting in het Regeerakkoord opgenomen. Bij het volledig inzetten van de additionele ruimte zouden de lasten in 2001 en 2002 met gemiddeld 10 miljard per jaar worden verlaagd (samen ruim 2% BBP).

heeft. Meer in het algemeen geldt dat het hanteren van verstandige bestuurlijke begrotingsnormen en -regels een cruciale randvoorwaarde is om een kwalitatief hoogwaardig en duurzaam beleid te kunnen voeren op maatschappelijk en op financieel-economisch gebied.

Onder het trendmatig begrotingsbeleid is ten opzichte van de feitelijke tekortnormering de invloed van de conjunctuur op het begrotingsproces beperkt en is de bestuurlijke rust bevorderd. Het maken van meerjarige afspraken voor de uitgaven maakt het mogelijk beleidsopgaven meer structureel aan te pakken, waarbij het vertrouwen in de duurzaamheid van het overheidsbeleid wordt versterkt. In de huidige en in de vorige kabinetsperiode zijn, mede dankzij de gunstige economische groei, gelijktijdig de overheidsfinanciën verbeterd, de lasten verlicht en aanzienlijke middelen beschikbaar gekomen voor het verbeteren van de collectieve voorzieningen. Mede in samenhang met de behoedzame uitgangspunten zijn aanzienlijke inkomstenmeevallers opgetreden, maar tegelijkertijd is onder het uitgavenkader een fors bedrag voor nieuw uitgavenbeleid beschikbaar gekomen. De grote budgettaire meevallers hebben het mogelijk gemaakt de verschillende beleidsvoornemens uit het Regeerakkoord substantieel te overtreffen (tabel 2.7).

Tabel 2.7 Budgettaire beleid 1999–2001 (in miljarden guldens)

	Regeerakkoord ^a	Nader Beleid	Totaal
Uitgavenverhogingen	9	14 ^b	23
Lastenverlichting	4½	3½	8
Saldoverbetering	2	18	20

Bron: Ministerie van Financiën

^a Dit betreft bedragen voor de gehele kabinetsperiode (1999–2002).

^b Dit betreft uitgavenverschuivingen, voornamelijk van rente en sociale zekerheid naar andere uitgavencategorieën. De onderliggende reële ontwikkeling is hetzelfde als in het Regeerakkoord.

Bijlage 2.1 Gebruik en effectiviteit van begrotingsregels en -normen in de Europese Unie

In opdracht van het Ministerie van Financiën is door Professor Jürgen von Hagen van het Centre for European Integration Studies onderzoek gedaan naar de begrotingsregels die verschillende lidstaten hanteren en naar de relatieve effectiviteit van die regels. Het onderzoek zal waarschijnlijk in juli 2001 worden gepubliceerd. Von Hagen onderzoekt de periode 1998–2000. In het kader van dit onderzoek is een uitgebreide enquête gestuurd naar de ministeries van Financiën, centrale banken en budgettaire comités in de verschillende lidstaten. Dit levert een overzicht van de gehanteerde regels en normen in de lidstaten.

De voorlopige resultaten van het onderzoek tonen de diversiteit aan regels binnen de Europese Unie. Von Hagen laat zien dat er ondanks deze diversiteit bepaalde patronen zijn af te leiden. De mate waarin landen gebruik maken van bepaalde regels en normen sluit aan bij de verschillende typen van regeringsvormen in de Europese Unie. Ruwweg zijn deze in te delen in *delegation states* en *commitment states* en een tussenvorm met elementen van beide. In het eerste geval (*delegation states*) hebben de partijen in het begrotingsproces veel bevoegdheden gedelegeerd naar de minister van Financiën. Deze heeft een institutioneel sterke positie bij het bepalen van de budgettaire doelstellingen en het aanpassen van deze doelstellingen. Vaak gaat dit samen met een omgeving waarin één partij de meerderheid heeft of een blok van traditioneel nauw samenwerkende partijen een meerderheidsregering vormt. Voorbeelden zijn het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk. Onder het tweede type (*commitment states*) maken de verschillende betrokken partijen onderling afspraken over de budgettaire doelstellingen. Alle partijen committeren zich als het ware aan een contract. Vaak gebeurt dit in de vorm van een regeerakkoord waarin een meerjarig programma wordt overeengekomen door coalitiepartners. De rol van de minister van Financiën is erin gelegen de naleving van deze vooraf overeengekomen spelregels te bewaken. Von Hagen beschouwt Nederland als een duidelijke *commitment state*. Andere voorbeelden zijn België, Luxemburg, Ierland en Finland. Een aantal landen heeft kenmerken van beide hoofdtypen, bijvoorbeeld doordat één of een aantal nauw samenwerkende partijen in een minderheidsregering zitten. In dat geval zal ook met de oppositiepartijen duidelijke afspraken moeten worden gemaakt. Von Hagen rekent Zweden, Portugal en Denemarken tot deze categorie. In onderstaande tabel is een beknopt overzicht opgenomen van de door Von Hagen als *commitment states* aangemerkte landen. Ook het Verenigd Koninkrijk is in de tabel opgenomen.

Tabel budgettaire regels en normen op basis van onderzoek Von Hagen

België. Het meerjarig programma in België beslaat een periode van 5 jaar. Dit programma wordt opgenomen in het regeerakkoord en er is sprake van een politieke committering aan de doelstellingen in het programma. Deze doelstellingen betreffen de ontwikkeling van het begrotingsaldo, de schuld en een maximale omvang van de totale uitgaven. Men hanteert geen ontvangstendoelstelling. Verder werkt men met bewust behoudzame groeiramingen. Inkomstenmeevallers lopen volledig in het saldo. Bij overschrijding van de begrote uitgaven wordt getracht dit binnen het desbetreffende begrotingshoofdstuk te compenseren, maar indien nodig stelt men een suppletoire begroting op.

Luxemburg¹. De situatie in Luxemburg is vergelijkbaar in de zin dat er een politieke committering is aan een meerjarenprogramma voor 5 jaar in het regeerakkoord. Ook

hanteert Luxemburg bewust behoedzame ramingen. De doelstellingen in het programma betreffende het begrotingssaldo en de uitgavengroei bij de centrale overheid. Er is geen ontvangendoelstelling. Voor mee- en tegenvallers hanteert men formele regels. Zo gaan inkomstenmeevallers naar een speciaal fonds en worden in beginsel niet aangewend voor extra uitgaven. Wel kan dit fonds worden aangewend bij inkomstentegenvallers of bij beperkte overschrijding van de begrote uitgaven.

Ierland¹. In Ierland wordt gewerkt met een indicatief meerjarenprogramma dat een periode van 3 jaar beslaat en in het regeerakkoord is opgenomen. Het programma betreft de uitgaven en ontvangsten centrale overheid, het begrotingssaldo en de schuld. In tegenstelling tot België en Luxemburg werkt men niet met bewust behoedzame ramingen. Verder zijn geen formele regels voor mee- en tegenvallers opgesteld.

Finland. Evenals in Ierland is in Finland sprake van een indicatieve comittingering aan een meerjarenprogramma in het regeerakkoord. Dit programma beslaat een periode van 4 jaar en betreft de totale reële uitgaven, de inkomsten uit hoofde van inkomstenbelasting en sociale zekerheid en het begrotingssaldo. Men werkt niet met bewust behoedzame ramingen en er zijn geen formele regels voor inkomstenmee- en tegenvallers. Wel is voor een overschrijding bij uitgaven die onder een open-einde-regeling vallen toestemming vereist.

Verenigd Koninkrijk. Het Verenigd Koninkrijk is een voorbeeld van een delegation state. Het meerjarenprogramma wordt opgesteld door het ministerie van Financiën. Er is sprake van politieke comittingering. Het programma, dat een periode van 3 jaar beslaat, betreft de totale uitgaven en ontvangsten, het begrotingssaldo en de schuld. In het meerjarenprogramma worden bewust behoedzame ramingen gebruikt. Er zijn geen formele regels voor inkomstenmee- en tegenvallers. Wel is er de regel dat niet uitgegeven middelen mogen worden meegenomen naar het volgende jaar. Overschrijding van de uitgaven-doelstellingen is niet toegestaan.

¹ Luxemburg en Ierland hebben ook het stabiliteitsprogramma als een door de regering gehanteerd meerjarig programma aangemerkt. Gegevens in deze tabel hebben betrekking op het regeerakkoord als meerjarig programma.

Meer in het algemeen blijkt uit het rapport dat alle landen een budgettair plan voor de middellange termijn (gemiddeld drie tot vier jaar) hanteren. De manier waarop en de mate waarin betrokken partijen zich hieraan comitteren verschilt per lidstaat. In landen waar sprake is van coalitieregeringen worden deze plannen veelal vastgelegd in het regeerakkoord waarbij dus sprake is van een politieke comittingering. Ook in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk heeft deze comittingering een politiek karakter. In een groot deel van de landen (vooral *delegation states*) worden de plannen door het ministerie van Financiën opgesteld en zijn deze indicatief. Ten slotte zijn er twee landen die deze plannen bij wet vastleggen (Zweden en Portugal). Twaalf van de vijftien landen hanteren in de meerjarige budgettaire plannen expliciete doelstellingen voor de uitgaven, in veel gevallen aangevuld met doelstellingen voor het saldo en in sommige landen worden ook doelstellingen voor de inkomsten gehanteerd. Voor vier landen geldt dat wordt gewerkt met reële uitgavenplafonds (Frankrijk, Finland, Denemarken en Nederland). Deze reële doelstelling wordt aan het begin van het begrotingsjaar met behulp van de dan geldende verwachte inflatie omgezet in nominale termen (Nederland BBP-deflator).

Von Hagen laat zien dat voor de landen in de categorie *commitment states* in de periode 1998–2000 het verschil tussen de gerealiseerde groei en de verwachte groei hoger is dan in eerstgenoemde categorie. Von Hagen schrijft dit toe aan het bewust hanteren van behoedzame ramingen voor de economische groei. Afgezien van Finland baseren de landen in deze categorie zich op ramingen van onafhankelijke bureaus zoals het CPB. België vermindert de geraamde groei bewust met 0,5%-punt. Door

behoedzame ramingen te gebruiken kunnen moeizame onderhandelingen bij tegenvallende economische groei binnen de coalitie worden voorkomen. Een land dat geen coalitieregering heeft maar wel bewust behoedzaam raamt is het Verenigd Koninkrijk.

De behoedzaamheid in de ramingen wordt in Nederland, België en Luxemburg gecombineerd met een formele regel voor de aanwending van meevallers. Zulke regels bepalen in welke mate lidstaten de automatische stabilisatoren laten werken. Finland heeft een dergelijke regel niet maar hanteert ook geen bewust behoedzame ramingen. Von Hagen concludeert dat landen die formele regels (mee- en tegenvallerformules) hanteren er beter in zijn geslaagd om te voorkomen dat de meevallers ten gevolge van hoger dan verwachte groei hebben geleid tot een sterk expansief budgettaire beleid. In een land als Ierland dat geen regel (formule) kent, is dit juist wel gebeurd. Daar had men volgens Von Hagen kunnen profiteren van regels zoals die in België en Nederland worden gehanteerd.

De conclusie van het rapport van Von Hagen is dat de regels en normen medebepalend zijn voor de uitkomsten van het budgettaire beleid. De positieve bijdrage die regels en normen leveren aan de budgettaire discipline hangt af van het bredere institutionele kader dat voor een land relevant is. Er zijn verschillende methoden om budgettaire discipline te handhaven, maar de meest geschikte methode verschilt per lidstaat. In de zogenaamde delegation states wordt meer vertrouwd op de sterke positie van de minister van Financiën om de budgettaire discipline te handhaven. In de commitment states is het gebruik van budgettaire regels en normen juist een geschikte methode om budgettaire discipline te handhaven. Met name heldere meerjarige afspraken in een regeerakkoord en het gebruik van een mee- en tegenvallerformule dragen volgens Von Hagen bij aan de budgettaire discipline.

Op basis van het onderzoek van Von Hagen kan worden geconcludeerd dat het voor een land als Nederland waar sprake is van coalities tussen verschillende regeringspartijen zinvol is om bij het budgettaire beleid gebruik te maken van normen en regels. Het is aan te raden om heldere meerjarige budgettaire plannen vast te leggen in een regeerakkoord. Het hanteren van behoedzame ramingen is verstandig om moeizame onderhandelingen binnen de coalitie bij tegenvallers te voorkomen en is in een aantal vergelijkbare Europese landen dan ook gebruikelijk. Verder valt het aan te raden dat de betrokken partijen geschikte afspraken maken over de aanwending van mee- (en tegen)vallers en deze in formele regels vastleggen om zo de budgettaire discipline te handhaven. Het laten werken van de automatische stabilisatoren past goed in deze benadering alsook binnen de afspraken die zijn gemaakt in het Stabiteits- en Groeipact. Lidstaten hebben zich in dit verband gecommitteerd aan het bereiken van een dusdanig goede positie van de overheidsfinanciën dat het mogelijk is de automatische stabilisatoren te laten werken. Het voornemen om deze stabilisatoren volledig te laten werken zodat een procyclisch beleid wordt voorkomen, wordt ook in de Commissie-aanbeveling voor de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid 2001 opnieuw bekrachtigd.

3.1. Inleiding

De laatste twee decennia zijn op financieel en economisch terrein belangrijke vorderingen gemaakt: een begrotingsoverschot is bereikt, de lastendruk is weer rond het Europees gemiddelde gebracht, de werkloosheid is gedaald tot het laagste niveau in een kwart eeuw en de arbeidsparticipatie is fors gestegen. In de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig stond tekortreductie noodgedwongen centraal in het budgettaire beleid. Nadat halverwege de jaren negentig het tekort zich uit de gevarenczone begon te bewegen, is het terugdringen van de lastendruk hand in hand gegaan met het verder verbeteren van de overheidsfinanciën en met belangrijke beleidsintensiveringen in de collectieve voorzieningen. Hiermee kon een evenwichtige beleidsmix worden gerealiseerd tussen de uitgaven- en lastensfeer en verdere saldoverbetering. Ondanks deze vorderingen zijn er voor de nabije en de verdere toekomst nog belangrijke beleidsuitdagingen op het gebied van de vergrijzing, de arbeidsparticipatie, de economische structuur en de kwaliteit van de collectieve voorzieningen.

Paragraaf 3.2 gaat in op de beleidsopgaven en in paragraaf 3.3. wordt aandacht besteed aan de vergrijzing, de schuldpolitiek en de consequenties daarvan voor het na te streven begrotingssaldo in de volgende kabinetsperiode. De werking van automatische stabilisatoren wordt beschreven in paragraaf 3.4. De verwachtingen ten aanzien van de economische groei en de budgettaire ruimte worden omschreven in paragraaf 3.5 respectievelijk 3.6. Paragraaf 3.7 bevat de conclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk.

3.2. Beleidsopgaven voor de toekomst

De belangrijkste beleidsopgaven voor de lange en de middellange termijn zijn in te delen in vier hoofdrichtingen. Ten eerste zullen door schuldreductie reserveringen getroffen moeten worden voor de vergrijzing van de Nederlandse bevolking die de komende decennia zal voltrekken. Ten tweede is het verder verhogen van de arbeidsparticipatie noodzakelijk voor het gaande houden van de economische groei in de komende jaren, voor het versterken van de sociale cohesie en ook voor het verbreden van het draagvlak voor de vergrijzing. Ten derde, is mede met het oog op de internationale concurrentiepositie, een versterking van de economische structuur gewenst, onder meer door (gerichte) lastenverlichting. Tenslotte zal de vormgeving van de collectieve arrangementen moeten worden aangepast aan de eisen van deze tijd en moeten anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. Dit vraagt om institutionele hervormingen, verbetering van de kwaliteit maar ook om een herbezinning op de reikwijdte van collectieve regelingen.

Bovenstaande beleidsrichtingen werden ook geformuleerd in het rapport «Een verkenning van de schuldpolitiek op lange termijn» dat is gepubliceerd in de zomer van 2000. Dit rapport presenteert, op verzoek van het kabinet, tegen de achtergrond van het bereikte begrotingsoverschot een analyse van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën op lange termijn. De studie is vanuit een brede invalshoek gemaakt, waarbij naast demografische ontwikkelingen ook trends op het gebied van de internationalisering, de technologie, de individualisering en de welvaartsontwikkeling zijn betrokken. Het accent in de advisering van het rapport lag op de te

voeren schuldpolitiek op lange termijn. Diverse verkenningen op het gebied van de fiscaliteit, de zorg, het onderwijs, de sociale infrastructuur, de economische structuur en het rapport van de commissie Donner en het Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) arbeidsmarktbeleid geeft nader materiaal voor het uitwerken van de andere beleidsrichtingen. De (tussen)rapportages van deze verkenningen zullen rond Prinsjesdag 2001 beschikbaar komen.

In paragraaf 3.3. wordt uitgebreid ingegaan op vergrijzing en schuldpolitiek. De andere drie beleidsrichtingen worden hieronder kort omschreven.

Verhogen arbeidsparticipatie

Op het gebied van de arbeidsparticipatie zijn in de huidige en in de afgelopen kabinetsperiode belangrijke vorderingen gemaakt. Sinds 1994 is het aantal werkzame personen met 1¼ miljoen toegenomen en de werkloosheid is gedaald van ruim 8% naar 3½% van de beroepsbevolking in 2001. Ondanks deze indrukwekkende resultaten liggen er op het gebied van de arbeidsparticipatie voor de toekomst nog flinke beleidsopgaven. Thans zijn nog ruim 2 miljoen personen van jonger dan 65 jaar afhankelijk van een uitkering. Het is van groot belang een deel van dit nog aanzienlijke onbenutte arbeidspotentieel te activeren. Vooral de lage participatie onder ouderen, laagopgeleiden en allochtonen biedt de mogelijkheden voor een verhoging van de arbeidsparticipatie en daarmee ook een versterking van de sociale cohesie. De participatie van vrouwen is, vooral in uren gemeten, internationaal gezien nog laag.

De participatie van ouderen is, na een lange periode van dalingen, de laatste jaren weer iets aan het stijgen. Nu de beroepsbevolking in een hoog tempo aan het vergrijzen is (de naoorlogse babyboom bereikt vanaf 2000 de 55-plus leeftijd) is het cruciaal deze stijgende tendens in de ouderenparticipatie voort te zetten en zo mogelijk te verbeteren. De huidige ontwikkeling waarbij VUT-regelingen worden omgezet in pre-pensioenregelingen verdient voortzetting. Om werken al op korte termijn voor meer ouderen weer financieel aantrekkelijk te maken is het daarbij van belang dat de pre-pensioenregelingen actuariael neutraal zijn en dat niet al te lange overgangsregimes worden afgesproken. Naast VUT-regelingen zijn ook andere uittreedroutes vaak nog dermate ruimhartig dat doorwerken voor ouderen in veel gevallen nauwelijks financieel aantrekkelijk is. Voor de arbeidsparticipatie van ouderen, maar ook van jongeren, is een beheersing van het aantal uitkeringsgerechtigden, met name bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen, dan ook van groot belang. Een effectievere uitvoering van de sociale zekerheid (onder andere in het kader van SUWI), waaronder een verbetering van het keuringsproces in de WAO en een modernisering van het arbeidsmarktbeleid zijn daarbij belangrijk. Maar ook een gericht scholingsbeleid (waaronder «een leven lang leren») en een effectief gebruik van het sanctie-instrumentarium verdienen aandacht. Lastenverlichting en het beperken van inkomensafhankelijke regelingen (bestrijding armoedeval) kunnen ook een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de arbeidsparticipatie.

Het vergroten van de arbeidsparticipatie draagt bij aan de economische groei in de komende jaren, maar is ook effectief om de vergrijzingskosten op te kunnen vangen. Bij een hogere participatie stijgen immers niet

alleen de collectieve inkomsten maar zal ook het beroep op de sociale zekerheid dalen.

Versterking economische structuur en lastenverlichting

De voortgaande internationalisering en liberalisering van de wereldeconomie biedt Nederland goede mogelijkheden voor een gunstige welvaartsontwikkeling in de toekomst. Om deze mogelijkheden te benutten is het nodig de concurrentiekracht en de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats de komende jaren te versterken. De verslechtering van de concurrentiepositie van ons land in de afgelopen jaren ten opzichte van de andere landen in de Europese landen dient te worden omgebogen.

Aangrijpingspunten voor beleid zijn onder meer een versterking van de fysieke- en kennisinfrastructuur, verbetering van de werking van de goederen- en dienstenmarkten door effectieve wet- en regelgeving, verbetering van de werking van de arbeidsmarkt, stimulering van ondernemerschap, bevorderen van het innovatievermogen en het creëren van een gunstig fiscaal klimaat. Een gematigde loonontwikkeling en een concurrerende lastendruk, maar ook de kwaliteit van de overheidsuitgaven en de wetgeving, zijn van belang voor de internationale positie van Nederland.

Met het versterken van de economische structuur, langs bovengenoemde lijnen, wordt de arbeidsproductiviteit bevorderd. Door de vergrijzing van de beroepsbevolking en de krapte op de arbeidsmarkt op termijn zal een verdere toename van de arbeidsparticipatie steeds lastiger worden om de economische groei op peil te houden. Het CPB heeft berekend dat bij ongewijzigd beleid de bijdrage van de arbeidsaanbodgroei aan de economische groei de komende jaren zal halveren ten opzichte van de huidige kabinetsperiode. Het belang van een aanhoudende groei van de arbeidsproductiviteit neemt hierdoor toe.

Een verdere lastenverlichting kan een belangrijke bijdrage leveren aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie en de arbeidsproductiviteit. Het verlagen van de marginale tarieven voor werkgevers en werknemers (in het hele loongebouw) is daarbij van belang. De fiscale verkenningen en het rapport van de commissie Van Rooy bieden hiervoor aanknopingspunten. Ook het nieuwe zorgstelsel zal middelen voor lastenverlichtende maatregelen vragen. Al met al is ook voor de komende kabinetsperiode een substantieel pakket aan lastenverlichtende maatregelen gewenst.

Collectieve arrangementen: van kwantiteit naar kwaliteit

Het accent komt meer op de kwaliteit van de collectieve voorzieningen te liggen. Een trendmatig beleid en een beleidsinstrumentarium dat toegerust is op prestatiemeting bieden hier mogelijkheden voor. Aan het ter beschikking stellen van publieke middelen kan steeds nauwkeuriger een te leveren prestatie worden gekoppeld.

De toenemende welvaart en de individualisering brengen met zich dat andere eisen aan het aanbod van de collectieve voorzieningen zullen worden gesteld. Onder andere in de zorgsector en het onderwijs zal door institutionele veranderingen de rol van vraagsturing kunnen worden vergroot. Hierbij moet voortdurend worden afgewogen wat collectief moet worden aangeboden en/of gefinancierd en welke rol de private sector kan spelen. Daarnaast kan het vergroten van de, thans beperkte, autonomie van instellingen in de onderwijs- en zorgsector en het

bevorderen van concurrentie de doelmatigheid en de effectiviteit in deze sectoren vergroten.

Verder zal de voortschrijdende technologische ontwikkeling, onder andere op het gebied van de ICT, van invloed zijn op het aanbod van en de vraag naar collectieve voorzieningen. Tenslotte is het van belang dat de collectieve sector blijvend een sterke positie op de arbeidsmarkt kan innemen, ten einde over voldoende gekwalificeerd personeel te kunnen beschikken.

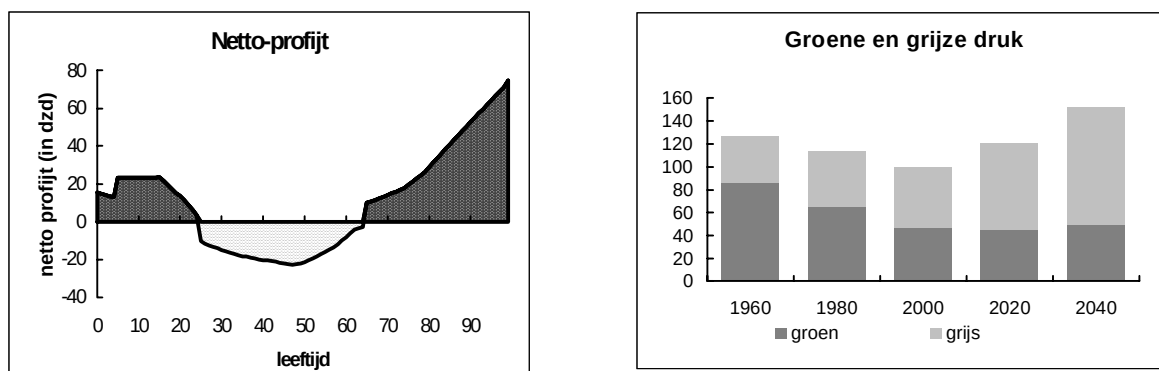
3.3. Vergrijzing en schuldpolitiek

Vergrijzing

In de komende decennia zal de leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking ingrijpend wijzigen. De grijze druk, de verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal 20–64-jarigen, zal bijna verdubbelen van 22% nu naar 43% in 2040 om vervolgens op een structureel hoog niveau van rond de 40% te stabiliseren.

De leeftijdsopbouw van de bevolking speelt een belangrijke rol bij het beroep op de collectieve voorzieningen en het draagvlak daarvoor. Jongeren en ouderen ontvangen per saldo meer van de overheid dan zij aan belastingen en premies betalen, er wordt in dit verband wel gesproken van een positief netto-profijt (figuur 3.1 links). De werkzame middelste leeftijdsgroep draagt gemiddeld meer af aan de overheid dan zij aan collectieve voorzieningen verbruikt en vormt daarmee het draagvlak voor de netto-ontvangers (jongeren en ouderen). Ontwikkelingen in de leeftijdsopbouw hebben zodoende invloed op de omvang van de collectieve uitgaven en ontvangsten. Het aantal jongeren en ouderen (de netto-ontvangers) afgezet tegen de middelste leeftijdsgroep (de netto-betalers) geeft de demografische (budgettaire) druk weer. Uit de rechterfiguur 3.1 blijkt dat vanuit budgettair oogpunt de huidige leeftijdsstructuur gunstiger is dan die van het verleden en die van de toekomst. Nederland bevindt zich thans qua leeftijdsopbouw in een transitiefase tussen een jonge en een oude bevolkingsopbouw. De categorie 20–64-jarigen is nu relatief oververtegenwoordigd, en dat is precies de categorie die het meest bijdraagt aan de overheidsfinanciën.

Figuur 3.1 Netto-profijt en groene en grijze druk budgettair gewogen (index 2000=100)^a



Bron: CPB. ^a De groene druk betreft de verhouding tussen het aantal 0–19-jarigen en het aantal 20–64-jarigen. De grijze druk is de verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal 20–64-jarigen. Conform het gemiddelde netto beroep op de collectieve middelen is de grijze druk twee keer zo zwaar gewogen als de groene druk.

Vergrijzingskosten

Uitgaande van welvaartsvaste regelingen nemen de AOW- en zorguitgaven door de vergrijzing met circa 8% BBP toe van 12% BBP thans tot 20% BBP in 2040. Na 2040 blijven de AOW- en zorguitgaven nagenoeg op dit hogere niveau, de tijdelijke component van de stijging is gering. Verder dreigt bij ongewijzigd beleid een verdere oploep van het WAO-volume. Daarmee komen de verwachte totale «vergrijzingskosten» op bijna 9% BBP (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Ontwikkeling uitgaven en inkomsten 2000–2040 (in % BBP)^a

<i>Uitgaven</i>	
AOW	+ 4¼%
Zorg	+ 3¾%
WAO	+ ¾%
Totaal uitgaven	+ 8¾%
<i>Inkomsten</i>	
Directe belasting over hogere pensioenen	+ 3%
Indirecte belastingen over hogere pensioenen	+ 2%
Vrouwenparticipatie	+ ½%
Veroudering beroepsbevolking	– ½%
Wegvallen gasbaten	– ¾%
Totaal inkomsten	4¼%
Saldo (nog te financieren)	4½%

Bron: CPB, Ageing in the Netherlands, 2000.

^a Ongewijzigd beleid scenario: d.w.z. welvaartsvaste collectieve arrangementen en een constante belasting- en premiestructuur.

Uit berekeningen van het Centraal Planbureau blijkt dat, bij ongewijzigd beleid, een deel van de vergrijzingskosten al gedekt is. De belasting- en premieopbrengsten nemen toe doordat de gepensioneerden van de toekomst meer en hogere kapitaalgedekte pensioenuitkeringen zullen hebben dan de gepensioneerden van nu¹. Door de omkeerregel worden pensioenen pas belast op het moment van uitkering. Bij besteding van de hogere pensioenuitkeringen nemen bovendien de indirecte belastingen toe². Bij ongewijzigd beleid wordt nog een oploep in de vrouwenarbeidsparticipatie voorzien, maar het budgettair effect hiervan wordt teniet gedaan door een daling van de gemiddelde participatie door de veroudering van de potentiële beroepsbevolking. Op lange termijn zullen de gasbaten wegvallen door de voorziene uitputting van de voorraden. Ter grootte van 4½% BBP zijn andere financieringsbronnen, zoals rentevrijval, nodig.

Schuldreductie in 25 jaar

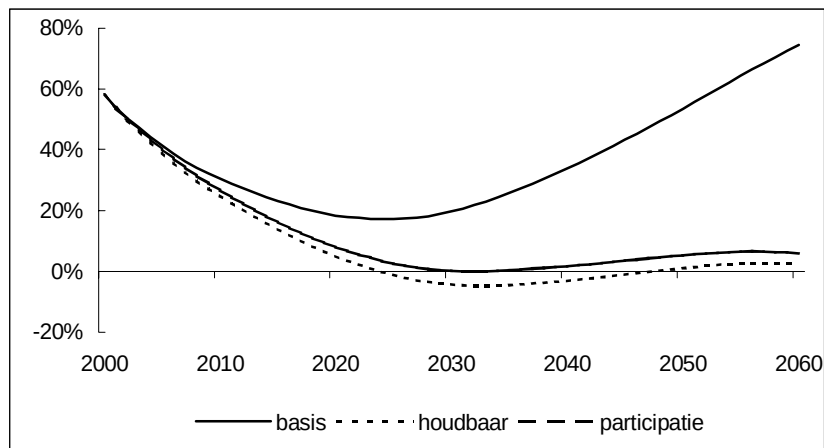
Analyses van het CPB, de WRR en DNB hebben vanuit een intergenerationale balans als robuuste uitkomst dat bij een volledige afbouw van de schuld rond 2025, de vergrijzingsuitgaven kunnen worden opgevangen zonder dat naar de huidige inzichten te zijner tijd een budgettaire noodzaak ontstaat om lasten te verhogen of om collectieve aanspraken te beperken. CPB-berekeningen geven aan dat bij voortzetting van de huidige collectieve arrangementen, d.w.z. welvaartsvaste indexatie van collectieve uitgaven en een constante belasting- en premiestructuur, de schuld aanvankelijk daalt tot circa 20% BBP in 2025. Op lange termijn zullen de uitgaven echter harder stijgen dan de inkomsten waardoor zonder nader beleid de overheidsfinanciën dreigen te ontsporen (basis-scenario figuur 3.2). Voor een houdbare ontwikkeling is het nodig de schuld in 2025 volledig te hebben afgelost (houdbaar scenario). In een

¹ Verondersteld is dat men in Nederland belasting blijft betalen.

² Hierdoor zal de (macro) collectieve lastendruk, de verhouding tussen (macro) collectieve lasten en het BBP, toenemen. De (micro) lastendruk op arbeid en productie blijft in dit scenario, door de ongewijzigd veronderstelde belasting- en premiestructuur, echter constant.

budgettair houdbaar scenario worden de vergrijzingsuitgaven volledig gefinancierd en zodoende niet (deels) afgewenteld op toekomstige generaties.

Figuur 3.2 EMU-schuld (in % BBP)



Bron: CPB.

Arbeidsparticipatie en vergrijzing

Het vergroten van de arbeidsparticipatie kan een belangrijke bijdrage leveren aan de financiering van de vergrijzingslasten. Het mes snijdt dan aan twee kanten: de inkomsten nemen toe en tegelijkertijd neemt het aantal sociale uitkeringen af. Door de vergrijzing van de beroepsbevolking is het daarbij vooral van belang een stijging van de arbeidsparticipatie van ouderen te realiseren. Maar ook de thans lage participatie van allochtonen, laagopgeleiden en vrouwen (in uren gemeten) biedt mogelijkheden. Een hogere arbeidsparticipatie verlaagt de benodigde schuldreductie voor budgettair houdbare overheidsfinanciën overigens slechts beperkt (zie participatiescenario figuur 3.2). Belangrijker is dat een hogere arbeidsparticipatie het realiseren van de schuldreductie gemakkelijker maakt, doordat gedurende de periode van schuldaflossing meer middelen beschikbaar komen (hogere inkomsten en lagere uitkeringen). Zo blijkt uit het rapport «Een verkenning van de schuldpolitiek op lange termijn» dat bij een verdere stijging van de arbeidsparticipatie na 2000 met circa 3½%-punt in arbeidsjaren gemeten¹ budgettaire ruimte ontstaat om de collectieve voorzieningen, exclusief de demografische component, te laten meegroeien met de welvaartsontwikkeling. Hierbij werd overigens uitgegaan van een constante belasting- en premiestructuur. Tegen de achtergrond van de in paragraaf 3.2. beschreven beleidsopgaven ligt het in de rede een deel van de ruimte aan te wenden voor lastenverlichting. Een dergelijk beleid van schuldreductie en verhoging van de arbeidsparticipatie sluit aan bij de conclusies van de Europese Raad in Stockholm dit jaar.

¹ Doordat onderliggend vooral een forse stijging van het aantal in deeltijd werkende vrouwen wordt voorzien, ligt de bijbehorende groei van de arbeidsparticipatie in personen gemeten aanmerkelijk hoger, namelijk op circa 7½%-punt.

Gevoeligheidsanalyse

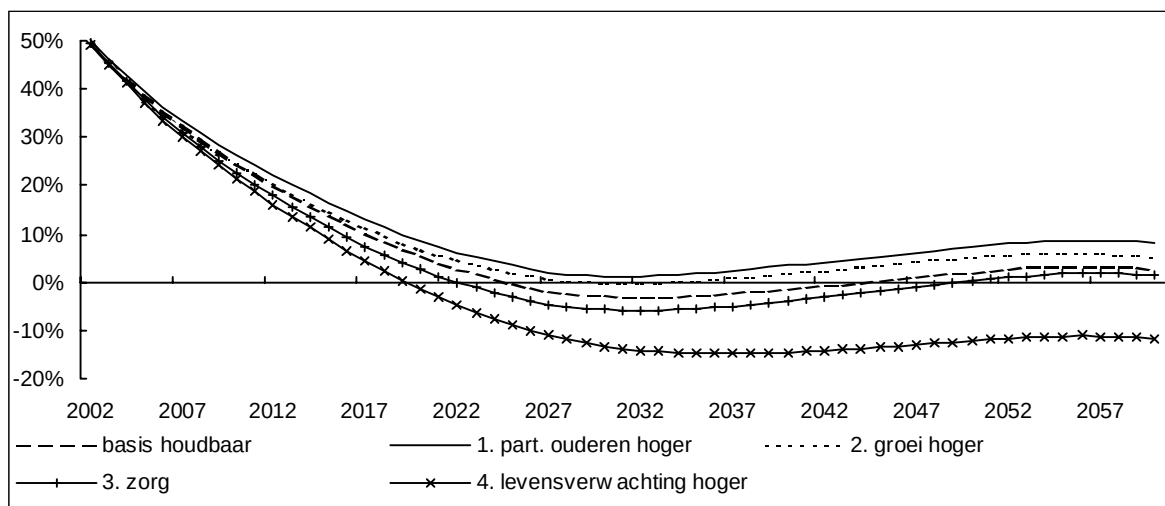
De mate waarin de uitkomsten van de lange termijn budgettaire berekeningen gevoelig zijn voor de gehanteerde veronderstellingen wordt in figuur 3.3 en tabel 3.2 geïllustreerd. Hierin wordt de houdbare ontwik-

keling van de overheidsfinanciën weergegeven bij enkele afwijkende veronderstellingen (afwijkingen ten opzichte van basispad):

1. Arbeidsparticipatie van ouderen (55–64-jarigen) 5%-punt hoger;
2. Groei van de arbeidsproductiviteit ½% per jaar hoger;
3. Extra stijging van de zorguitgaven met 0,2% per jaar in de periode 2000–2020;
4. Levensverwachting 1 jaar hoger.

Een hogere economische groei uit hoofde van een hogere productiviteitsgroei of een toename van de ouderenparticipatie beperkt de vereiste schuldreductie in kleine mate. Een hogere economische groei vormt derhalve geen alternatief voor schuldreductie, maar zal vooral het realiseren van de schuldafbouw vergemakkelijken. Als, in tegenstelling tot de aanname in de basisvariant, de groei van de zorguitgaven over een langere periode bovenop de demografische component de groei van de welvaart overstijgt zal extra schuldreductie nodig zijn (in deze berekening zelfs vermogensopbouw). Ook een verdere dan verwachte stijging van de levensverwachting¹ met 1 jaar heeft aanzienlijke budgettaire gevolgen.

Figuur 3.3 Houdbare ontwikkeling EMU-schuld onzekerheidsvarianten (in % BBP)



Bron: CPB, Ageing in the Netherlands, 2000.

Tabel 3.2. Gemiddeld EMU-saldo 2000–2025 (houdbaar pad, in % BBP)

Afwijkingen t.o.v. houdbaar basisscenario

1. Arbeidsparticipatie ouderen + 5%-punt	– 0,2%
2. Arbeidsproductiviteit + ½% per jaar	– 0,1%
3. Zorguitgaven + 0,2% per jaar 2000–2020	+ 0,2%
4. Levensverwachting + 1 jaar	+ 0,5%

Bron: CPB

¹ In de basisvariant wordt al een oploep van de levensverwachting (bij geboorte) in de komende eeuw voorzien van 75¼ jaar nu naar 81 jaar voor mannen en van 80½ jaar naar 83½ jaar voor vrouwen.

Al met al geeft de gevoeligheidsanalyse het beeld dat het streven naar schuldreductie rond 2025 een robuuste uitkomst is en zodoende als een «no-regret» beleidslijn kan worden gezien.

De vergrijzing zal zich vooral tussen 2010 en 2030 voltrekken (tabel 3.3). De grijze druk neemt in deze periode met gemiddeld $\frac{3}{4}\%$ -punt per jaar toe. Omdat de baby-boomers pas na 2010 de 65-jarige leeftijd bereiken, is de toename van de grijze druk tot 2010 nog relatief beperkt, namelijk $\frac{1}{4}\%$ -punt per jaar. Tussen 2002 en 2010 neemt het aantal 65-plussers weliswaar met ruim 250 duizend personen toe, maar dan is ook nog sprake van een toename van de potentiële beroepsbevolking (20–64-jarigen) met eveneens circa 250 duizend personen. Vanaf 2010 komt de vergrijzing in een versnelling: tussen 2010 en 2040 zal het aantal 65-plussers met ruim $1\frac{1}{2}$ miljoen personen toenemen en te gelijktijd zal de potentiële beroepsbevolking met circa miljoen personen krimpen.

Tabel 3.3 Demografie 2002–2040

	Grijze druk mutatie Gemiddeld p.j. (%-punt)	Grijze druk Niveau eindjaar	20–64-jarig en mutatie x 1000 pers	65+–ers mutatie x 1000 pers
2002		22,2%		
2002–2010	+ 0,25%	24,4%	+ 250	+ 270
2010–2020	+ 0,7%	31,5%	– 90	+ 700
2020–2030	+ 0,75%	38,8%	– 330	+ 620
2030–2040	+ 0,4%	42,9%	– 310	+ 260
2002–2006	+ 0,2%		+ 140	+ 110
2006–2010	+ 0,35%		+ 110	+ 160

Bron: CBS

Vanuit demografisch en budgettair oogpunt is de periode tot 2010 gunstiger dan de decennia daarna. De toename in de vergrijzingsuitgaven (AOW- en zorg) zal nog relatief beperkt zijn terwijl het potentiële draagvlak nog toeneemt. Op basis hiervan is in het rapport «Een verkenning van de schuldpolitiek op lange termijn» geconcludeerd dat de periode tot 2010 goede mogelijkheden biedt een belangrijke stap te zetten bij het reduceren van de schuld. Uit het onderste deel van tabel 3.2 blijkt verder dat tussen 2002 en 2006 de groei van de potentiële beroepsbevolking nog de toename van het aantal 65-plussers overtreft, terwijl tussen 2006–2010 het aantal 65-plussers harder zal stijgen. In de periode 2002–2006 zal dus in voorbereiding op de vergrijzing met de schuldreductie een belangrijke stap gezet kunnen worden.

Tijdpad schuldreductie: implicaties 2003–2006

De intergenerationele berekeningen van het CPB die een jaar geleden zijn uitgevoerd hebben als robuuste uitkomst dat voor een solide financiering van de vergrijzing de schuld rond 2025 geheel afgelost dient te zijn. De achterliggend berekende tijdpaden voor het overschot voor deze schuldreductie zijn echter met meer onzekerheden omgeven. Dit geldt met name voor de eerste jaren van de berekeningen. Dit hangt samen met de conjuncturele situatie in de uitgangspositie en de aannames daaromtrent, maar ook met andere wijzigingen in de startpositie. Zo heeft na het afronden van de intergenerationele berekeningen nadere besluitvorming plaatsgevonden over onder andere de (demografisch gevoelige) zorguitgaven, wat ook van invloed is op de uitkomsten. Het is al met al beleidsmatig praktisch om, uitgaande van volledige schuldreductie rond 2025, bij becijferingen voor het begrotingssaldo voor de middellange

termijn lineaire tijdpadberekeningen (constant jaarlijks overschot als % BBP) als vertrekpunt te nemen.

Een volledige aflossing van de EMU-schuld rond 2025 zal een lange periode van begrotingsoverschotten vergen. Uitgaande van de economische groei uit de budgettaire CPB-berekeningen voor de periode tot 2025 (gemiddeld circa 2%) zijn overschotten van gemiddeld 1,35% BBP nodig voor volledige schuldreductie. Bij een hogere groei komt door het noemereffect het gemiddeld benodigde overschot als percentage van het BBP iets lager uit. Bij een gemiddelde economische groei van 2½% bedragen de overschotten gemiddeld 1,25% BBP. Een volledig gelijkmatige afbouw van de schuld in de periode tot 2025 vergt zodoende afhankelijk van de economische groei jaarlijkse begrotingsoverschotten van 1,25% à 1,35% BBP. Na 2010 zal de vergrijzing duidelijk versnellen (tabel 3.3). Het verdient dan ook aanbeveling juist de komende jaren goed te benutten. Zo zou in de komende kabinetsperiode de economische groei benut kunnen worden voor het realiseren van hogere overschotten dan het gemiddelde van 1,25 à 1,35% BBP voor de gehele periode tot 2025. Dit versterkt de financiering van de vergrijzing en beperkt de inspanningen voor het realiseren van overschotten in de periode na 2010, als de vergrijzing aanzienlijk versnelt. Hiertoe zijn enkele technische varianten in tabel 3.4 opgenomen.

Tabel 3.4 Technische tijdpaden begrotingssaldo voor volledige schuldreductie (in % BBP)

	Variant 1 Gelijkmatig aflossen	Variant 2 Tot 2010 meer	Variant 3 Tot 2010 meer
<i>Economische groei 2%</i>			
		Feitelijk saldo	
2000–2010	1,35%	1,5%	1,75%
2010–2025	1,35%	1,25%	1,15%
<i>Economische groei 2½%</i>			
		Feitelijk saldo	
2000–2010	1,25%	1,5%	1,75%
2010–2025	1,25%	1,15%	1,1%

Bron: Ministerie van Financiën

Ook de onzekerheidsvarianten voor de levensverwachting en de zorguitgaven (figuur 3.3 en tabel 3.2) wijzen erop dat hogere overschotten nodig kunnen zijn. Zo blijkt dat een één jaar hogere levensverwachting ten opzichte van het basisscenario (de levensverwachting voor mannen loopt dan op tot 82 jaar en voor vrouwen tot 84½ jaar) in de periode tot 2025 jaarlijks ½% BBP hogere overschotten vraagt, ten opzichte van de 1,25% à 1,35% BBP. Ook een extra toename van de zorguitgaven ten opzichte van de circa 3% reële groei uit het basisscenario heeft soortgelijke effecten. Bij een reële groei van de zorguitgaven met 3½% per jaar, het gemiddelde van de afgelopen 20 jaar, liggen de te realiseren overschotten eveneens jaarlijks ½% BBP hoger. In beide varianten zijn zodoende jaarlijkse overschotten van 1¾% BBP nodig. De Studiegroep beveelt tegen deze achtergrond aan de komende kabinetsperiode in het Regeerakkoord uit te gaan van begrotingsoverschotten van jaarlijks 1¼ à 1¾% BBP.

AOW-spaarfonds

De uit een oogpunt van de vergrijzing wenselijk geachte vermindering van

de nationale schuld heeft in het recente verleden mede vorm gekregen met de oprichting van het zogeheten AOW-spaarfonds, waarmee een deel van die schuldreductie expliciet is geormerkt. De wet op het AOW-spaarfonds regelt een minimum stortingsniveau dat elk jaar met 250 miljoen toeneemt, terwijl over de als geheel ten gunste van het fonds geboekte bedragen een voorgeschreven rente wordt bijgeboekt. In 2002 bedragen de stortingen 5¼ miljard en de rente-betalingen 1¼ miljard, tezamen 0,7% BBP. Voorts is wettelijk vastgelegd dat uitnames uit het spaarfonds niet eerder dan in het jaar 2020 mogen plaatsvinden. Een belangrijke gedachte achter het fonds was en is om (een deel van de) vrijvallende rentelasten als gevolg van een dalende schuld te oormerken voor het opvangen van een piek in de AOW-uitgaven in de toekomst. De stortingen en rentevergoeding zouden conform de wet op het AOW-spaarfonds dan ook (een deel van) de rentevrijval beslaan.

Het AOW-spaarfonds is geen daadwerkelijk fonds, in de eigenlijke betekenis van dat woord. Het spaarfonds bevat immers geen werkelijke vermogenstitels. Het fonds is de facto een registratie van een op specifieke titel afgeloste schuld, niet meer en niet minder¹. De ten gunste van het fonds geboekte bedragen maken dan ook onderdeel uit van de collectieve sector. Stortingen in het spaarfonds leiden niet tot een belasting van het begrotingssaldo, omdat bij de berekening van het EMU-saldo de betaling van het Rijk aan het fonds wordt gesaldeerd met de ontvangsten van het spaarfonds. Ook de EMU-schuld wordt door de stortingen niet beïnvloed omdat de onderlinge financiële verplichtingen binnen de collectieve sector, het Rijk heeft een schuld aan het AOW-spaarfonds, niet relevant zijn voor de vaststelling van de EMU-schuld. Daar staat tegenover dat opname uit het fonds voor de AOW-uitgaven na 2020, ceteris paribus, zal leiden tot een navenante stijging van de overheids-schuld. Immers, de desbetreffende betaling blijft dan niet meer binnen de overheidsector en belast dan dus het EMU-saldo en de EMU-schuld.

Het AOW-spaarfonds biedt op zichzelf slechts beperkte zekerheid voor een betaalbare, welvaartsvaste AOW in de toekomst. De reden is dat de budgettaire ruimte op lange termijn niet zozeer wordt bepaald door het AOW-spaarfonds, maar door de vraag of de ontwikkeling van alle overheidsuitgaven en -inkomsten verenigbaar is met een op langere termijn houdbare budgettaire situatie. Voor dit laatste is van doorslaggevend belang dat de hiervoor noodzakelijke schuldafbouw om voldoende rentevrijval te creëren ook werkelijk plaatsvindt. Dit laat onverlet dat het AOW-spaarfonds wel een nuttige bijdrage kan leveren. Het oormerken van middelen in het AOW-spaarfonds maakt duidelijk dat schuldreductie geen doel op zichzelf is, maar nodig is als bijdrage aan de betaalbaarheid van de AOW. Bestuurlijk is sprake van een zichtbaar gemaakt commitment om ten behoeve van de AOW stelselmatig af te lossen op de schuld, om zo uitgaven in de toekomst mogelijk te maken.

In bestuurlijk opzicht is het AOW-spaarfonds een wettelijke aanspraak op schuld in de toekomst. Die aanspraak is van des te meer betekenis naarmate het begrotingsbeleid over de komende decennia daadwerkelijk de grondslagen legt om toenemende uitgaven uit hoofde van de vergrijzing het hoofd te bieden. Dit wordt in de nabije toekomst meer expliciet gemaakt door jaarlijks op de begroting van IXa (Nationale Schuld) de schuld van het Rijk aan het spaarfonds te presenteren, waardoor de positie van het AOW-spaarfonds wordt versterkt. De Studiegroep steunt dit voornemen. Het AOW-spaarfonds kan daarmee worden gezien als een

¹ Dit werd overigens ook al geconcludeerd door de 10e Studiegroep Begrotingsruimte: «De vorming van het AOW-spaarfonds kan dus worden beschouwd als een specifieke invulling van het streven naar een met de opvang van de vergrijzingslast samenhangende schuldreductie» (Tiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte blz. 42).

onderdeel van een wenselijk te achten, bredere en systematische politiek van schuldreductie.

Ook de verkenning van de budgettaire ontwikkeling op lange en middel-lange termijn vergt een integrale beoordeling van alle (saldo- en schuld-relevante) collectieve uitgaven en inkomsten en niet alleen een partiële beoordeling op basis van de ontwikkeling van het AOW-spaarfonds. De betalingen aan het AOW-spaarfonds maken dus onderdeel uit van het hiervoor geadviseerde begrotingsoverschot van $1\frac{1}{4}$ à $1\frac{3}{4}$ % BBP voor de volgende kabinetsperiode. Zo zal, uitgaande van volledige schuldreductie rond 2025, een deel van de schuldreductie via de opbouw van het vermogen in het AOW-spaarfonds lopen. Voor een solide financiering van de totale vergrijzingslasten, in ieder geval in de komende 10 jaar, is het onvoldoende om het begrotingsoverschot te beperken tot de thans voorziene betalingen aan het AOW-spaarfonds. Conform het huidige reserveringsschema wordt voor circa 300 miljard vermogen opgebouwd in het spaarfonds, terwijl het bij volledige schuldreductie om een bedrag van circa 500 miljard gaat. Daarbij zal de rentevergoeding door de thans nog beperkte omvang van het spaarfonds de komende jaren nog relatief klein zijn. Het totaal van de stortingen en rentevergoeding voor het spaarfonds komt in de periode 2003–2006 op circa $\frac{3}{4}$ % BBP per jaar uit. Voor de komende kabinetsperiode vraagt een solide financiering van de vergrijzing dus bovenop de thans voorziene betalingen aan het AOW-spaarfonds van $\frac{3}{4}$ % BBP nog een verdere schuldreductie zodat het EMU-saldo in de komende kabinetsperiode $1\frac{1}{4}$ à $1\frac{3}{4}$ % BBP bedraagt. Indien de behoefte bestaat de schuldreductie explicieter te oormerken voor de vergrijzing dan nu het geval is, kan overwogen worden de komende jaren extra stortingen in het AOW-spaarfonds te doen. Het ligt in de rede alleen extra stortingen in het spaarfonds te doen indien daar een begrotingsoverschot van voldoende omvang tegenover staat. Oftewel extra stortingen vinden alleen plaats voorzover het totaal van stortingen en rentevergoeding voor het AOW-spaarfonds niet hoger is dan de omvang van het EMU-overschot.

Het tijdens de kabinetsperiode aanwenden van rentemeevallers onder het uitgavenkader voor extra uitgaven is overigens niet strijdig met het treffen van reserveringen voor de vergrijzing. Het aanwenden van rentemeevallers betekent niet dat het niveau van de collectieve uitgaven wijzigt, de reële uitgavenontwikkeling onder het uitgavenkader is immers gemaximeerd, alleen de samenstelling verandert. Bij de beoordeling van de budgettaire houdbaarheid op lange termijn gaat het om het integrale beeld van de ontwikkeling van het totaal van uitgaven en inkomsten. De onderliggende (structurele) ontwikkeling van het begrotingssaldo, en niet een partiële beoordeling van de aanwending van rentemeevallers, is bepalend voor de financierbaarheid van de vergrijzingslasten. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat het op korte termijn inpassen van uitgavenintensiveringen niet altijd wil zeggen dat op de langere termijn sprake is van een sluitend beeld. Een uitgavenintensivering in de zorg van bijvoorbeeld 1 miljard nu zal door de vergrijzing namelijk een aanzienlijk groter doorwerkingseffect hebben op de uitgaven in bijvoorbeeld 2040 dan een uitgavenmeevaller van 1 miljard bij een demografisch onafhankelijke uitgavenpost zoals bijvoorbeeld de EU-afrachten. Ook het tussentijds aanwenden van conjuncturele (rente)meevallers voor structurele uitgavenverhogingen, kan gevolgen hebben voor de budgettaire houdbaarheid op lange termijn. Het is uiteraard ondoenlijk om bij elke beleidsbijstelling de budgettaire effecten voor de (zeer) lange termijn nauwkeurig te bepalen. Het verdient dan ook aanbeveling om periodiek,

bijvoorbeeld eens in de vier jaar, de budgettaire berekeningen voor de lange termijn te actualiseren. Daarmee wordt niet alleen in kaart gebracht in welke mate de schuldreductie op schema ligt, maar ook of nieuwe ontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld een gewijzigde samenstelling van de uitgaven) leiden tot gewijzigde inzichten voor de te voeren schuldpolitiek.

3.4. Automatische stabilisatoren

Economische fluctuaties

Fluctuaties in de economische groei brengen onzekerheden voor werkgelegenheid, inkomen en rendement op investeringen met zich. Dit kan naast tijdelijke ook structurele nadelige effecten hebben. Onderbenutting van productiefactoren (arbeid en kapitaal) kan leiden tot onderinvesteringen in fysiek kapitaal en in human-capital en zo het groeipotentieel voor de langere termijn verlagen. Als in een laagconjunctuur de werkloosheid fors oploopt brengt dit door armoedeval, productiviteitsval en vervroegde uittreding het risico van een blijvend hogere werkloosheid met zich (hysteresis). Naarmate de intensiteit en duur van een economische neergang beperkter zijn zal de vernietiging van menselijk kapitaal kleiner zijn. Te forse positieve conjuncturele uitschieters vergroten het risico van een loon-prijsspiraal. Overinvesteringen kunnen op termijn leiden tot kapitaalvernietiging. Een stabielere economie bevordert een doelmatigere benutting van arbeid en kapitaal en geeft burgers en bedrijven meer zekerheden. Dit is gunstig voor het investeringsklimaat en kan over een langere termijn de economische prestaties verbeteren.

Stabiliserende factoren in economisch systeem

De schommelingen van de productie om het trendmatige pad heen worden in eerste instantie geremd door krachten binnen het economische systeem zelf. Aanpassingen van lonen en prijzen kunnen voorkomen dat de economie te ver van het trendmatige pad verwijderd raakt. Lonen en prijzen kunnen evenwel, mede door institutionele belemmeringen, niet altijd vrijelijk bewegen en bevatten bovendien vertragingselementen.

Fiscale automatische stabilisatoren

Bij constante belasting- en premietarieven over de conjunctuurcyclus heen doen de fiscale automatische stabilisatoren hun werk: lagere belasting- en premiebetalingen in een laagconjunctuur en hogere in een hoogconjunctuur. Ook constante voorwaarden voor werkloosheidsuitkeringen werken stabiliserend. Automatische stabilisatoren helpen in een laagconjunctuur de vraag op peil te houden en de werkloosheid te beperken en, omgekeerd, in een hoogconjunctuur dragen ze bij aan de matiging van de vraag en dus aan het voorkomen van inflatie en oververhitting. In een onderzoek van de OESO¹ is een situatie van volledige werking van de automatische stabilisatoren vergeleken met een situatie waarin deze in het geheel niet werken. Hieruit blijkt dat door het laten werken van de automatische stabilisatoren de conjuncturele fluctuaties voor de meeste onderzochte landen, waaronder Nederland, circa een kwart kleiner zijn.

Het dempen van de conjuncturele fluctuaties met een actief anticyclisch beleid blijkt in de praktijk niet doeltreffend. In de jaren zeventig was de timing en dosering van het conjunctuurbeleid vaak gebrekkig, waarbij bovendien de neiging tot asymmetrisch handelen bestond. Bij het laten

¹ Van den Noord, P., The size and role of automatic fiscal stabilisers in the 1990s and beyond, OECD, 2000.

werken van de automatische stabilisatoren bestaat in de praktijk overigens ook het risico van asymmetrisch handelen: men laat de stabilisatoren in een laagconjunctuur werken, maar bij een aantrekkende economische groei kan men, bijvoorbeeld onder invloed van maatschappelijke groeperingen, de verleiding niet weerstaan om conjuncturele meevallers aan te wenden voor nieuw beleid. Het begrotingssaldo wordt dan in een hoogconjunctuur onvoldoende verbeterd om de budgettaire gevolgen van een economische neergang te kunnen opvangen. Op termijn dreigt dan een steeds verdere verslechtering van de overheidsfinanciën. Het is dus van belang dat de automatische stabilisatoren symmetrisch kunnen werken: niet alleen in een neergaande, maar ook in een opgaande conjunctuur.

Relevantie voor Nederlands budgettair beleid

In de regeerakkoorden voor 1995–1998 en 1999–2002 zijn, op basis van een behoedzaam economisch scenario, de budgettaire voornemens voor de gehele kabinetsperiode vastgelegd. Hieruit volgt een middellange-termijnvoorzicht voor collectieve inkomsten en uitgaven (qua niveau, maar ook qua samenstelling) en het daaruit voortvloeiende begrotingssaldo. Voor de werking van de automatische stabilisatoren is dan relevant hoe wordt omgegaan met budgettaire mee- en tegenvallers ten opzichte van het regeerakkoord.

Inkomstenkant

Onder de huidige begrotingsregels kunnen de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant gedeeltelijk werken. Inkomstenmeevallers zouden, conform de mee- en tegenvallerformule voor de inkomsten in de huidige kabinetsperiode, fifty-fifty verdeeld kunnen worden over saldoverbetering en lastenverlichting. In de praktijk hebben de stabilisatoren aan de inkomstenkant echter voor meer dan de helft kunnen werken doordat minder dan de helft van de inkomstenmeevallers is ingezet voor additionele lastenverlichting. De Studiegroep beveelt aan in de komende kabinetsperiode de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant volledig te laten werken. Dat wil zeggen dat alle inkomstenmee- en tegenvallers ten opzichte van het Regeerakkoord in het begrotingssaldo worden opgevangen. Op deze wijze wordt een stabiele economische ontwikkeling bevorderd (zie verder hoofdstuk 4).

Uitgavenkant

Vanuit het oogpunt van economische stabilisatie kan het wenselijk zijn conjuncturele uitgavenschommelingen (werkloosheid) in het saldo te laten lopen. Onder het vaste uitgavenkader kunnen conjuncturele uitgavenmeevallers (werkloosheids- en rentemeevallers) worden aangewend voor extra uitgaven, maar dit hoeft niet. Overigens komen de loongevoelige uitgaven dan naar verwachting hoger uit. Keerzijde is dat onder een economische neergang conjuncturele uitgaventegenvallers binnen het uitgavenkader moeten worden ingepast. De uitgavenkaders beogen de ontwikkeling van het totaal van de collectieve uitgaven te beheersen. De gevoeligheid van het totaal van de uitgaven voor mutaties in de economische groei is kleiner dan aan de inkomstenkant (bij ongewijzigd beleid). Ontwikkelingen in de werkloosheidsuitgaven zijn daarbij niet louter conjunctureel van aard, maar zijn ook afhankelijk van andere factoren zoals de effectiviteit van de uitvoering van de regelingen en de werking van de arbeidsmarkt. Daar komt bij dat de werkloosheids-, VUT-

en arbeidsongeschiktheidsregelingen gedeeltelijk communicerende vaten zijn. Onder een vast reëel uitgavenkader is de totale uitgavenontwikkeling onafhankelijk van economische fluctuaties gemaximeerd, de samenstelling ligt echter niet vast. Bestuurlijke overwegingen, het willen beheersen van het totaal van de collectieve uitgaven en de bestuurlijke wens van flexibiliteit, pleiten niet voor het vergroten van de werking van de automatische stabilisatoren aan de uitgavenkant.

3.5. Economische groei

De economische groei is een belangrijke variabele in het budgettaire beleid. Vooral het draagvlak voor belasting- en premiebetalingen en het beroep op de sociale-zekerheidsregelingen is sterk afhankelijk van de economische ontwikkeling. Een inschatting van de economische groei voor de volgende kabinetsperiode vergt dan ook een gedegen analyse. Een te optimistische inschatting van de groei brengt het risico van een verstoring van de uitvoering van een Regeerakkoord met zich. Ombuigingen en/of lastenverzwaringen kunnen al snel nodig zijn om een niet gewenste ontwikkeling van de overheidsfinanciën af te wenden. Maar, afgezien van een bewust gekozen veiligheidsmarge, leidt een te pessimistische groeiraming aan het begin van een kabinetsperiode tot een onnodig krappe budgettaire bewegingsruimte voor het aanpakken van beleidsopgaven.

Potentiële groei

Het is niet verstandig om de inschatting van de economische ontwikkeling louter te baseren op een extrapolatie van de groei uit het verleden. Bij een dergelijke statische methode wordt voorbijgegaan aan de dynamiek in de factoren achter de economische groei. Anders gezegd: «in het verleden behaalde resultaten geven geen garantie voor de toekomst». In een recente publicatie van het Centraal Planbureau¹ is gekozen voor een methodiek waarbij vooruitkijkend, dus rekening houdend met dynamische ontwikkelingen, de potentiële groei van de Nederlandse economie wordt verkend. Met behulp van een internationaal veel toegepaste economische techniek (productiefunctie-methode) is een analyse gemaakt van de structurele groeimogelijkheden van de werkgelegenheid (arbeidsaanbod en ontwikkeling evenwichtswerkloosheid) en de arbeidsproductiviteit in de periode 2002–2006². De resulterende potentiële groei betreft de economische groei die bereikt kan worden bij een normale benutting van de productiefactoren. Hierbij wordt dus geen rekening gehouden met conjuncturele factoren en wordt ook geen veiligheidsmarge in acht genomen.

In de CPB-publicatie wordt de potentiële economische groei voor de komende kabinetsperiode op 2¾% per jaar geschat (tabel 3.5). Deze schatting is opgebouwd uit een groei van het arbeidsaanbod met 1% en een groei van de arbeidsproductiviteit met 1¾%. De evenwichtswerkloosheid (het structurele niveau van de werkloosheid) is daarbij constant verondersteld. De CPB-analyse geeft aan dat daarmee de structurele groeimogelijkheden licht boven het niveau van de eerste helft van de jaren negentig liggen en circa ½% onder het niveau van de structurele groeimogelijkheden in de afgelopen vijf jaren.

¹ CPB-document 001, «Het Nederlandse groei-potentieel op middellange termijn», 2001.

² De uitkomsten zijn ook representatief voor de periode 2003–2006.

In de afgelopen jaren kwam de (potentiële) economische groei voor het grootste deel voort uit de werkgelegenheidsgroei en slechts in mindere mate uit de produktiviteitstoename. Voor de komende jaren wordt juist

het omgekeerde verwacht. Door een aantal factoren zijn de mogelijkheden van een structurele groei van de werkgelegenheid belangrijk kleiner dan in de afgelopen jaren. Ten eerste zet de vergrijzing van de beroepsbevolking, door de lagere arbeidsparticipatie van ouderen, de werkgelegenheidsgroei onder druk. Ten tweede is de forse stijging van de vrouwenparticipatie in de afgelopen jaren mede veroorzaakt door een inhaaleffect ten opzichte van andere EU-landen. Een voortzetting van dit groeitempo is in de komende jaren niet waarschijnlijk. Ten derde lag de evenwichtswerkloosheid in het recente verleden nog op een hoger niveau. Onder andere door beleid (met name in de vorm van lastenverlichting) kon de evenwichtswerkloosheid verlaagd worden. Voor de komende kabinetsperiode is voornamelijk uitgegaan van ongewijzigd beleid. Tegenover de lagere groeiverwachting van het arbeidsaanbod staat dat de groei van de arbeidsproductiviteit naar verwachting zal versnellen, mede door de hoge investeringen in informatie- en communicatietechnologie (ICT).

Tabel 3.5 Potentiële economische groei (in % per jaar)

	1990–1995	1996–2001	2002–2006
Groei arbeidsaanbod (in arbeidsjaren)	1,2	1,8	1
Daling evenwichtswerkloosheid	– 0,1	0,3	0
Arbeidsproductiviteit	1,5	1,2	1¾
Potentiële economische groei	2,6	3,2	2¾

Bron: CPB document 001.

Verwachte groei (conjuncturele uitgangssituatie)

Verschillende economische instituten geven aan dat nu (en ook in 2002) de productiefactoren boven trendmatig niveau zijn ingezet, oftewel er is sprake van conjuncturele spanningen. Zo ligt de werkloosheid onder het evenwichtsniveau, wat betekent dat sprake is van spanningen op de arbeidsmarkt. Een situatie van hoogconjunctuur is structureel niet houdbaar. Op middellange termijn ligt een beweging naar een conjunctuurneutraal trendmatig groeipad in de rede. Het verdwijnen van conjuncturele spanningen betekent dat de groei tijdelijk onder het potentiële niveau zal liggen. In de CPB-analyse is dit vormgegeven door het verschil tussen de feitelijke en de potentiële omvang van de productie (de output-gap) geleidelijk af te bouwen zodat voor 2006 een conjunctureel neutrale positie resulteert. De werkelijk verwachte groei voor de periode 2003–2006 komt hierdoor circa ¼% lager uit dan de potentiële groei. De trendmatige groeiverwachting bedraagt zodoende 2½% per jaar.

Voorzichtigheid

Ten opzichte van dit scenario met 2½% groei is een tegenvallende economische ontwikkeling even waarschijnlijk als een meevallende ontwikkeling. Om bestuurlijke redenen is het verstandig om een zekere veiligheidsmarge te hanteren. In het trendmatig begrotingsbeleid is het hanteren van voorzichtige economische uitgangspunten dan ook een belangrijk element. Het realiseren van een overschot en het daarmee verlaten van de gevarenzone voor het begrotingssaldo kan een reden zijn de veiligheidsmarge voor de te hanteren economische groei kleiner te laten zijn dan in het verleden. De SER heeft daarom geadviseerd¹ over te stappen van een behoedzaam naar een voorzichtig trendmatig scenario, waarbij de groeiveronderstelling dichter bij de trendmatige groeiverwachting komt te liggen. Voor de

¹ Sociaal-economische Raad, «Sociaal-economisch beleid 2000–2004», 2000.

huidige kabinetsperiode is vooraf een behoedzaamheidsmarge van $\frac{1}{2}$ à $\frac{3}{4}\%$ in acht genomen¹. Voor de komende kabinetsperiode kan naar het oordeel van de Studiegroep voorzichtigheid vorm worden gegeven door een kleinere veiligheidsmarge van slechts $\frac{1}{4}\%$ aan te houden. Zodoende resulteert een voorzichtige trendmatige groeieraming van $2\frac{1}{4}\%$ per jaar.

Tabel 3.6 Economische groei 2003–2006 (gemiddeld per jaar)

Potentiële groei	2¾%
Verdwijnen van conjuncturele spanningen	– ¼%
Trendmatige groeiverwachting	2½%
Beperkte veiligheidsmarge	– ¼%
Voorzichtig trendmatig scenario	2¼%

Bron: CPB document 001.

Beleidsmatige mogelijkheden voor hogere groei

Een verstandig economisch beleid kan de economische groei bevorderen en daarmee ook de financiële ruimte voor de overheid vergroten. Zo wezen CPB-berekeningen erop dat het beleidspakket van het huidige kabinet een extra economische groei van circa $\frac{1}{4}\%$ per jaar genereerde in de periode 1999–2002 (een dergelijke extra groei als gevolg van een economisch goed beleidspakket bleek ook mogelijk in de kabinetsperiode daarvóór). Hierdoor kon in het Regeerakkoord worden uitgegaan van een groei van $2\frac{1}{4}\%$, terwijl het behoedzame scenario op 2% lag. Additionele economische groei zou in de huidige economische omstandigheden moeten komen uit een stimulering van het arbeidsaanbod plus zo mogelijk een verder verhoging van de groei van de arbeidsproductiviteit.

Het stimuleren van het arbeidsaanbod biedt zonder meer mogelijkheden om de economische groei de komende jaren te bevorderen. Het financieel aantrekkelijker maken van werk ten opzichte van inactiviteit, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt en bij ouderen, is hierbij een belangrijk element. Lastenverlichting, bijvoorbeeld door een verhoging van de arbeidskorting, kan daarbij een rol spelen. Ook een beperking van het langdurig gebruik van uitkeringsregelingen (waaronder de WAO), door een effectievere uitvoering van de sociale zekerheid, een gericht scholingsbeleid en waar nodig een doeltreffende inzet van het sanctie-instrumentarium, kan het arbeidsaanbod en de economische groei bevorderen. In box 3.1 worden twee algemene varianten geschetst voor een groeibevorderend beleid via een stimulering van het arbeidsaanbod.

Door de vergrijzing van de beroepsbevolking en de krapte op de arbeidsmarkt zal op lange termijn een verdere toename van de arbeidsparticipatie echter niet meer volstaan om de economische groei op peil te houden. Naast participatiegroei is dus een forse groei van de productiviteit noodzakelijk voor een aanhoudende economische groei. Aangrijpingspunten voor een beleid gericht op productiviteitsverhoging zijn onder meer een versterking van de fysieke en kennisinfrastructuur, verbetering van de werking van de goederen- en dienstenmarkten, het stimuleren van ondernemerschap en innovaties en het creëren van een gunstig fiscaal klimaat. Het overheidsbeleid op het gebied van de arbeidsproductiviteit is daarmee indirecter van aard dan de bevordering van het arbeidsaanbod. De effecten op de economische groei, en daarmee op de budgettaire ruimte, treden over het algemeen meer op langere termijn op.

¹ Tiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, blz. 53.

Box 3.1 Groeibevorderend beleid

Het CPB heeft op verzoek van de Studiegroep twee algemene beleidsvarianten voor een groeibevorderd beleid doorgerekend. In de eerste variant is verondersteld dat het beroep op de collectief gefinancierde regelingen wordt beperkt. Door het CPB is dit technisch vormgegeven als een beperking van het WAO-volume. In de tweede variant wordt het arbeidsaanbod bevorderd door het verlagen van de lasten op arbeid, technisch vormgegeven als een verhoging van de arbeidskorting. De varianten zijn zodanig ingevuld dat de potentiële groei over de periode 2003–2006 cumulatief 1% hoger uit komt (¼% per jaar). Door vertragsmechanismen in het economisch systeem zal een deel van de extra groei en dus ook van de effecten op de budgettaire ruimte pas na de periode 2003–2006 worden gerealiseerd. In de eerste variant is verondersteld dat het beroep op de collectieve regelingen op termijn met circa 100 duizend personen wordt teruggebracht. In de tweede variant maakt een verhoging van de arbeidskorting met circa 1250 gulden (budgettair beslag circa ¾% BBP) werk financieel aantrekkelijker. Een toename van het arbeidsaanbod en een daling van de evenwichtswerkloosheid maken een stijging van de werkgelegenheid mogelijk met 1½% in de eerste variant (afname van de collectief gefinancierde activiteit) en 1% in de tweede variant (lastenverlichting). Omdat in de eerste variant dit extra aanbod een lagere arbeidsproductiviteit heeft komt de groei van de arbeidsproductiviteit ½% lager uit, zodat per saldo ook in deze variant een 1% hoger niveau van het BBP resulteert. De varianten hebben langs twee wegen positieve macro-economische effecten op de budgettaire ruimte. Ten eerste neemt het aantal uitkeringen af en ten tweede nemen de belasting- en premie-opbrengsten toe als gevolg van de verbreding van het draagvlak (meer werkenden). Voor de budgettaire gevolgen van beide varianten is van belang hoe de financiering van de maatregelen plaatsvindt. In de tabel worden de budgettaire effecten weergegeven exclusief de kosten van de beleidsmaatregelen. Bij de eerste variant zijn geen concrete beleidsmaatregelen verondersteld zodat niet is aan te geven in welke mate het terugdringen van de inactiviteit kosten met zich meebrengt. Voor de lasten-variant is zoals hiervoor aangegeven uitgegaan van een gerichte lastenverlichting van ¾% BBP.

Tabel Groeibevorderend beleid, potentiële effecten (cumulatief)^a

	Variant 1 Lagere collectief gefinancierde inactiviteit	Variant 2 Lastenverlichting
BBP	+ 1%	+ 1%
Werkgelegenheid	+ 1½%	+ 1%
Uitkeringsvolume, in dzd uitkeringsjaren	– 100	– 30
Budgettaire ruimte, excl. kosten beleids- maatregelen, in % BBP	+ ¾%	+ ½%

^a Door vertragingseffecten zal een deel van de effecten feitelijk na 2006 treden.

3.6. Budgettaire ruimte

Het CPB heeft een verkenning opgesteld van de budgettaire ontwikkelingen voor de periode 2003–2006¹. De projecties voor 2002 uit het CEP2001 en de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 2001, aangevuld met de voorlopige kabinetsbesluitvorming dit voorjaar, vormen het startpunt van de berekeningen.

Macro-economische uitgangspunten

De berekeningen zijn gebaseerd op het voorzichtig trendmatig scenario van gemiddeld 2¼% economische groei per jaar. De overige macro-economische variabelen zijn niet bepaald op basis van een integrale

¹ CPB-document 003, «Boekhoudkundige berekeningen budgettaire ruimte 2003–2006», 2001.

modeldoorrekening maar betreffen deelprojecties. Wel is de plausibiliteit van de consistentie binnen het totale economisch beeld getoetst.

Voor de marktsector wordt uitgegaan van een loonstijging van 3½% (contractloon en incidenteel samen). Dit overtreft de som van de arbeidsproductiviteitsstijging en de productieprijsstijging met ¼% per jaar, waardoor de arbeidsinkomensquote oploopt. Het verdwijnen van de conjuncturele spanningen, zoals verondersteld in het voorzichtig trendmatige groeiscenario, wordt zichtbaar in een oploop van de werkloosheid van het lage niveau van 3½% van de beroepsbevolking in 2002 naar de evenwichtswaarde van 4½% in 2006. Het aantal werklozen neemt met 90 duizend toe. Samen met de verwachte stijging van het beroep op de AOW en de WAO wordt een oploop in de IA-ratio met 2½%-punt voorzien.

Tabel 3.7 Kerngegevens 2003–2006

<i>Groei</i>	per jaar
Volume BBP	2¼%
Productie bedrijven	2½%
w.v. arbeidsproductiviteit marktsector	1¾%
w.v. werkgelegenheid bedrijven (in uren)	¾%
<i>Lonen, prijzen en rente</i>	
Prijsontwikkeling BBP	2¼%
Consumentieprijzen (CPI)	2%
Contractloonstijging marktsector	3½%
Incidenteel loonontwikkeling marktsector	½%
Lange rente (niveau eindjaar)	5%
<i>Overig</i>	eindjaar t.o.v. 2002
Werkloosheid (personen*1000)	+ 90
Idem in % beroepsbevolking	+ 1
Mutatie arbeidsinkomensquote marktsector	+ ¼%
Mutatie I/A-ratio	+ 2½%

Bron: CPB document 003.

Uitgangspunten berekening vrije ruimte

De zogenaamde «vrije budgettaire ruimte» betreft het verschil in ontwikkeling tussen de collectieve inkomsten en de collectieve uitgaven als geen nader beleid zou worden gevoerd. Geen nader beleid wil voor de periode 2003–2006 zeggen:

- uitvoering van beleid waartoe reeds besloten is;
- constante belasting- en premietarieven op niveau 2002 en gebruikelijke indexaties in de loon- en premieheffing (microlastenontwikkeling van nul);
- aan uitgavenkant gebruikelijke indexaties en koppelingen en volumeontwikkeling sociale zekerheid ramen op basis van demografische en arbeidsmarktgerelateerde ontwikkelingen;
- constant EMU-saldo. Overschot 2006 is, in % BBP, gelijk aan overschot 2002 (1,1% BBP).

De contractloonstijging in de collectieve sector is gelijk verondersteld aan die in de marktsector. Voor de ruimte voor de incidentele loonontwikkeling in de collectieve sector is de thans gebruikelijke 0,6% per jaar aangehouden, wat overigens iets hoger is dan de incidentele looncomponent van 0,5% in de marktsector. De productiviteitsontwikkeling in de collectieve sector heeft geen consequenties voor de budgettaire ruimte in de sectoren. Het CPB raamt voor de zorgsector een volumegroei van ongeveer

2¼% per jaar. Deze volumegroei bestaat uit een demografische component (vergrijzing) van 1,1% per jaar. De resterende groei van circa 1,2% per jaar wordt met name veroorzaakt door extra uitgaven voor genees- en hulpmiddelen en door een door het CPB verwachte toenemende vraag naar zorg. De door het CPB geraamde totale volumegroei van de zorguitgaven is daarmee ongeveer even hoog als de volumegroei die is opgenomen in de meerjarencijfers van het kabinet. In de meerjarencijfers hangt de volumegroei echter alleen samen met een geraamde uitgavenstijging van genees- en hulpmiddelen van ongeveer 10% per jaar. In de CPB-berekeningen is de volumegroei meer gespreid over de verschillende zorgsectoren, de kosten van genees- en hulpmiddelen stijgen met circa 5% per jaar. De berekeningen luiden in prijzen 2002, waarbij de prijsontwikkeling van het BBP als deflator is gehanteerd.

Budgettaire vrije ruimte

Bij ongewijzigde belasting- en premietarieven nemen de collectieve inkomsten reëel met bijna 36 miljard gulden toe. De (reële) groei van de inkomsten loopt in de pas met de economische groei van 2¼%. De progressiefactor is daarmee ongeveer gelijk aan 1, wat historisch gezien een gemiddelde uitkomst is. Op de bruto ruimte wordt een beslag gelegd door de reële stijging van de uitgaven bij ongewijzigd beleid met ruim 33 miljard. Dit komt overeen met een reële groei van circa 2¼% per jaar. Overige posten, zoals het FES en de winst DNB, vergroten de ruimte met 4½ miljard zodat de vrije budgettaire ruimte op 7 miljard gulden uitkomt.

Tabel 3.8 Budgettaire ruimte 2003–2006 (prijzen 2002)

	In guldens	In euro's
Bruto ruimte: reële groei inkomsten bij ongewijzigde tarieven	35¾	16¼
<i>Beslag op de ruimte:</i>		
Reële groei uitgaven onder ijklijn «ongewijzigd beleid»	33¼	15¼
Reële stijging overige EMU-relevante posten	– 4½	– 2
Vrije budgettaire ruimte	7	3¼

Bron: CPB document 003.

Een onderbouwing van de uitgavengroei is opgenomen in tabel 3.9.

Tabel 3.9 Ruimtebeslag door reële groei uitgaven 2003–2006 (in guldens, prijzen 2002)

Zorg (collectief gefinancierd)		9½
w.v. volume	6¼	
w.v. reële loonpassing, incidenteel e.d.	3¼	
Onderwijs		6¼
w.v. volume	3¼	
w.v. reële loonpassing en incidenteel	3	
Sociale Zekerheid		12¼
w.v. volume	8¼	
w.v. reële aanpassing uitkeringshoogte (WKA)	3¾	
Rente-uitgaven		– 4¼
Overig		9½
w.v. gemeente- en provinciefonds	3½	
w.v. reële loonpassing en incidenteel Rijk	4	
w.v. overig	2	
Totaal		33¼

Bron: CPB document 003.

Bovenstaande uitgavenontwikkeling wordt verwacht in een situatie zonder nadere beleidsaanpassingen. Het zij benadrukt dat dan geen sprake is van een reële nulgroei. Integendeel, de reële groei van de collectieve uitgaven als geheel bedraagt circa 2¼% per jaar. Een reële groei van de zorguitgaven met 3½% en van de onderwijsuitgaven met 2¾% maken hier deel van uit. Dit is aanmerkelijk hoger dan de ongewijzigd beleid berekeningen voor de huidige kabinetsperiode, wat op zichzelf de noodzaak voor additionele middelen beperkt. De volumegroei (reële groei gecorrigeerd voor stijging loonkosten) in de zorg is daarbij jaarlijks circa 1%-punt, oftewel cumulatief 3½ miljard, hoger dan in de ruimteberekening voor de huidige kabinetsperiode. Naast de volumegroei biedt ook de onderliggende groei van de arbeidsproductiviteit in de collectieve sector ruimte voor kwaliteitsverbeteringen in de collectieve voorzieningen. Tegenover de reële loonstijging kan namelijk ook in de collectieve sector een groei van de arbeidsproductiviteit staan, zij het waarschijnlijk in mindere mate dan in de marktsector.

De volume-ontwikkeling in de sociale zekerheid legt bij ongewijzigd beleid een fors beslag op de budgettaire ruimte. Naast de demografisch bepaalde toename van de AOW-uitkeringen, wordt ook een aanzienlijke oploop van arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen voorzien (zie tabel 3.10). Het aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering zal, zonder nadere beleidsmaatregelen, over enkele jaren het miljoen overschrijden.

Tabel 3.10 Volumegroei sociale-zekerheidsuitgaven 2003–2006

	In dzd personen	in miljarden
AOW	+ 140	2¾
Arbeidsongeschiktheidsregelingen	+ 65	2¼
Werkloosheidsuitkeringen	+ 110	3¼

Bron: CPB document 003.

Gevoeligheidsanalyse

De omvang van de budgettaire ruimte is gevoelig voor de samenstelling en de omvang van de economische groei. Naarmate de economische groei meer voortkomt uit werkgelegenheidsgroei en minder uit de groei van de arbeidsproductiviteit zal de budgettaire ruimte hoger uitkomen. Een lagere reële loonvoet en een lager aantal uitkeringen zijn daar de oorzaak van. Indien de groei juist meer vanuit de productiviteit komt geldt het omgekeerde, de ruimte komt dan lager uit. Een hogere economische groei leidt logischerwijs tot meer ruimte, waarbij extra groei uit hoofde van werkgelegenheidsgroei het gunstigste effect op de budgettaire ruimte heeft.

Tabel 3.11 Gevoeligheidsanalyse budgettaire ruimte 2003–2006 (in miljarden)

Afwijkingen t.o.v. basisbeeld	Andere samenstelling ^a	¼% hogere groei productiviteit	¼% hogere groei werkgelegenheid
Effect op budgettaire ruimte	1¾	2¼	4

Bron: CPB document 003.

^a De arbeidsproductiviteitsgroei ligt jaarlijks ¼% lager en de werkgelegenheidsgroei ¼% hoger.

De praktijk heeft geleerd dat de diverse politieke wensen de financiële mogelijkheden vaak overstijgen. Het maken van keuzes zal daarom altijd nodig blijven. De overheid zal voortdurend de reikwijdte van de bestaande collectieve voorzieningen kritisch moeten bezien en afwegen tegen nieuwe beleidswensen. De verschillende verkenningen geven richtingen voor de institutionele vormgeving van het beleid voor een groot aantal terreinen. De beleidsrichtingen zullen voor een belangrijk deel institutioneel van aard zijn, maar zullen ook budgettaire consequenties hebben, zowel in opwaartse als in neerwaartse zin. Zoals gezegd is de beschikbare vrije ruimte beperkt. De verkenningen en het rapport van de IBO-arbeidsmarkt vragen om herprioriteringen.

De afgelopen kabinetten hebben aangetoond dat door herschikkingen de budgettaire ruimte voor nieuw beleid belangrijk vergroot kan worden. Op deze manier is meer geld beschikbaar gekomen voor de beleidsterreinen waar de prioriteiten liggen en is de samenstelling van de collectieve uitgaven verbeterd. De afgelopen twee kabinetten startten met een vrije budgettaire ruimte die vergelijkbaar is met de huidige berekeningen voor 2003–2006, maar hebben de ruimte bij de start van het kabinet vergroot met circa 20 respectievelijk 12 miljard (tabel 3.12). Nogmaals zij vermeld dat in de huidige ruimteberekening onderliggend al sprake is van een hogere groei van onder meer de zorg- en de onderwijsuitgaven ten opzichte van de ruimteberekeningen in het verleden.

Tabel 3.12 Totale budgettaire ruimte bij aanvang kabinetsperiode (in miljarden)

	1995–1998	1999–2002
Ruimtesom behoedzaam scenario	6	4¼
Herprioriteringen e.d.	16	8¾
Macro-economische effecten Regeerakkoord	3	3¾
Totaal ruimte	25	16¾

Bron: Regeerakkoord kabinet-Kok II, CPB en Ministerie van Financiën.

Om ook voor de aanpak van de beleidsopgaven waar een komend kabinet voor staat, voldoende budgettaire middelen vrij te spelen, is het van belang kritisch te bezien op welke terreinen de uitgavengroei beperkt kan worden. De reële uitgavengroei zoals deze bij ongewijzigd beleid wordt voorzien (tabel 3.9), kan hierbij aanknopingspunten bieden. Het vergroten van de efficiënte en de doelmatigheid in de collectieve sector kan ook de kwaliteit van de collectieve voorzieningen verbeteren zonder een beslag te leggen op de budgettaire ruimte.

Zoals aangegeven is beleid ter vergroting van het arbeidsaanbod kansrijk om de economische groei te bevorderen. Voor de budgettaire ruimte kan dit gunstige effecten hebben doordat het mes dan veelal aan twee kanten snijdt. De belasting- en premie-opbrengsten komen hoger uit en tegelijkertijd dalen de uitkeringslasten. Vooral het beperken van het beroep op de collectief gefinancierde regelingen voor inactieven kan aanzienlijke budgettaire effecten hebben. In hoeverre de vrije budgettaire ruimte wordt vergroot is afhankelijk van de kosten van participatiebevorderend beleid en hoe deze worden gefinancierd. Een modernisering van het arbeidsmarktbeleid (IBO-arbeidsmarktbeleid) is hierbij ook van belang.

Niet alleen aan de uitgavenkant maar ook aan de inkomstenkant van de begroting zijn herprioriteringen van belang. Het beperken van specifieke fiscale regelingen kan bijvoorbeeld ruimte bieden voor het verlagen van de tarieven. Door herprioriteringen kan het fiscale stelsel worden verbeterd, waarbij de wijze waarop collectieve middelen worden gegenereerd beter aansluit bij overige beleidsdoelstellingen op bijvoorbeeld het terrein van de arbeidsmarkt en het milieu.

3.7 Conclusies en aanbevelingen

Een duurzaam overschot biedt de mogelijkheid de combinatie van een op de vergrijzing gerichte schuldpolitiek, een verantwoorde lastenontwikkeling en het doorvoeren van kwaliteitsverbeteringen in de collectieve voorzieningen voort te zetten. Op deze terreinen liggen dan ook nog belangrijke beleidsopgaven. De blik van het financieel-economisch beleid kan zich dan blijvend richten op een duurzame en houdbare ontwikkeling van de collectieve financiën, de collectieve voorzieningen en de economie op langere termijn. Intergenerationele berekeningen van het CPB hebben, evenals studies van WRR en DNB, als robuuste uitkomst dat een solide financiering van de vergrijzing een volledige schuldreductie rond 2025 vergt. Juist ook de periode tot 2010 biedt, mede door de nog beperkte vergrijzing, goede mogelijkheden voor schuldreductie. Ook de onzekerheden ten aanzien van de levensverwachting en de aanzienlijke effecten van een extra groei van de zorguitgaven duiden op het belang van een duidelijke schuldreductie in de komende jaren. De Studiegroep beveelt aan in het Regeerakkoord uit te gaan van jaarlijkse overschotten van 1¼ à 1¾% BBP. Stortingen in het AOW-spaarfonds zijn hier een onderdeel van, waarbij overwogen kan worden extra stortingen te doen in het fonds.

Een duurzaam overschot biedt de mogelijkheid om de automatische stabilisatoren te laten werken en zodoende de intensiteit van conjuncturele fluctuaties te beperken. Een stabiele economische ontwikkeling geeft burgers meer zekerheden ten aanzien van werk en inkomen, is goed voor het vestigingsklimaat en kan de economische prestaties op termijn verbeteren. De Studiegroep beveelt aan in een volgende kabinetsperiode de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant volledig te laten werken.

Voor de periode 2003–2006 wordt, rekening houdend met het geleidelijk verdwijnen van conjuncturele spanningen, een economische groei van gemiddeld 2½% per jaar voorzien. Bij een beperkte voorzichtigheidsmarge van ¼% per jaar resulteert dan een voorzichtig trendmatig scenario van 2¼%. Dit is een situatie bij ongewijzigd beleid. Indien in het Regeerakkoord een groeibevorderend beleid wordt overeengekomen, net als in de voorgaande kabinetsperiodes, dan zou de groei in het Regeerakkoord op bijvoorbeeld 2½% uit kunnen komen. Uitgaande van 2¼% economische groei bedraagt de vrije budgettaire ruimte voor de komende kabinetsperiode 7 miljard. Hierbij is reeds rekening gehouden met een aanzienlijke stijging van de collectieve uitgaven, met name de zorguitgaven en de loonkosten. Het verleden heeft geleerd dat door middel van herprioriteringen en macro-economische effecten van het bevorderen van de economische groei de ruimte fors vergroot kan worden. Dit verdient navolging bij aanvang van de komende kabinetsperiode.

4.1 Inleiding

Het eerste kabinet Kok heeft een op meer trendmatige leest geschoeid begrotingsbeleid geïntroduceerd. Onder het tweede kabinet Kok is dit beleid met enige beperkte aanpassingen voortgezet. Hoofdpijnen van dit beleid zijn het hanteren van behoedzame uitgangspunten, het gebruik van vaste reële uitgavenkaders en concentratie van de hoofdbesluitvorming over de uitgaven op één moment in het jaar.

Het trendmatig begrotingsbeleid heeft zowel qua budgettaire uitkomsten als qua bestuurlijk proces geleid tot een verbetering ten opzichte van de voorgaande kabinetsperiodes¹. Budgettair gezien bleek het mogelijk om een aanzienlijke verbetering van het EMU-saldo samen te laten gaan met omvangrijke intensiveringen in maatschappelijke prioriteiten zoals zorg en onderwijs. Bestuurlijk gezien blijkt de hectiek gedurende het begrotingsproces minder dan in voorgaande kabinetsperiodes gebruikelijk was. Desalniettemin geven de ervaringen uit de huidige en vorige kabinetsperiode aanleiding om op onderdelen nader te kijken naar de gehanteerde begrotingsregels. Deze ervaringen hebben betrekking op de omvang en aanwending van de inkomstenmeevallers, de aanwending van uitgavenmeevallers en de nominale aanpassingen van het uitgavenkader. Met name in de laatste jaren van de huidige kabinetsperiode blijkt de omvang van de inkomstenmeevallers, ondanks de eveneens aanzienlijke uitgavenruimte, spanningen in het begrotingsproces op te leveren. De afspraak om deze meevallers (gegeven het huidige EMU-saldo) voor de helft aan te wenden voor extra lastenverlichting leidt tot een procyclisch beleid en wordt om die reden vanuit een economische invalshoek bekritiseerd. Vooralsnog is er door het kabinet dan ook voor gekozen om de beschikbare ruimte voor lastenverlichting niet volledig aan te wenden, maar ten dele te gebruiken voor schuldreductie. Wat betreft de uitgavenzijde van de begroting kan gewezen worden op de soms aanzienlijke fluctuaties van de budgettaire ruimte als gevolg van wijzigingen in de loon- en inflatieramingen. Vooral in het voorjaar van 1999 speelde dit een rol bij de begrotingsvoorbereiding. Als gevolg van ruilvoetmutaties bleek de budgettaire ruimte voor 2000 op basis van de Macro Economische Verkenning bijna 3 miljard groter dan bij het Centraal Economisch Plan nog werd verwacht. Verder kan worden geconstateerd dat additionele uitgavenruimte de laatste jaren geheel en vrijwel direct wordt ingezet voor nieuw beleid. De uitgavenkaders fungeren daarmee niet meer als plafonds waaronder de uitgaven moeten blijven, maar als op te vullen maxima. Het belang van besluitvormingsmomenten na het voorjaar is hierdoor toegenomen. Deze ontwikkeling in combinatie met het vroegtijdig inzetten van de uitgavenreserve heeft het inpassen van de ruilvoetgeenvaller die thans wordt voorzien voor 2002 bemoeilijkt.

De geschetste ervaringen, gecombineerd met nieuwe inzichten in budgettaire ontwikkelingen op lange termijn en een gewijzigde uitgangspositie, geven aanleiding om op een aantal onderdelen aanpassingen voor te stellen. De aanpassingen hebben betrekking op de mate van behoedzaamheid, de aanwending van inkomstenmeevallers, en de verwerking van actuele nominale ontwikkelingen in de uitgavenkaders (de deflatorsystematiek). In dit hoofdstuk wordt een aantal verschillende elementen van het gevoerde begrotingsbeleid besproken. Alhoewel daarbij aanbevelingen worden gedaan voor elk van de afzonderlijke elementen, moet worden benadrukt dat het begrotingsbeleid meer is dan

¹ Een meer uitgebreide beschrijving van de totstandkoming en vormgeving van dit beleid is gegeven in hoofdstuk 2 van dit rapport.

de som der delen. De samenhang moet dan ook niet uit het oog worden verloren.

4.2 Behoedzame economische uitgangspunten

Eén van de belangrijkste elementen van het trendmatige begrotingsbeleid is het hanteren van behoedzame uitgangspunten. In het negende rapport van de Studiegroep worden twee redenen aangevoerd waarom behoedzame uitgangspunten een essentieel onderdeel zijn van het trendmatige begrotingsbeleid. In de eerste plaats wordt door het hanteren van behoedzame uitgangspunten vermeden dat het EMU-saldo zich ongewenst ontwikkelt, met het oog op de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact. De tweede overweging is meer van bestuurlijke aard. Naarmate de behoedzame uitgangspunten dichterbij de verwachte groei liggen, neemt de kans op tegenvallers toe. Ervaringen uit het verleden wijzen uit dat beleidsreacties moeizamer tot stand komen bij tegenvallers dan bij meevallers. Een zekere mate van behoedzaamheid bevordert dus de rust en bestendigheid van het gevoerde budgettaire beleid.

De macro-economische uitgangspunten die zijn gehanteerd bij het opstellen van de budgettaire kaders in het Regeerakkoord van 1998 zijn gebaseerd op het behoedzame scenario van het CPB inclusief de effecten van de in het Regeerakkoord aangekondigde maatregelen. Voor de periode 1999–2002 betekende dit een gemiddelde economische groei van 2¼% per jaar. Voor het eerste jaar van de kabinetsperiode (1999) werd echter gerekend met de actuele MEV-raming die uitkwam op 3% groei. Omdat geen ramingen beschikbaar waren voor de afzonderlijke jaren, zijn de verschillen tussen de macro-economische ontwikkeling in het aanvangsjaar en de gemiddelden voor de gehele periode «afgeboekt» in de jaren 2000–2002, zodat voor elk van deze jaren een groei van 2% resulteerde. Bij dit «afboeken» is een uitzondering gemaakt voor de nominale contractloon- en prijsontwikkelingen.

Bij deze aanpak kunnen twee opmerkingen worden gemaakt. In de eerste plaats levert het construeren van ramingen voor de afzonderlijke jaren door af te boeken van de gemiddelde groei een tamelijk kunstmatig economisch beeld op. Het verdient dan ook aanbeveling om bij een volgend Regeerakkoord op voorhand ramingen te maken voor de afzonderlijke begrotingsjaren. Het moge duidelijk zijn dat de ramingsonzekerheid voor deze afzonderlijke ramingen groot is, maar desalniettemin moet worden verwacht dat dit een economisch meer gefundeerd beeld geeft dan de «afboekmethode» die in de huidige kabinetsperiode is gehanteerd. Uiteraard moet bij het opstellen van de definitieve uitgavenkaders worden uitgegaan van dezelfde mate van behoedzaamheid zoals gehanteerd is bij het opstellen van het Regeerakkoord, rekening houdend met de dan actuele raming voor het eerste begrotingsjaar van de kabinetsperiode.

In de tweede plaats kan worden opgemerkt dat het werken met een behoedzaam scenario niet impliceert dat de ramingen van alle onderliggende variabelen behoedzaam zijn. Gegeven de behoedzame economische groei en rekening houdend met de verwachte effecten van de belastingherziening werd voor de tweede helft van de kabinetsperiode een reële loondaling geraamd.

Dit was partieel vanuit budgettaire optiek geen behoedzame raming. De hogere reële loonstijging bij de huidige gunstige economische groeicijfers is overigens wel in lijn met de CPB-ramingen voor het gunstige scenario. Consequentie hiervan is dat de hoger dan verwachte economische groei

gepaard gaat met een hoger dan verwachte reële loonstijging die de budgettaire ruimte onder het uitgavenkader beperkt. Op zich hoeft dit overigens vanuit een oogpunt van automatische stabilisatie niet onwenselijk te zijn. In paragraaf 4.4 wordt verder ingegaan op de begrotings-technische consequenties van hoger dan verwachte reële loonstijgingen. Tegenover deze tegenvallers uit hoofde van een hogere reële loonstijging staan overigens rente- en werkloosheidsmeevallers die deze tegenvaller aanzienlijk overtreffen.

De feitelijke economische groei komt in deze kabinetsperiode naar verwachting uit op gemiddeld $3\frac{1}{2}\%$, $1\frac{1}{4}\%$ -punt hoger dan waarmee is gerekend in het Regeerakkoord. In het verlengde hiervan deden zich aanzienlijke budgettaire meevallers voor, zowel aan de uitgavenkant van de begroting (circa 14 miljard) als aan de inkomstenkant (circa 30 miljard). De huidige inzichten komen voor de meeste variabelen ongeveer overeen met het gunstige scenario zoals dat ten tijde van het Regeerakkoord is opgesteld¹. Vanwege een zeer forse stijging van consumptie en particuliere vermogens, komen de inkomstenmeevallers echter fors hoger uit dan in het gunstige scenario werd voorzien (30 miljard in plaats van circa 20 miljard).

Zoals beschreven in Hoofdstuk 3 van dit rapport adviseert de Studiegroep om voor de volgende kabinetsperiode uit te gaan van een voorzichtig trendmatig groeiscenario met $2\frac{1}{4}\%$ groei per jaar. Dit impliceert dat de voorzichtigheidsmarge van $\frac{1}{2}$ à $\frac{3}{4}\%$ -punt die werd gehanteerd in de huidige kabinetsperiode wordt verkleind tot $\frac{1}{4}\%$ -punt. De kans op een tegenvallende structurele economische ontwikkeling neemt daardoor toe van circa 10% tot 25% (conjuncturele schommelingen vergroten de onzekerheid). Deze grotere onzekerheid acht de Studiegroep evenwel verantwoord gegeven het huidige niveau van het EMU-saldo en de eerder genoemde doelstelling van een overschot van $1\frac{1}{4}\%$ à $1\frac{3}{4}\%$ BBP voor de volgende kabinetsperiode, in combinatie met het volledig laten werken van automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant van de begroting (zie ook paragraaf 4.5).

4.3 Uitgavenkaders

Een tweede hoofdbestanddeel van het trendmatig begrotingsbeleid vormen de vaste reële uitgavenkaders voor de kabinetsperiode. De netto uitgaven (bruto uitgaven verminderd met niet-belastingontvangsten) moeten in ieder geval binnen de voor de sectoren vastgestelde uitgavenkaders (of ijklijnen) blijven. Ze mogen ook onder de kaders uitkomen; de uitgavenkaders zijn plafonds.

Het uitgavenkader wordt bij de start van de kabinetsperiode opgesteld op basis van het scenario van het CPB en de budgettaire afspraken uit het Regeerakkoord. Anders dan soms wordt gedacht discrimineren de uitgavenkaders in deze fase niet tussen uitgavenintensiveringen, lastenverlichting en saldoverbetering. Bij Regeerakkoord kan de dan beschikbare ruimte vrij worden verdeeld over deze budgettaire doeleinden. De kaders worden pas opgesteld nadat de besluitvorming in het Regeerakkoord over de ontwikkeling van uitgaven heeft plaatsgevonden. Gedurende de kabinetsperiode is het echter niet toegestaan om de uitgavenkaders te overschrijden, ook niet als er sprake is van meevallers aan de inkomstenkant van de begroting. Anderzijds hoeven de uitgaven ook niet te worden verlaagd als er inkomstentegenvallers zijn. Meevallers aan de uitgavenkant van de begroting bieden wel ruimte voor uitgavenintensiveringen, zij

¹ Zie voor een vergelijking: Centraal Economisch Plan 2001, blz. 27.

het dat in de regels budgetdiscipline wel voorwaarden zijn gesteld (zie paragraaf 4.6).

In hoofdstuk 2 van dit rapport is uiteengezet waarom het gebruik van begrotingsnormen wenselijk is. Begrotingsnormen kunnen betrekking hebben op de uitgaven, de lastendruk of het begrotingssaldo. Het gebruik van uitgavenkaders in plaats van een norm voor het begrotingssaldo heeft als voordeel dat conjuncturele invloeden op de begroting afnemen. Met name de belastinginkomsten hebben de eigenschap om sterk te schommelen onder invloed van de economische ontwikkeling. Omdat de uitgavenontwikkeling bij het gebruik van een vast uitgavenkader niet afhankelijk is van belastingmee- en tegenvallers, wordt de hectiek in het begrotingsproces beperkt en resulteert een meer bestendige begroting.

In de afgelopen jaren, en met name in de aanloop naar de ontwerp-begroting 2002, is van verschillende kanten druk uitgeoefend om de uitgavenkaders los te laten en om inkomstenmeevallers aan te wenden voor het financieren van additionele uitgavenintensiveringen. Die druk was het gevolg van het feit dat op voorhand duidelijk was dat een aanzienlijke uitgavenimpuls voor met name zorg en onderwijs gewenst werd, terwijl op voorhand niet duidelijk was of onder de uitgavenkaders voldoende ruimte aanwezig was om deze wensen te financieren. Wel was bekend dat er waarschijnlijk sprake zou van aanzienlijke inkomstenmeevallers. De relatief forse omvang van de inkomstenmeevallers is het gevolg van de veronderstelde behoedzaamheid bij het Regeerakkoord en de gerealiseerde hoge economische groei in samenhang met de conjunctuurgevoeligheid van de inkomstenkant van de begroting. Bij een meevallende economische ontwikkeling reageren de belastinginkomsten relatief sterk. Dit geldt natuurlijk ook bij een tegenvallende economische groei. Zoals weergegeven in de Voorjaarsnota 2001 is het echter ook voor 2001 mogelijk gebleken om onder de uitgavenkaders een aanzienlijk ruimte vrij te spelen voor aanvullende intensiveringen (6,7 mld). Handhaving van de uitgavenkaders blijkt ook dit jaar samen te gaan met het realiseren van politieke wensen ten aanzien van maatschappelijke prioriteiten. Desalniettemin kan, gegeven de gememoreerde druk op de uitgavenkaders, de gedachte ontstaan dat de uitgavenkaders zelf eerder bijdragen aan bestuurlijke onrust dan dat ze de bestuurlijke rust vergroten. De Studiegroep is echter van mening dat spelregels voor de budgettaire besluitvorming noodzakelijk zijn en blijven (zie ook Hoofdstuk 2), en dat gegeven die noodzaak, het hanteren van vaste reële uitgavenkaders de bestuurlijke rust het meest ten goede komt. Het is zonder meer waar dat de uitgavenkaders onderwerp zijn van een soms hectische politieke discussie, maar deze discussie is onvermijdelijk bij budgettaire besluitvorming waar het gaat om de verdeling van schaarse middelen. Alternatieven voor de vaste uitgavenkaders, bijvoorbeeld in de vorm van saldonormering of een normering waarbij inkomstenmeevallers kunnen worden aangewend voor aanvullende uitgaven (feitelijk ook een saldonormering), leiden tot een sterk fluctuerende ruimte voor uitgaven en vergroten daarmee de bestuurlijke onrust. De Studiegroep is dan ook van mening dat normering van budgettaire besluitvorming op basis van vaste reële uitgavenkaders voor de budgetdisciplinesectoren ook voor de komende kabinetsperiode wenselijk blijft.

Box 4.1 Budgettaire beheersing in een vraaggestuurd zorgstelsel

Ten aanzien van het budgettaire kader voor de zorgsector wil de Studiegroep het volgende ter overweging meegeven. Op dit moment grijpt het Budgettair Kader Zorg voor bij de uitgaven aan zorg en bij de budgetten van de zorgaanbieders. Handhaving van de uitgavendisCIPLINE leidt van tijd tot tijd tot direct overheidsingrijpen in tarieven en budgetten. Dit heeft de laatste jaren allengs meer spanning opgeroepen met het beleid in de zorgsector dat erop is gericht om de huidige centrale aanbesteding om te vormen in een decentrale vraaggerichte sturing.

In het decentrale sturingsmodel dat de afgelopen jaren geleidelijk is ontwikkeld is een sleutelrol weggelegd voor risicodragende, concurrerende verzekeraars, waarbij op termijn een belangrijk deel van de zorgregie aan hen wordt toevertrouwd. Een en ander heeft consequenties voor hoe de overheid haar verantwoordelijkheden ten opzichte van de zorgsector moet invullen. Het overheidsingrijpen zal minder dan nu het geval is bij het aanbod kunnen plaatsvinden, en bovendien minder op detailniveau.

De Studiegroep merkt in dit verband op dat ook in een vraaggestuurd zorgstelsel beheersing van de zorguitgaven, voor zover deze collectief gefinancierd worden, noodzakelijk blijft. Te hoge collectieve lasten werken immers verstorend op de economie en de werkgelegenheid en beperken de bestedingsvrijheid voor burgers en bedrijven. De definitie van collectieve lasten luidt als volgt: «Een collectieve last is een in Nederland door de overheid opgelegde verplichte betaling aan een overheid waar géén concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie tegenover staat of waarbij het gaat om een eigen bijdrage voor een voorziening waarvan het gebruik verplicht is¹». Voor zover in een vraaggestuurd stelsel de zorgpremies betrekking hebben op een verplichte verzekering waarvan de dekking door de overheid wordt bepaald en waarbij de relatie tussen de betaalde premie en de individuele tegenprestatie beperkt is (bijvoorbeeld als gevolg van risicosolidariteit in het stelsel), moeten deze derhalve tot de collectieve lasten worden gerekend. Of de premies nominaal dan wel procentueel zijn is in dit opzicht niet van belang.

Hoe een budgettair kader voor de zorg in een vraaggestuurd stelsel er technisch precies uitziet en welke spelregels er voor het handhaven van dat kader worden gehanteerd, behoeft – ook voor een overgangperiode – nadere uitwerking. Logische instrumenten voor het handhaven van het kader zijn wijzigingen in de aanspraken, eigen betalingen, en wijzigingen in de structuur van het stelsel. Van invloed op de nadere uitwerking van kostenbeheersing is ook de visie op de toekomst van het zorgstelsel die het kabinet voor deze zomer aan de Tweede Kamer heeft toegezegd.

4.4 Deflatorsystematiek en uitgavenreserve

De uitgavenkaders zijn gedefinieerd in reële termen. Dat betekent dat jaarlijks rekening wordt gehouden met de dan actuele inzichten in de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands product (pBBP). Feitelijk zijn drie stappen relevant bij het vaststellen van de hoogte van het uitgavenkader.

1. Bij het opstellen van het Regeerakkoord wordt voor de kabinetsperiode de nominale ontwikkeling van de uitgaven geraamd. Daarbij wordt rekening gehouden met voorgenomen beleidsintensiveringen, ombuigingen en actuele inzichten in de volumeontwikkeling van de collectieve uitgaven. Tevens wordt gerekend met ramingen van de voor de budgetdisciplinesectoren relevante loon- en prijsontwikkelingen (uitgaande van een behoedzaam economisch scenario). Dit levert een nominale raming op van de collectieve uitgaven.
2. Deze nominale raming wordt vervolgens omgezet in een reële

¹ Bron: Naar een trendmatig begrotingsbeleid; Negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, 1993, blz. 63.

- uitgavenijklijn door de nominale bedragen te defleren met de voor die kabinetsperiode geldende verwachtingen ten aanzien van de pBBP.
3. Tenslotte wordt in de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering de reële uitgavenijklijn jaarlijks opgehoogd tot een nominale ijklijn op basis van de dan actuele inzichten in de ontwikkeling van de pBBP.

Deze systematiek heeft als gevolg dat de nominale aanpassing van het kader gedurende de kabinetsperiode kan afwijken van de gebudgetteerde loon- en prijsontwikkeling voor de drie budgetdisciplinesectoren. Indien dat het geval is, zal er sprake zijn van ruilvoetmutaties die leiden tot een vergroting of verkrapting van de ruimte onder het uitgavenkader. Relevant is dat het gaat om verschillen ten opzichte van de ramingen bij Regeerakkoord. Eventuele relatieve prijsdalingen of -stijgingen die al voorzien waren bij Regeerakkoord zijn immers al in de reële kaders verwerkt (zie stap 1 in de voorgaande alinea). Met andere woorden: een nominale loonstijging in de collectieve sector die hoger is dan de stijging van de pBBP hoeft op zich niet tot ruilvoetverliezen te leiden. Dat is alleen het geval indien de reële loonstijging (t.o.v. de pBBP) groter is dan bij het Regeerakkoord werd geraamd.

In het tiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte is expliciet aandacht besteed aan dit gegeven. De aanbeveling was toen om de systematiek op hoofdlijnen te continueren. Wel werd aanbevolen om bijstellingen van het uitgavenkader uit hoofde van mutaties in de deflator (de pBBP) als gevolg van ramingsbijstellingen zoveel mogelijk te beperken¹. Tevens werd aanbevolen om extra ruimte die ontstond als gevolg van ruilvoetwinsten te reserveren totdat meer zekerheid zou bestaan over de daadwerkelijke materialisatie ervan. In de Miljoenennota 1999 werd hieraan toegevoegd dat ruilvoetverliezen niet specifiek binnen één sector hoeven te worden gecompenseerd. Verder werd een zogenaamde uitgavenreserve van in totaal 1 miljard gulden geïntroduceerd die mede op basis van eventueel optredende ruilvoetverliezen kan worden toebedeeld aan één of meerdere budgetdisciplinesectoren.

¹ Concreet werd geadviseerd om de nacalculatie van de pBBP bij het verschijnen van de Nationale Rekeningen voor het jaar t-1 (in de zomer van jaar t) niet langer door te laten werken in het uitgavenkader.

² Omdat de loon- en prijsbijstelling voor een begrotingsjaar definitief wordt vastgesteld op basis van de stand CEP t zijn de ruilvoetmutaties weergegeven tot die stand, conform de regels nacalculatie voor de sector Rijk. Een uitzondering is gemaakt voor 1999 omdat voor dat jaar de loon- en prijsbijstelling is vastgesteld op basis van de stand K-MEV. De gebudgetteerde loon- en prijsbijstelling is benaderd door het gewogen gemiddelde van de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen en de contractloonstijging in de marktsector. Opgemerkt moet worden dat aldus een bestuurlijke invalshoek is gehanteerd. Tevens wordt opgemerkt dat is geabstraheerd van specifieke regels nacalculatie voor de sectoren SZA en Zorg. Mutaties in de relevante loon- en prijsontwikkelingen ten opzichte van het CEP-beeld voor jaar t leiden weliswaar niet direct tot een beperking van de ruimte onder het kader maar kunnen op langere termijn nog wel van invloed zijn op de prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven. Het CPB heeft ruilvoetmutaties berekend met een meer economische invalshoek waarbij rekening wordt gehouden met prijsontwikkelingen op langere termijn. Het aldus berekende ruilvoetverlies komt voor de periode 1995–2002 uit op 6¼ miljard in plaats van de 6 miljard uit tabel 4.1.

In tabel 4.1 is weergegeven hoe de cumulatieve ruilvoetmutaties zich hebben ontwikkeld onder het eerste en tweede kabinet Kok. De weergegeven ruilvoetmutaties zijn berekend door een vergelijking te maken tussen de relatieve prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven (dat wil zeggen de prijs van collectieve uitgaven rekening houdend met relevante loon- en prijsstijgingen ten opzichte van de prijsontwikkeling van het BBP) bij Regeerakkoord en zoals die uiteindelijk in de begroting zijn verwerkt. Daarbij is rekening gehouden met de regels nacalculatie zoals die onder het eerste respectievelijk tweede kabinet Kok golden. Feitelijk geeft de aldus berekende ruilvoetmutatie een indicatie in hoeverre de in de begroting verwerkte loon- en prijsbijstelling leidt tot meer of minder ruimte onder het kader².

Tabel 4.1 Totale ruilvoetmutatie (cumulatief, in miljarden)

	1995	1996	1997	1998		1999	2000	2001	2002
CEP95	- 0,9	- 1,3			CEP99	- 0,2	- 3,0		
MEV96		- 1,6			KMEV00	0,7	- 1,0		
CEP96		0,3	1,0		MEV00		- 0,2		
MEV97			- 0,9		CEP00		0,4	0,1	
CEP97			- 0,7	- 2,2	KMEV01			0,8	
MEV97				- 1,3	MEV01			- 0,3	
CEP98				- 3,7	CEP01			2,0	- 2,3 ^a
MAX-MIN	n.v.t.	1,9	1,9	2,4	MAX-MIN	0,9	3,4	2,3	n.v.t.

Bron: Ministerie van Financiën.

^a Voorlopig resultaat op basis van CEP 2001. Cijfer kan nog wijzigen tot en met CEP 2002.

Uit de tabel kunnen twee ontwikkelingen worden afgelezen:

1. Onder het eerste en onder het tweede kabinet Kok was sprake van een cumulatief ruilvoetverlies van 3¾ miljard respectievelijk 2¼ miljard.
2. Tussen de afzonderlijke begrotingsjaren en tussen de verschillende begrotingsmomenten zijn er forse schommelingen opgetreden. Zo slaat de ruilvoetwinst tot en met 2001 van 2 miljard om in een verlies van 2¼ miljard tot en met 2002 (stand CEP 2001). Tot en met 2000 werd in eerste instantie een ruilvoetverlies geraamd van 3 miljard. Uiteindelijk werd een ruilvoetwinst van ½ miljard gerealiseerd.

Wat betreft de cumulatieve omvang van de ruilvoetmutaties kan het volgende worden opgemerkt. De ruilvoetverliezen onder het eerste kabinet Kok, en de verwachting dat deze ook zouden optreden onder het tweede kabinet Kok, waren mede de aanleiding voor de introductie van een uitgavenreserve van 1 miljard in het Regeerakkoord van 1998. Deze uitgavenreserve blijkt bijna de helft van het nu geraamde ruilvoetverlies op te kunnen vangen. Het resterende deel van het ruilvoetverlies (1¼ miljard) is beperkt indien wordt bedacht dat de meevallers bij de werkloosheids- en rente-uitgaven tot en met 2001 circa 3 miljard respectievelijk circa 4¼ miljard bedroegen. Ombuigingen uit hoofde van ruilvoetverliezen zijn dan ook niet nodig gebleken. Wel kan worden geconstateerd dat de fluctuaties van het kader en de optredende ruilvoetmutaties tussen de begrotingsjaren en tussen de verschillende ramingsmomenten aanleiding hebben gegeven tot de nodige bestuurlijke onrust. Niet zozeer de cumulatieve omvang van de ruilvoetmutaties maar meer de volatiliteit ervan kan reden zijn voor aanpassing van de systematiek.

Het voorgaande overwegende beveelt de Studiegroep aan om de systematiek van reële uitgavenkaders op hoofdlijnen te continueren, maar om de deflator waarmee het uitgavenkader wordt opgehoogd aan te passen. De Studiegroep stelt voor om te kiezen voor een deflator die minder volatiel is en daardoor minder aanleiding geeft tot bestuurlijke onrust. Een ander belangrijk uitgangspunt is dat een systematiek waarbij de feitelijke loon- en prijsstijging wordt gecompenseerd of waarbij de hoogte van de deflator direct beïnvloed kan worden door de verschillende sectoren, onwenselijk wordt geacht. Gegeven deze uitgangspunten heeft de Studiegroep de voor- en nadelen van verschillende alternatieven in vergelijking met de huidige systematiek in kaart gebracht. Daarbij is concreet gekeken naar een deflator op basis van de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen en een systeem waarbij per budgetdiscipline sector een eigen deflator wordt vastgesteld op basis van de aandelen van de loon- en prijsgevoelige uitgaven in die sector¹. Daarnaast is gekeken naar tussenvarianten zoals een systeem waarbij de ruilvoetmutaties die

¹ Deze laatste variant is eerder ook door anderen beschreven. Zie bijvoorbeeld: Donders, Van Ewijk, en Reininga, Het begrotingsbeleid en de reële uitgavenkaders, Openbare uitgaven, 1999, nr. 3.

worden verwerkt in het kader worden gemaximeerd en een variant waarbij voor de afzonderlijke budgetdisciplinesectoren een andere deflator wordt gehanteerd dan voor het totale uitgavenkader (een «schillenbenadering», waarbij ruilvoetmutaties niet direct leiden tot een aanpassing van de ruimte per budgetdiscipline-sector, maar door de Ministerraad per besluitvormingsmoment worden verdeeld over de sectoren). Bij de beoordeling van deze alternatieven heeft de Studiegroep gebruik gemaakt van de volgende criteria: budgettaire beheersbaarheid, bestuurlijke rust, effect op volume collectieve uitgaven, conjuncturele stabilisatie, en transparantie.

Op basis van een vergelijking van de geschetste alternatieven is de Studiegroep van mening dat een deflator op basis van de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen de voorkeur heeft. Het verschil met de huidige deflator (de pBBP) is de ontwikkeling van de import- en exportprijzen die met relatief forse onzekerheden omgeven is en tamelijk volatiel blijkt. Bij toepassing van een deflator op basis van de prijsontwikkeling nationale bestedingen zijn schommelingen van de import- en exportprijzen niet direct van invloed meer op het uitgavenkader (op lange termijn werken import- en exportprijzen uiteraard wel door op de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen). Een analyse van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren wijst uit dat daardoor niet zozeer de volatiliteit tussen de begrotingsjaren afneemt, maar dat de schommelingen binnen een begrotingsjaar (tussen de ramingsmomenten) wel afnemen.

Voor de goede orde zij overigens opgemerkt dat de keuze voor deze (of een andere) alternatieve deflator geen enkel effect heeft op de budgettaire ruimte die beschikbaar is bij het opstellen van het Regeerakkoord. Het effect van een andere deflator is uitsluitend merkbaar indien gedurende de kabinetsperiode de nominale ontwikkelingen (prijzen en lonen) afwijken van de ramingen bij Regeerakkoord.

Ten opzichte van de andere genoemde alternatieven heeft een deflator op basis van de prijsontwikkeling nationale bestedingen voordelen ten aanzien van de transparantie, de budgettaire beheersbaarheid en de conjuncturele stabilisatie. Omdat wordt uitgegaan van één enkele deflator voor alle kaders is de transparantie aanmerkelijk groter dan bij varianten waarbij wordt uitgegaan van verschillende deflatoren per kader. De ontwikkeling van de prijs van de nationale bestedingen wordt periodiek door het CPB geraamd en gepubliceerd en kan eenvoudig worden gebruikt bij het opstellen en aanpassen van de uitgavenkaders. Bij de alternatieven lijkt discussie over de precieze samenstelling van de deflator onvermijdelijk hetgeen ten koste gaat van de bestuurlijke rust en tevens budgettaire risico's in zich draagt. Ten opzichte van een deflator op basis van de sectorspecifieke aandelen van de loon- en prijsgevoelige uitgaven neemt bovendien de kans af op ontsprende overheidsfinanciën in termen van een ongewenste ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote indien de prijsstijging van de collectieve uitgaven boven de prijsstijging van het BBP ligt. Daarnaast bestaat er een relatief sterkere prikkel voor de budgetdisciplinesectoren om de loon- en prijsontwikkeling in de hand te houden. Wel is het zo dat bij gebruik van een deflator die gelijk is aan de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen ruilvoetmutaties kunnen blijven voorkomen. Daarbij kan worden opgemerkt dat de kans op ruilvoetverliezen groter lijkt bij een hoger dan verwachte economische groei. De ruilvoetverliezen compenseren dan ten dele de meevallers elders. Hierdoor wordt een zekere mate van conjuncturele stabilisatie bereikt. Dit voordeel hebben alternatieven waarbij rekening

wordt gehouden met de contractloonstijging en het aandeel van de loongevoelige uitgaven niet (de huidige deflator op basis van de pBBP dus wel).

Voorts merkt de Studiegroep op dat er een samenhang bestaat tussen de mate van behoedzaamheid en de verwachte omvang van ruilvoetmutaties. Zoals beschreven adviseert de Studiegroep om uit te gaan van een voorzichtig trendmatig scenario. Dit betekent dat het verschil tussen de uitgangspunten voor de Regeerakkoordberekeningen en de geraamde trendmatige groei kleiner is dan onder het eerste en tweede kabinet Kok. Cumulatieve ruilvoetmutaties zullen ook bij de overgang naar een deflator op basis van de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen kunnen voorkomen, maar gegeven de beperkte behoedzaamheid zal de omvang daarvan naar verwachting kleiner zijn. Wel kunnen de berekende ruilvoetmutaties van jaar op jaar nog substantieel fluctueren. De bestuurlijke onrust die hiervan het gevolg is wordt mede beperkt door het gegeven dat dergelijke mutaties vanwege hun macro-economische karakter niet specifiek binnen de afzonderlijke budgetdiscipline sectoren hoeven te worden gecompenseerd. In de huidige berekeningen is bovendien uitgegaan van een reële contractloonstijging van 1½% per jaar (voor de huidige kabinetsperiode was dat ½% exclusief de effecten van het Regeerakkoord).

In dit verband kan verder gewezen worden op de omvang en fasering van de uitgavenreserve. Onder het tweede kabinet Kok bedroeg deze in totaal 1 miljard (¼ miljard voor elk begrotingsjaar). De Studiegroep adviseert om deze reserve in de volgende kabinetsperiode te handhaven. Alhoewel bij een minder behoedzaam scenario de kans op forse ruilvoetverliezen kleiner is, kan het optreden ervan niet worden uitgesloten. Ook het mogelijk optreden van andere macro-economische tegenvallers (zoals ten aanzien van werkloosheid en rente) geven aanleiding om een deel van de ruimte bij de start van het Regeerakkoord te reserveren voor een uitgavenreserve. Bij de verdeling van deze reserve over de begrotingsjaren moet worden bedacht dat de onzekerheden ten opzichte van de raming bij het Regeerakkoord het grootst zijn voor de laatste jaren van de kabinetsperiode. Uit dien hoofde verdient het aanbeveling de reserve met name voor de tweede helft van de kabinetsperiode in te zetten. Extra ruimte voor additionele uitgaven kan gedurende de kabinetsperiode los van automatisch vrijvallende ruimte uiteraard ook via herschikkingen gevonden worden.

4.5 Inkomstenijklatten en automatische stabilisatie

Onder het eerste kabinet Kok was het gebruikelijk om van jaar op jaar te bezien hoe groot de ruimte voor additionele lastenverlichting was. Daarbij werd rekening gehouden met eventuele belastingmeevallers, de exploitatiesaldi en de vermogensposities van de sociale fondsen, en het koopkrachtbeeld. In zijn negende rapport stelde de Studiegroep dat mee- of tegenvallende belastingopbrengsten in beginsel geen beleidsreactie zouden vereisen. Meevallers zouden ten gunste van het financieringstekort komen en tegenvallers zouden het tekort belasten.

In het Regeerakkoord van het tweede kabinet Kok is het tot dan toe toegepaste begrotingsbeleid aangepast in die zin dat een expliciete afspraak werd gemaakt over de aanwending van eventuele inkomstenmeevallers waarbij een deel van de meevallers op voorhand werd gereserveerd voor additionele lastenverlichting. In de Miljoenennota 1999

zijn de afspraken omtrent de behandeling van inkomstenmee- en tegenvallers nader uitgewerkt. Tevens zijn zogenaamde inkomstenijklatten opgesteld waarmee kon worden vastgesteld in welke mate er sprake zou zijn van eventuele inkomstenmee- of tegenvallers. Omdat onder de huidige begrotingsregels inkomstenmee- en tegenvallers niet voor 100% ten gunste of ten laste van het EMU-saldo komen, werken de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant van de begroting slechts gedeeltelijk. Inkomstenmeevallers zouden, conform de mee- en tegenvallerformule voor de inkomsten in de huidige kabinetsperiode (uitgaande van de actuele stand van het EMU-saldo), evenredig verdeeld kunnen worden over saldoverbetering en additionele lastenverlichting. Dat zou betekenen dat automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant van de begroting voor de helft werken. Indien de ruimte voor additionele lastenverlichting niet volledig wordt aangewend (en dus een groter deel van de inkomstenmeevallers wordt gebruikt voor saldoverbetering), wordt de feitelijke werking van automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant versterkt.

In Hoofdstuk 3 van dit rapport is aangegeven dat de Studiegroep van mening is dat vanuit economisch oogpunt een volledige werking van automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant van de begroting wenselijk is. Met het bereiken van een begrotingsoverschot wordt een volledig vrije werking van de automatische stabilisatoren beter mogelijk. Conjuncturele tegenvallers kunnen in het saldo worden opgevangen zonder dat een te groot risico wordt gelopen in een situatie te geraken van aanhoudende tekorten of zelfs een dreigende schending van het EMU-plafond van 3% tekort. De Studiegroep heeft in voorgaande rapporten al aangegeven dat voor het voeren van een stabiel economisch en budgettair beleid het van belang is de automatische stabilisatoren vrijelijk te laten werken rond een trendmatig bepaald begrotingssaldo. Door alle inkomstenmee- en tegenvallers in het saldo te laten lopen wordt een procyclisch beleid vermeden en een stabiele economische ontwikkeling bevorderd. Het lastenbeleid wordt daarbij bestendiger doordat wordt voorkomen dat lastenverlichtende maatregelen die zijn ingevoerd in een opgaande conjunctuur bij een neergaande economische ontwikkeling weer moeten worden teruggedraaid. Het advies van de Studiegroep om de automatische stabilisatoren volledig te laten werken wordt gedeeld door de SER, de Europese Commissie, de OESO en het IMF.

Consequentie van de keuze om automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant van de begroting volledig te laten werken is dat het opstellen van inkomstenijklatten bij het Regeerakkoord en het jaarlijks toetsen aan deze ijklatten in de Miljoenennota achterwege kan blijven. Omdat eventueel optredende mee- en tegenvallers in beginsel geen beleidsreactie vereisen, is het niet meer nodig om de omvang ervan vast te stellen. Consequentie is ook dat het bedrag dat men vrij wil maken voor lastenverlichtende maatregelen geheel bij het opstellen van het Regeerakkoord moet worden ingepast. Tijdens de kabinetsperiode zal geen additionele ruimte voor lastenverlichting beschikbaar komen. Keerzijde is dat bij een tegenvallende economie de omvang van de lastenverlichting niet hoeft te worden beperkt. Overigens kunnen lastenverschuivingen binnen het fiscale stelsel gedurende de kabinetsperiode wel de nodige ruimte voor gewenste fiscale maatregelen verschaffen (bijvoorbeeld tariefsverlaging gefinancierd door grondslagverbreding). Bijkomend voordeel van deze gang van zaken is dat de aandrang om langs de weg van belastinguitgaven de druk op het uitgavenkader te verminderen, zal afnemen. Additionele belastinguitgaven zullen immers moeten worden

afgewogen tegen andere lastenverlichtende maatregelen die gefinancierd moeten worden uit de gereserveerde ruimte voor lastenverlichting. Een dergelijke meer integrale afweging kan de doelmatigheid van het fiscale beleid ten goede komen.

De mate van voorzichtigheid in het gehanteerde economische scenario in het Regeerakkoord is in belangrijke mate bepalend voor de kans dat tijdens de uitvoering van het Regeerakkoord macro-economische mee- of tegenvallers zullen optreden. Voor de saldo-ontwikkeling geldt dat bij de combinatie van het vrijelijk laten werken van de stabilisatoren en het hanteren van voorzichtige economische uitgangspunten een meevallende ontwikkeling waarschijnlijker is dan een tegenvallende ontwikkeling (zie paragraaf 3.5). Als de groei gemiddeld $\frac{1}{4}\%$ -punt hoger uitkomt ten opzichte van de Regeerakkoord-veronderstelling zal, uitgaande van een constante progressiefactor van 1, het EMU-saldo circa 0,4% BBP verbeteren.

Zeer forse afwijkingen van het begrotingssaldo ten opzichte van het Regeerakkoord-tijdpad kunnen erop wijzen dat naast een conjuncturele groeiafwijking ook sprake is van een gewijzigde onderliggende structurele groei. De Studiegroep is van mening dat dergelijke situaties aanleiding kunnen geven om over de behandeling van verdere inkomstenmee- of tegenvallers een nadere afweging te maken. Daarbij dienen signaalwaarden te worden gehanteerd die voldoende ruimte bieden om de automatische stabilisatoren bij een normaal conjunctuurverloop, ook gedurende de pieken en dalen van een conjunctuur, te laten werken. Ook voor de bestuurlijke rust is het daarbij van belang dat dergelijke signaalwaarden niet bij reguliere fluctuaties van het saldo worden bereikt. De Studiegroep adviseert om, uitgaande van een overschot van $1\frac{1}{4}$ à $1\frac{3}{4}\%$ BBP in het Regeerakkoord, signaalwaarden te stellen op een begrotingsoverschot van 3% BBP respectievelijk op het ontstaan van een begrotingstekort. Binnen deze bandbreedte kunnen de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant dan volledig werken.

De Studiegroep is van mening dat de voorgestelde signaalwaarden, een begrotingsoverschot van 3% BBP respectievelijk het ontstaan van een begrotingstekort, enerzijds voldoende ruimte bieden om de automatische stabilisatoren bij een normaal conjunctuurverloop over de hele cyclus te laten werken en daarmee de nagestreefde bestuurlijke rust te handhaven en anderzijds zodanig zijn gekozen dat een duidelijk afwijkende structurele groei ook daadwerkelijk wordt onderkend. Volgens het CPB bedraagt, uitgaande van een normaal verdeelde conjuncturele afwijking van het BBP-niveau, de standaardafwijking van de conjuncturele component in het BBP niveau circa 1,35% BBP. Dit betekent dat bij hantering van een gebruikelijke betrouwbaarheidsmarge van twee keer de standaardafwijking (95%), uitgaande van een collectieve lastendruk van circa 40% en een sluitend uitgavenkader, een betrouwbaarheidsinterval voor conjuncturele fluctuaties in het EMU-saldo van ruim 1% BBP op of onder de nagestreefde waarde resulteert¹. Naast dit conjuncturele risico zijn er ook andere specifieke budgettaire risico's (bijvoorbeeld een afwijkende progressiefactor voor de inkomsten). Deze risico's blijven, afhankelijk van de veronderstelde onderlinge correlatie, beperkt tot circa $\frac{1}{2}\%$ BBP. Abstraherend van algemene ramingsrisico's kan derhalve een fluctuatiemarge van circa $1\frac{1}{2}\%$ BBP voor het EMU-saldo worden bepaald. Binnen die bandbreedte is het aannemelijk dat fluctuaties van het saldo voornamelijk conjunctureel van aard zijn. Volledige automatische stabilisatie is dan wenselijk. Indien het EMU-saldo meer dan $1\frac{1}{2}\%$ BBP (opwaarts dan

¹ Bron: Tiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, 1997, blz. 54–55.

wel neerwaarts) afwijkt van het nagestreefde saldo, dan is dit een aanwijzing dat de structurele economische groei afwijkt van het niveau dat bij Regeerakkoord is geraamd.

Op grond van fluctuaties van het EMU-saldo in recente jaren kan overigens worden geconstateerd dat afwijkingen van 1½% BBP niet uitgesloten zijn. Zo bedroeg de gemiddelde afwijking tussen de raming van het EMU-saldo in de ontwerpbegroting en de feitelijke realisatie vanaf 1994 circa 1½% BBP (waarbij naast conjuncturele effecten ook structurele en specifieke effecten een rol speelden). Een smallere bandbreedte dan hier wordt voorgesteld zou, mede gegeven de schommelingen van het saldo in het verleden, de nagestreefde bestuurlijke rust schaden. Het bovenstaande overwegende is de Studiegroep van mening dat de hier voorgestelde signaalwaarden – een overschot van 3% BBP respectievelijk het ontstaan van een tekort voldoende ruimte bieden voor een nadere afweging bij een structureel afwijkende ontwikkeling, zonder dat dit ten koste gaat van de economisch wenselijke automatische stabilisatie en de bestuurlijk noodzakelijke rust in het begrotingsproces. De beleidsreactie bij het passeren van de signaalwaarden dient afhankelijk te zijn van de dan te maken analyse. Als bijvoorbeeld bij het ontstaan van een overschot van meer dan 3% BBP uit de analyse zou blijken dat louter conjuncturele factoren daar de oorzaak van zijn, verdient het aanbeveling de werking van de automische stabilisatoren volledig te continueren.

4.6 Regels budgetdiscipline en begrotingsproces

In de regels budgetdiscipline (zoals opgenomen in bijlage 14 van de Miljoenennota 1999) zijn de afspraken betreffende de normering van de collectieve uitgaven nader uitgewerkt. Deze regels zijn belangrijk omdat ze bijdragen aan het feitelijk realiseren van de budgettaire afspraken uit het Regeerakkoord en omdat ze tussentijdse discussie over interpretatie van begrotingsnormen voorkomen.

Bij de start van het tweede kabinet Kok zijn de regels budgetdiscipline op een beperkt aantal punten aangepast ten opzichte van de regels die golden onder het eerste kabinet Kok. Deze wijzigingen hadden onder meer betrekking op de periode gedurende welke de budgetdisciplinekaders worden aangepast op basis van de nominale component van het BBP (het afschaffen van de nacalculatie pBBP over oude jaren) en op het reserveren van ruilvoetwinsten. Het doel van het afschaffen van de nacalculatie pBBP voor oude jaren was fluctuaties van het budgettaire kader en de beschikbare budgettaire ruimte na afronding van het hoofdbesluitvormingsmoment te beperken. Op basis van realisaties onder het eerste en tweede kabinet Kok constateert de Studiegroep dat het afschaffen van de nacalculatie heeft bijgedragen aan een beperking van tussentijdse fluctuaties van de ruimte onder het kader, zij het dat voor het trekken van definitieve conclusies nog te weinig realisatiegegevens beschikbaar zijn. De Studiegroep adviseert om de gehanteerde systematiek te handhaven.

Zoals beschreven in paragraaf 4.3 zijn de uitgavenkaders plafonds waaronder de uitgaven dienen te blijven. In de praktijk van de afgelopen jaren blijken de uitgavenkaders echter vooral te dienen als op te vullen maxima. De ruimte onder het kader, die als gevolg van de sterk meevalende economische groei fors was, is veelal direct ingezet voor het plegen van additionele beleidsintensivering. In het tiende rapport van de Studiegroep is ook al aandacht besteed aan dit verschijnsel. Conclusie was toen dat de uitgavenbeheersing er niet mee is gediend indien per

saldo meevallers in de uitgaven «automatisch» zouden worden aangewend voor uitgavenverhogingen. Uitgavenintensivering vereisen immers een veel sterkere rechtvaardiging dan louter het aanwezig zijn van ruimte onder de uitgavenkaders. De Studiegroep wil nogmaals benadrukken dat deze constatering onverminderd van toepassing is. Indien bij economische voorspoed uitgavenmeevallers worden ingezet voor additioneel beleid, neemt de kans toe dat bij economische tegenspoed hiervoor moet worden omgebogen. Dit komt de bestendigheid van het budgettaire beleid en de bestuurlijke rust niet ten goede. Ook dit gegeven pleit ervoor om conjunctureel bepaalde uitgavenmeevallers niet «automatisch» in te zetten voor uitgavenintensivering. Dit zou ook in lijn zijn met de afspraak uit de Miljoenennota 1999 dat «eventuele meevallers als gevolg van een gunstiger macro-economische ontwikkeling (zoals lagere rente-uitgaven en een lager volume in de sociale zekerheid) in de komende jaren worden gereserveerd totdat duidelijk is of deze nodig zijn om (in latere jaren) eventuele ruilvoetverliezen te compenseren.»¹

Wat betreft het begrotingsproces kan worden opgemerkt dat mede als gevolg van het direct aanwenden van meevallers onder het uitgavenkader het belang van de andere besluitvormingsmomenten, naast het hoofd-besluitvormingsmoment in het voorjaar, is toegenomen. De Studiegroep is van mening dat het aanbeveling verdient om de budgettaire besluitvorming zoveel mogelijk in het voorjaar te concentreren. Het concentreren van de besluitvorming in het voorjaar maakt het mogelijk om de begrotingen in relatieve rust af te ronden. Dit komt de kwaliteit van de besluitvorming en de stabiliteit van de besluiten ten goede.

De Studiegroep is voorts van mening dat er aanleiding is om besluitvorming over de inkomstenkant van de begroting eveneens zoveel mogelijk in het voorjaar te concentreren. Het uitgangspunt van de in beginsel constante tarieven voor de premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen (zie paragraaf 5.2), brengt met zich mee dat het koopkrachtbeeld meer dan in het verleden reeds in het voorjaar voorspeld kan worden. Wijzigingen van het koopkrachtbeeld na het voorjaar zijn vooral nog het gevolg van aanpassing van de loon- en inflatieramingen. Aanpassing van deze ramingen beïnvloeden wel de gemiddelde koopkrachtontwikkeling, maar in mindere mate de koopkrachtverhoudingen tussen de verschillende inkomenscategorieën. Dit betekent dat er minder dan in het verleden reden is om nog in de zomer majeure besluiten te nemen over het lasten- en koopkrachtbeeld van het daaropvolgende begrotingsjaar. De Studiegroep is van mening dat deze ontwikkeling moet worden aangegrepen om ook de besluitvorming over de inkomstenkant van de begroting op hoofdlijnen naar het voorjaar te verschuiven. In de zomer kan dan indien nodig worden bijgestuurd op deze hoofdlijnen. Op deze wijze wordt net als bij de uitgaven de (relatieve) rust bij de begrotingsvoorbereiding bevorderd en kan tijdig met de nodige fiscale wetgeving worden gestart.

4.7 Conclusies en aanbevelingen

De Studiegroep is van mening dat de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid zoals die worden gehanteerd sinds het Regeerakkoord van het eerste kabinet Kok belangrijke voordelen met zich hebben gebracht in termen van budgettaire uitkomsten en bestuurlijke rust. De ervaringen in de afgelopen jaren geven echter ook aanleiding om op onderdelen aanpassingen voor te stellen. De Studiegroep adviseert om bij het opstellen van het Regeerakkoord uit te gaan van een beperkte mate van behoedzaamheid zoals verwerkt in het voorzichtig trendmatig

¹ Miljoenennota 1999, blz. 44.

groei­scenario van 2¼% per jaar. Gedurende de kabinetsperiode blijft het nadrukkelijk aanbeveling verdienen om uit te gaan van vaste reële uitgavenkaders. Wel wordt geadviseerd om bij de nominale aanpassingen van het kader uit te gaan van een andere deflator, namelijk de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen. De verwachting is dat de volatiliteit van de budgettaire ruimte hierdoor afneemt. Omdat macro-economische tegenvallers (waaronder ruilverliesen) ook in de volgende kabinetsperiode kunnen voorkomen, adviseert de Studiegroep om bij het Regeerakkoord wederom ruimte te reserveren voor een uitgavenreserve. De Studiegroep hecht eraan om op te merken dat uitgavenkaders fungeren als plafonds waaronder de uitgaven moeten blijven, en niet als op te vullen maxima. Uitgavenintensiveringen vereisen een sterkere rechtvaardiging dan louter het aanwezig zijn van ruimte onder de uitgavenkaders.

Voor de inkomstenkant van de begroting wordt geadviseerd om de automatische stabilisatoren volledig te laten werken. Het opstellen van en toetsen aan ijk­latten voor de inkomsten kan dan achterwege blijven. Tenslotte adviseert de Studiegroep om bij forse afwijkingen van het Regeerakkoord­ti­jdpad, dat wil zeggen bij het omslaan van een overschot in een tekort of bij een overschot van 3% BBP (uitgaande van een saldodoelstelling van 1¼% à 1¾% BBP), een nadere beleidsafweging mogelijk te maken.

5.1 Inleiding

In paragraaf 2 van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de premievaststelling van de sociale fondsen. Dit mede in relatie met de aanbevolen vrije werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant. Ook de huidige vermogensoverschotten van de fondsen worden hierbij betrokken. Paragraaf 3 bevat voorstellen voor de afbakening van het uitgavenkader en de meting van de (micro)lastendruk. Tenslotte wordt in paragraaf 4 ingegaan op de consequenties voor de uitgavennormering van een integrale invoering van een baten-lastenstelsel.

5.2 Sociale premies

Premiestelling tot en met 1999

Het eerste kabinet Kok (1994–1998) stelde, zoals tot dat moment gebruikelijk was, de sociale premies in principe jaarlijks lastendekkend vast, waarbij vermogenstekorten of -overschotten in enkele jaren werden aangezuiverd c.q. afgebouwd. Ook de premietarieven voor 1999 zijn op deze wijze vastgesteld. Mutaties in de uitkeringslasten en de grondslagen voor de premies werden zodoende in principe jaarlijks doorvertaald naar wijzingen in de premietarieven. Gegeven de dan resulterende ontwikkeling van de premietarieven werd met bijstellingen in de belastingtarieven de gewenste lasten- en koopkrachtontwikkeling nagestreefd.

Het op lastendekkend niveau stellen van de premies (en eventuele vermogensop- of afbouw) sluit aan bij de verzekeringsgedachte. Premies dienen ter dekking van de uitkeringen en naar gelang het risico mee- of tegenvalt worden de premietarieven aangepast. Bij de werknemersverzekeringen zijn de rechthebbenden ook degenen die de premies betalen en is voor de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen in beginsel sprake van equivalentie tussen de premiegrondslag van een werknemer en het loonniveau op basis waarvan de uitkering wordt berekend. Door introductie van een franchise in de premie voor werkloosheidsregelingen is deze relatie vanaf 1998 overigens verzwakt. Introductie van premiedifferentiatie in de WAO heeft echter voor werkgevers de relatie tussen de premiebetalingen en de veroorzaakte «schade» juist versterkt.

Premiestelling vanaf 2000

Met de introductie van de mee- en tegenvallerformule voor de inkomsten in 1999 worden de belastingen en premies bij de besluitvorming meer in samenhang gezien. Ook aan de uitgavenkant worden, met het vaker toestaan van compensatie over de budgetdisciplinesectoren heen, het Rijk en de sociale fondsen meer integraal gezien. De benadering waarbij het totaal van de collectieve financiën centraal staat vloeit ook voort uit de EMU-richtlijnen die vanaf 1994 gelden. De focus in het budgettaire beleid is daarbij in eerste instantie gericht op het totaal van de collectieve financiën, namelijk: EMU-saldo, EMU-schuld, totale collectieve uitgaven en totale lastenontwikkeling, waarbij tijdens de uitvoering van het Regeerakkoord uitgaven en inkomsten (waaronder de sociale premies) gescheiden zijn. De facto is (automatische) jaarlijkse lastendekkendheid en vermogensop- of afbouw sinds 2000, mede vanwege de moeilijke

inpasbaarheid in het lasten- en koopkrachtbeeld, niet meer het uitgangspunt bij de premievaststelling. Het constant houden van de premietarieven wordt als ongewijzigd beleid aangemerkt en het wijzigen van de premietarieven wordt beschouwd als een beleidsmatige keuze. Bij de premievaststelling kan wel rekening worden gehouden met de ontwikkeling van het exploitatiesaldo en de vermogenspositie van de fondsen.

In het CEP 2001 is de technische veronderstelling gehanteerd dat de premietarieven in 2002 niet muteren ten opzichte van 2001. Conform het CEP-beeld voor 2002 zal het totale vermogen van de volksverzekeringen (AOW, ANW en AWBZ), mede door een incidentele aanpassing van de BIKK¹, nauwelijks afwijken van het normvermogen. Bij de werknemersverzekeringen, met name de WAO en het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF), liggen de premies duidelijk boven lastendekkend niveau en is sprake van aanzienlijke exploitatie- en vermogensoverschotten. De vermogensoverschotten komen bij constante tarieven in 2002 op 25 miljard uit. Voor de werknemersverzekeringen bleek het lastig om de (forse) daling van de premietarieven die zou resulteren bij lastendekkende premies en vermogensafbouw te verenigen met de door het kabinet nagestreefde lasten- en koopkrachtontwikkeling. Het bleek niet goed mogelijk om met het daarvoor gebruikelijke fiscale instrumentarium de effecten van lastendekkende premies (inclusief eventuele vermogensafbouw) voldoende te neutraliseren. Een daling in de werknemerspremie AWF komt door de franchise vooral terecht bij hogere inkomens. Dit bemoeilijkt het bereiken van een evenwichtige inkomensontwikkeling. Na het vervallen van de overhevelingstoeslag is het lastiger geworden om mutaties in werkgeverspremies AWF en WAO op macroniveau te neutraliseren. Mede vanwege het voorgaande is fixatie van de premietarieven de laatste jaren steeds meer de praktijk geworden, waardoor de met de gunstige economische ontwikkeling samenhangende hogere premie-inkomsten en lagere werkloosheidsuitkeringen grotendeels in de vermogens van de fondsen zijn gelopen.

De huidige exploitatieoverschotten bij de werknemersverzekeringen zijn voor een deel conjunctureel van aard, maar ook is sprake van een omvangrijke structurele component. Vanuit de sociale fondsen gezien zijn structurele overschotten en tekorten niet wenselijk (equivalentiegedachte). Sociale fondsen streven op termijn een sluitende begroting en een vermogen op het niveau van de norm na. Vanuit het totaal van de collectieve sector bezien zijn overschotten en tekorten bij de Sociale Fondsen op zichzelf niet problematisch. De inkomsten en uitgaven van de Sociale Fondsen zijn onderdeel van het EMU-saldo en de EMU-schuld, waarbij het niet relevant is hoe binnen EMU-saldo en -schuld de mix tussen Rijksoverheid en Sociale Fondsen precies is. Dit geldt temeer nu de Sociale Fondsen in de schatkist bankieren. In de praktijk blijkt echter dat soms de overschotten separaat worden beoordeeld zonder samenhang met het saldo op de Rijksbegroting. Dan kan de onjuiste indruk ontstaan dat de overschotten van de fondsen onbenutte middelen zijn die besteed kunnen worden zonder dat het begrotingssaldo verslechtert. De meevallers in de fondsen zijn onderdeel van de uitgaven- en inkomsten-toetsing en worden zodoende al in de besluitvorming over uitgaven-, lasten- en saldo-ontwikkeling betrokken.

¹ Bijdrage In de Kosten van de Kortingen.
Deze bijdrage is ingesteld ter compensatie van de premiederving als gevolg van de invoering van de heffingskortingen bij de belastingherziening in 2001.

Premiestelling in de toekomst

Bij een volledige vrije werking van de automatische stabilisatoren aan de

inkomstenkant, zoals de Studiegroep aanbeveelt, wordt de totale omvang van de lastenverlichting bij aanvang van de kabinetsperiode vastgesteld. Deze gereserveerde ruimte zal dan vermoedelijk grotendeels worden toegedeeld aan concrete lastenverlichtende maatregelen. Tijdens de kabinetsperiode zal, ervan uitgaand dat het begrotingssaldo binnen de aanbevolen bandbreedte blijft, de ruimte voor lastenverlichting niet wijzigen. De Studiegroep beveelt, mede in relatie met een vrije werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant, aan om de premietarieven op een trendmatig constant niveau vast te stellen¹. Wijzigingen in de premietarieven als gevolg van conjuncturele fluctuaties zouden de uitvoering van het in het Regeerakkoord voorgenomen lastenbeleid bemoeilijken en zijn derhalve niet wenselijk. In de praktijk zal dit betekenen dat tijdens de kabinetsperiode de premietarieven, afgezien van in het Regeerakkoord reeds voorgenomen mutaties², zoveel mogelijk constant worden gehouden. Op korte termijn zijn de mee- en tegenvallers voor de fondsen namelijk zeer lastig te splitsen in een conjuncturele en een structurele component. Dit laat onverlet dat de jaarlijkse vaststelling van de premies betrokken kan worden bij het nagestreefde inkomens- en lastenbeeld. De uitgangspositie, onder constante premies, zal een meer voorspelbaar en evenwichtiger koopkrachtbeeld geven dan bij jaarlijks lastendekkende premies. Op termijn dienen structurele wijzigingen in de uitgaven of inkomsten van een fonds, bijvoorbeeld door een beleidsmatige aanpassing van de regelingen, wel te worden doorvertaald in de premie.

De premies voor de WAO en het AWF liggen momenteel duidelijk boven het structurele lastendekkende niveau. Het is wenselijk de premies (op termijn) te verlagen naar het structurele lastendekkende niveau en bovendien de vermogensoverschotten af te bouwen. Bij constante premietarieven zullen de vermogensoverschotten in de WAO en het AWF in de komende kabinetsperiode, uitgaande van het voorzichtig trendmatige scenario, met circa 30 miljard oplopen. Gezien de forse exploitatie- en vermogensoverschotten zal het echter zeer lastig zijn de afbouw over een periode van enkele jaren te realiseren. Een afbouw van de vermogensoverschotten van de WAO en het AWF in de komende kabinetsperiode zou, zonder flankerend fiscaal beleid, een omvangrijke lastenverlichting van, afhankelijk van de fasering, tenminste 10 miljard en een navenant beslag op de budgettaire ruimte impliceren. Flankerend fiscaal beleid kan weliswaar de premiedaling op macroniveau neutraliseren, maar de premiemutaties en het flankerend fiscaal beleid samen zullen nog aanzienlijke veranderingen in de koopkrachtverdeling en de lastendruk voor individuele bedrijven met zich meebrengen. De Studiegroep is van mening dat de overschotten van de fondsen geen reden voor lastenverlichting op zich zijn. Wel kunnen zij betrokken worden bij andere operaties op het terrein van de lasten. Aanbevolen wordt in de tweede helft van dit jaar, als ook de verkenningen beschikbaar zijn, een ambtelijke werkgroep een nadere analyse over de vermogens- en exploitatieoverschotten van de fondsen te laten opstellen.

Fiscalisering

Voor de werknemersverzekeringen is de verzekeringsgedachte van toepassing. Alleen verzekerden betalen premie en door middel van premiedifferentiatie wordt de werkgever geprikkeld het gebruik van de regelingen te beperken. Het verdient dan ook aanbeveling de premies-structuur voor de werknemersverzekeringen te handhaven. De volksverzekeringen zijn eigenlijk geen verzekering in de strikte zin van het woord,

¹ Afhankelijk van de vormgeving van een nieuw zorgstelsel is dit niet van toepassing voor de Ziekenfondspremie.

² Bij de bepaling van de premietarieven in het Regeerakkoord spelen dan factoren als lastendekkendheid op middellange termijn, vermogenspositie, maar ook de totale (door mutaties in premies en belastingen samen) lasten- en inkomensontwikkeling een rol.

maar eerder een collectieve voorziening. Er is geen sprake van equivalentie omdat alle inwoners van Nederland, ongeacht of zij premie betalen, onder deze regelingen vallen. In beginsel lijken de premies volksverzekeringen dan ook gefiscaliseerd te kunnen worden. Het fiscaliseren van de AOW is echter gezien de aanzienlijke koopkrachteffecten, die zonder flankerend beleid zouden ontstaan, geen eenvoudige opgave. Dit vergt als hiertoe zou worden besloten dan ook een zorgvuldige aanpak. Veranderingen in de AWBZ dienen te worden gezien in het licht van de stelsel-discussie. Los van deze stelseldiscussie kan de AWBZ, evenals de ANW, vrijwel zonder inkomenseffecten worden gefiscaliseerd.

5.3 Metingskwesties bij uitgaven en lastenontwikkeling

Bij de evaluatie van het gevoerde begrotingsbeleid heeft de Studiegroep ook aandacht besteed aan een aantal meer technische aspecten. Daarbij gaat het om de afbakening van de ijklijnen voor de uitgaven en de meting van de microlastendruk. Centraal hierbij staat het verbeteren van de transparantie, mede door het nauwer op elkaar laten aansluiten van de verschillende budgettaire kengetallen, waarbij het EMU-saldo centraal staat. Meer transparantie versterkt het vertrouwen in de budgettaire cijfers en is cruciaal voor een goede werking en naleving van regels. Transparantie kan ook het proces van totstandkoming van een raming van de budgettaire kengetallen verbeteren, waardoor eventuele onjuistheden sneller gedetecteerd kunnen worden.

In de onderstaande alinea's worden puntsgewijs concrete voorstellen gedaan om de transparantie te verbeteren. Daarbij wordt opgemerkt dat in het verlengde van het advies om automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant volledig te laten werken, geen aanbevelingen worden gedaan om de inkomstenijklat aan te passen. Bij volledige automatische stabilisatie aan de inkomstenkant vervalt immers de noodzaak om de omvang van de inkomstenmeevaller vast te stellen en kan diens gevolg het opstellen van inkomstenijklatten achterwege blijven (zie ook paragraaf 4.5).

Meting van uitgaven

De uitgavenkaders zijn in 1994 geïntroduceerd en vormen een essentieel onderdeel van het trendmatige begrotingsbeleid. Bij de start van het tweede kabinet Kok zijn enkele technische verbeteringen aangebracht. De Studiegroep adviseert om ook in de volgende kabinetsperiode uit te gaan van vaste reële uitgavenkaders (zie hoofdstuk 4). De Studiegroep is van mening dat het wenselijk is om daarbij de onderstaande technische aanpassingen te plegen. De keuze om bepaalde uitgaven en niet-belasting-ontvangsten onder het uitgavenkader te brengen is daarbij overigens niet van invloed op de beschikbare ruimte voor uitgaven bij het opstellen van het Regeerakkoord. Dan wordt immers naar de ontwikkeling van het totaal van de collectieve uitgaven en inkomsten gekeken. De relevantie betreft of afwijkingen ten opzichte van het Regeerakkoord al dan niet de uitgaven-toetsing beïnvloeden.

- De heffings- en invorderingsrente en fiscale boetes zijn wel relevant voor het EMU-saldo, maar worden vooralsnog niet meegenomen onder het uitgavenkader (of de inkomstenijklat). Om de aansluiting te verbeteren wordt voorgesteld om deze posten voortaan wel te betrekken bij het opstellen van het uitgavenkader.

- In het huidige uitgavenkader worden niet alle leningen, aflossingen, en deelnemingen consistent behandeld. In sommige gevallen worden ze wel meegenomen in het uitgavenkader, in andere gevallen niet. Omdat deze posten niet relevant zijn voor het EMU-saldo wordt voorgesteld om ze voortaan in alle gevallen als niet-relevant voor het uitgavenkader aan te merken.
- Werkgevers kunnen eigen risicodragers worden voor de eerste vijf jaar van de WAO. De uitkeringen van de arbeidsongeschikten van eigen risicodragers en de (premie-)betalingen van werkgevers daarvoor zijn geen onderdeel van de collectieve financiën en dus niet relevant voor het EMU-saldo. Afgewogen moet worden of de WAO-uitkeringen van eigen risicodragers (voor de eerste 5 jaar) buiten het uitgavenkader geplaatst moeten worden. Omdat de WAO-verzekering binnen het publieke bestel is gebleven (alleen voor de financiering kunnen bedrijven eigen risicodragers worden), maar ook vanuit praktisch oogpunt, blijft het de voorkeur verdienen de uitkeringen van eigen risicodragers WAO onder het uitgavenkader SZA mee te nemen.
- Mutaties van louter statistische aard blijven bij de toetsing van de feitelijke uitgaven aan het uitgavenkader buiten beschouwing. Het uitgavenkader wordt voor deze mutaties gecorrigeerd. Tot de mutaties van statistische aard behoren de bruteringseffecten van netto-netto gekoppelde uitgaven. Voor het berekenen van de omvang van deze effecten wordt gebruik gemaakt van de zogeheten integrale correctiemethodiek. Deze methodiek heeft de afgelopen jaren goed gefunctioneerd voor de AOW en de ANW, en dient daarom gecontinueerd te worden. De Studiegroep meent dat het wenselijk is om de berekening van bruteringseffecten in de bijstand transparanter te maken.
- De begrotingen van de Rijksoverheid worden jaarlijks aangepast voor loon- en prijsstijgingen. Ook bij andere beleidsafspraken en contracten van de rijksoverheid en lagere overheden vindt een jaarlijkse nominale bijstelling plaats. De Studiegroep wijst erop dat diverse ontwikkelingen aanleiding geven om nader naar de daarbij gehanteerde loon- en prijsindicatoren te kijken. In de eerste plaats hebben de begrotingen vanaf 2002 een nieuwe opzet en artikelindeling. Er zal sprake zijn van nieuwe, grotere begrotingsartikelen waardoor de complexiteit van de te hanteren codes toeneemt. Voorts speelt de kwestie hoe wordt omgegaan met de prijsbijstelling van agentschappen en andere uitvoerende diensten. Tenslotte kan worden gewezen op het effect van de revisie van de Nationale Rekeningen op de prijs van de netto materiële overheidsconsumptie. Deze prijsindex speelt momenteel een belangrijke rol in de prijsbijstelling. De netto materiële overheidsconsumptie is de som van het intermediair verbruik (lopende aankopen) en de afschrijvingen van de overheid minus de verkopen van de overheid. Door de revisie is het belang van deze laatste twee onderdelen fors toegenomen (bijvoorbeeld doordat bij afschrijvingen voortaan ook afschrijvingen op infrastructuur worden meegenomen). Tegen deze achtergrond kan worden overwogen om in de volgende kabinetsperiode bij de onderdelen van de prijsbijstelling waar thans de prijs van de netto materiële overheidsconsumptie wordt gehanteerd over te stappen op indexering met de prijs van het intermediair verbruik zoals geraamd door het CPB. Daarmee wordt voorkomen dat afschrijvingen op infrastructuur een te grote rol in de prijsbijstelling gaan spelen. Consequentie is tevens dat bij toepassing van de prijs van het intermediair verbruik de prijsontwikkeling van verkopen buiten

beschouwing blijft. Hierbij is van belang dat uitgaven waar verkoop-ontvangsten tegenover staan niet worden gecompenseerd voor prijsstijgingen (deze prijsstijgingen worden immers al doorberekend aan de afnemers).

Meting van lastenontwikkeling

In samenhang met het trendmatige begrotingsbeleid is vanaf 1995 overgegaan op het gebruik van het begrip microlastenontwikkeling (MLO) als norm voor de lastenontwikkeling. In het tiende rapport van de Studiegroep is deze norm geëvalueerd en zijn wijzigingen ten aanzien van de feitelijke invulling ervan voorgesteld. De Studiegroep is van mening dat de MLO ook in de huidige kabinetsperiode goed heeft gefunctioneerd als norm voor de lastenontwikkeling. De meting van de MLO sluit beter aan bij wat individuele burgers en bedrijven ervaren dan het macrobegrip de collectieve lastendruk (CLD). Ten aanzien van de meting van de MLO wordt een aantal aanpassingen voorgesteld. Met deze aanpassingen wordt beoogd om enerzijds de aansluiting tussen het EMU-saldo en de MLO te verbeteren en anderzijds de feitelijke bepaling van de MLO transparanter te maken.

- Bij het berekenen van het budgettair beslag van bepaalde premie-mutaties (relevant voor het EMU-saldo) wordt rekening gehouden met directe doorwerkingen naar de grondslag voor de loonheffing voor burgers. Het gaat hierbij om de werknemerspremie AWF en de werkgeverspremies ZFW (en tot en met 2000 om de overhevelingstoeslag). Bij het berekenen van de MLO wordt daartegen in principe geen rekening gehouden met grondslageffecten, tenzij het om een majeure bijstelling samenhangend met een stelselherziening gaat. Een consistente behandeling van grondslageffecten bij berekening van het budgettair beslag en de MLO-meting is gewenst. Door bij de MLO-meting in de toekomst rekening te gaan houden met genoemde grondslageffecten wordt beter aangesloten bij de lastenontwikkeling die de burger daadwerkelijk ondervindt. Het beperken van de grondslageffecten tot majeure operaties heeft namelijk als nadeel dat niet eenduidig is wanneer sprake is van een «majeure operatie». Het verdient daarom, uitgaande van het huidige stelsel, de voorkeur om bij de microlastenmeting voortaan alle grondslageffecten van mutaties in de AWF-werknemerspremie en de ZFW-werkgeverspremie mee te nemen.
- Het budgettaire beslag (en de MLO) van tariefsmutaties is gedefinieerd als de tariefsmutatie maal de heffingsgrondslag. Gebleken is dat bij berekening van de MLO-belastingen in de regel gerekend wordt met de grondslag uit het jaar van de tariefsmutatie (jaar T), terwijl bij de MLO-premies de grondslag in het voorgaande jaar (jaar T-1) wordt gehanteerd. Een uniforme berekeningsmethode is hier gewenst. Voorgesteld wordt om in de komende kabinetsperiode de MLO voor zowel belastingen als premies in principe te berekenen op basis van grondslagen van het jaar waarin de tariefsmutatie plaats vindt (jaar T). Door uit te gaan van een raming van de grondslag vóór de tariefsmutatie kunnen gedragseffecten de MLO-meting niet beïnvloeden. Belangrijk hierbij is dat, net als bij belastingmaatregelen, het MLO-bedrag van een premiemutatie op een bepaald moment definitief wordt vastgezet (en niet meer kan wijzigen door endogene mutaties in de grondslag).

- De microlastenmutaties worden zo goed mogelijk toegerekend aan gezinnen en bedrijven (inclusief overheidswerkgevers en zelfstandigen). Het belang van de toerekening van MLO aan gezinnen en bedrijven behoeft enige nuancering. In zekere zin is het onderscheid kunstmatig omdat degene die de belasting betaalt lang niet altijd degene is die de last draagt. Duidelijk is dat elke verdeling van lasten over bedrijven en gezinnen hoe dan ook arbitraire elementen zal kennen en daarmee vatbaar voor discussie is. Belangrijkste streven is om een eenduidige methodiek te hanteren die zoveel mogelijk aansluit bij hetgeen op microniveau wordt ervaren als lasten voor het bedrijfsleven en lasten voor huishoudens. Gegeven dit streven wordt voorgesteld om in het vervolg de volgende uitgangspunten te hanteren:
 1. Fiscale maatregelen bij de Vennootschapsbelasting, de Kapitaalsbelasting en de Belasting op Zware Motorrijtuigen (Eurovignet) worden volledig toegerekend aan het bedrijfsleven. Tariefsmutaties in de loon- en inkomstenbelasting (LB/IB) zullen in tegenstelling tot de huidige praktijk niet meer deels aan zelfstandigen (bedrijven) worden toegerekend. Maatregelen gericht op het ondernemerschap van zelfstandigen (zoals de zelfstandigenaftrek) zullen worden toegerekend aan bedrijven.
 2. Fiscale maatregelen gericht op directe loonkostenverlaging van de werkgevers (zoals de SPAK) worden toegerekend aan bedrijven.
 3. Fiscale maatregelen bij andere belastingsoorten zijn relevant voor de microlastendruk van bedrijven indien deze belastingen direct op hen drukken. Bij maatregelen in de sfeer van bijvoorbeeld milieubelastingen en belastingen op mobiliteit wordt dan een deel van het microlasteneffect toegerekend aan bedrijven¹. Zo is in de huidige kabinetsperiode een deel van de Regulerende Energiebelasting (REB) meegenomen bij de microlastenmeting van bedrijven.
 4. Sociale werkgeverspremies, waar ook de WAZ toegerekend wordt, zijn onderdeel van de lastendruk voor werkgevers.
 5. Alle andere fiscale maatregelen worden toegerekend aan de huishoudens. Hieronder vallen dus ook maatregelen die betrekking hebben op de DGA's in box 2 (maatregelen op het gebied van «aanmerkelijk belang» werden tot en met 2000 ook toegerekend aan gezinnen).
- In het tiende rapport van de Studiegroep wordt aangegeven dat de indexatie van tarieven en schijflengtes bij de MLO buiten beschouwing blijven als dit als reguliere systematiek is vastgelegd in een wet. Indien indexatie een nieuwe maatregel uit het Regeerakkoord is, wordt dit in de betreffende kabinetsperiode als MLO aangemerkt maar wordt het in de volgende kabinetsperiode niet meer als MLO aangemerkt omdat het dan staand beleid betreft (het tiende rapport van de Studiegroep noemt het voorbeeld van de indexatie van accijnzen). Eventuele mutaties op dit staand beleid worden wel als MLO geboekt. Bij het huurwaardeforfait houdt dit in dat de – in de wet vastgelegde – jaarlijkse indexatie met de stijging van de huurprijzen in de komende kabinetsperiode bij de MLO buiten beschouwing blijft, terwijl beleidsmatige wijzigingen in de indexatie voor het huurwaardeforfait wel MLO relevant zijn.
- Een gerechtelijke uitspraak over fiscale wetgeving, kan er toe leiden dat reikwijdte en budgettair beslag van een regeling anders uitkomt dan oorspronkelijk beoogd was. Zo werd de mogelijkheid voor het ten

¹ Voor zelfstandigen worden alleen de meerkosten die samenhangen met de bedrijfsvoering toegerekend aan bedrijven. De meerkosten die zelfstandigen als huishoudens maken worden toegerekend aan gezinnen.

laste van de fiscale winst brengen van voorzieningen door de rechter ruimer geïnterpreteerd dan tot dan toe gebruikelijk was (Baksteen-arrest). Dit hoeft echter niet te betekenen dat er sprake is van extra lastenverlichting. Er is namelijk geen sprake van een beleidsmaatregel. Het ligt in de rede om budgettaire gevolgen van een gerechtelijke uitspraak over een bestaande regeling niet relevant voor de MLO te beschouwen. In lijn hiermee dient eventuele reparatiewetgeving ook als niet MLO-relevant te worden aangemerkt.

- De invoering van een nieuwe mobiliteitsheffing of aanpassingen in bestaande heffingen kunnen de lastendruk, zoals deze op microniveau wordt ervaren, beïnvloeden. Bij de beoordeling van het lasten karakter van mobiliteitsheffingen is de definitie van het begrip collectieve lasten relevant: *«Een collectieve last is een in Nederland door de overheid opgelegde verplichte betaling aan een overheid waar geen concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie tegenover staat of waarbij het gaat om een eigen bijdrage voor een voorziening waarvan het gebruik verplicht is»*¹. Wat betreft de nu voorgestelde kilometerheffing stelt de Studiegroep dat deze analytisch gezien nauwelijks verschilt van bestaande brandstofaccijnzen, maar wel meer mogelijkheden biedt voor variabilisatie naar tijd en plaats. Van een aan de betaling gekoppelde individuele tegenprestatie lijkt geen sprake en de heffing is voor automobilisten de facto verplicht. De Studiegroep is dan ook van mening dat de invoering (en eventuele latere tariefsaanpassingen) van de kilometerheffing relevant voor de microlastenontwikkeling is.

5.4 Baten-lastenstelsel

Het kabinet heeft in de Miljoenennota 2001 aangekondigd over enkele jaren voor de gehele rijksoverheid een «baten-lastenstelsel» te willen invoeren. Om deze reden heeft het kabinet de Beleidsgroep Begrotingsstelsel verzocht over dit onderwerp – en enkele daaraan gerelateerde onderwerpen – advies uit te brengen voor de zomer 2001.

Bezien vanuit het begrotingsbeleid betekent invoering van een baten-lastenstelsel, op het niveau van de rijksbegroting, dat de (departementale) begroting zal worden opgesteld in termen van kosten (in plaats van de huidige kasuitgaven). Daardoor komen kapitaaluitgaven gespreid ten laste van de begroting in die jaren waarin een investering nut oplevert. Hierdoor ontstaat een beter inzicht in de jaarlijkse kosten van beleid. Voor de expliciete doelstellingen van een baten-lastenstelsel en het voorgestelde ontwerp van het stelsel wordt verwezen naar het rapport van de Beleidsgroep Begrotingsstelsel, dat naar verwachting eind juni 2001 zal worden gepubliceerd.

Een invoering van een op kosten gebaseerde begroting zal enige jaren voorbereidingstijd vergen (vervanging van informatiesystemen, inventarisatie en waardering van bestaande activa, etc.). Het begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode zal daarom naar verwachting geen gevolgen ondervinden van een eventuele voorbereiding van een baten-lastenstelsel (hieraan is in dit Studiegroeprapport dan ook geen aandacht besteed).

Wel kan in zijn algemeenheid worden opgemerkt dat normering van overheidsbestedingen, of nu wordt begroot op basis van kosten of op basis van kasuitgaven, noodzakelijk blijft vanuit het oogpunt van de (macro-economische) beheersing van overheidsbestedingen. Het streven

¹ Negende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, blz. 63.

naar blijvend gezonde overheidsfinanciën waar de Studiegroep in dit rapport aanbevelingen over doet – is immers onafhankelijk van het begrotingsstelsel, een belangrijke doelstelling. Het geldende begrotingsbeleid zal op het moment van invoering van een op kosten gebaseerde begroting dan ook «vertaald» moeten worden van een normering van kasuitgaven naar een normering van kosten. Uitgaande van een begrotingsnormering op basis van een vast reëel uitgavenkader voor de overheidsbestedingen betekent een invoering van een op kosten gebaseerde begroting dat de normering van overheidsbestedingen voortaan plaats vindt op basis van een kostenkader. In het rapport van de Beleidsgroep Begrotingsstelsel zal worden ingegaan op de hiervoor noodzakelijke afbakening en wijze waarop kostenkaders dienen te worden opgesteld. Daarbij zal tevens aandacht worden geschonken aan de rol van het EMU-saldo bij een op kosten gebaseerde begroting.

Den Haag, 23 oktober, 2000

Aan de voorzitter en de leden van de Studiegroep Begrotingsruimte

Om verantwoorde afwegingen voor het te voeren budgettaire beleid na 2002 te kunnen maken is het van belang tijdig over de benodigde analyses te kunnen beschikken. Het kabinet verzoekt de Studiegroep die te verschaffen.

Het advies van deze Studiegroep zal door de gunstigere uitgangspositie van de overheidsfinanciën een ander karakter kunnen krijgen dan de vorige adviezen. De analyses zullen thans plaatsvinden tegen de achtergrond van het feit dat Nederland, net als de meeste landen in de Europese Unie, een «close to balance or in surplus» situatie heeft bereikt, conform het zogenaamde Pact voor Groei en Stabiliteit. De aandacht bij het budgettaire beleid verschuift daarmee naar de duurzaamheid en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn.

De Studiegroep wordt verzocht om de huidige begrotingssystematiek te evalueren. In een dergelijke analyse kunnen de verschillende facetten van de huidige systematiek aan de orde komen, zoals het reële uitgavenkader in het algemeen, de deflatorsystematiek, de mate van behoedzaamheid, begrotingsreserves en het hoofdbesluitvormingsmoment. Deze analyse zal zowel een budgettaire-bestuurlijke als een economische invalshoek moeten hebben en zal mede tegen de achtergrond van recente ervaringen en discussies, waaronder die in de SER en in de Tweede Kamer, dienen plaats te vinden. Daarbij is een goede analyse van de trendmatige groei op zijn plaats, ook tegen de achtergrond van de stand van de conjunctuur (in het bijzonder de situatie op de arbeidsmarkt). Ook dient de mate waarin automatische stabilisatoren vrij zouden moeten kunnen werken hier aan de orde te komen. Verder is het gewenst enkele overige zaken te bezien zoals de afbakening van de uitgavenkaders en de ijklaten voor de inkomsten, alsmede de meting van de (micro)lastenontwikkeling en de (vermogens)positie van de sociale fondsen.

De Studiegroep wordt verder verzocht de aanbeveling over de te voeren schuldpolitiek op lange termijn uit het rapport «Een verkenning van de schuldpolitiek op lange termijn» te vertalen in analyses en overwegingen voor de periode 2003–2006, waarbij de na te streven ontwikkeling van het begrotingssaldo centraal zal staan. In het verlengde hiervan kunnen de macro-ruimtesommen worden bezien mede met het oog op de lasten- en uitgavenontwikkeling, gebaseerd op de middellange termijn vooruitzichten van het CPB. Voorts kan een beschouwing worden gewijd aan het AOW-spaarfonds.

In een separaat traject (de in te stellen Beleidsgroep Begrotingsstelsel) zal worden ingegaan op de beleidsinhoudelijke en organisatorische consequenties van de invoering van een baten-lastenstelsel bij de Rijksoverheid en enkele nauw verwante onderwerpen. Op één punt mag worden verwacht dat de activiteiten van de Studiegroep Begrotingsruimte en de Beleidsgroep elkaar zullen raken. Dit betreft de effecten van de invoering van een baten-lastenstelsel op het trendmatig begrotingsbeleid. Deze effecten zullen door de Beleidsgroep worden uitgewerkt en in het voorjaar worden ingebracht in een gezamenlijk overleg tussen beide groepen zodat vervolgens ook de Studiegroep hierover kan adviseren.

Ik verzoek u advies uit te brengen vóór de zomer van 2001.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Voorzitter:	drs. C. van Dijkhuizen	Thesaurier-Generaal, Ministerie van Financiën
Leden:	drs. H. J. Brouwer	Directeur De Nederlandsche Bank
	dr. F. J. H. Don	Directeur Centraal Planbureau
	dr. R. Gerritse	Secretaris-Generaal, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	drs. L. H. Kok	Directeur Begrotingszaken, Ministerie van Financiën
	drs. W. J. Kuiken	Secretaris-Generaal, Ministerie van Algemene Zaken
	dr. B. ter Haar	Directeur Algemene Financiële en Economische Politiek, Ministerie van Financiën
	drs. J. W. Oosterwijk	Secretaris-Generaal, Ministerie van Economische Zaken
	drs. P. H. B. Pennekamp	Directeur-Generaal, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
	drs. M. J. Van Rijn	Directeur-Generaal Management en Personeelsbeleid Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken
	drs. D. M. Sluimers	Directeur-Generaal van de Rijksbegroting, Ministerie van Financiën
	prof. Dr. J. A. Vijlbrief	Directeur Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken
	dr. G. J. M. de Vries	Directeur Algemeen- en Sociaal-Economische Aangelegenheden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Secretariaat:	drs. R. Janssen	Directie Algemene Financiële en Economische Politiek
	drs. P. M. Sweers	Directie Begrotingszaken

Verder hebben aan de vergaderingen van de Studiegroep op verschillende momenten deelgenomen: drs. P. G. van der Graaff (Ministerie van Economische Zaken), drs. P. J. C. M. van den Berg, dr. J. H. M. Donders, mw.drs. M. R. Leyten, drs. R. D. Zwerf (Ministerie van Financiën), drs. D. C. Hagoort en drs. A. Zeillemaker (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), drs. G. A. van Pruissen, drs. Th. W. van Uum (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), drs. P. W. Martens (Ministerie van Algemene Zaken), drs. B. Akkerboom (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken), drs. R. J. Berndsen en drs. J. P. C. Hessel (De Nederlandsche Bank), drs. R. M. van Opstal (Centraal Planbureau).

De voorzitter van de Studiegroep spreekt zijn dank uit aan de leden van de verschillende technische werkgroepen, aan drs. A. J. Bette, mw.drs A. K.

Klijn, drs R. P. Ter Weijden, drs. R. D. Zwerf, drs. P. E. M. W. Schuerman, drs. J. de Glee, drs. G. J. Engelsman, drs. W. M. P. van Tol, J. H. van Binsbergen, ir. B. M. E. Geurts, drs. C. van Nieuwamerongen, drs. J. M. C. Smallenbroek, O. E. J. Rutten, drs. A. C. Hogendoorn, drs. M. J. Willems, dr. B. Leeftink, dr. J. H. M. Donders voor hun ondersteunende werkzaamheden, aan mw. M. B. A. Hupkes, mw. J. H. J. van Veen en mw. K. Thakoorat voor hun secretariële werkzaamheden en aan de medewerkers van de Directie Algemene Financiële en Economische Politiek, de Directie Begrotingszaken, de Centrale Directie Voorlichting en de Inspectie der Rijksfinanciën (Ministerie van Financiën), het Centraal Planbureau en met name drs. P. J. Besseling, drs. C. L. Janssen, dr. F. H. Huizinga, drs. H. J. M. ter Rele en drs. F. Bos, de Directie Algemene Economische Politiek en met name drs. G. Oren en drs. P. G. van der Graaff (Ministerie van Economische Zaken), de Directie Algemeen- en Sociaal-Economische Aangelegenheden en met name drs. A. Zeillemaker en drs. A. C. M. Moons (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en de afdeling Monetair en Economisch Beleid en met name drs. W. L. Heeringa en drs. J. P. C. Hessel (De Nederlandsche Bank) voor hun bijdragen aan de totstandkoming van dit elfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

De voorzitter van de Studiegroep spreekt tenslotte in het bijzonder zijn dank uit aan de secretarissen drs. R. Janssen en drs. P. M. Sweers.

AOW-spaarfonds

Fonds waarin de voor de toekomstige AOW-uitgaven geormerkte schuldreductie wordt bijgehouden. Hiertoe vinden vanaf 1997 stortingen in het fonds plaats en over de als geheel ten gunste van het fonds geboekte bedragen wordt jaarlijks rente bijgeboekt. Het fonds maakt deel uit van de collectieve sector.

Armoedeval

Het verschijnsel dat de overgang van een uitkering naar werk of een stijging van het loon – door het verlies aan inkomsten uit inkomensafhankelijke regelingen en/of belasting- en premieheffing – nauwelijks leidt tot een toename van het besteedbaar inkomen.

Arbeidskorting

Een korting op de belastingverplichting voor werkenden.

Arbeidsinkomensquote

Het deel van de toegevoegde waarde van de marktsector dat ten goede komt aan de productiefactor arbeid.

Automatische stabilisatie

Conjuncturele schommelingen in de collectieve inkomsten (en uitgaven) resulteren niet in een beleidsreactie maar lopen in het begrotingssaldo. Bij versnelling van de conjunctuur nemen de belasting- en premie-inkomsten toe en de uitgaven voor werkloosheid af. Hierdoor neemt het begrotingssaldo toe. Bij vertraging van de conjunctuur treedt het omgekeerde op. Automatische stabilisatoren hebben daarmee een dempende invloed op de intensiteit van de conjuncturele uitslagen.

Baten-lastenstelsel

In een baten-lastenstelsel worden uitgaven en ontvangsten toegerekend aan het tijdvak waarin het verbruik van goederen en diensten plaatsvindt en de baten ontstaan. Dit stelsel maakt het mogelijk om de integrale kosten en opbrengsten af te leiden uit de administratie.

Begrotingsnormering

Stelsel van afspraken omtrent collectieve uitgaven, lasten en/of begrotingssaldo. Meestal grijpen deze afspraken aan bij mee- of tegenvallers ten opzichte van eerdere budgettaire ramingen.

Belastinguitgaven

Overheidsuitgaven in de vorm van een derving of een uitstel van belastingontvangsten, voortvloeiend uit een voorziening in de wet voorzover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.

Bruto Binnenlands Product

De som van de beloningen van de productiefactoren in het Nederlandse productieproces, plus het saldo van de indirecte belastingen en kostprijsverlagende subsidies.

Budgetdiscipline (-regels)

Regels voor het omgaan met mutaties in de netto-uitgaven, gericht op het handhaven van een eerder vastgelegd uitgavenkader.

Budgetdiscipline sector/kader

Cluster van uitgaven en niet-belastingontvangsten die voor de regels budgetdiscipline op identieke wijze behandeld worden. Er zijn drie budgetdiscipline sectoren: de Rijksbegroting in enge zin, de Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en de Zorg.

Collectieve lastendruk

Het totaal van belasting- en premie-ontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingontvangsten, uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product.

Collectieve uitgavenquote

De collectieve uitgaven in procenten van het bruto binnenlands product. Meegenomen worden het totaal van de relevante uitgaven van het Rijk (inclusief de uitgaven van agentschappen), de overige publieksrechtelijke lichamen en de sociale fondsen. Onderlinge betalingen worden geconsolideerd.

Contractloon(-mutatie)

(De mutatie van) het bruto looninkomen per werknemer als direct gevolg van de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO) in de private sector en van arbeidsvoorwaardenafspraken met overheids personeel.

Deflatorsystematiek

Op basis van de deflator (thans de prijsontwikkeling van het BBP) worden de reële uitgavenkaders omgerekend in lopend prijzen, zodat de geraamde uitgaven eraan kunnen worden getoetst. De wijze van deze omrekening, en in het bijzonder de gehanteerde (prijs)index, wordt de deflatorsystematiek genoemd.

Ecofin

De Raad van ministers van Financiën van de Europese Unie.

EMU-saldo

Het EMU-saldo heeft betrekking op het vorderingensaldo van de sector overheid op transactiebasis. Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale collectieve sector is niet alleen het vorderingensaldo van het Rijk van belang, maar ook de vorderingensaldi van de sociale fondsen en de lokale overheid. Weergave op transactiebasis wil zeggen dat de economische handeling die leidt tot de uitgave of ontvangst (transactie) zoveel mogelijk als meetmoment wordt genomen.

EMU-schuld

Het totaal van de uitstaande leningen ten laste van de gehele collectieve sector. Dit is de optelsom van de uitstaande leningen ten laste van het Rijk, de sociale fondsen en de lokale overheid, minus de onderlinge schuldverhoudingen van deze drie subsectoren. De EMU-schuld is een brutoschuldbegrip.

Evenwichtswerkloosheid

Het werkloosheidsniveau waarbij geen versnelling (of vertraging) van de loon- en prijsstijging optreedt. Dit wordt ook wel het natuurlijke niveau van de werkloosheid genoemd.

FES-bruggetje

Deze brug komt er op neer dat budgettaire ruimte binnen het FES (zie Fonds Economische Structuurversterking) wordt overgehaald naar de Rijksbegroting door bestaande investeringsprojecten die ten laste van het Infrastructuurfonds zouden komen, ten laste van het FES te financieren. De hierdoor vrijvallende ruimte binnen het Infrastructuurfonds komt daarmee beschikbaar voor andere uitgaven binnen het uitgavenkader.

Fonds Economische Structuurversterking

Het Fonds Economische Structuurversterking wordt gevoed met een deel van de aardgasbaten, als mede met de rentevrijval (na dividendderving) samenhangend met de ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, of uit opbrengsten van veilingen van etherfrequenties. De middelen uit het FES worden gereserveerd voor investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken. Het betreft een verdeelfonds: vanuit het fonds worden bijdragen toegekend aan andere begrotingen van het Rijk.

Financieringssaldo

Het saldo van de relevante uitgaven en ontvangsten, minus de mutatie van de derdenrekening.

Grijze druk

De verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal 20–64-jarigen

Groene druk

De verhouding tussen het aantal 0-19-jarigen en het aantal 20–64-jarigen

I/A-ratio

De verhouding tussen het aantal inactieven en het aantal actieven.

IJklat

Het inkomstenkader waaraan bij de begrotingsvoorbereiding uitvoering wordt afgemeten of zich per saldo mee- of tegenvallers voordoen bij de inkomsten. De ijklaten gelden voor de belastingen c.s., premies en gasbaten. De ijklaten worden gebruikt als toetsingsmaatstaf voor de huidige mee- en tegenvallerformule.

Incidentele loonstijging

Het verschil tussen de feitelijke toename van het looninkomen per werknemer en de toename van de contractlonen. Dit verschil wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld promoties, periodieken, overwerk en in- en uitstroom.

Mee- en tegenvallerformule

De mee- en tegenvallerformule bij de inkomsten bepaalt voor de huidige kabinetsperiode hoe mee- en tegenvallers bij de inkomsten verdeeld (kunnen) worden over lastenverlichting en tekortreductie (bij een meevaller), en lastenverzwaring en tekortverhoging (bij een tegenvaller). Zolang het EMU-tekort nog boven de $\frac{3}{4}$ % BBP ligt, worden meevallers voor 75% aangewend ten behoeve van EMU-tekortreductie en voor 25% ten behoeve van lastenverlichting. Bij een EMU-tekort lager dan $\frac{3}{4}$ % geldt een verdeelsleutel tussen tekortreductie en lastenverlichting van 50%/50%. Bij een inkomstentegenvaller werkt de formule vergelijkbaar.

Microlastenontwikkeling (MLO)

De microlastenontwikkeling is het saldobedrag waarmee de belasting-opbrengst verandert als gevolg van belastingmaatregelen dan wel als gevolg van aanwijsbare veranderingen in de systematiek van de premieheffing, alsmede de mutaties in de premieontvangsten anders dan uit hoofde van (macro-economische) grondslagmutaties.

Netto uitgaven

De voor het uitgavenkader relevante (bruto)uitgaven verminderd met de voor het uitgavenkader relevante ontvangsten. Bij de relevante ontvangsten gaat het grotendeels om niet-belastingontvangsten op de Rijksbegroting en om eigen betalingen in de zorgsector.

Niet-belastingontvangsten

Alle begrotingsontvangsten van het Rijk die niet tot de belastingen worden gerekend. Het betreft een zeer heterogene groep. Het gaat daarbij vooral om ontvangsten die samenhangen met verleende overheidsdiensten en kredietverlening door het Rijk, sommige ontvangsten die als collectieve lasten worden aangemerkt, de aardgasbaten (exclusief vennootschapsbelasting) en incidentele ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen.

Prijs Nationale Bestedingen

De nationale bestedingen bestaan uit particuliere consumptie, de overheidsconsumptie, de bedrijfsinvesteringen en de overheidsinvesteringen. De prijs van deze bestedingen is het gemiddelde prijspeil van deze afzetcategorieën.

Prijsontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (pBBP)

De nominale component in de beloningen van de productiefactoren in het Nederlandse productieproces. Op basis van de pBBP worden de reële uitgavenkaders en de inkomstenijklatten omgerekend in lopende prijzen, zodat de geraamde inkomsten en uitgaven er aan kunnen worden getoetst.

Progressiefactor

De macro-progressiefactor is gedefinieerd als het quotiënt van de endogene procentuele groei van de inkomsten van de collectieve sector en de procentuele groei van het BBP. Het niveau van de macro-progressiefactor is mede afhankelijk van de samenstelling van de groei van het BBP.

Ruilvoet (van de collectieve sector)

De relatieve verhouding tussen het loon- en prijsniveau in de collectieve sector ten opzichte van het prijsniveau van het Bruto Binnenlands Product (BBP).

Ruilvoetwinst respectievelijk -verlies

Een zodanig verschil in ontwikkeling tussen het prijsniveau van het Bruto Binnenlands Product (BBP) enerzijds en het loon- en prijsniveau in de collectieve sector anderzijds, dat er sprake is van een uitgavenmeevaller (respectievelijk uitgaventegenvaller) ten opzichte van het uitgavenkader.

Stabiliteits- en Groepact (en stabiliteitsprogramma)

Samenstel van Europese afspraken, waarin de lidstaten van de Europese Unie zich verplichten om op middellange termijn te streven naar een begrotingssaldo dat nabij evenwicht is of een overschot vertoont. In dit

kader stellen de lidstaten elk jaar een stabiliteitsprogramma op – een rapportage over de stand van en verwachtingen voor de economie en overheidsfinanciën

Schuldquote

De EMU-schuld als percentage van het BBP.

Signaalwaarden

De waarden van het EMU-saldo waarbij de volledige werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstzijde van de begroting niet langer een automatisme is.

Trendmatig Begrotingsbeleid

Bij een trendmatig begrotingsbeleid wordt, op basis van doelstellingen of randvoorwaarden voor het overheidstekort en de lastenontwikkeling, aan het begin van de kabinetsperiode een uitgavenkader vastgesteld. Daar wordt tijdens de kabinetsperiode op gekoerst. Mutaties die tijdens die periode in de belasting- en premieontvangsten optreden komen tot uitdrukking in een mutatie van het begrotingssaldo en eventueel ook van de lasten.

Uitgavenkader (of ijklijn)

Plafondwaarden voor de netto-uitgaven in de collectieve sector. Binnen de collectieve sector worden drie sectoren onderscheiden: de Rijksbegroting in enge zin, de Sociale zekerheid en Arbeidsmarkt en de Sector Zorg. De uitgavenkaders zijn uitgedrukt in reële termen. Dat betekent dat de in guldens gemeten uitgavenkaders, wanneer de algemene nominale ontwikkeling zich anders ontwikkelt dan bij het Regeerakkoord werd voorzien, daarvoor worden aangepast.

Uitgavenreserve

De in de begroting opgenomen uitgavenreserve is bedoeld voor het opvangen van eventuele tegenvallers die zich gedurende de kabinetsperiode kunnen voordoen. Het gaat daarbij met name om tegenvallers door ruilvoetverliezen. De uitgavenreserve bedraagt 250 miljoen in 1999 en loopt op tot 1 miljard in 2002.

Vergrijzingskosten

De kosten voor de overheid die samenhangen met de verouderende bevolking. Het betreft met name de grotere aanspraak op de AOW en zorgvoorzieningen.

Vrije budgettaire ruimte

De financiële ruimte voor de volgende kabinetsperiode die kan worden aangewend voor uitgavenintensivering, lastenverlichting en/of verbetering van het begrotingssaldo. Deze ruimte wordt berekend op basis van een behoedzaam of voorzichtig trendmatig scenario voor de economische groei en de veronderstelling van ongewijzigd overheidsbeleid en een constant EMU-saldo.

Lijst met afkortingen

ANW	– Algemene Nabestaandenwet
AOW	– Algemene Ouderdomswet
AWBZ	– Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWF	– Algemeen Werkloosheidsfonds
BBP	– Bruto Binnenlands Product
BTW	– Belasting op de Toegevoegde Waarde
CEP	– Centraal Economisch Plan
CPB	– Centraal Planbureau
DGA	– Directeur-Grotaandeelhouder
DNB	– De Nederlandsche Bank
EU	– Europese Unie
FES	– Fonds Economische Structuurversterking
IBO	– Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICT	– Informatie- en communicatietechnologie
IMF	– Internationaal Monetair Fonds
SER	– Sociaal Economische Raad
MEV	– Macro Economische Verkenning
MLO	– Microlastenontwikkeling
NNI	– Netto Nationaal Inkomen
pBBP	– Prijsontwikkeling van het BBP
REB	– Regulerende Energiebelasting
OESO	– Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
SPAK	– Specifieke Afdrachtskorting
SUWI	– Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
WAO	– Wet op de Arbeidsongeschiktheidverzekering
WAZ	– Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening zelfstandigen
WRR	– Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZFW	– Ziekenfondswet