Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1992–1993

20 995 Begrotingsruimte

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag 7 juli 1993

Hierbij doe ik u het advies toekomen dat de Studiegroep Begrotingsruimte heden in antwoord op mijn adviesaanvraag dd. 18 februari 1993 heeft uitgebracht. Het advies van de Studiegroep heeft betrekking op de systematiek van begrotingsnormering en het te voeren begrotingsbeleid in de volgende kabinetsperiode. Zoals te doen gebruikelijk bij adviezen van de Studiegroep die een komende kabinetsperiode betreffen legt het kabinet de door de Studiegroep geformuleerde overwegingen en aanbevelingen zonder nadere standpuntbepaling aan u voor.

De Minister van Financiën,
W. Kok.

310333F
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgeverij Plantijnstraat
's-Gravenhage 1993

INHOUDSOPGAVE

1.	**Taakopdracht, samenvatting en aanbevelingen**	3
1.1.	Taakopdracht	3
1.2.	Uitgangssituatie en uitgangspunten voor de periode 1995–1998	3
1.3.	Trendmatig begrotingsbeleid	4
1.4.	Kwantificering van het trendmatige begrotingsbeleid 1995–1998	5
1.5.	Micro-economische aspecten van het begrotingsbeleid	6
1.6.	De definitie, toepassing en internationale vergelijking van de collectieve-lastendruk.	7
2.	**Terugblik en uitgangssituatie**	8
2.1.	Inleiding	8
2.2.	De hoofdlijnen van het gevoerde begrotingsbeleid	8
2.3.	De omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven en de collectieve lasten	11
2.4.	Het internationale perspectief	14
2.5.	Het begrotingsproces	17
3.	**Hoofdlijnen van het begrotingsbeleid 1995–1998**	18
3.1.	Inleiding	18
3.2.	Uitgangspunten voor het begrotingsbeleid 1995–1998	18
3.3.	Trendmatig begrotingsbeleid	22
3.4.	Een vergelijking met het structurele begrotingsbeleid.	25
4.	**Kwantificering begrotingsbeleid 1995–1998**	28
4.1.	Inleiding	28
4.2.	Behoudende uitgangspunten	28
4.3.	Doelstellingen	31
4.4.	De uitgavennorm	35
Bijlage 4.1.	Aansluiting EMU-tekort en financieringstekort.	37
5.	**Aspecten van de vormgeving van het begrotingsbeleid**	39
5.1.	Inleiding	39
5.2.	De definitie van de tekortdoelstelling	39
5.3.	De definitie en vormgeving van de uitgavennorm	41
5.4.	Vertaling van de uitgavennorm naar uitgavenprogramma's, de regels budgetdiscipline en flexibiliteit in de begroting	44
5.5.	De kapitaaldienst en de rol van de gulden financieringsregel	47
Bijlage 5.1.	Kapitaaldienst in andere landen.	49
6.	**Een betere afweging in het begrotingsbeleid**	50
6.1.	Inleiding	50
6.2.	Een breder kader voor overheidsingrijpen	51
6.3.	Bestuurlijk-financiële verhoudingen	52
6.4.	Private financiering van infrastructurele investeringen en lease-financiering	56
6.5.	Bekostigingssystematieken	59
6.6.	(Financiële) prikkels in het gebruik van overheidsvoorzieningen.	60
7.	**De collectieve-lastendruk**	62
7.1.	Inleiding	62
7.2.	De betekenis van de collectieve-lastendruk	62
7.3.	De definitie van de collectieve-lastendruk en de toepassing daarvan	62
7.4.	Een internationale vergelijking van de collectieve lastendruk.	67
Bijlage 1.	Adviesaanvraag Studiegroep Begrotingsruimte	75
Bijlage 2.	Samenstelling van de Studiegroep Begrotingsruimte	76
Bijlage 3.	Lijst met begrippen en afkortingen	78

HOOFDSTUK 1. TAAKOPDRACHT, SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

1.1. Taakopdracht

Op 18 februari 1993 heeft de Minister van Financiën de Studiegroep Begrotingsruimte gevraagd te adviseren over het te voeren begrotingsbeleid in de periode na 1994[1]. In het bijzonder wordt gevraagd naar de noodzakelijke beheersing van het financieringstekort en de staatsschuldquote, mede tegen de achtergrond van de druk van de rentelasten op de begroting en in het licht van de eisen die door het Verdrag van Maastricht aan het nationale begrotingsbeleid worden gesteld. Elementen die in de analyse een plaats zouden moeten krijgen zijn de relatie tussen collectieve uitgaven, financieringstekort en de collectieve-lastendruk alsmede de samenhang met de gewenste ontwikkeling van de overheidsinvesteringen. Tevens is gevraagd te adviseren over een zodanige vormgeving van het begrotingsbeleid, dat al te frequente aanpassingen daarin kunnen worden voorkomen en een analyse te maken van meer micro-economische aspecten van het begrotingsbeleid. Ten slotte wordt aandacht gevraagd voor de definitie en toepassing van de collectieve-lastendruk en de internationale vergelijkbaarheid van de cijfers terzake.

1.2. Uitgangssituatie en uitgangspunten voor de periode 1995–1998

In de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig is voortgang geboekt met de reductie van het financieringstekort van het Rijk en met de verbetering van de beheersbaarheid van de rijksuitgaven. Het proces van gezondmaking van de collectieve financiën is evenwel nog niet voltooid. De Studiegroep constateert vier overgebleven knelpunten. Met een op de oplossing van deze knelpunten gericht begrotingsbeleid kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan een gezonde en evenwichtige economische ontwikkeling.

- Bij de huidige vooruitzichten voor het financieringstekort zullen de overheidsschuld en rentelastenquote onvoldoende dalen[2]; dit ondanks de reeds bereikte vermindering van het financieringstekort in de afgelopen jaren.
- De samenstelling van de overheidsuitgaven is scheef: overdrachtsuitgaven en rente-uitgaven domineren; het aandeel van structuurversterkende uitgaven is, zowel in historisch opzicht als vergeleken met omringende Europese landen, bescheiden.
- De collectieve-lastendruk is te hoog; dit geldt vooral voor de druk op het inkomen uit arbeid. De hoogte van de collectieve-lastendruk is sedert de beginjaren tachtig nauwelijks veranderd. De hoge marginale wig heeft een verstorende invloed op het functioneren van de arbeidsmarkt, met name aan de onderkant daarvan.
- De huidige begrotingssystematiek van strikte normering van het feitelijke financieringstekort was een doeltreffende methode om een daling van het financieringstekort te realiseren, zeker onder de gegeven omstandigheden van ontspoorde overheidsfinanciën. Aan deze systematiek kleeft echter het nadeel dat het begrotingsproces een hectisch karakter krijgt wanneer de economische en budgettaire vooruitzichten, ook die voor de korte termijn, verslechteren. Er dienen dan direct maatregelen te worden getroffen waarmee het financieringstekort op de afgesproken tijdpadwaarde wordt gebracht. Dit komt de stabiliteit van het financieel-economische beleid niet ten goede en trekt een wissel op de kwaliteit en zorgvuldigheid van de

[1] De integrale adviesaanvraag is opgenomen in bijlage 1.

[2] De Studiegroep gaat uit van de budgettaire vooruitzichten zoals geschetst in de Voorjaarsnota 1993.

besluitvorming. Bij een meevallende economische en budgettaire ontwikkeling werkt de systematiek daarenboven een gebrek aan budgettaire discipline in de hand. Uitgavenoverschrijdingen of intensiveringen kunnen dan worden gefinancierd binnen de norm voor het financieringstekort. De oorspronkelijke prioriteitenstelling wordt in dat geval echter doorkruist en de vorming van een buffer voor eventuele latere tegenvallers blijft achterwege.

Tegen de achtergrond van deze knelpunten, die in hoofdstuk 2 en 3 nader worden beschreven, komt de Studiegroep tot het formuleren van de volgende uitgangspunten voor het begrotingsbeleid na 1994. Het in de komende kabinetsperiode te voeren beleid dient in het teken te staan van:

- het tot stand brengen van een verlaging van het financieringstekort naar een in de komende kabinetsperiode toelaatbaar trendmatig niveau;
- het creëren van voorwaarden waaronder een meer op lange-termijndoelstellingen gericht, trendmatig beleid kan worden gevoerd;
- het verleggen van het accent in de samenstelling van de collectieve uitgaven naar meer structuurversterkende uitgaven;
- het bewerkstelligen van een substantiële verlaging van de collectieve-lastendruk.

Bij de uitwerking van deze uitgangspunten naar beleidsaanbevelingen heeft de Studiegroep een scheiding aangebracht tussen enerzijds aanbevelingen die betrekking hebben op veranderingen van de begrotingssystematiek en anderzijds de kwantitatieve invulling van het begrotingsbeleid voor de volgende kabinetsperiode. De aanbevelingen van de Studiegroep ten aanzien van de begrotingssystematiek hebben immers een meer algemene strekking terwijl de aanbevelingen omtrent de kwantitatieve invulling van het begrotingsbeleid specifiek betrekking hebben op de komende kabinetsperiode, in casu de periode 1995–1998.

1.3. Trendmatig begrotingsbeleid

De Studiegroep is van mening dat, mits aan enkele randvoorwaarden wordt voldaan, in de komende kabinetsperiode een trendmatig begrotingsbeleid kan worden gevoerd.

Kern van het voorstel voor een trendmatig begrotingsbeleid is dat in het regeerakkoord een norm voor de reële ontwikkeling van de netto collectieve uitgaven wordt vastgesteld voor in beginsel de gehele kabinetsperiode. Deze norm wordt vertaald naar de reële uitgavenontwikkeling op de rijksbegroting en bij de sociale fondsen. Achterliggende doelstellingen bij de vaststelling van deze uitgavennorm zijn de te bereiken trendmatige niveaus van financieringstekort en collectieve-lastendruk.

Tijdens de kabinetsperiode kunnen de belastingontvangsten een ander verloop hebben dan bij de opstelling van het regeerakkoord op basis van een behoedzaam scenario wordt voorzien. Voorzover deze afwijkingen niet samenhangen met een duidelijk herkenbare verandering in de trendmatige ontwikkeling van de economie, behoeft niet te worden ingegrepen. Belastingmeevallers zorgen voor een (tijdelijk) lager tekort; belastingtegenvallers vergroten het feitelijke financieringstekort. Zolang de uitgaven van het Rijk en de sociale fondsen zich binnen de gestelde norm ontwikkelen, kunnen ad hoc aanpassingen van de begroting achterwege blijven. Ten aanzien van alle uitgaven van het Rijk en de sociale fondsen geldt overigens de strikte toepassing van de huidige regels budgetdiscipline.

Een dergelijke trendmatige benadering zal naar de overtuiging van de Studiegroep zorgen voor een minder hectisch begrotingsproces. Dit komt de kwaliteit en de herkenbaarheid van het overheidsbeleid ten goede. Gekoerst kan worden op doeleinden voor de langere termijn. De beleidsinspanningen kunnen dan meer worden gericht op structurele vraagstukken in de collectieve sector zoals het aanbrengen van kwalitatieve verbeteringen in de samenstelling van de collectieve uitgaven.

Gelet op ervaringen in de jaren '70 met de praktijk van het toenmalige structurele begrotingsbeleid acht de Studiegroep het noodzakelijk dat bestuurlijke waarborgen worden gecreëerd ter voorkoming van escalatie van het tekort en van de staatsschuld. Als een onlosmakelijk onderdeel van de systematiek van het trendmatig begrotingsbeleid dient daarom, naast het hanteren van behoedzame kwantitatieve uitgangspunten, een bovengrens voor het toegestane feitelijke financieringstekort te worden vastgesteld. Dit tekortplafond luidt in termen van een maximale afwijking ten opzichte van het gewenste trendmatige verloop van het tekort. De toelaatbare tekortmarge dient enerzijds groot genoeg te zijn om de voordelen van het trendmatige beleid te kunnen incasseren, maar anderzijds zo te worden gekozen dat staatsschuld en rentelasten in de hand worden gehouden en aan de EMU-randvoorwaarde voor het overheidstekort wordt voldaan. Bij een dreigende overschrijding van het tekortplafond gaat het trendmatige beleid automatisch over in een feitelijk tekortbeleid. Op dat moment dienen structurele uitgavenbeperkende maatregelen te worden getroffen.

Het is mogelijk dat tijdens de kabinetsperiode blijkt dat de feitelijke economische ontwikkeling drastisch afwijkt van het scenario waarmee aan het begin van de kabinetsperiode rekening werd gehouden. Dit noopt tot bijstelling van de uitgangspunten. De Studiegroep beveelt aan een dergelijke integrale wijziging van het begrotingsbeleid alleen bij hoge uitzondering en na gedegen analyse en voorbereiding te plegen. Uitzonderlijke omstandigheden daargelaten, beveelt de Studiegroep aan pas tot eventuele bijstelling over te gaan nadat ten minste twee jaren van de kabinetsperiode zijn verstreken en er duidelijke indicaties zijn dat over de gehele periode bezien van een substantiële afwijking sprake is.

1.4. Kwantificering van het trendmatige begrotingsbeleid 1995–1998

Het macro-economische vertrekpunt van de advisering is het *behoedzame* scenario 1995–1998 van het Centraal Planbureau[3]. De hierin vervatte prognose voor de reële economische groei van gemiddeld 1 3/4% per jaar is naar huidig inzicht voldoende behoedzaam om er een trendmatig begrotingsbeleid op te baseren. Overigens heeft het Centraal Planbureau kort voor het verschijnen van dit rapport een actualisatie van het behoedzame scenario 1995–1998 gepubliceerd op basis van de besluitvorming naar aanleiding van de Voorjaarsnota (Werkdocument no. 59, juni 1993).

Wat de budgettaire vooruitzichten betreft gaat de Studiegroep uit van het budgettaire kader en de aangekondigde maatregelen zoals die zijn beschreven in de Voorjaarsnota 1993[4]. Naar de mate waarin dit kader niet wordt gerealiseerd, zal de inspanning om in de komende kabinetsperiode de aanbevelingen van de Studiegroep te realiseren navenant groter zijn.

[3] Gepubliceerd in het Centraal Economisch Plan 1993, CPB, maart 1993.
[4] Tweede Kamer, 1992–1993, 23 100, nr. 1.

Bij de kwantitatieve invulling van het begrotingsbeleid zou naar het oordeel van de Studiegroep een samenhangende benadering gevolgd dienen te worden met de volgende elementen.

- De reële uitgavennorm voor de collectieve sector wordt zodanig bepaald dat een voor de komende kabinetsperiode toelaatbaar trendmatig financieringstekort van het Rijk wordt bereikt van 1¾% BBP; deze doelstelling correspondeert naar de huidige, overigens met veel onzekerheid omgeven inzichten, met een overheidstekort volgens EMU-definitie van 1¼% BBP.
- De Studiegroep beveelt met kracht aan de reële uitgavennorm voor de collectieve sector zodanig vast te stellen dat in de periode 1995–1998 tevens een substantiële verlichting van de collectieve-lastendruk wordt bereikt.
- De marge waarbinnen volgens de systematiek van het trendmatige begrotingsbeleid belastingtegenvallers het feitelijke financieringstekort mogen belasten, wordt vastgesteld op 1% BBP, dit voorzover het EMU-plafond voor het overheidstekort niet wordt overschreden.
- Aanbevolen wordt de bij regeerakkoord overeen te komen uitgavenbeperkende maatregelen, gericht op het bereiken van de doelstellingen voor het financieringstekort en de collectieve-lastendruk, zoveel mogelijk in de eerste twee jaren van de kabinetsperiode te effectueren. Daardoor wordt zo snel mogelijk een situatie gecreëerd waarin het trendmatige beleid volledig kan functioneren.

Met een verlaging van het financieringstekort van het Rijk naar een trendmatig niveau van 1¾% BBP in 1998 kan worden bereikt dat de schuld- en de rentelastenquote een dalende trend inzetten. Tijdens de komende kabinetsperiode zou de overheidsschuldquote ongeveer 5%-punten BBP kunnen dalen. De EMU-referentiewaarde voor de overheidsschuld van 60% BBP wordt overigens niet vóór 2010 bereikt. Ook na de komende kabinetsperiode zullen de vooruitzichten omtrent het verloop van de overheidsschuldquote – mede in internationaal perspectief – onder ogen moeten worden gezien. Dit kan tegen die tijd aanleiding geven opnieuw de afweging tussen de ontwikkeling van het financieringstekort, de collectieve uitgaven en de collectieve lasten aan de orde te stellen.

De Studiegroep acht het gewenst dat in de komende kabinetsperiode substantiële maatregelen ter verlichting van de collectieve-lastendruk op micro-niveau worden getroffen. Dit is ook verenigbaar met de voorgestelde doelstelling voor het financieringstekort. Ter illustratie is een scenario voor de periode 1995–1998 uitgewerkt waarin een verlaging van de collectieve druk (op macro-niveau) met 2%-punten BBP ten opzichte van het thans voor 1994 voorziene niveau wordt bereikt. Volgens de huidige inzichten zou een dergelijke doelstelling voor de collectieve-lastendruk in combinatie met de voorgestelde doelstelling voor het financieringstekort kunnen worden gerealiseerd indien een jaarlijkse reële ontwikkeling van de (netto) collectieve uitgaven wordt vastgelegd van gemiddeld 0 à –½%. Reële uitbreidingen en verbeteringen van collectief gefinancierde voorzieningen kunnen binnen een dergelijke, bij regeerakkoord overigens te actualiseren en in te vullen uitgavennorm alleen worden gerealiseerd indien tegelijkertijd en ten minste in dezelfde mate elders in de collectieve sector reële uitgavenverminderingen tot stand worden gebracht. Gelet op het omvangrijke beslag dat de collectieve sector op de nationale economie legt, acht de Studiegroep een dergelijke norm te rechtvaardigen.

1.5. Micro-economische aspecten van het begrotingsbeleid

Actualiteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidsingrijpen in het algemeen en de overheidsuitgaven in het bijzonder dienen

voortdurend onderwerp van kritische toetsing te zijn. Anders dan het marktmechanisme kent het reguleringsmechanisme in de collectieve sector slechts een indirect werkend correctiesysteem. Doelmatigheid wordt niet vanzelf afgedwongen en ondoelmatigheid niet automatisch bestraft. De doelmatigheid kan worden bevorderd door in de micro-sfeer afwegingsmechanismen in te bouwen. De Studiegroep geeft aan de hand van vier terreinen aan op welke wijze meer micro-economische rationaliteit in het overheidsbeleid kan worden aangebracht. Besproken worden: bestuurlijk-financiële verhoudingen, het profijtbeginsel, de financieringswijze van (overheids)investeringen en bekostigingssystematieken. Het verdient aanbeveling hieraan in de nabije toekomst nadere uitwerking en concrete invulling te geven.

Aanbevolen wordt waar mogelijk mechanismen te introduceren die een verbetering van de afweging op micro-niveau bevorderen. Dergelijke mechanismen – veelal in de vorm van financiële prikkels – kunnen als aangrijpingspunt hebben de bestuurlijk-financiële verhoudingen tussen overheidslagen onderling en tussen (rijks)overheid en andere instanties die een publieke taak uitvoeren. Het motto «Wie bepaalt, betaalt» dient hier naar het oordeel van de Studiegroep zoveel mogelijk in praktijk te worden gebracht; dit uiteraard in combinatie met een heldere afbakening van verantwoordelijkheden.

Financiële prikkels kunnen op daartoe geëigende beleidsterreinen ook de afweging bij gebruikers van publieke voorzieningen bevorderen. Toepassing van de profijtgedachte impliceert dat genieten en betalen meer met elkaar in verband worden gebracht. Een adequate toepassing van het profijtbeginsel vereist overigens wel dat bij de gebruikers van overheidsvoorzieningen een reële keuzemogelijkheid aanwezig is.

Micro-economische rationaliteit dient altijd leidraad te zijn bij de afweging omtrent de financieringswijze van publieke voorzieningen, meer in het bijzonder van overheidsinvesteringen. De inzet daarbij van private financieringsmiddelen of alternatieve financieringsinstrumenten om redenen anders dan van doelmatigheid, dient te worden afgewezen. Een soortgelijke versterking van de rationaliteit kan worden bereikt in bijvoorbeeld de bekostigingssystematiek van gesubsidieerde instellingen. Door subsidies aan instellingen en organisaties louter te relateren aan de omvang van de geleverde prestatie, wordt een stimulans gegeven om te streven naar de optimale schaal.

1.6. De definitie, toepassing en internationale vergelijking van de collectieve-lastendruk

Wat betreft de collectieve-lastendruk beveelt de Studiegroep aan uit te gaan van de huidige definitie. De Studiegroep stelt een beperkt aantal veranderingen van de toepassing van de definitie voor, dit mede ter verbetering van de internationale vergelijkbaarheid van dit kengetal.

Een internationale vergelijking van de collectieve-lastendruk wijst uit dat deze in Nederland tot de hoogste van de EG moet worden gerekend. Wel zijn er aanwijzingen dat institutionele verschillen de macrodrukcijfers voor Nederland enigszins opwaarts vertekenen. Harde, kwantitatieve uitspraken blijken op dit terrein evenwel onmogelijk. Een internationale vergelijking van de collectieve druk op micro-niveau bevestigt overigens de eerdere constatering dat de collectieve-lastendruk – vooral op het arbeidsinkomen – in Nederland relatief hoog is.

HOOFDSTUK 2. TERUGBLIK EN UITGANGSSITUATIE

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een beknopte terugblik op het begrotingsbeleid sinds de jaren zestig. Eerst wordt een korte schets gegeven van het op hoofdlijnen gevoerde begrotingsbeleid. Vervolgens staan de ontwikkeling van de omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven en de collectieve lasten in Nederland centraal. Daarna wordt het internationale perspectief geschetst. Ten slotte wordt een passage gewijd aan het karakter van het begrotingsproces.

2.2. De hoofdlijnen van het gevoerde begrotingsbeleid

In de Miljoenennota 1961 werd het structurele begrotingsbeleid geïntroduceerd. Doelstelling hiervan was een zodanig begrotingsbeleid te voeren dat op een optimale wijze kon worden bijgedragen aan een evenwichtige groei van de economie op middellange termijn. Daarnaast werd een duidelijk bestuurlijk afwegingskader voor uitgavenverhogingen en lastenverlichtingen beoogd. De omvang van het structurele begrotingstekort werd afgestemd op het structurele spaarsaldo van de particuliere sector, waarbij rekening werd gehouden met gewenste kapitaaloverdrachten aan het buitenland in het kader van ontwikkelingshulp. Jaarlijkse afwijkingen van de structurele norm van conjuncturele of incidentele aard werden toegestaan. Deze werden immers niet van belang geacht voor de ontwikkeling van de economie en het budget op een middellange termijn.

In de jaren zestig vertoonde de Nederlandse economie het beeld van een gestage economische groei van gemiddeld 5% per jaar en een werkgelegenheidsgroei van gemiddeld 1% per jaar. Aan het begin van de jaren zeventig tekende zich echter een structurele verslechtering af. Mede onder invloed van de eerste oliecrisis liep de economische groei terug naar gemiddeld 3,2% per jaar in de eerste helft van de jaren zeventig; de groei was zelfs negatief in 1975. Het beeld van een gestage economische groei met een herkenbare, regelmatige conjuncturele ontwikkeling sloeg om in een beeld van structurele zwakheden en een onregelmatiger conjunctuurverloop.

Tabel 2.1. Enkele economische kerngegevens 1960–1993; gemiddelde groei in % per jaar

	1961/ 1970	1971/ 1975	1976/ 1980	1981/ 1985	1986/ 1990	1991	1992	1993
Volume BBP	5,0	3,2	2,6	1,1	2,7	2,2	1,8	½
Prijspeil particuliere consumptie	4,1	8,8	6,2	3,7	1,0	3,3	3,3	2¼
Werkgelegenheid bedrijven (arbeidsjaren)	1,1	– 0,5	0,3	– 1,1	2,2	1,7	1,1	– 0,3
Arbeidsinkomensquote[1] (gemiddeld *niveau*)	77,1	86,0	90,8	90,4	83,1	82,7	85,6	87¼

[1] Marktsector; over de periode 1969–1986 i.v.m. revisie Nationale Rekeningen technisch teruggerekend
Bronnen: OESO, CPB, 1993: stand Centraal Economisch Plan 1993.

Op het ongunstiger verloop van de economie werd in het kader van het structurele begrotingsbeleid achteraf bezien niet adequaat gereageerd. Men bleef voor de bepaling van de structurele begrotingsruimte uitgaan van een te hoge economische groei op middellange termijn. Tevens werden conjuncturele programma's gestart, die als niet relevant voor de begrotingsruimte werden aangemerkt. Deze programma's bleken vaak vrij langdurig van aard te zijn en kregen daarmee een meer structureel karakter. Ook werd de omvang van het aanvaardbare structurele begrotingstekort diverse keren opwaarts bijgesteld. Omdat de begrotings-

ruimte primair werd afgestemd op het externe evenwicht als criterium voor de maximaal acceptabele omvang van de effectieve vraag, maakten rijk vloeiende aardgasbaten uit het buitenland en inzakkende binnenlandse bedrijfsinvesteringen een grote budgettaire verruiming mogelijk. Hierbij speelde ook een rol het zeer lage financieringstekort van de overheid in het begin van de jaren zeventig.

In de Miljoenennota 1976 werd het zogeheten 1%-beleid geïntroduceerd. Dit was er op gericht om de collectieve-lastendruk met maximaal 1%-punt NNI per jaar te laten toenemen. Het toenmalige kabinet was van mening dat een zekere matiging van de toename van de collectieve lasten gewenst was teneinde de stijging van de reële arbeidskosten te beperken. Op basis van het 1%-beleid werd een taakstellend ombuigingsprogramma afgesproken.

In de tweede helft van de jaren zeventig kwam het feitelijke financieringstekort van het Rijk op een veel hoger niveau te liggen dan in de eerste helft van de jaren zeventig. In het zesde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte werd gewezen op de zorgwekkende ontwikkeling van het financieringstekort. De Studiegroep sprak dan ook de voorkeur uit om de gehele begrotingsruimte te baseren op een daling van het structureel aanvaardbaar financieringstekort[1].

Tijdens het structurele begrotingsbeleid in de jaren zestig zijn de collectieve uitgaven en de collectieve lastendruk fors gestegen. Die ontwikkeling heeft zich in de jaren zeventig verder voortgezet. De collectieve-uitgavenquote bedroeg in 1980 67% NNI tegen 39% NNI in 1960. De collectieve-lastendruk steeg in die periode van 34% NNI (1960) naar 52,6% NNI (1980).

Tabel 2.2. Budgettaire kerngegevens 1970–1993[1]; in % NNI

	1970	1975	1980	1983	1985	1990	1991	1992	1993
Financieringstekort Rijk	1,2	3,3	5,7	10,1	7,0	5,2	4,2	4,3	3¾
Collectieve lastendruk	41,1	49,5	52,6	54,6	53,0	51,9	53,6	53,6	53,7
Collectieve uitgaven[2]	49,0	60,7	66,9	73,0	69,1	66,3	66,5	66,5	66,6
Rijksuitgaven	30,5	37,2	43,0	46,3	44,3	41,1	41,7	41,0	40,7
Staatsschuld	29,6	23,4	32,8	51,1	60,7	69,4	70,4	71,9	73,1
Overheidsschuld *(% BBP)*	n.b.	42,4	47,6	63,7	73,3	78,8	78,3	79,1	79,9
Rentelasten Rijk	1,5	1,4	2,3	4,2	5,2	5,0	5,3	5,4	5,5
Rentelasten als percentage rijksuitgaven	5,0	3,9	5,4	9,4	11,8	12,3	12,7	14,2	13,6

[1] De cijfers voor de jaren 1990–1993 zijn berekend met het gereviseerde nationale inkomen. 1993 betreft stand CEP/Voorjaarsnota 1993.
[2] Vanaf 1990 is behalve met het gereviseerde nationaal inkomen ook gerekend met gereviseerde uitgavencijfers.

Na de tweede oliecrisis (1979) traden structurele onevenwichtigheden in de Nederlandse economie scherp aan het licht. De economische groei daalde sterk en sloeg in het begin van de jaren tachtig zelfs om in een negatieve groei. In samenhang hiermee explodeerde het aantal inactieven. Het financieringstekort nam toe van 3,8% NNI in 1978 tot 5,7% NNI in 1980 en 10,1% NNI in 1983. Dit leidde tot een snelle stijging van de staatsschuld en de rentelasten. De collectieve-lastendruk nam eveneens toe van 50,8% NNI in 1978 naar 54,6% in 1983, ondanks het op stabilisatie gericht beleid.

In reactie op deze dramatische ontwikkelingen werd de koers van het begrotingsbeleid rond 1982/1983 drastisch gewijzigd. De hoofddoelstelling van het begrotingsbeleid werd een terugdringing van het feitelijke financieringstekort[2]. Deze doelstelling – uitgedrukt in een jaarlijks tijdpad – was sterk geïnspireerd door de negatieve effecten van een stijgende staatsschuldquote en de daaruit voortvloeiende verdringing van uitgaven met een programma-karakter door rentelasten[3]. Omdat tekort-

[1] Zie blz. 141 van bijlage II bij *Bestek '81*, kamerstukken II, vergaderjaar 1977–1978, 15 081, nummers 1–2
[2] Deze doelstelling had in de periode 1982–1986 betrekking op het financieringstekort van het Rijk en de lagere overheden te zamen. Uitgaande van een bepaalde taakstelling voor de tekortreductie van het Rijk en de lagere overheid te zamen werd een taakstelling voor het Rijk afzonderlijk afgesproken.
[3] Bij de toename van de rentelasten speelde overigens ook de stijgende rentevoet een belangrijke rol.

reductie de enige remedie is om de rentelasten terug te dringen, leiden de hiervoor noodzakelijke ombuigingen in eerste instantie tot sterkere verdringing.

Daarnaast werd het beleid gericht op een stabilisatie en zo mogelijk terugdringing van de collectieve-lastendruk. Aldus zou een begin kunnen worden gemaakt met het redresseren van de uit de hand lopende ontwikkeling van het financieringstekort en een matiging van de collectieve-lastendruk. Het nastreven van beide budgettaire doelstellingen leidde tot forse ombuigingsprogramma's in de eerste helft van de jaren tachtig.

Als gevolg van de stringente afspraken, het forse ombuigingsprogramma en de meevallende (internationale) economische ontwikkeling kon de doelstelling voor het financieringstekort worden bereikt: het tekort van het Rijk daalde van ruim 10% NNI in 1983 naar 6,5% NNI in 1986. De collectieve-lastendruk steeg niet verder. Het realiseren van de tekortdoelstelling was ook mogelijk door een verbetering van de economische situatie in brede zin. De economische groei kwam op een hoger niveau te liggen, de werkgelegenheid nam toe en de werkloosheid zette een daling in. Deze verbeteringen waren niet alleen het gevolg van de verbeteringen in het internationale klimaat, maar hingen ook duidelijk samen met een mede door lastenverlichting ondersteunende gematigde loonontwikkeling[4].

In de tweede helft van de jaren tachtig werd het beleid van tekortreductie[5] en lastendrukstabilisatie, en – zo mogelijk – daling, voortgezet. Één van de achtergronden van reductie van het financieringstekort was daarbij de nog steeds zorgwekkende ontwikkeling van de staatsschuldquote en de rentelasten. Ook de methode van tekortreductie via een jaarlijks tijdpad werd voortgezet. De sterke daling – vooral in 1987 en 1988 – van de aardgasbaten als gevolg van de ontwikkelingen van de olieprijs en de dollarkoers maakten wederom aanzienlijke ombuigingsprogramma's noodzakelijk, zij het minder omvangrijk dan in de eerste helft van de jaren tachtig. De tegenvallende gasbaten werden deels ook opgevangen door lastenverzwaringen.

Het einde van de jaren tachtig werd gekenmerkt door een fors meevallende (internationale) economische ontwikkeling. Vooral in de jaren 1988, 1989 en 1990 werd een zeer aanzienlijke economische groei gerealiseerd. Dit leidde niet alleen tot een substantiële stijging van de werkgelegenheid en daling van de werkloosheid, maar maakte realisatie van de voor deze periode afgesproken budgettaire doelstellingen goed mogelijk. Tevens konden lastenverlichtende maatregelen worden getroffen. De meevallende belastingopbrengsten werden evenwel in belangrijke mate mede gebruikt om tegenvallers in de uitgaven op te vangen en beleidsintensiveringen te financieren. Hieruit kan worden geconcludeerd dat in deze periode grotere voortgang in het redresseren van de onevenwichtigheden in de collectieve financiën mogelijk was geweest.

De daling van het financieringstekort vanaf 1984 kon niet verhinderen dat de staatsschuldquote in de loop van deze periode sterk toenam. De staatsschuld is van circa 33% NNI in 1980 naar maar liefst circa 70% NNI in 1990 gestegen. In het verlengde hiervan namen de rentelasten van het Rijk toe van 2,3% NNI in 1980 naar 5,0% NNI in 1990. Vanuit dit perspectief werd in de eerste helft van de jaren negentig de reductie van het financieringstekort van het Rijk voortgezet. Evenals in de jaren tachtig werd de tekortdoelstelling uitgedrukt in een jaarlijks taakstellend tijdpad. Met het oog op de werkgelegenheid, de economische groei en de investeringen werd een stabilisatie van de collectieve-lastendruk afgesproken. Het toentertijd voor 1990 geraamde cijfer is als plafond gehanteerd.

[4] Zie ook: *Werkgelegenheid in de jaren 80*, CPB Werkdocument 41, december 1991.

[5] In het regeerakkoord voor de periode 1986–1990 werd de doelstelling voor reductie van het tekort uitgedrukt in termen van reductie van het financieringstekort van het Rijk.

Begin jaren negentig cumuleerden belastingtegenvallers en stijgende rentelasten tot een zeer forse budgettaire problematiek. Bij de Tussenbalans[6] is hierop gereageerd met ombuigingen en lastenverzwaringen. Daarna – in 1992 en naar huidige inzichten vooral in 1993 – bleek ook Nederland niet te kunnen ontkomen aan de conjuncturele neergang die zich al eerder in andere landen had gemanifesteerd. Teneinde de tekortdoelstelling te realiseren waren aanvullende ombuigingsmaatregelen noodzakelijk. De doelstelling ten aanzien van de collectieve-lastendruk werd in de jaren 1991 en 1992 evenwel niet bereikt. Voorts werden in het begin van de jaren negentig diverse maatregelen genomen om de groei in de volume-ontwikkeling in het beroep op ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen af te remmen.

2.3. De omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven en de collectieve lasten

In de jaren zestig, gekenmerkt door een stabiele economische groei en stijgende werkgelegenheid, is de basis gelegd voor de uitbouw van de verzorgingsstaat die zich voltrok tot ver in de jaren zeventig. De hiermee gepaard gaande uitbreiding van de collectieve sector is in Nederland aanzienlijk groter geweest dan in het buitenland, terwijl het accent sterk op de overdrachtsuitgaven lag. Deze uitbreiding, onder meer gefinancierd door fors stijgende aardgasbaten, heeft geresulteerd in een zowel qua niveau als qua samenstelling ten opzichte van het buitenland afwijkende collectieve uitgavenquote.

De structurele onevenwichtigheden in de overheidsfinanciën waarmee Nederland heden ten dage nog kampt, vinden hun oorsprong mede in de hierboven geschetste ontwikkelingen.

2.3.1. *De omvang van de collectieve uitgaven en lasten*

De collectieve uitgaven vertoonden in de jaren zestig en zeventig een zeer duidelijke toename. De (bruto) collectieve-uitgavenquote steeg van circa 39% NNI in 1960 naar 49% NNI in 1970 en 67% NNI in 1980. In 1983 werd een top van 73% NNI bereikt. Na 1983 daalde de uitgavenquote ondanks incidentele uitschieters in 1986 en 1987 van 73% NNI naar circa 66% NNI in 1990. In de eerste helft van de jaren negentig bleef de collectieve-uitgavenquote stabiel.

In het verlengde van de ontwikkeling van de collectieve-uitgavenquote liet ook de collectieve-lastendruk een duidelijke stijging zien: van 34% NNI in 1960 naar 41% NNI in 1970, 52,6% NNI in 1980 en 54,6% NNI in 1983. Na 1983 daalde de collectieve-lastendruk nauwelijks tot niet. Dit komt omdat de daling van de collectieve-uitgavenquote na 1983 vooral is neergeslagen in een daling van het financieringstekort van het Rijk. Bovendien namen de niet-belastingontvangsten die niet tot de collectieve-lastendruk worden gerekend, in deze periode af. In 1987 en 1988 vertoonde de lastendruk een kortstondige piek van bijna 55½% NNI, samenhangend met lastenverzwaringen in verband met meevallende belastingontvangsten en niet gecompenseerde premie-overschrijdingen in die jaren. In 1989 daalde de CLD weer fors naar 51,8% NNI, om na 1990 echter weer te stijgen.

2.3.2. *De samenstelling van de collectieve uitgaven en lasten*

De ontwikkeling van het niveau van de collectieve uitgaven en de collectieve lasten kan niet los worden gezien van de ontwikkeling van de samenstelling van collectieve uitgaven en collectieve lasten.

[6] Kamerstukken II, vergaderjaar 1990–1991, 21 998, nr. 2

Collectieve uitgaven

In tabel 2.3 wordt een schets van de ontwikkeling van de samenstelling vanuit een economische invalshoek gegeven.

Tabel 2.3. Samenstelling totale collectieve uitgaven (economische categorieën, in % NNI[1]

	1970	1980	1985	1990	1991	1992	1993
Lonen/sociale lasten	12,0	14,4	12,4	10,9	10,8	10,8	10,7
Materiële consumptie	4,8	5,7	6,3	6,6	6,6	6,7	6,7
Rente	2,9	3,7	6,6	6,6	6,8	6,9	7,0
Inkomensoverdrachten bedrijven	0,4	1,6	2,3	2,5	2,5	2,5	2,4
Inkomensoverdrachten gezinnen	18,3	29,1	30,1	30,5	31,2	31,5	31,8
Inkomensoverdrachten buitenland	0,4	1,6	2,0	2,2	2,6	2,5	2,6
Investeringen	5,1	3,6	2,9	3,0	2,9	2,9	3,0
Vermogensoverdrachten	1,5	2,9	3,2	2,1	1,6	1,2	1,2
Kredietverlening	3,6	4,2	3,3	1,8	1,5	1,4	1,3
Collectieve uitgaven	49,0	66,9	69,1	66,3	66,5	66,5	66,6

[1] De cijfers voor 1990–1993 zijn inclusief de revisie van de Nationale Rekeningen.
[2] Deze tabel geeft de rentelasten van de *gehele* collectieve sector weer; tabel 2.2. geeft alleen de rentelasten van het *Rijk*.
Bron: CBS, CPB.

Uit tabel 2.3 blijkt dat de omvang van de inkomensoverdrachten in de jaren zeventig, en ook in de eerste helft van de jaren tachtig, zeer sterk is toegenomen. Deze stijging is vooral gelegen in de sfeer van de sociale zekerheid. In de loop van de jaren tachtig wordt deze toename minder sterk, maar het aandeel van de inkomensoverdrachten aan gezinnen blijft stijgen. Een tweede observatie is dat de rentelasten in de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig een aanzienlijke en gestage stijging laten zien. Deze is uiteraard vooral een gevolg van de stijging van de staatsschuldquote. In de tweede helft van de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig is de stijging minder scherp, mede omdat de toename van de staatsschuldquote wordt gemitigeerd en de schuldquote van de gehele overheid een top lijkt te bereiken[7]. Een derde observatie is dat de investeringsuitgaven in de jaren zeventig en tachtig een sterke daling vertonen. Deze daling vloeit enerzijds voort uit de omstandigheid dat op sommige terreinen minder overheidsinvesteringen nodig worden geacht (scholenbouw en dergelijke) en uit de omstandigheid dat forse investeringsprogramma's (Deltawerken en dergelijke) aflopen. Aan de andere kant hebben omvangrijke ombuigingsprogramma's de investeringsuitgaven niet ongemoeid gelaten. In het begin van de jaren negentig stabiliseren de overheidsinvesteringen als aandeel van het nationaal inkomen.

De ontwikkeling in de samenstelling van de collectieve uitgaven kan ook vanuit het allocatieve en distributieve karakter van collectieve uitgaven worden bezien, waaruit onderstaande vierdeling van collectieve uitgaven resulteert[8]:

(a) allocatief, niet-distributief: defensie, openbaar bestuur, infrastructuur;
(b) allocatief en distributief: onderwijs, zorg, subsidies;
(c) distributief, niet-allocatief: sociale zekerheid;
(d) niet-distributief, niet-allocatief: rentelasten, overdrachten buitenland.

[7] Daarnaast is van belang dat in de periode 1985/1988 een zeer aanzienlijk bedrag vervroegde aflossingen van woningwetleningen (in totaal circa 35 miljard) voor extra reductie van de staatsschuld is aangewend.
[8] Deze indeling is gebaseerd op een interne CPB-studie die binnenkort als werkdocument zal verschijnen.

In tabel 2.4 wordt de ontwikkeling van de collectieve uitgaven volgens deze vierdeling bekeken.

Tabel 2.4. Samenstelling collectieve uitgaven; beleidsmatige clusters; in % NNI[1]

	1950	1960	1970	1980	1990
A. Categorie a					
– defensie	5,0	4,3	3,6	3,4	2,9
– openbaar bestuur	6,0	6,8	8,1	10,2	9,2
– infrastructuur	2,7	2,8	3,1	2,2	1,5
Subtotaal categorie a	13,7	13,9	14,8	15,8	13,6
B. Categorie b					
– zorg	2,1	2,7	5,1	8,0	8,6
– onderwijs	2,8	4,6	6,3	7,0	5,1
– subsidies	1,8	1,4	1,1	3,0	3,7
Subtotaal categorie b	6,7	8,7	12,5	18,0	17,5
C. Categorie c					
– arbeidsongeschiktheid	2,0	1,9	3,8	7,4	6,5
– werkloosheid		0,3	0,7	1,8	2,5
– bijstand/overdrachten gezinnen	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5
– NWOD[2]/AOW/AWW/VUT	0,9	3,4	5,4	7,2	6,7
– AKW/studiebeurzen	1,8	1,9	2,5	2,5	2,3
Subtotaal categorie c	6,0	8,8	13,7	20,5	19,5
D. Categorie d					
– overdrachten buitenland	1,4	1,4	1,1	1,7	1,9
– rentelasten (netto)	2,9	2,7	2,3	2,5	5,0
Subtotaal categorie d	4,3	4,1	3,4	4,2	6,9
E. Collectieve uitgaven[3]	30,7	35,4	44,4	58,5	57,5

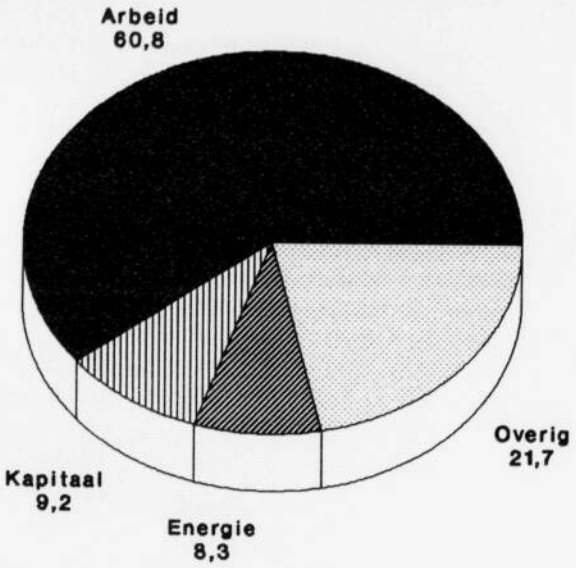
[1] Exclusief revisie Nationale Rekeningen.
[2] NWOD: noodwet ouden van dagen.
[3] De cijfers komen niet overeen met die in tabel 2.3. De oorzaak hiervan is onder meer gelegen in het feit dat in tabel 2.4 een aantal posten met niet-belastingontvangsten is gesaldeerd. Voorts blijven in tabel 2.4 kredieten en debudgetteringen buiten beschouwing en wordt een aantal beleidsmatige correcties aangebracht. Ten slotte zijn de cijfers in tabel 2.4 op transactiebasis en in tabel 2.3 (zoveel mogelijk) op kasbasis.

Uit tabel 2.4 blijkt dat de eerste uitgavencategorie, althans in de jaren tachtig, een neiging tot dalen vertoont. Opvallend is dat deze uitgavencategorie – de min of meer de zuivere collectieve voorzieningen – de enige is die in de periode 1950–1990 een stabilisatie laat zien. Daartegen is er vooral in categorieën b en c – met als gemeenschappelijk kenmerk het distributieve karakter van de uitgaven – sprake geweest van een zeer aanzienlijke uitgavenstijging. Dit weerspiegelt het sterk toegenomen belang van distributieve overwegingen in het overheidsbeleid. De tabel toont dat de stijging zich op diverse beleidsterreinen heeft voorgedaan (zorgsector, onderwijs, subsidies, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, AOW, etcetera). Bij de vierde uitgavencategorie valt vooral de stijging in de (eerste helft van de) jaren tachtig van de (netto) rentelasten op.

Collectieve lasten

Uit de internationale vergelijking in hoofdstuk 7 blijkt dat de microlastendruk in Nederland op alle heffingsgrondslagen relatief hoog is, met name op inkomsten uit arbeid. Dit uit zich in een hoge marginale en gemiddelde wig. Nederland staat daarbij vrijwel over de gehele linie aan de top. Ten opzichte van de omringende landen heeft Nederland de hoogste marginale wig bij de lagere en middeninkomens. Vooral de hoogte van de marginale wig heeft een verstorende invloed op het functioneren van de arbeidsmarkt.

Grafiek 2.1. Samenstelling CLD op meso-niveau; 1992, in procenten van de totale CLD



Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 1993

2.4. Het internationale perspectief

De afgelopen decennia worden mede gekenmerkt door een toenemende internationalisering, met name in west-Europa. Na een periode van «eurosclerose», diende zich in de tweede helft van de jaren tachtig een hernieuwde impuls voor de Europese integratie aan. Het kapitaalverkeer werd in toenemende mate geliberaliseerd en de totstandkoming van de interne markt kreeg een nieuwe impuls. Met het «plan-Delors» werd een aanzet gegeven tot de monetaire integratie van Europa. Het resultaat daarvan is het Verdrag van Maastricht, dat de marsroute uitzet naar de Economische en Monetaire Unie (EMU).

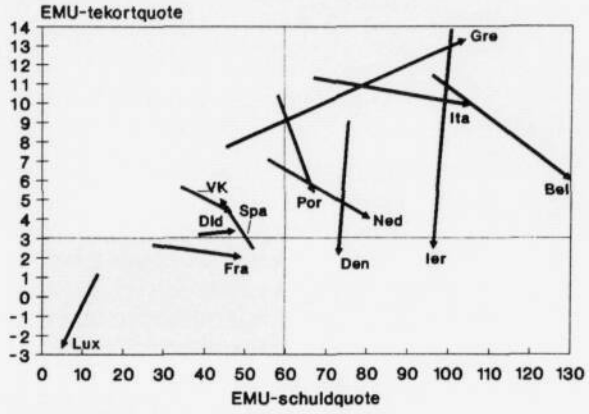
Door de voortgaande Europese integratie nemen de nationale beleidsmarges af. Door de toegenomen economische verslechtering vermindert ook de invloed van een expansief of restrictief budgettair beleid op de economische groei. De geringere budgettaire beleidsmarges worden heel tastbaar door de EMU-referentiewaarden ten aanzien van overheidstekort (3% BBP) en overheidsschuld (60% BBP). Naar de huidige inzichten zal de tekortquote in 1994 vrijwel op de referentiewaarde uitkomen. De schuldquote ligt met de huidige circa 80% BBP ruim boven het relevante EMU-criterium. Bij een dergelijke overschrijding geeft het EMU-verdrag aan, dat de schuldquote voldoende en gestaag richting de 60% BBP moet dalen. Bij de beoordeling in het licht van de EMU-criteria wordt ook rekening gehouden met andere relevante economische factoren, zoals het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans en de financieringswijze van ambtenarenpensioenen. Om echter de druk van de rentelasten terug te dringen, een voldoende en gestage daling van de schuldquote te realiseren en bovendien een zekere opwaartse fluctuatiemarge voor het overheidstekort te bereiken, is verdere tekortreductie in de komende jaren nog steeds noodzakelijk.

In de jaren tachtig zijn in de meeste Europese landen (en daar buiten) de overheidstekorten afgenomen, zoals blijkt uit grafiek 2.2. Hoewel Nederland in het afgelopen decennium het tekort[9] aanzienlijk heeft teruggebracht, is deze reductie in Europees perspectief niet buitensporig

[9] In de grafiek is de ontwikkeling van het *vorderingentekort* van de gehele collectieve sector weergegeven. Dit is niet identiek aan het in Nederland gangbare (genormeerde) financieringstekort van het Rijk. Het geeft wel een internationaal vergelijkbare indicatie van de ontwikkeling daarvan.

groot. De tekortreductie in Nederland bedroeg in 1982–1992 3%-punt BBP, in de gehele EG nam het tekort met gemiddeld 2,5%-punt BBP af. In tegenstelling tot de meeste andere Europese landen, maakt Nederland tot nog toe steeds voortgang met het terugdringen van het overheidstekort. Vooral in 1993 dreigen – volgens de meest recente EG-ramingen – de overheidstekorten in de meeste lidstaten fors op te lopen: in de gehele Gemeenschap gemiddeld met ruim 1%-punt BBP. Voor het Nederlandse overheidstekort raamt de EG een lichte stijging (¼%-punt BBP).

Grafiek 2.2. Reductie van het vorderingentekort en de overheidsschuld in de EG-lidstaten, 1982–1992; in % BBP

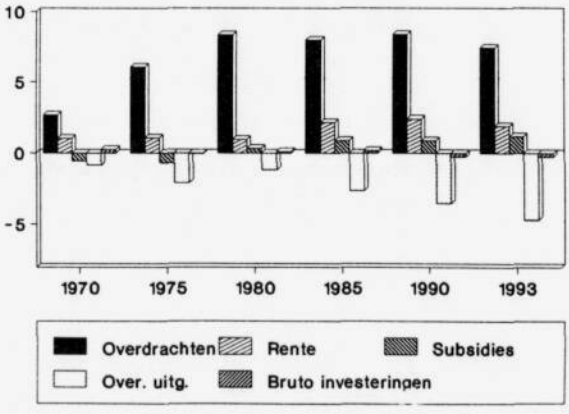


Zie ook noot 9.

Bron: Europese Commissie, the European Economy nr. 54.

In internationaal perspectief vertoont de samenstelling van de Nederlandse collectieve uitgaven een opvallende structuur. Direct in het oog springen de relatief omvangrijke overdrachtsuitgaven (grotendeels aan gezinnen) en rentelasten. De neerwaartse afwijking van de categorie overige uitgaven is het gevolg van de relatief geringe overheidsconsumptie, met name de loonsom. De relatief omvangrijke overdrachtsuitgaven zijn een weerspiegeling van de uitbouw van de verzorgingsstaat, die in internationaal perspectief wordt gekenmerkt door royale arrangementen en een groot beroep daar op. De pendant van dit laatste is de internationaal lage arbeidsdeelname.

Grafiek 2.3. Afwijking samenstelling Nederlandse collectieve uitgaven ten opzichte van 5 omringende EG-landen; in % BBP



Omliggende landen zijn Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, België en Denemarken

Bron: OESO Economic Outlook 52, december 1992.

Zoals grafiek 2.3 reeds laat zien, wijkt ook de hoogte van de collectieve-uitgavenquote beduidend af van de omringende landen. In tabel 2.5 zijn de cijfers samengebracht, waaruit blijkt dat de Nederlandse uitgavenquote hoger is dan in landen als Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Tabel 2.5. De collectieve-uitgavenquote van een aantal landen; in % BBP

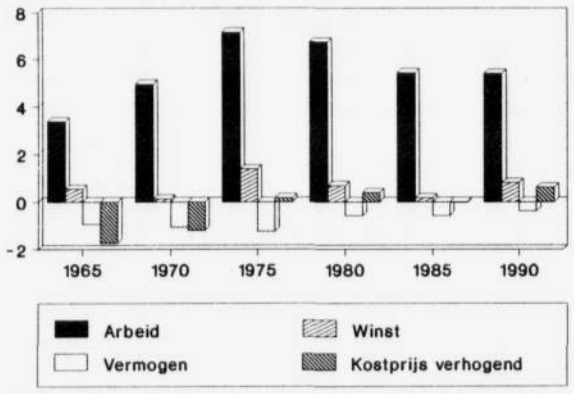
	1970	1975	1980	1985	1990
Nederland	43,1	52,1	56,8	59,1	54,8
België	46,2	51,9	58,2	62,0	54,8
Denemarken	39,5	47,4	55,5	58,6	57,8
Frankrijk	36,2	41,1	43,0	49,2	46,4
Duitsland	37,9	48,0	47,6	46,8	45,2
Verenigd Koninkrijk	37,8	45,0	43,4	44,9	41,0

Bron: OESO National Accounts 1978–1990 en Miljoenennota 1993, bijlage 18.

Ook de hoogte en samenstelling van de druk van collectieve lasten in Nederland wijkt af van de omringende landen. De lastendruk blijkt vrijwel nergens anders zo hoog te zijn. In hoofdstuk 7 wordt geïllustreerd dat ook de micro-lasten in Nederland relatief hoog zijn. Wat betreft de samenstelling van de lastendruk toont grafiek 2.4. aan dat de opbrengst in % BBP van de heffingen op arbeidsinkomen, winstinkomen en de kostprijsverhogende belastingen hoger is dan elders. Dit vindt mede zijn oorsprong in de hoge micro-druk op deze heffingsgrondslagen.

De opbrengst van belasting op vermogen is volgens de grafiek iets lager dan in de omringende landen. Uit hoofdstuk 7 blijkt dat dit niet het gevolg is van de micro-druk op vermogen (die is in Nederland hoog), maar van het geringe aandeel van belastbaar inkomen uit vermogen.

Grafiek 2.4. Afwijking samenstelling Nederlandse belasting- en premiedruk ten opzichte van omringende EG-landen; in % BBP



Bron: OESO, Revenue Statistics of OECD member countries, 1965–1991.
Noot: de druk arbeid bevat de *totale* IB-ontvangsten die voor een deel (zelfstandigen) op winstinkomen drukken. Uitsplitsing daarvan is niet mogelijk. Hierdoor kan enige vertekening ontstaan; deze laat het algemene beeld echter onverlet. Om grafische redenen is de druk van overige belastingen niet weergegeven.

Tabel 2.6. «Taxes and social contributions» in een aantal landen; in % BBP

	1970	1975	1980	1985	1990
Nederland	37,6	43,7	45,8	44,9	45,2
België	35,7	41,8	44,4	47,6	44,9
Denemarken	40,4	41,4	45,5	49,0	48,6
Frankrijk	35,1	36,9	41,7	44,5	43,7
Duitsland	32,9	36,0	38,2	38,1	37,7
Verenigd Koninkrijk	36,9	35,5	35,3	37,9	36,7

Bron: OESO, Revenue Statistics of OECD member countries, 1965–1991

2.5. Het begrotingsproces

Een van de hoofddoelstellingen van het structurele begrotingsbeleid was een duidelijk afwegingskader te bieden voor het begrotingsbeleid. De bepaling van de begrotingsruimte was gebaseerd op een structurele raming van de groei van de belastingontvangsten en de progressiefactor. Uitgavenverhogingen en/of lastenverlichtingen dienden binnen deze, vooraf en op basis van structurele uitgangspunten gebaseerde begrotingsruimte tegen elkaar te worden afgewogen. De gedachte was dat dit het begrotingsproces een meer ordelijk kader zou kunnen geven. Via het stringente begrotingsbeleid moest tijdens de begrotingsuitvoering de hand worden gehouden aan de uitgavenbeheersing.

In de jaren zeventig werd het begrotingsbeleid steeds meer beïnvloed door tegenvallende en moeilijk te duiden economische ontwikkelingen. In het kader van het structurele begrotingsbeleid werd op uiteenlopende manieren op deze situatie gereageerd. Het begrotingsproces werd evenwel steeds ondoorzichtiger. Het bleek niet eenvoudig om het noodzakelijke ombuigingsproces goed vorm te geven en in te vullen. Veelvuldig werden pogingen ondernomen onder ombuigingen uit te komen of deze niet adequaat in te vullen.

In de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig stond het begrotingsbeleid sterk in het teken van de jaarlijkse doelstelling voor de reductie van het feitelijke financieringstekort. Gegeven het hoge niveau van het financieringstekort en de stijgende staatsschuldquote en rentelasten was dit ook noodzakelijk. Het betekende echter ook dat in principe op elke min of meer majeure bijstelling van de economische ontwikkeling moest worden gereageerd. Elke tegenvaller – zowel in de inkomsten- als in de uitgavensfeer – leidde immers tot een belasting van het feitelijke financieringstekort. Dit probleem klemde aan het begin van de jaren negentig te meer omdat – naar later bleek – werd uitgegaan van te optimistische economische prognoses.

De hoge frequentie waarmee aanpassingen van het begrotingsbeleid – noodgedwongen – dienden te worden gepleegd, is niet bevorderlijk voor een bestendig en op lange-termijn doeleinden gericht overheidsoptreden. Veelvuldige aanpassingen van de begroting werken het treffen van ad hoc maatregelen in de hand, waarbij de resultaten op korte termijn soms prevaleren boven structurele beleidsdesiderata. Het is met name dit aspect van een begrotingsbeleid waarin het feitelijke tijdpad van het financieringstekort centraal staat, dat voor de Studiegroep aanleiding is een alternatieve vormgeving van het begrotingsbeleid voor de komende kabinetsperiode aan te bevelen.

HOOFDSTUK 3. HOOFDLIJNEN VAN HET BEGROTINGSBELEID 1995–1998

3.1. Inleiding

Tegen de achtergrond van de ervaringen in het recente verleden alsmede de uitgangssituatie waarin de collectieve financiën zich naar verwachting bij aanvang van de komende kabinetsperiode zullen bevinden, worden in dit hoofdstuk de uitgangspunten geformuleerd voor het te voeren beleid in de periode 1995–1998 (paragraaf 3.2). Op basis van deze uitgangspunten komt de Studiegroep in paragraaf 3.3 tot een beschrijving op hoofdlijnen van het te voeren begrotingsbeleid na 1994.

Het begrotingsbeleid omvat naar het oordeel van de Studiegroep zowel de financiën van het Rijk als die van de sociale fondsen[1]. Daar de trendmatige benadering die de Studiegroep in dit hoofdstuk op hoofdlijnen schetst met name nieuwe elementen aanreikt voor het beleid terzake van de rijksbegroting, ligt in dit hoofdstuk daarop de nadruk. Onderdelen van het trendmatige beleid zijn terug te voeren op de systematiek van het structurele begrotingsbeleid dat in de jaren zestig en zeventig ten grondslag heeft gelegen aan het toenmalige financieel-economische beleid. Er zijn evenwel ook fundamentele verschillen tussen het trendmatige en het structurele begrotingsbeleid. In paragraaf 3.4 passeren deze de revue.

3.2. Uitgangspunten voor het begrotingsbeleid 1995–1998

3.2.1. *Inleiding*

Op basis van de beschouwingen in het voorgaande hoofdstuk komt de Studiegroep tot de constatering dat in de jaren tachtig en in de beginjaren negentig de nodige voortgang is geboekt met het terugdringen van het financieringstekort van het Rijk. Het proces van redressering van structurele onevenwichtigheden in de collectieve financiën is evenwel nog niet voltooid. De Studiegroep acht het van belang dat ook in de periode 1995–1998 een aanpak wordt gevolgd, toegespitst op de oplossing van de overgebleven knelpunten in de overheidsfinanciën. Leidraad daarbij is het tot stand brengen van een zodanige ontwikkeling van de overheidsfinanciën, dat een optimale bijdrage wordt geleverd aan een evenwichtige economische ontwikkeling van de Nederlandse volkshuishouding in brede zin.

3.2.2. *Knelpunten overheidsfinanciën*

In vogelvlucht kunnen de knelpunten aan het begin van de tweede helft van de jaren negentig in de overheidsfinanciën – of breder: de collectieve financiën – als volgt worden geschetst.

Tekort, schuld en rentelasten

Sinds het begin van de jaren tachtig is het begrotingsbeleid in belangrijke mate gericht geweest op het reduceren van het feitelijke financieringstekort. Het financieringstekort is van 10% NNI in 1983 gedaald naar 5¼% NNI in 1990. Tijdens de huidige kabinetsperiode treedt naar verwachting[2] een daling van het financieringstekort op van 5¼% NNI in 1990 naar 3½% NNI in 1994 (3,1% BBP).

Niettegenstaande de voortgang die in de afgelopen jaren is geboekt met de reductie van het financieringstekort, is de staatsschuldquote in de achter ons liggende jaren blijven stijgen. De voortdurende stijging van de

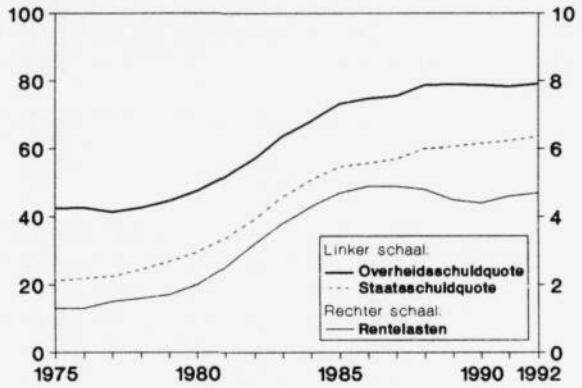
[1] Tot de collectieve uitgaven worden ook de uitgaven van de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) gerekend. Voor deze uitgaven geldt evenwel een afzonderlijke beheersingssystematiek. De uitgaven van de OPL blijven daarom in dit hoofdstuk buiten beschouwing.

[2] De Studiegroep gaat in dit rapport uit van de budgettaire ramingen die ten grondslag liggen aan de Voorjaarsnota 1993, Tweede Kamer, 1992–1993, 23 100, nr. 1.

staatsschuldquote heeft geleid tot bij voortduring stijgende rentelasten. Terwijl de rente-uitgaven in 1983 nog 14½ miljard (3,7% BBP) bedroegen, zullen volgens de huidige inzichten de rente-uitgaven in 1994 circa 28,5 miljard bedragen (4,7% BBP). De hoge rentelastenquote is één van de oorzaken van de hoge collectieve-uitgavenquote. Verlaging van de rentelastenquote door verlaging van het financieringstekort biedt ruimte voor lagere collectieve uitgaven en lasten.

Het beleid van tekortreductie is ook van belang in het kader van de randvoorwaarden die in EMU-verband aan het nationale begrotingsbeleid zijn gesteld. Door de tekortreductie bestaat het perspectief dat Nederland tijdig kan voldoen aan de in EMU-verband gestelde voorwaarde voor het niveau van het vorderingensaldo. De omvang van de overheidsschuld van bijna 80% van het BBP in 1992 bevindt zich echter ruim boven de EMU-referentiewaarde van 60% BBP. De overheidsschuldquote vertoont nog niet de uit hoofde van het Verdrag van Maastricht vereiste daling. Integendeel, tot nu toe is er nog steeds sprake van een stijgende staatsschuldquote.

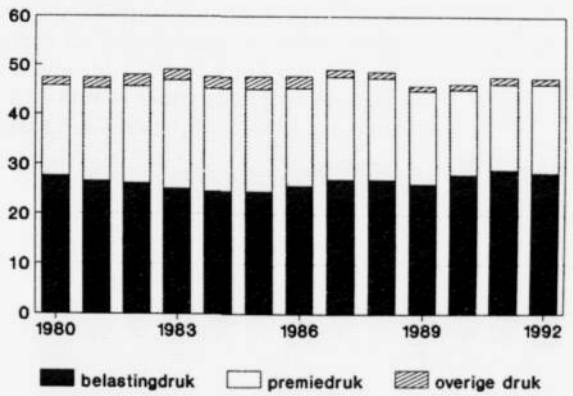
Grafiek 3.1. Overheidsschuld, staatsschuld en rentelasten van het Rijk, 1975–1992; in % BBP



Collectieve lasten

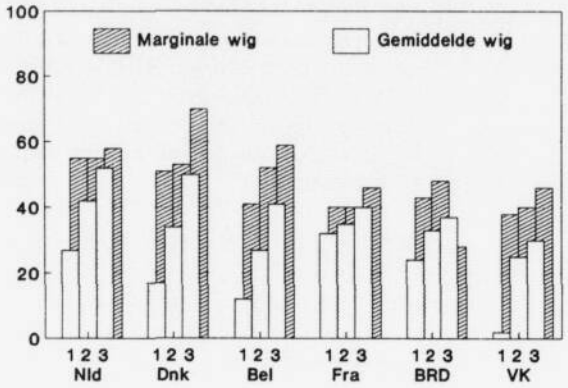
De tweede belangrijke doelstelling van het budgettaire beleid in de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig heeft betrekking op het niveau van de collectieve-lastendruk. In de jaren tachtig was het streven gericht op een stabilisatie en zo mogelijk een daling daarvan. Een globale analyse laat zien dat de collectieve-lastendruk tussen 1982 (53,5% NNI) en 1990 (52,3% NNI), zij het met een aantal schommelingen, per saldo licht is gedaald. Sinds 1990 is een stijging van de collectieve-lastendruk opgetreden. Per saldo bevindt de collectieve-lastendruk zich in 1992 boven het niveau van 1982.

Grafiek 3.2. Ontwikkeling collectieve-lastendruk (belasting- en premiedruk), 1980–1992; in % BBP



De collectieve-lastendruk als macro-economisch kengetal vormt de neerslag van het samenstel van belastingtarieven en sociale premies die drukken op de inkomens van individuen en ondernemingen. De gemiddelde wig – met name voor de midden- en hogere inkomens – en de marginale wig – over de gehele linie – bevinden zich in Nederland in vergelijking met andere landen op een zeer hoog niveau (zie ook hoofdstuk 7). De hoogte van de marginale wig is van negatieve invloed op de werking van vooral de onderkant van de arbeidsmarkt.

Grafiek 3.3. Gemiddelde en marginale wig op werknemersinkomen; 1990 (alleenverdiener)



[1] minimuminkomen; 2. gemiddeld inkomen; 3. 2x gemiddeld inkomen.
Wig heeft betrekking op loonkosten, werknemers- en werkgeverspremies (in % loonkosten)

Het verschil tussen loonkosten en netto loon op minimum- en modaal inkomensniveau bestaat voor het overgrote deel uit sociale premies. Dit laatste hangt uiteraard nauw samen met de relatief omvangrijke inkomensoverdrachten, in combinatie met de institutioneel bepaalde financieringswijze van deze overdrachten. De marginale wig voor inkomens vanaf modaal bestaat voor het overgrote deel uit belastingen.

De ontwikkeling van de collectieve lasten dient vooral te worden bezien tegen de achtergrond van – en in samenhang met – de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie. Ondanks de forse stijging van de werkgelegenheid en de verbetering van de arbeidsdeelname in de tweede helft van de jaren tachtig bevindt de arbeidsparticipatie zich in Nederland bepaald nog niet op een bevredigend niveau. De verhouding tussen actieven en inactieven is niet noemenswaardig gedaald en loopt de laatste jaren weer op. De (netto) arbeidsdeelname in arbeidsjaren ligt in 1991 op 50,8%; ruim 2%-punt beneden het niveau in 1980 en ruim 7%-punt beneden het niveau in 1970. Voorts blijft de netto-arbeidsdeelname, uitgedrukt in arbeidsjaren, zo'n 7%-punt achter bij het EG-gemiddelde. De achterstand ten opzichte van Duitsland beloopt zelfs ruim 11%-punt[3]. De omvangrijke inactiviteit die achter de lage arbeidsparticipatie schuil gaat, betekent een zware financieringslast voor de werkenden. Het verschil tussen de kosten van arbeid en het netto inkomen is daardoor aanzienlijk. Hoge arbeidskosten leiden ertoe dat arbeidsplaatsen verdwijnen en belemmeren vooral minder produktieve werknemers de toegang tot de arbeidsmarkt. Hierdoor treedt een negatieve spiraal in werking van verder oplopende kosten van inactiviteit en loonkosten.

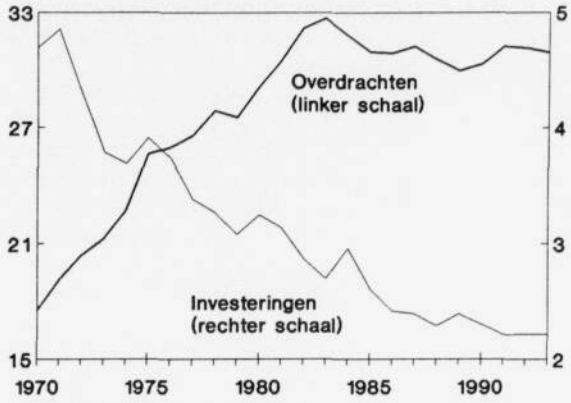
Samenstelling collectieve uitgaven

Een ander kenmerk van de Nederlandse overheidsfinanciën heeft betrekking op de samenstelling van de collectieve uitgaven. In vergelijking met andere landen springen twee uitgavencategorieën duidelijk in

[3] Bron: *Sociale Nota 1993*, kamerstukken II, vergaderjaar 1992–1993, 22 802, nr. 1–2, P. 174.

het oog. In de eerste plaats hebben de inkomensoverdrachten een relatief groot aandeel in de Nederlandse collectieve uitgaven. Dit impliceert dat in de Nederlandse collectieve financiën de consumptieve uitgaven – vooral de inkomensoverdrachten – verhoudingsgewijs een groot aandeel, en de investeringsuitgaven een relatief klein aandeel innemen. Het grote aandeel van de inkomensoverdrachten aan gezinnen is een gevolg van de uitbouw van de verzorgingsstaat met in internationaal opzicht royale arrangementen en een groot beroep daarop. De pendant van dit laatste is de lage arbeidsparticipatie. In de tweede plaats zijn de rente-uitgaven in Nederland als gevolg van de relatief hoge staatsschuld die hoger is dan gemiddeld in de meeste EG-landen (zie ook grafiek 2.3).

Grafiek 3.4. Overdrachten en overheidsinvesteringen 1970–1993; in % BBP



Begrotingsproces

Een laatste aspect betreft het begrotingsproces en is van bestuurlijke aard. De voor het begrotingsbeleid gekozen uitgangspunten nopen tot een hoge frequentie van aanpassingen. Telkens wanneer de economische vooruitzichten, ook die voor de korte termijn, verslechteren, doet zich in het Nederlandse begrotingsbeleid de noodzaak tot aanpassingen voor. Gegeven de onevenwichtige situatie waarin de overheidsfinanciën zich in de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig bevinden, is het noodzakelijk telkens te reageren op tegenvallende ontwikkelingen. De ervaringen aan het einde van de jaren tachtig hebben echter geleerd dat bij meevallende economische ontwikkelingen het feitelijke tekortbeleid ook het risico van een verslappende uitgavendiscipline met zich mee kan brengen. Een gedeelte van de in die jaren optredende belastingmeevallers is destijds aangewend ter financiering van uitgaven*overschrijdingen en intensiveringen*, hetgeen de oorspronkelijke prioriteitenstelling heeft doorkruist.

Met frequente beleidsaanpassingen zijn kosten gemoeid, in termen van tekortschietende bestuurlijke bestendigheid en doorkruising van de prioriteitenstelling. Ook dreigen lange-termijnvraagstukken onvoldoende aandacht te krijgen. Deze kosten zijn als het ware een extra prijskaartje van de onevenwichtige situatie van de overheidsfinanciën. Een en ander noopt tot evenwichtsherstel, zodat voldoende vertrouwen ontstaat om weer te kunnen komen tot een meer trendmatige benadering van de overheidsfinanciën waarin ad hoc ingrepen zoveel mogelijk kunnen worden vermeden.

Samengevat kan het in de afgelopen jaren gevoerde beleid en de daaruit resulterende uitgangssituatie voor de tweede helft van de jaren '90 als volgt worden gekenschetst:

- het financieringstekort is met het oog op de omvang van de staatsschuld en de daaruit voortvloeiende rentelasten, alsmede de eisen die op grond van het Verdrag van Maastricht aan het nationale begrotingsbeleid worden gesteld, nog te hoog;
- het beleid gericht op stabilisering en zo mogelijk daling van de collectieve lastendruk heeft nog geen daling opgeleverd; een daling van onder meer de micro-druk op arbeidsinkomen is noodzakelijk, gelet op het gebrekkig functioneren van de arbeidsmarkt en de lage participatiegraad;
- de collectieve uitgaven worden te sterk gedomineerd door inkomensoverdrachten en rentelasten;
- het in de afgelopen periode gevoerde begrotingsbeleid, ingegeven door de budgettaire onevenwichtigheden en tegenvallende economische ontwikkeling, noopt tot veelvuldige aanpassingen van uitgavenprogramma's en (belasting)tarieven.

3.2.3. *Beleidsuitgangspunten*

Tegen de achtergrond van de gesignaleerde onevenwichtigheden en knelpunten zouden naar het oordeel van de Studiegroep de volgende beleidsuitgangspunten ten grondslag dienen te liggen aan het begrotingsbeleid in de periode 1995–1998.

1. Met het oog op de noodzaak van verlaging van de overheidsschuldquote en terugdringing van de rentelasten wordt het financieringstekort verlaagd naar een in de volgende kabinetsperiode toelaatbaar trendmatig niveau.
2. Een terugdringing van de collectieve-lastendruk is, mede in het licht van de lage arbeidsparticipatie, het functioneren van de arbeidsmarkt en de voortschrijdende internationale concurrentie noodzakelijk.
3. De verhouding tussen structuurversterkende uitgaven enerzijds en inkomensoverdrachten anderzijds dient te worden verbeterd ten gunste van structuurversterkende uitgaven.
4. Er wordt gestreefd naar evenwichtsherstel waardoor te frequente aanpassingen van uitgavenprogramma's en belastingtarieven zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen, hetgeen mede een kwalitatieve verbetering van de te treffen beleidsmaatregelen beoogt.

3.3. Trendmatig begrotingsbeleid

3.3.1. *Hoofdlijnen trendmatig beleid*

De Studiegroep beveelt aan voor de periode 1995–1998 een trendmatig begrotingsbeleid te voeren. Zij meent dat een overgang van het huidige koersen op een feitelijke tekortquote en een plafond voor de collectieve-lastendruk naar een trendmatig beleid, mits voorzien van adequate randvoorwaarden, verantwoord is en een positieve bijdrage kan betekenen voor de kwaliteit van het beleid.

Trendmatig beleid

Kern van het trendmatige begrotingsbeleid is dat bij aanvang van een kabinetsperiode een norm voor de ontwikkeling van de reële collectieve uitgaven wordt vastgelegd. De uitgavenkaders voor de rijksbegroting en de sociale fondsen worden zodanig bepaald dat, uitgaande van een behoedzame inschatting van de economische groei op middellange termijn en het vooraf bepaalde saldo van lastenverlichtende en lastenverzwarende maatregelen in de fiscale- en in de premiesfeer, de doelstellingen inzake de reductie van financieringstekort en belasting- en premiedruk worden bereikt.

Tijdens de kabinetsperiode kunnen de belastingopbrengsten afwijken van hetgeen vooraf op basis van behoedzame uitgangspunten werd geraamd. Dergelijke afwijkingen, die zowel meevallende als tegenvallende belastingopbrengsten kunnen behelzen, vereisen in de systematiek van het trendmatige begrotingsbeleid in beginsel geen beleidsreactie. Meevallers komen ten gunste van het feitelijke financieringstekort en tegenvallers belasten het financieringstekort. Een asymmetrische benadering – waarbij tegenvallers het tekort belasten en meevallers worden aangewend voor uitgavenintensiveringen of additionele lastenverlichtende maatregelen – past niet in een systeem van trendmatig beleid.

Tijdens de kabinetsperiode wordt gekoerst op de vooraf overeengekomen reële uitgavennorm en op de totstandkoming van de afgesproken (per saldo) lastenverlichtende maatregelen. Overschrijdingen van de reële uitgavennorm worden derhalve in de trendmatige benadering niet toegestaan. De werking van automatische stabilisatoren is daarmee uitsluitend van toepassing op de (belasting)inkomstenkant van de begroting[4]. De keuze voor een trendmatige benadering – waardoor de noodzaak tot ad hoc ingrepen vermindert – sluit de mogelijkheid van een genormeerd tijdpad voor het feitelijke financieringstekort en de feitelijke collectieve-lastendruk uit.

3.3.2. *Randvoorwaarden*

Een trendmatig begrotingsbeleid kan naar het oordeel van de Studiegroep slechts binnen een aantal strikte randvoorwaarden worden gevoerd.

- er dient vooraf een maximaal toegestaan feitelijk tekort te worden vastgesteld;
- het beleid dient te worden gebaseerd op behoedzame macro-economische uitgangspunten;
- wijziging van de trendmatige uitgangspunten dient alleen bij hoge uitzondering plaats te vinden.

In het navolgende wordt op elk van deze randvoorwaarden nader ingegaan.

Tekortplafond

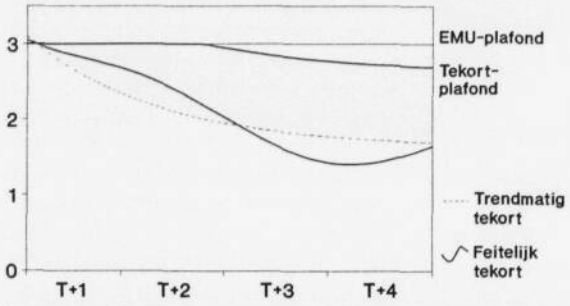
De Studiegroep is van oordeel dat een trendmatig beleid alleen verantwoord is indien een bovengrens voor het maximaal toegestane feitelijke financieringstekort wordt vastgesteld; dit als een onlosmakelijk onderdeel van de systematiek. Deze eis betekent een bestuurlijke waarborg tegen escalatie van het tekort. Dit tekortplafond houdt in dat aan de omvang van belastingtegenvallers die het feitelijke financieringstekort mogen belasten, een maximum wordt gesteld. Schommelingen in de belastingopbrengsten worden aanvaard voorzover het tekortplafond niet wordt overschreden; een dreigende overschrijding van het tekortplafond noopt daarentegen tot het treffen van structurele maatregelen. De ruimte voor een trendmatig beleid is derhalve begrensd. Wordt op deze ruimte onverhoopt geheel beslag gelegd dan gaat het trendmatige beleid in feite over in een beleid met een feitelijk tekort als begrotingsnorm.

Om een bestendig trendmatig begrotingsbeleid mogelijk te maken dient de opwaartse fluctuatiemarge een zekere omvang te hebben. De externe randvoorwaarde (EMU) legt evenwel beperkingen op, alsmede de waarborg een escalatie van het tekort (en de schuldquote) te voorkomen. Dit betekent dat het EMU-plafond niet mag worden overschreden. Vervolgens moet onder dat plafond voldoende ruimte gecreëerd worden om eventuele fluctuaties van het tekort mogelijk te maken. Naarmate in de volgende kabinetsperiode voortgang wordt geboekt met de effectuering van tekortbeperkende maatregelen, zal de ruimte voor opwaartse tekortfluctuatie kunnen toenemen tot aan het gestelde maximum.

[4] Endogene mee- of tegenvallers in de premie-inkomsten bij de sociale fondsen tijdens het begrotingsjaar komen tot uitdrukking in de vermogensposities. Daar evenwel voor de sociale fondsen van lastendekkende financiering wordt uitgegaan, worden deze vermogensmutaties betrokken bij de premievaststelling in het volgende jaar dan wel in volgende jaren.

De voorgestelde systematiek van het trendmatige begrotingsbeleid met een tekortplafond, kan als volgt grafisch worden weergegeven.

Schema 3.1. Systematiek van het trendmatige begrotingsbeleid, het trendmatig tekort, het feitelijke tekort en het EMU-plafond; in % BBP



De gestippelde lijn in schema 3.1 geeft weer het verloop van het trendmatige tekort zoals dat wordt voorzien op grond van de bij regeerakkoord overeen te komen uitgavennorm en het saldo van lastenverlichtende en lastenverzwarende maatregelen. Dit verloop van het trendmatige tekort dient als vertrekpunt voor de berekening van de toegestane opwaartse tekortmarge tijdens de kabinetsperiode.

Behoedzame uitgangspunten

Een ijzeren randvoorwaarde is dat bij aanvang van de kabinetsperiode voorzichtige uitgangspunten voor de economische groei worden gekozen. De keuze van voorzichtige macro-economische uitgangspunten betekent dat meer in het bijzonder de groei van de belastingopbrengsten behoudend wordt ingeschat. De kans op tegenvallers tijdens de kabinetsperiode wordt daarmee op voorhand zoveel mogelijk beperkt. Gelet op de bij Voorjaarsnota 1993 voorziene uitgangssituatie is dit een absolute voorwaarde voor een bestendig beleid.

De macro-economische uitgangspunten op basis waarvan een meerjarig trendmatig begrotingsbeleid wordt geformuleerd, kunnen worden vastgesteld op grond van een retrospectieve benadering of worden geraamd aan de hand van een macro-economische voorspelling voor de middellange termijn.

Voordeel van de retrospectieve methode is de grote mate van ondubbelzinnigheid die kan worden bereikt doordat realisatiecijfers in plaats van onzekere prognoses worden gehanteerd. Een arbitrair element van deze methode is evenwel de keuze van de referentieperiode als basis voor de trendmatige ontwikkeling. Meer fundamenteel geldt als bezwaar tegen het hanteren van realisatiecijfers dat omslagen in de economische ontwikkeling, zowel die in de reële sfeer als die in de ontwikkeling van lonen en prijzen, pas met vertraging van invloed zijn op het begrotingsbeleid. Het feitelijke tekort kan daardoor zeer fors afwijken van de beoogde trendwaarde hetgeen ofwel strijdigheid kan opleveren met de EMU-randvoorwaarde inzake het overheidstekort danwel tot verslappende budgettaire discipline kan leiden[5].

Het alternatief voor de retrospectieve methode op grond waarvan de macro-economische uitgangspunten voor het begrotingsbeleid kunnen worden vastgelegd, is de economische prognose. Dergelijke prognoses zijn evenwel met grote onzekerheid omgeven. Om deze niet te vermijden onzekerheid tot uiting te brengen, kunnen de marges waarbinnen de economische ontwikkeling op middellange termijn zich zou kunnen voltrekken, worden verkend met behulp van de scenario-methode. Op grond van uiteenlopende veronderstellingen worden verschillende plausibele ontwikkelingspaden van de economie geschetst. De Studiegroep is van mening dat het een ijzeren randvoorwaarde voor het trendmatig begro-

[5] Zie voor een illustratie van de mogelijke uitslagen van het feitelijke tekort: Th.A. Stevers, *De openbare financiën in de volkshuishouding , deel 4, De begrotingsnorm van het Rijk* , (binnenkort te verschijnen).

tingsbeleid is dit beleid te baseren op een scenario waaraan behoedzame veronderstellingen ten grondslag liggen, dit om de kans op tegenvallers op voorhand zeer klein te maken.

Wijziging van de trend

De feitelijke ontwikkeling van de belasting- en premie-inkomsten kan tijdens de kabinetsperiode afwijken van het structurele pad dat in de voorbereidingsfase werd voorzien. In beginsel vereist dit, voor zover het tekortplafond niet wordt overschreden, geen nadere maatregelen. Het is evenwel mogelijk dat in de loop van de kabinetsperiode blijkt dat het trendmatige groeipad en de ontwikkeling van de belastingontvangsten drastisch afwijken van de vooraf geraamde ontwikkeling. Dit noopt tot bijstelling van de budgettaire uitgangspunten.

De Studiegroep beveelt aan een dergelijke integrale wijziging van het begrotingsbeleid alleen bij hoge uitzondering en na gedegen analyse en voorbereiding te plegen.

Als leidraad zou daarbij, extreme omstandigheden uitgezonderd, dienen te worden aangehouden dat pas tot een bijstelling van de trend wordt besloten nadat tenminste twee jaren van de kabinetsperiode zijn verstreken en er harde indicaties zijn dat, over de gehele kabinetsperiode bezien, van een substantiële groeiafwijking sprake is.

Met betrekking tot de aard van de beleidsbijstelling waartoe bij een tussentijdse herijking zou dienen te worden besloten, merkt de Studiegroep het volgende op. Een bijstelling van de budgettaire uitgangspunten bij structureel *tegenvallende* belastingopbrengsten zou naar het oordeel van de Studiegroep een verlaging van de bij het Regeerakkoord genormeerde reële uitgavengroei moeten impliceren. In geval van structurele *meevallende* belastingopbrengsten zou het dienen te gaan om een nadere afweging tussen de mate van tekortreductie en lastenverlichting. De afgesproken reële uitgavengroei zou ook dan in beginsel ongewijzigd moeten worden gehouden. Hier is derhalve sprake van een asymmetrische benadering. Naar het oordeel van de Studiegroep is deze gerechtvaardigd vanwege het te forse beslag dat de collectieve sector op de Nederlands economie legt.

3.4. Een vergelijking met het structurele begrotingsbeleid

Het trendmatige begrotingsbeleid dat de Studiegroep in dit rapport voorstelt, vertoont verschillen en overeenkomsten met het in de jaren zestig en zeventig gevoerde structurele begrotingsbeleid. In deze paragraaf komen eerst de verschillen aan de orde en vervolgens de overeenkomsten.

Verschillen

Het structurele begrotingsbeleid was primair gebaseerd op een vanuit macro-economische motieven genormeerd financieringstekort. Het structureel aanvaardbare financieringstekort werd afgestemd op het structurele bestedingssaldo van de private sector in de economie. In het thans voorgestelde trendmatige begrotingsbeleid wordt het toelaatbaar trendmatige tekort primair ingegeven door de nog immer noodzakelijke tekortreductie met het oog op rentelasten, staats- en overheidsschuld. De praktijk van het structurele begrotingsbeleid heeft laten zien dat de sturingsmogelijkheden van budgettair beleid vanuit de vraagzijde van de economie – niet moeten worden overschat. Deze notie is zwaarder gaan wegen naarmate de oorzaken van economische onevenwichtigheden veeleer gelegen bleken in factoren aan de aanbodzijde van de economie, gebrekkig functionerende markten en naarmate de internationalisering – ondermeer van kapitaalmarkten verder voortschreed. Bovendien bleek

het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans, sinds 1974 het belangrijkste baken van het structurele begrotingsbeleid, een steeds minder relevante indicator voor het financieel-economische beleid.

De praktijk heeft geleerd dat de ten tijde van het structurele begrotingsbeleid gehanteerde tekortnormering geenszins een garantie bood voor een solide financieel-economisch beleid in termen van beheersing van de staatsschuld en rentelasten. Een dergelijke soliditeit is evenwel noodzakelijk voor een gezonde structurele economische ontwikkeling. *Ten aanzien van de uitgangspunten voor het trendmatige begrotingsbeleid*, pleit de Studiegroep dan ook expliciet voor het hanteren van behoedzame ramingen. Belangrijke grootheden bij de bepaling van de begrotingsruimte zijn de trendmatige economische groei en de trendmatige progressiefactor van de belastingontvangsten. Zoals in hoofdstuk 2 reeds naar voren kwam, bleek de economie zich in de jaren zeventig ten opzichte van de jaren zestig steeds onevenwichtiger te ontwikkelen met een steeds onregelmatiger conjunctuurverloop. In de periode na de eerste oliecrisis werden de trendmatige economische groei en progressiefactor vaak overschat, en daarmee de begrotingsruimte. Zo werd bijvoorbeeld in de tweede helft van de jaren zeventig in opeenvolgende Miljoenennota's uitgegaan van een trendmatige reële groei van 3% per jaar. De realisatie – gemiddeld 1,9% per jaar in de periode 1976–1980 – bleef daar duidelijk bij achter. Ook de trendmatige progressiefactor werd overschat met een raming van 1,16. De realisatie bedroeg tussen 1976 en 1980 gemiddeld 0,9.

Bij behoedzame uitgangspunten past ook niet het rekenen op inverdieneffecten van bepaalde uitgavenprogramma's of fiscale maatregelen. In de Miljoenennota 1973 ging het kabinet zowel voor de trendmatige groei als voor de trendmatige progressiefactor uit van door de toenmalige (eerste) Studiegroep Begrotingsruimte aangegeven *maxima*. Ten aanzien van de progressiefactor werd dat beargumenteerd door te treffen maatregelen bij de inning van belastingen[6]. In de Miljoenennota 1977 speelden inverdieneffecten een veel explicietere rol[7]. Deze inverdieneffecten hadden betrekking op voorgenomen maatregelen op het gebied van investeringssubsidies en tijdelijke lastenverlichting.

Naast behoedzame uitgangspunten zijn in het voorgestelde trendmatige begrotingsbeleid ook bestuurlijke waarborgen tegen een escalerend tekort ingebouwd. De mate waarin het tekort mag fluctueren is begrensd door een maximum te stellen aan de omvang van belastingtegenvallers die het tekort mogen belasten. Daarenboven mag de EMU-referentiewaarde voor het overheidstekort beslist niet worden overschreden. Dreigt een overschrijding van de fluctuatiemarge dan wel het EMU-plafond, dan gaat het trendmatige beleid vanzelf over in een feitelijk tekortbeleid. Een dergelijke bestuurlijke waarborg beschouwt de Studiegroep als een cruciaal element en deze ontbrak in de praktijk van het structurele begrotingsbeleid.

Ten slotte heeft de thans voorgestelde systematiek betrekking op de uitgaven van de gehele collectieve sector. Op basis van de behoedzame uitgangspunten en de doelstellingen ten aanzien van de (trendmatige) ontwikkeling van het financieringstekort en de collectieve-lastendruk, wordt een reële uitgavennorm vastgesteld. Om de uitgavenontwikkeling binnen deze norm te houden, blijven de huidige regels budgetdiscipline onverkort van kracht voor alle onderdelen van de collectieve sector. De werking van automatische stabilisatoren aan de *uitgavenkant* van de begroting wordt – anders dan in het structurele begrotingsbeleid – dus niet toegestaan.

[6] Zie: Miljoenennota 1973, kamerstukken II, vergaderjaar 1972–1973, 12 000, nr. 1, blz 28–29

[7] Zie: Miljoenennota 1977, kamerstukken II, vergaderjaar 1976–1977, 14 100, nr.1, blz 50–51 en 56–57.

Overeenkomsten

Andere elementen van het structurele begrotingsbeleid krijgen wel een plaats in de voorgestelde trendmatige benadering. Zo beoogt de voorgestelde aanpak een meer op lange termijn-doelstellingen gerichte afweging tussen uitgaven onderling en tussen uitgaven en inkomsten.

Daarnaast gaat van het voorgestelde trendmatige beleid een geringere pro-cyclische werking uit dan van het huidige feitelijke tekortbeleid. De werking van automatische stabilisatoren aan de *inkomstenkant* wordt immers toegestaan, voorzover de plafondwaarde van het tekort niet wordt overschreden. Met nadruk zij er echter op gewezen dat geen heil wordt verwacht van een actieve conjunctuurpolitiek via de begroting[8]. De voorgestelde aanpak voorziet daar dan ook niet in.

per jaar. Achterliggende veronderstelling is dat op de opleving van de economieën van de OESO-landen (voorzien voor 1993 en/of 1994) geen periode van hoogconjunctuur volgt. Onzekerheid met betrekking tot de internationale handel, de verdere voortgang van de interne markt in de EG en de herstructurering van Oost-Europa, leidt tot een aarzelende stemming die met name de investeringsgroei tempert.

In Nederland gaat de gematigde economische groei gepaard met een werkgelegenheidsstijging van circa ½% per jaar. Deze werkgelegenheidsontwikkeling is niet toereikend om de groei van het arbeidsaanbod op te nemen zodat in dit scenario de werkloosheid ook in de periode 1995–1998 blijft stijgen. De koopkracht van de modale werknemer daalt licht. Ook de winstgevendheid van bedrijven verbetert niet veel: de arbeidsinkomensquote daalt weliswaar, maar blijft nog ruim boven het niveau van 1990.

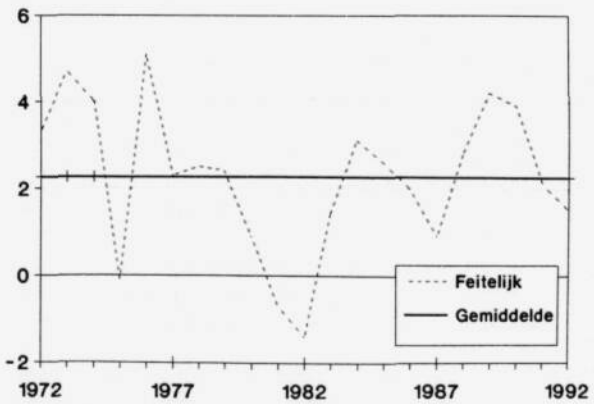
Tabel 4.1. Economische kerngegevens, 1983–1998

	1983–1986	1987–1990	1991–1994	1995–1998
	mutaties per jaar in %			
Groei				
Volume BBP	2,4	3,1	1½	1¾
Internationaal				
Relevante wereldhandel				
– volume	4,5	7,0	3½	4
– prijs	0,2	–0,2	–½	2
Binnenland				
Loonsom per werknemer marktsector	2,4	1,8	4½	3½
Prijs gezinsconsumptie (excl. medisch)	2,1	0,8	3	3
Koopkracht modale werknemer	–0,2	1,8	0	–¼
Werkgelegenheid marktsector[1]	10	86	22	20
Werkzoekenden zonder baan[2]	11	–28	18	13
Arbeidsinkomensquote marktsector[3]	84,4	81,3	87¼	86

Bron: CPB, CEP 1993
[1] Mutaties per jaar (x 1000 arbeidsjaren)
[2] Mutaties per jaar (x 1000 personen)
[3] Niveau in eindjaar (%)

Het in het behoedzame scenario voorziene tempo van reële economische groei (1,75% per jaar) lijkt in het licht van de economische groeicijfers van de afgelopen decennia te voldoen aan het criterium van behoudende uitgangspunten. De gemiddelde jaarlijkse groei van het BBP bedraagt in reële termen over de periode 1972–1992 circa 2,25% (zie grafiek 4.1).

Grafiek 4.1. Reële groei bruto binnenlands produkt 1972–1992; (%)



Belastingontvangsten

In het behoedzame scenario is sprake van herstel van de belastingontvangsten na de economische inzinking in 1992 en 1993. De macro-economische progressiefactor van de belastingen nadert in het behoedzame scenario gemiddeld over de periode 1995–1998 de waarde van één. Van bijzondere betekenis voor de Studiegroep is in dit verband het ervaringsgegeven dat na een (conjuncturele) economische groeivertraging, herstel van de belastingontvangsten enige tijd vergt; een vertraging die onder meer voortvloeit uit bepalingen in de belastingwetgeving (onder meer verliescompensatie Vennootschapsbelasting). Gelet op het moeilijk te voorspellen moment waarop het economisch herstel intreedt, ligt hier het potentiële risico van tegenvallende belastinginkomsten, die zich met name zouden kunnen voordoen in het begin van de komende kabinetsperiode. Dergelijke tegenvallers zouden, zoals gezegd, de invoering van een trendmatig beleid kunnen doorkruisen.

De Studiegroep meent dat een verantwoorde invulling van het begrotingsbeleid voor de komende kabinetsperiode vergt dat aan het risico van een vertraagd herstel van de belastingontvangsten niet voorbij kan worden gegaan. Het verdient aanbeveling om in de meerjarige belastingraming op basis waarvan tezijnertijd het begrotingsbeleid voor de komende kabinetsperiode zal worden geformuleerd, zo goed mogelijk de risico's te kwantificeren en daarmee uitdrukkelijk rekening te houden. Dit impliceert dat het behoedzame scenario voor de periode 1995–1998 actualisatie behoeft ten behoeve van de opstelling van het regeerakkoord.

Budgettaire kerncijfers 1994–1998; uitgangsscenario

In dit rapport hanteert de Studiegroep als vertrekpunt voor de advisering het budgettaire beeld dat is neergelegd in de Voorjaarsnota 1993[4]. Mocht bij de opstelling van het regeerakkoord 1995–1998 blijken dat dit kader niet is gerealiseerd, dan volgt hieruit dat, gegeven de geadviseerde doelstellingen, de inspanning in de komende kabinetsperiode navenant groter zal zijn.

[4] De budgettaire kerncijfers voor 1998 zijn berekend door extrapolatie.

Tabel 4.2. Budgettaire kerngegevens 1994–1998; uitgangsscenario

% BBP	1994	1995	1996	1997	1998
Overheidstekort[1]:	3,1	2,9	2,6	2,1	1,8
Financieringstekort rijk:	3,1	3,1	3,1	2,6	2,3
Overheidsschuldquote (EMU)	79,6	79,7	79,5	78,3	76,6
Collectieve lastendruk[2]:	46,5	46,1	45,7	45,7	45,6
– belastingdruk	25,3	25,3	25,3	25,4	25,4
– nbo-druk	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
– premiedruk	20,1	19,6	19,3	19,2	19,1

jaarlijkse reële groei (%)	1995	1996	1997	1998	gemiddeld '95–'98
Collectieve uitgaven[3]	0,5	0,3	0,5	0,8	(0,5)
– Rijk	1,4	0,2	0,3	0,8	(0,7)
– Sociale fondsen	–0,7	0,4	0,7	0,8	(0,3)

[1] EMU-definitie: zie voor een aansluiting van EMU-tekort naar financieringstekort rijk: bijlage 4.1.
[2] Huidige (kabinets)definitie.
[3] Reële groei van de netto-uitgaven van het Rijk en de sociale fondsen conform meerjarencijfers en extrapolatie 1998; verschil met tabel 4.2 VJN is het gevolg van het gebruik van een andere deflator (prijs-BBP i.p.v. NNI).

Zonder nadere maatregelen zal het overheidstekort zich aan het begin van de komende kabinetsperiode juist onder het EMU-plafond bevinden. Mede onder invloed van oplopende, structurele tekortbeperkende maatregelen waartoe het huidige kabinet heeft besloten, wordt tijdens de komende kabinetsperiode een daling van het overheidstekort conform EMU-definitie voorzien naar 1,8% BBP in 1998.

Voor de collectieve-lastendruk tekent zich ten opzichte van de voor 1994 voorziene situatie een daling van 0,9%-punt BBP af. De belastingdruk loopt licht op, mede als gevolg van enkele lastenverzwarende maatregelen waarvan in het behoedzame scenario is verondersteld dat deze in de periode 1995–1998 zullen worden getroffen[5]. De premiedruk daalt in het uitgangsscenario met 1%-punt BBP vanwege vermogensopbouw bij de sociale fondsen in 1994 (0,5% BBP) en een licht achterblijvende ontwikkeling van het gemiddelde uitkeringsniveau bij de louter nominale groei van het BBP[6].

De netto-collectieve uitgaven vertonen naar de huidige inzichten een reële stijging met gemiddeld 0,5% per jaar. Overigens past hierbij de kanttekening dat de in tabel 4.2 weergegeven uitgavenontwikkeling bij de sociale fondsen niet volledig aansluit bij de vermelde premiedrukcijfers. De uitgavencijfers zijn volledig gebaseerd op kabinetsinzichten; terzake van onder meer de volume-ontwikkeling in de arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn deze cijfers optimistischer dan de desbetreffende CPB-ramingen in het behoedzame scenario. De premiedrukcijfers zijn daarentegen wel afgeleid van het behoedzame CPB-scenario. Indien de uitgavenontwikkeling bij de sociale fondsen zich daadwerkelijk voltrekt zoals thans in de meerjarencijfers van het kabinet wordt voorzien, mag ten opzichte van het in tabel 4.2 geschetste verloop van de collectieve-lastendruk, derhalve een extra premiedrukreductie worden verwacht die kan oplopen tot ongeveer 0,2%-punt BBP in 1998.

4.3. Doelstellingen van het begrotingsbeleid 1995–1998

De Studiegroep stelt voor – in lijn met het gestelde in het EMU-convergentieprogramma – bij de kwantitatieve invulling van het begrotingsbeleid 1995–1998 een samenhangende benadering te volgen waarin de volgende elementen een plaats krijgen:

- De reële (netto)-uitgavennorm voor de collectieve sector wordt zodanig bepaald dat een voor de komende kabinetsperiode toelaatbaar trendmatig financieringstekort van het Rijk wordt bereikt van 1¾% BBP; deze doelstelling correspondeert naar de huidige inzichten van de Studiegroep met een overheidstekort volgens EMU-definitie van 1¼% BBP.
- De Studiegroep beveelt met kracht aan de reële uitgavennorm voor de collectieve sector zodanig vast te stellen dat in de periode 1995–1998 tevens een substantiële verlichting van de collectieve-lastendruk wordt bereikt.
- De marge waarbinnen volgens de systematiek van het trendmatige begrotingsbeleid belastingtegenvallers het feitelijke financieringstekort mogen belasten, wordt vastgesteld op 1% BBP, dit voorzover het EMU-plafond voor het overheidstekort niet wordt overschreden.
- Aanbevolen wordt de bij regeerakkoort overeen te komen uitgavenbeperkende maatregelen, gericht op het bereiken van de doelstellingen voor het financieringstekort en de collectieve-lastendruk, zoveel mogelijk in de eerste twee jaren van de kabinetsperiode te effectueren. Daardoor wordt zo snel mogelijk een situatie gecreëerd waarin het trendmatige beleid volledig kan functioneren.

[5] Het gaat om verhogingen van de benzineaccijns, de LPG-toeslag en het huurwaardeforfait alsmede oplopende tabaksaccijns. Hiermee correspondeert een bedrag van 1,3 miljard in 1998. Indien het effect van de prijsontwikkeling op de benzine/dieselaccijns ook wordt meegenomen, gaat het om 2,0 miljard in 1998.

[6] Deze ontwikkeling hangt samen met verschuivingen binnen het uitkeringsvolume en de incidentele loonontwikkeling. In het behoedzame scenario is aanpassing van de uitkeringen conform de WKA-systematiek verondersteld.

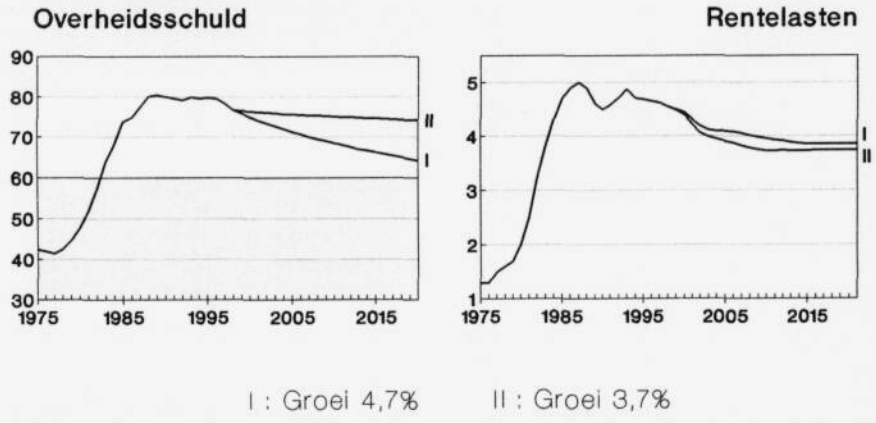
In het navolgende worden deze elementen van het begrotingsbeleid 1995–1998 nader belicht.

Tekort, schuld en rentelasten

Tekortreductie is noodzakelijk om voortgang te kunnen boeken met reductie van de staatsschuldquote en vermindering van de druk van de rentelasten. De overheidsschuldquote moet volgens het EMU-verdrag bovendien gestaag en in een voldoende tempo dalen tot onder het EMU-maximum van 60% BBP. Zonder additionele tekortbeperkende maatregelen in de komende kabinetsperiode tekent zich het perspectief af van een slechts zeer geleidelijk dalende schuld- en rentelastenquote. De navolgende grafieken laten dit zien[7]. Daarbij is in variant I voor de nominale *groeivoet van het BBP op lange termijn alsmede de kapitaalmarktrente*, aangesloten bij het behoedzame scenario voor 1995–1998 (4,7% respectievelijk 7%).

Het verloop van schuld- en rentelastenquoten is gevoelig voor wijzigingen in de veronderstelde nominale groeivoet van het BBP. Ter illustratie hiervan is ook een scenario in beeld gebracht met een 1%-punt lagere groeivoet van het BBP vanaf 1998 (II). In dit laatste scenario is overigens eenzelfde *reële* rentevoet gehanteerd als in het scenario met 4,7% groei van het BBP.

Grafiek 4.2 Overheidsschuld en rentelasten zonder additionele tekortreductie in de periode 1995–1998; in % BBP



[a] De rentelastenquote in scenario II daalt in eerste instantie sneller dan in scenario I omdat nog relatief hoogrentende worden afgelost; op lange termijn ebt dit effect weg; de rentequoten naderen elkaar.

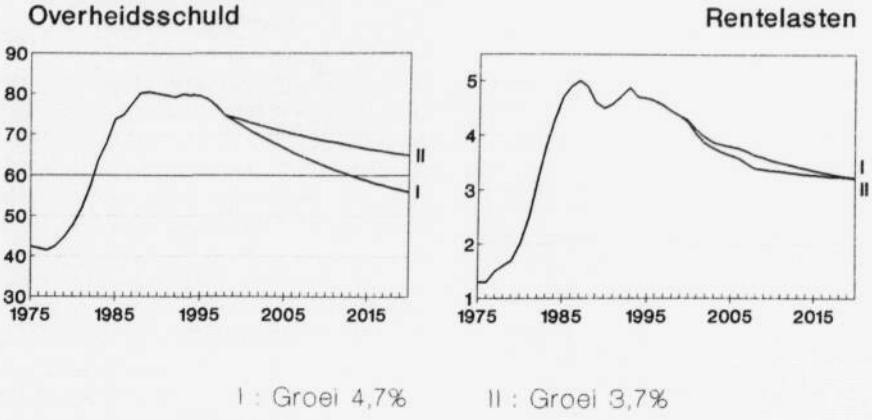
Bij een nominale groeivoet van het BBP van 4,7% en een constant financieringstekort van het Rijk van 2,3% BBP vanaf 1998, wordt het 60%-criterium voor de overheidsschuld pas na 2030 bereikt. Wordt van een 1%-punt lagere nominale groei uitgegaan, dan komt de overheidsschuldquote zelfs niet in de buurt van het 60%-criterium; de overheidsschuldquote tendeert dan op lange termijn naar ruim 70%. In het verlengde van het geschetste verloop van de schuldquote vertoont de rentelastenquote van het Rijk niet meer dan een lichte daling in de komende kabinetsperiode. Dit perspectief voor het verloop van schuld- en rentelastenquote zonder additionele tekortbeperkende maatregelen, onderstreept de noodzaak van een verdere verlaging van het financieringstekort in de komende kabinetsperiode.

Met een reductie van het financieringstekort van het Rijk naar een in de komende kabinetsperiode toelaatbaar trendmatig niveau van 1¾% BBP kan worden bereikt dat de schuld- en rentelastenquote een dalende

[7] Het *financieringstekort van het Rijk* is vanaf 1998 constant verondersteld (2,3% BBP). Het financieringstekort van de overige publiekrechtelijke lichamen is in de scenario's tot en met 1998 op nul geraamd; nadien wordt uitgegaan van een constant financieringstekort van 0,25% BBP. Zou van *een permanent OPL-tekort van nul worden* uitgegaan dan wordt het 60%-criterium voor overheidsschuld bij 4,7% nominale groei in 2022 bereikt.

trend inzetten. Onderstaande grafiek 4.3 biedt inzicht in het verloop van de schuld- en rentelastenquoten bij voor het overige gelijkblijvende veronderstellingen[8].

Grafiek 4.3. Overheidsschuld en rentelasten bij een trendmatig financieringstekort van het Rijk van 1¾% BBP vanaf 1998; in % BBP



a) Zie voetnoot a) onder grafiek 4.2

Tekortreductie naar 1¾% BBP in 1998 betekent, bij de gehanteerde economische veronderstellingen, dat de overheidsschuldquote tijdens de komende kabinetsperiode met circa 5%-punten BBP daalt; de rentelastenquote van het Rijk daalt in dezelfde periode met circa 0,25%-punt BBP. Bij een financieringstekort van het Rijk van 1¾% BBP vanaf 1998 en een nominale groei van het BBP van 4,7% per jaar, wordt een overheidsschuldquote van 60% overigens pas omstreeks 2013 bereikt. Een 1%-punt lagere nominale groeivoet zou betekenen dat het 60%-plafond pas na 2030 zou worden bereikt.

Ook na de komende kabinetsperiode zullen de vooruitzichten omtrent het verloop van de overheidsschuldquote – mede in internationaal perpectief – onder ogen moeten worden gezien. Dit kan tegen die tijd aanleiding geven opnieuw de afweging tussen de ontwikkeling van het financieringstekort, de collectieve uitgaven en de collectieve lasten aan de orde te stellen.

Omvang tekortmarge

Zonder verdere tekortreductie geldt dat het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode illusoir is. Trendmatig beleid impliceert immers het toestaan van fluctuaties van het financieringstekort rondom een trendwaarde, onder invloed van mee- of tegenvallende belastingontvangsten. In 1995 en in 1996 zou fluctuatie van het tekort in bovenwaartse richting snel strijdigheid opleveren met de randvoorwaarde inzake het EMU-tekortplafond van 3% BBP. Een belangrijke overweging voor verdere tekortreductie in de komende kabinetsperiode is derhalve tevens het creëren van de noodzakelijke voorwaarde waaronder een trendmatig begrotingsbeleid kan worden gevoerd. Gelet op de zeer beperkte manoeuvreerruimte in 1995 en 1996, zou de kans op een succesvol trendmatig beleid aanmerkelijk kunnen worden vergroot, indien uitgavenbeperkende maatregelen zoveel mogelijk aan het begin van de kabinetsperiode hun beslag krijgen.

Bij de bepaling van de toegestane opwaartse tekortmarge zijn twee aspecten relevant. Enerzijds dient de ruimte voor trendmatig beleid een zekere omvang te hebben met het oog op de gewenste continuïteit. De marge dient afgestemd te zijn op belastingfluctuaties die bij een «normaal» conjunctuurpatroon mogen worden verwacht. Anderzijds dient de

[8] Technische veronderstelling is dat het financieringstekort na 1988 constant blijft op 1¾%.

marge zodanig te worden vastgesteld dat de externe randvoorwaarde voor het overheidstekort, het EMU-plafond van 3% BBP, niet wordt overschreden. Bij dit aspect zijn de vooruitzichten en onzekerheden omtrent de saldi van de overige sectoren van de overheid (overige publiekrechtelijke lichamen, sociale fondsen) alsmede de omvang van statistische aansluitingsverschillen van belang.

Endogene belastingmutaties kunnen tijdens een kabinetsperiode een forse omvang aannemen[9]. Zoals uit onderstaande tabel ter illustratie blijkt, vormen endogene belastingmee- of tegenvallers in de orde van grootte van 4 miljard per jaar (bijna 1% BBP) geen uitzondering. Een en ander hangt samen met het feit dat relatief geringe bijstellingen van de macro-economische prognoses forse implicaties kunnen hebben voor de (geraamde) belastingontvangsten. Het komt de Studiegroep dan ook voor dat voor een bestendig trendmatig beleid een marge van 1% BBP een minimum is.

Tabel 4.3. Cumulatieve omvang macro-mutaties belastingen 1990–1994, mutaties ten opzichte van de Startbrief; in mld gld

1990	1991	1992	1993[a]	1994[a]
- 3,6	- 3,8	- 4,3	- 10,7	- 17,2

a) Ramingsjaren
b) Overigens zij er op gewezen dat de macro-mutaties in de tabel niet refereren aan een behoedzame raming voor de desbetreffende periode. Een behoedzame raming aan het begin van de kabinetsperiode verkleint de kans op (omvangrijke) belastingtegenvallers.

Het tweede aspect dat van belang is bij de bepaling van de toegestane (opwaartse) tekortmarge, betreft het saldo van de overige onderdelen van de overheidssector. Het tekortcriterium in EMU-verband heeft immers betrekking op de totale overheidssector en luidt bovendien in termen van het vorderingensaldo op transactiebasis[10].

Voor de komende kabinetsperiode wordt op basis van de huidige inzichten voorzien dat de saldi van de sociale fondsen en de overige publiekrechtelijke lichamen alsmede de post (statistische) aansluitingsverschillen te zamen een overschot vertonen (zie bijlage 4.1). Het verdient echter aanbeveling dit overschot niet te beschouwen als ruimte onder het EMU-plafond ten behoeve van fluctuaties in de belastinginkomsten. De raming van de genoemde saldi is daarvoor met teveel onzekerheid omgeven. Bovendien zijn deze posten niet (OPL, statistische verschillen) of nauwelijks (sociale fondsen) beleidsmatig te beïnvloeden.

Gegeven het EMU-tekortplafond van 3% BBP als externe randvoorwaarde is een opwaartse tekortmarge van 1% BBP voor fluctuaties van de belastinginkomsten te verenigen met een doelstelling voor een in de komende kabinetsperiode toelaatbaar trendmatig financieringstekort van het Rijk van 1¾% BBP. Bij de huidige inzichten omtrent de kwantitatieve verschillen tussen het overheidstekort volgens EMU-definitie en het financieringstekort van het Rijk, correspondeert deze doelstelling voor het financieringstekort van het Rijk met een overheidstekort volgens EMU-definitie van 1¼% BBP. Een marge voor trendmatig beleid van 1% BBP betekent op grond van de huidige inzichten dat bij een toelaatbaar trendmatig financieringstekort van 1¾% de afstand tot aan het EMU-plafond circa ¾% BBP beloopt. Gelet op de onzekerheden rond de raming van deze posten adviseert de Studiegroep deze afstand niet kleiner te maken.

[9] Het gaat hierbij om de endogene mutaties van de belastingopbrengsten als gevolg van gewijzigde inzichten in de economische ontwikkeling.
[10] Een aansluiting tussen het financieringstekort van het Rijk en het EMU-tekort wordt gepresenteerd in bijlage 4.1.

Lastenverlichting

Met het oog op het functioneren van de Nederlandse economie en de noodzakelijke vergroting van de arbeidsdeelname bepleit de Studiegroep in de komende kabinetsperiode bij de vaststelling van de reële uitgavennorm voor de collectieve sector eveneens te koersen op een substantiële verlaging van de druk van belastingen en premies. In de voorgestelde systematiek van het trendmatig begrotingsbeleid betekent een doelstelling terzake van de collectieve-lastendruk dat bij regeerakkoord het saldo van lastenverlichtende en lastenverzwarende maatregelen in de fiscale sfeer wordt vastgelegd alsook de tot premiedrukverlaging leidende maatregelen bij de sociale fondsen.

In het behoedzame uitgangsscenario wordt een daling van de collectieve-lastendruk voorzien ten opzichte van 1994 van cumulatief 0,9% BBP in 1998. Daarnaast zou in de komende kabinetsperiode ten opzichte van het uitgangsscenario een additionele vermindering van de premiedruk met circa 0,2% BBP binnen bereik komen indien de uitgaven bij de sociale fondsen het verloop volgen zoals thans wordt voorzien in de meerjarencijfers van het kabinet. De Studiegroep gaat ervan uit dat deze uitgavenontwikkeling bij de sociale fondsen en de daaruit voortvloeiende premiedrukverlaging ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Aldus komt zonder additionele maatregelen, in macro-termen een verlaging van de collectieve-lastendruk in de komende kabinetsperiode van meer dan 1% BBP binnen bereik.

De Studiegroep acht het gewenst en verenigbaar met de voorgestelde doelstelling ten aanzien van het financieringstekort indien in de komende kabinetsperiode substantiële additionele maatregelen ter verlichting van de collectieve-lastendruk worden getroffen teneinde een daling van de druk op microniveau te bewerkstelligen. Bij de keuze voor een concrete omvang van lasten-beperkende maatregelen die bij regeerakkoord zal worden gemaakt, spelen naast financieel-economische overwegingen vele sociaal-economische ontwikkelingen en doelstellingen een rol die buiten het bestek vallen van de opdracht aan de Studiegroep.

Om de systematiek van de reële uitgavennorm cijfermatig te kunnen illustreren wordt in de volgende paragraaf met de aanname gerekend dat bij de opstelling van het regeerakkoord zou worden besloten tot een vermindering van de collectieve-lastendruk, ten opzichte van het niveau in 1994, van 2%-punten BBP.

4.4. De uitgavennorm

Zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet, is in het trendmatig begrotingsbeleid (handhaving van) de reële uitgavennorm het instrument om de budgettaire doelstellingen te realiseren. Met als vertrekpunt het in paragraaf 4.2 geschetste uitgangsscenario wordt becijferd welke reële netto-uitgavennorm de in de voorgaande paragraaf beschreven doelstelling voor het financieringstekort alsmede de veronderstelde daling van de collectieve-lastendruk kunnen worden bereikt.

Ten aanzien van de collectieve-lastendruk is ter oriëntatie aanvullend verondersteld dat het saldo van lastenverlichtende en lastenverzwarende maatregelen in de fiscale sfeer gelijk is aan nul. Dit impliceert dat fiscale lastenverzwaringen die in het uitgangsscenario zijn opgenomen, worden gecompenseerd met lastenverlichtende maatregelen van dezelfde omvang (0,3% BBP) elders in de fiscale sfeer. Uitgaande van de eerder genoemde 2%-punt drukdaling, dient de resterende lastenverlichting dan te worden bereikt via maatregelen in de premiesfeer (0,6%-punt BBP).

Uiteraard is, afhankelijk van de keuzen die bij regeerakkoord worden gemaakt, een alternatieve verdeling van lastenverlichtende maatregelen over belastingen en sociale premies denkbaar alsook een andere omvang van de totale lastenverlichting.

Tabel 4.4. Reële groei (netto) collectieve uitgaven 1995–1998; gemiddelde jaarlijkse groei in procenten

		gemiddelde jaarlijkse reële groei netto uitgaven (%)
1.	Uitgangsscenario	
	Collectieve uitgaven	+ 0,5
	w.v. rijk	+ 0,7
	w.v. sociale fondsen	+ 0,3
2.	FT-rijk naar 1¾% BBP in 1998; CLD-daling 2%-punten BBP t.o.v. 1994	
	Collectieve uitgaven	– 0,3
	w.v. rijk	– 0,1
	w.v. sociale fondsen	– 0,5

De aanbeveling van de Studiegroep met betrekking tot tekortreductie naar een in de komende kabinetsperiode trendmatig tekort van 1¾% BBP in combinatie met een daling van de collectieve druk van 2%-punten BBP zou, volgens de huidige inzichten, gerealiseerd kunnen worden door over de periode 1995–1998 een jaarlijkse reële ontwikkeling van de collectieve uitgaven van gemiddeld 0 à –½% vast te leggen.

Zoals eerder opgemerkt is de reële uitgavenontwikkeling bij het Rijk en de sociale fondsen dan afhankelijk van de mate waarin de nadruk op een vermindering van sociale premies wordt gelegd.

BIJLAGE 4.1

AANSLUITING EMU-TEKORT EN FINANCIERINGSTEKORT RIJK

In onderstaande tabel wordt een aansluiting gegeven tussen de ontwikkeling van het (genormeerde) financieringstekort van het Rijk en de ontwikkeling van het EMU-tekort. De aansluiting heeft betrekking op de jaren 1994 tot en met 1998. De aansluiting is gebaseerd op de stand Voorjaarsnota 1993 en is in feite een onderbouwing van de in tabel 4.2 van de Voorjaarsnota 1993 verstrekte gegevens.

Tabel. Aansluiting (genormeerd) financieringstekort Rijk en EMU-tekort; + is tekort, – is overschot; in % BBP[1]

		1994	1995	1996	1997	1998
1.	Genormeerd FT rijk	3,1	3,1	3,1	2,6	2,3
2.	Verschil FT rijk/VT rijk	0,6	0,5	0,2	0,1	0,1
3.	Kas-transactieverschillen rijk	–0,2	–0,2	–0,2	–0,2	–0,2
4.	VT rijk transactiebasis (4=1+2+3)	3,6	3,4	3,1	2,5	2,2
5.	VT OPL transactiebasis	–¼	–¼	–¼	–¼	–¼
6.	VT soc. fondsen trans.bas.	–0,2	–0,2	–0,2	–0,2	–0,2
7.	EMU-tekort (7=4+5+6)	3,1	2,9	2,6	2,1	1,8

[1] Vanwege afrondingsverschillen tellen de cijfers soms niet op.

Toelichting:

Regel 1: Deze regel geeft het (genormeerde) financieringtekort van het Rijk weer, zoals dit voortvloeit uit de Voorjaarsnota 1993. Deze regel is dus inclusief de maatregelen waartoe het kabinet bij de Voorjaarsnota 1993 heeft besloten. Hierbij zij opgemerkt dat de raming voor 1998 een sterk technisch karakter draagt. Thans zijn voor 1998 immers nog geen meerjarencijfers beschikbaar. De uitgaven- en ontvangstenramingen voor 1998 zijn gebaseerd op een technische extrapolatie.

Regel 2: Deze regel bevat die posten die tussen het (genormeerde) financieringstekort en het vorderingentekort van het Rijk (beide op kasbasis) zitten. Daarbij gaat het met name om netto-kredietverlening, staatsdeelnemingen, derdenrekening en debudgetteringen. Voor een volledig overzicht van deze verschillen wordt verwezen naar paragraaf 5.2.2. De in regel 2 verwerkte cijfers zijn gebaseerd op de huidige meerjarencijfers (stand Voorjaarsnota 1993 inclusief meerjarige mutaties en besluitvorming). Voorts bevat deze regel de cijfers voor de investeringsuitgaven die samenhangen met het investeringspakket uit de Voorjaarsnota 1993. De achtergrond van het opnemen van deze cijfers is het volgende. In regel 1 is gecorrigeerd voor tijdsverschillen tussen de opbrengsten (staatsdeelnemingen, Common Area baten) en de aanwendingen (incidentele taakstellingen, investeringsuitgaven) uit het investeringspakket. Het is echter niet bekend op welk moment de Common Area baten binnenvloeien. Baten die niet daadwerkelijk binnenkomen, zullen in Europees verband niet worden meegenomen bij de tekortberekening. Daarnaast is de opbrengst verkoop staatsdeelnemingen (een deel van de financiering van het pakket) niet relevant voor het EMU-tekort. Daarom is het verstandig in de EMU-tekortcijfers de investeringsuitgaven als zodanig op te nemen, en de staatsdeelnemingen (niet relevant voor het vorderingensaldo) en de Common Area baten (tijdstip onbekend) buiten het tekort te houden.

Regel 3: Volgens de huidige inzichten bedragen de kas/transactieverschillen voor het Rijk in de jaren 1995 tot en met 1998 bijna 0,2%-punt BBP. Dit cijfer is de optelsom van een aantal ramingen voor kas/transactieverschillen, met name bij een aantal macro-economische uitgaven- en ontvangstencategorieën zoals rente-uitgaven, aardgas en belastingen. De

belangrijkste kas/transactieverschillen doen zich voor bij de rente-uitgaven (vanwege oplopende rente-lasten een verhogend effect voor het vorderingentekort op transactiebasis) en bij de indirecte belastingen (vanwege kas-transvertraging een verlagend effect voor het vorderingentekort op transactiebasis). Uitgaande van de ramingen voor deze kas/transactieverschillen in de afzonderlijke jaren, is in regel 3 van de tabel de trendmatige waarde opgenomen (i.c. 0,2% BBP).

Regel 4: Deze regel is de optelsom van de vorige drie regels.

Regel 5: Voor het vorderingentekort van de OPL is gekeken naar de realisatie van dit cijfer in de Nationale Rekeningen 1991. In de periode 1987–1991 bedroeg het gemiddelde vorderingenoverschot (op transactiebasis) ongeveer ¼% BBP. Er is voorshands geen reden om in de ramingsperiode tot en met 1998 hiervan af te wijken.

Regel 6: De sociale fondsen dienen trendmatig, terwille van de normvermogens, een vorderingenoverschot te hebben. Trendmatig bedraagt dit overschot 0,2% BBP. Dit komt globaal overeen met de geraamde saldi van het CPB in het behoedzame scenario.

Regel 7: Deze regel geeft het vorderingentekort van de collectieve sector als geheel (Rijk, OPL en sociale fondsen).

HOOFDSTUK 5. ASPECTEN VAN DE VORMGEVING VAN HET BEGROTINGSBELEID

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal aspecten van de vormgeving van het begrotingsbeleid nader uitgewerkt en beargumenteerd. In paragraaf 5.2 komen enkele vragen met betrekking tot de definitie van de tekortdoelstelling aan de orde. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 nader ingegaan op de definitie en de afbakening van de uitgavennorm. Daarna worden in paragraaf 5.4 de vertaling van de uitgavennorm naar concrete uitgavenprogramma's, de relatie met de regels budgetdiscipline en de flexibiliteit in de begroting behandeld. In paragraaf 5.5 ten slotte wordt ingegaan op de discussie over de kapitaaldienst en de gulden financieringsregel.

5.2. De definitie van de tekortdoelstelling

In deze paragraaf komt de precieze definitie van de tekortdoelstelling aan de orde. De Studiegroep heeft zich daarbij met name de vraag gesteld of de doelstelling voor het tekort in termen van het in het EMU-verdrag gedefinieerde overheidstekort dan wel in termen van het financieringstekort van het Rijk moet worden geformuleerd.

5.2.1. *Het overheidstekort in het EMU-verdrag in relatie met het financieringstekort van het Rijk*

Het overheidstekort zoals gedefinieerd in het EMU-verdrag heeft betrekking op het vorderingensaldo van de overheid op transactiebasis. Er bestaan drie belangrijke verschillen tussen het overheidstekort zoals gedefinieerd in het EMU-verdrag enerzijds en het financieringstekort van het Rijk anderzijds:

a. bij de berekening van het vorderingentekort worden de netto kredietverlening, het saldo van aankoop en liquidatie van staatsdeelnemingen, agio/disagio en mutaties in het saldo van de derdenrekening niet meegenomen. Ook de huidige correcties op het feitelijke financieringstekort (onder andere debudgetteringen) blijven achterwege;

b. het overheidstekort zoals gedefinieerd in het EMU-verdrag is gebaseerd op de Nationale Rekeningen en luidt in transactietermen. Het thans genormeerde financieringstekort van het Rijk luidt op kasbasis en sluit nauw aan bij de huidige begrotingsinfrastructuur. Tussen het kastekort en het transactietekort kunnen zich verschillen voordoen, de zogeheten kas/transactieverschillen;

c. het EMU-tekort heeft niet alleen betrekking op het Rijk, maar op de gehele overheid. Dat betekent dat ook de tekorten/overschotten van de overige publiekrechtelijke lichamen (hierna: OPL) en de sociale fondsen worden meegenomen.

Ten slotte zij opgemerkt dat het EMU-tekort wordt uitgedrukt als percentage van het BBP, terwijl het (huidige) financieringstekort van het Rijk als percentage van het NNI wordt uitgedrukt.

Het formuleren van de doelstelling voor het tekort in EMU-termen heeft op zich genomen een aantal voordelen. Er wordt een direct verband gelegd met de in het EMU-verdrag geformuleerde randvoorwaarde voor het overheidstekort. Dit bevordert mede de duidelijkheid in de richting van de andere Europese landen. In de toekomst zal dan eenvoudiger een vergelijking met andere landen kunnen worden gemaakt. Daarnaast hebben incidentele maatregelen in de financiële sfeer zoals verkoop van staatsdeelnemingen, kasverschuivingen en privatisering van kredietverlening geen invloed op het vorderingentekort.

De Studiegroep is echter van mening dat de doelstelling voor het tekort dient te worden geformuleerd in termen van het financieringstekort van het Rijk op kasbasis. Hiervoor geldt een aantal redenen. In de *eerste* plaats is het vanuit de invalshoek van beheersing van de begroting van belang de kredietverlening en de debudgetteringen bij de normering te blijven betrekken[1]. Uit consistentie-overwegingen dienen kredieten en debudgetteringen zowel onder de werkingssfeer van de tekortnormering als van de uitgavennorm te vallen. In de *tweede* plaats is van belang dat in de huidige situatie autorisatie, beheersing en administratie van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk geheel op verplichtingen- en kasbasis geschieden. De normering van het financieringstekort van het Rijk sluit daar naadloos op aan. *Ten derde* is van belang dat formulering van de tekortdoelstelling op basis van de EMU-definitie zou betekenen dat het Rijk op fluctuaties in een niet door het Rijk zelf te beïnvloeden saldo (OPL, sociale fondsen) zou moeten reageren.

De Studiegroep beveelt wel aan in budgettaire nota's het EMU-tekort te presenteren.

Overigens kan het EMU-tekort, uitgaande van een bepaalde waarde van het financieringstekort van het Rijk, via een aantal stappen worden berekend. Bij de kwantificering van de kredieten, deelnemingen en debudgetteringen kan worden uitgegaan van hetgeen in de meerjarencijfers is opgenomen. Wat betreft de kas/transactieverschillen kan worden opgemerkt dat een aantal van deze verschillen meerjarig kan worden geraamd, maar dat er sprake kan zijn van (aanzienlijke) fluctuaties in deze verschillen. Dit betekent dat het verstandig is de kwantificering van de kas/transactieverschillen aan het begin van de kabinetsperiode op basis van recente inzichten trendmatig in te zetten. Voor het vorderingensaldo van de lagere overheden kan op basis van het uitgangsscenario van het CPB een trendmatige waarde worden bepaald. Hetzelfde geldt voor het vorderingensaldo van de sociale fondsen.

Voorts beveelt de Studiegroep aan de doelstelling voor het financieringstekort uit te drukken als percentage van het bruto binnenlands produkt (BBP). Dit sluit goed aan bij het internationale gebruik en leidt op zichzelf niet tot problemen in de sfeer van de beheersbaarheid of registratie. Deze aanbeveling geldt ook voor de collectieve-lastendruk.

Verder beveelt de Studiegroep aan in de komende kabinetsperiode de studieleningen bij het (genormeerde) financieringstekort te betrekken. Het gaat immers om tekortrelevante uitgaven (en inkomsten).

Ten slotte wordt opgemerkt dat uit de systematiek van het Aardgasbatenfonds voortvloeit dat het opbouwen van en het interen op een positief saldo als niet-relevant voor het financieringstekort (en dus voor de tekortmarge) moet worden aangemerkt.

5.2.2. *De derdenrekening*

De derdenrekening bevat rekening-courantverhoudingen die het Rijk heeft met derden en rekeningen waarop uitgaven en ontvangsten staan die, conform de Comptabiliteitswet, niet via de begroting lopen omdat zij met derden of met andere onderdelen van het Rijk kunnen worden verrekend. Mutaties in het saldo van de derdenrekening worden tot nu toe als onderdeel van het (genormeerde) financieringstekort van het Rijk beschouwd. Dergelijke mutaties hebben derhalve consequenties voor een begrotingsbeleid dat is gericht op reductie van het financieringstekort.

[1] Zie ook de aanbevelingen in het zevende en achtste rapport van de Studiegroep begrotingsruimte.

Een belangrijk gedeelte van de derdenrekening bestaat uit rekening-courantsaldi die derden bij de schatkist aanhouden. Deze instellingen «bankieren» als het ware bij de schatkist. De rekening-couranthouders kunnen vrij over deze tegoeden beschikken. De beheerder van de schatkist heeft hierover geen beschikkingsbevoegdheid en kan ook geen invloed op de hoogte van de saldi van dit soort rekeningen uitoefenen. Enkele voorbeelden zijn de rekening-courantverhouding met de Europese Commissie en de rekening-courantverhouding met de universiteiten.

Het effect van de mutaties op de derdenrekening op het financieringstekort is op lange termijn nihil. Van jaar op jaar kunnen zich echter grote mutaties voordoen. Dergelijke schommelingen kunnen een trendmatig begrotingsbeleid belemmeren, zeker indien door dergelijke schommelingen de tekortmarge wordt overschreden. In tabel 5.1 wordt een overzicht van de jaarlijkse mutaties in het saldo van de derdenrekening (en daarmee het effect op het genormeerde financieringstekort) gegeven.

Tabel 5.1. Mutaties saldo derdenrekening; in miljarden, + is tekortververbeterend

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Mutatie saldo derdenrekening	-0,5	-0,8	-0,7	+2,9	+0,9	-0,9	-0,0

De Studiegroep is van oordeel dat bij een trendmatig begrotingsbeleid mutaties in het saldo van de derdenrekening buiten het (genormeerde) financieringstekort kunnen worden geplaatst. De Studiegroep beveelt aan dit uitgangspunt met betrekking tot de verschillende componenten van de derdenrekening nader uit te werken.

5.3. De definitie en vormgeving van de uitgavennorm

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de doelstellingen van het begrotingsbeleid dienen te worden vertaald in een meerjarige uitgavennorm. In deze paragraaf wordt de afbakening en vormgeving van de uitgavennorm nader uitgewerkt.

5.3.1. Een reële uitgavennorm

Een belangrijke vraag is hoe de uitgavennorm wordt gedefinieerd. Er zijn verschillende mogelijkheden aanwezig:

a. de *totale nominale groei* van de uitgaven. De totale nominale groei van de uitgaven is gelijk aan de volumegroei van de uitgaven plus de prijs- en loonstijging van de uitgaven. Normering van de totale nominale uitgaven betekent dat (zowel algemene als sectorspecifieke) prijs- en loonstijgingen enerzijds en de volumegroei van de uitgaven anderzijds communicerende vaten vormen;

b. de *volumegroei* van de uitgaven. De volumegroei van de uitgaven is gelijk aan de totale nominale uitgavengroei minus de prijs- en loonstijging van de uitgaven. Bij normering van de volumegroei van de uitgaven vallen de algemene en de sectorspecifieke prijs- en loonontwikkeling van de uitgaven buiten de normering. In dat geval rijst de vraag of voor de prijs- en loonstijging aparte toetsen moeten worden aangelegd;

c. de *reële groei* van de uitgaven. De reële uitgavengroei is gelijk aan de volumegroei van de uitgaven plus het verschil tussen de prijs- en loonstijging van de uitgaven en de deflator van het bruto binnenlandse produkt (BBP). Anders gezegd: de reële uitgavengroei is gelijk aan de totale nominale groei van de uitgaven, gedefleerd met de deflator van het BBP. Specifieke prijsontwikkelingen komen in de reële uitgavengroei tot uitdrukking. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan specifieke

prijsstijgingen in de zorgsector en aan de ontwikkeling van de salarissen van ambtenaren en de uitkeringen voor zover die afwijken van de deflator van het BBP;

d. de ontwikkeling van de *uitgavenquote*. De uitgavenquote is gelijk aan de uitgaven gedeeld door het BBP.

De Studiegroep beveelt aan de reële uitgavengroei als norm te hanteren. De reële uitgavengroei dient te worden gedefinieerd als de volumegroei van de uitgaven plus het verschil tussen de prijs- en loonstijging van de uitgaven en de prijsstijging van het BBP. De reden voor het normeren van de reële uitgavengroei is dat een dergelijke norm specifieke nominale ontwikkelingen binnen de uitgavennormering betrekt. Voorts sluit de reële uitgavengroei, uitgaande van een bepaalde economische groei, nauw aan bij de in het regeerakkoord vast te leggen doelstellingen voor het financieringstekort en de collectieve-lastendruk.

De Studiegroep beveelt niet aan de ontwikkeling van de uitgavenquote als norm te hanteren. De ontwikkeling van de uitgavenquote wordt in sterke mate bepaald door de ontwikkeling van het BBP (noemereffect). Een genormeerde uitgavenquote zal zo nog steeds, bij afwijking van het BBP van de trend, leiden tot frequente begrotingsaanpassingen.

5.3.2. *De rijksbegroting, de sociale fondsen en de lagere overheden*

Een volgende vraag is op welke uitgaven de reële uitgavennorm betrekking heeft. De collectieve sector bestaat uit de rijksbegroting, de sociale fondsen en de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL). De reële uitgavennorm heeft idealiter betrekking op de uitgaven van deze drie sectoren. De uitgaven van de OPL nemen evenwel een bijzondere positie in. Allereerst wordt het grootste deel van de uitgaven van de OPL gefinancierd via de rijksbegroting (algemene en specifieke uitkeringen). Voorts geldt dat voor de uitgaven van de OPL geen adequate meerjarige inzichten bestaan. Informatie over de uitgavenontwikkeling van de OPL komt meestal pas na afloop van een begrotingsjaar beschikbaar. In de derde plaats kunnen die uitgaven die de OPL zelf via eigen inkomsten (heffingen, retributies, overige inkomsten) financieren, niet direct door de rijksoverheid worden beïnvloed. Overigens is voor het Gemeente- en Provinciefonds van belang dat de huidige evenredigheidssystematiek zodanig wordt aangepast of vervangen dat ad hoc beleid en de daarmee gepaard gaande bestuurlijke fricties zoveel mogelijk worden voorkomen.

De Studiegroep beveelt aan de uitgavennorm te betrekken op het totaal van de uitgaven van de rijksbegroting (inclusief de algemene en specifieke uitkeringen aan de OPL) en de sociale fondsen. Daarbij wordt geconsolideerd voor onderlinge betalingen (rijksbijdragen).

5.3.3. *De niet-belastingontvangsten van het Rijk en de sociale fondsen*

Een belangrijke vraag is of de uitgavennorm betrekking heeft op de bruto-uitgaven of op de netto-uitgaven van de rijksbegroting en de sociale fondsen te zamen. Het verschil tussen de bruto- en de netto-uitgaven wordt gevormd door de niet-belastingontvangsten. Van niet-belastingontvangsten is vooral op de rijksbegroting sprake. Ook bij de sociale fondsen komen evenwel niet-belastingontvangsten voor. De vraag rijst derhalve hoe de niet-belastingontvangsten van het Rijk en de sociale fondsen worden betrokken bij de formulering van de uitgavennorm.

De *niet-belastingontvangsten van het Rijk* omvatten een veelheid van niet-gelijksoortige ontvangsten. Deze kunnen grofweg worden onderscheiden in vijf categorieën:

a. ontvangsten die samenhangen met verleende overheidsdiensten (profijtbeginsel);
b. ontvangsten die samenhangen met kredietverlening door het Rijk;
c. ontvangsten die tot de collectieve-lastendruk worden gerekend;
d. de aardgasbaten;
e. incidentele ontvangsten uit verkoop van staatsvermogen.

Ad a.

Voor de eerstgenoemde ontvangstencategorie geldt dat deze een nauwe samenhang vertoont met de uitgaven in verband met het verlenen van overheidsdiensten (programma-karakter uitgaven). Een verhoging van dergelijke ontvangsten leidt tot een vermindering van de (indirecte) overheidssubsidiëring (profijtbeginsel). Langs die weg wordt bijgedragen aan realisering van de doelstellingen voor het financieringstekort en de collectieve-lastendruk. De Studiegroep is van mening dat vanwege de nauwe samenhang van deze ontvangsten met bepaalde uitgavencategorieën het voor de hand ligt dergelijke niet-belastingontvangsten als aftrekpost van de bruto uitgaven bij de uitgavennormering mee te nemen.

Ad b.

Het verstrekken van kredieten draagt vanuit economische optiek een bijzonder karakter. Tegenover het verstrekken van krediet staan immers toekomstige aflossingen. In paragraaf 5.2. is betoogd dat vanuit beheersingsoptiek kredieten en debudgetteringen onder de werkingssfeer van de tekortnormering moeten worden gebracht. Dit geldt uit consistentieoverwegingen zowel voor de tekortdoelstelling als voor de uitgavennorm. Aflossingen staan uiteraard in nauwe samenhang met de (bruto) kredietverlening. Derhalve ligt het naar de mening van de Studiegroep in de rede ook de aflossingen op kredietverlening onder de werkingssfeer van de uitgavennormering te brengen. Bovendien zou het niet bij de uitgavennormering betrekken van de aflossingen onvoldoende prikkels opleveren om een adequaat aflossingenbeleid te voeren.

Ad c.

In de huidige situatie wordt een beperkt aantal niet-belastingontvangsten tot de collectieve-lastendruk gerekend. Het gaat onder meer om een aantal milieuheffingen (het binnenlandse deel van de aardgasbaten komt onder punt d aan de orde). Meer in algemene zin geldt dat wanneer niet-belastingontvangsten die tot de collectieve-lastendruk worden gerekend, in de vorm van een aftrekpost van de bruto uitgaven bij de uitgavennorm zouden worden betrokken, er ongewenste effecten optreden. Een verhoging van dergelijke niet-belastingontvangsten ter financiering van extra uitgaven zou ertoe leiden dat bedoelde extra uitgaven niet bijdragen tot een overschrijding van de uitgavennorm, terwijl er met bedoelde extra ontvangsten wèl een verhoging van de collectieve-lastendruk gepaard gaat. Dit betekent dat er een divergentie zou ontstaan tussen de uitgavennorm en de doelstelling voor de collectieve-lastendruk. Het ligt derhalve naar de mening van de Studiegroep in de rede de niet-belastingontvangsten die tot de collectieve-lastendruk worden gerekend, niet als aftrekpost bij de uitgavennormering te betrekken.

Ad d.

De aardgasbaten vloeien deels binnen in de vorm van belastingen en deels in de vorm van niet-belastingontvangsten. Het belastingdeel maakt deel uit van de totale belastingontvangsten van het Rijk en speelt uit dien hoofde geen rol bij de afbakening van de uitgavennorm. Bij de niet-belastingontvangsten wordt een onderscheid gemaakt tussen ontvangsten uit hoofde van export en ontvangsten die voortvloeien uit binnenlandse verkopen. In hoofdstuk 7 wordt geadviseerd de niet-belastingontvangsten in verband met binnenlandse verkopen niet meer tot de collec-

tieve-lastendruk te rekenen. De Studiegroep beveelt echter aan deze ontvangsten niet onder de werkingssfeer van de uitgavennorm te brengen. Het bijzondere (economische) karakter van deze ontvangsten rechtvaardigt niet dat meevallers in deze ontvangsten niet automatisch tot hogere uitgaven leiden. Bij de bepaling van het budgettaire kader bij het regeerakkoord wordt uiteraard wel rekening gehouden met het alsdan voorziene meerjarige verloop van deze ontvangsten. Wat betreft de niet-belastingontvangsten die samenhangen met export ligt het naar de mening van de Studiegroep echter wel in de rede deze als aftrekpost bij de uitgavennorm te betrekken. Een belangrijk deel van deze ontvangsten wordt immers via het Aardgasbatenfonds bestemd voor bepaalde investeringen. Deze investeringen vallen onder de uitgavennorm.

Ad e.

Bij de verkoop van staatsdeelnemingen gaat het vaak om incidentele ontvangsten. In het verleden zijn dergelijke ontvangsten nogal eens gebruikt om de doelstelling voor het financieringstekort te bereiken. Gegeven het zeer incidentele karakter en het feit dat het gaat om de verkoop van overheidsvermogen («verkoop van tafelzilver»), is er volgens de Studiegroep veel meer voor te zeggen om de opbrengsten uit hoofde van de verkoop van staatsvermogen in de vermogenssfeer aan te wenden.

Samenvattend beveelt de Studiegroep aan alle niet-belastingontvangsten van het Rijk als aftrekpost onder de werkingssfeer van de uitgavennorm te brengen, behalve de niet-belastingontvangsten die tot de collectieve-lastendruk worden gerekend, de binnenlandse aardgasbaten en de opbrengsten uit hoofde van de verkoop van staatsdeelnemingen.

Wat betreft *de niet-belastingontvangsten bij de sociale fondsen* gaat het vooral om de eigen bijdragen. Het gaat hier om eigen bijdragen die niet tot de collectieve-lastendruk worden gerekend, en waarbij dus sprake is van een individuele en concrete tegenprestatie. Met het oog op het aanbrengen van voldoende consistentie tussen de afbakening van de collectieve-lastendruk enerzijds en de afbakening van de netto collectieve uitgaven(norm) anderzijds adviseert de Studiegroep de eigen bijdragen als aftrekpost van het uitgavenkader te beschouwen.

5.4. Vertaling van de uitgavennorm naar uitgavenprogramma's, de regels budgetdiscipline en flexibiliteit in de begroting

De bij het regeerakkoord vast te stellen uitgavennorm heeft volgens het advies van de Studiegroep betrekking op de totale (netto) collectieve uitgaven (zoals in paragraaf 5.3 afgebakend). De vraag is vervolgens hoe deze uitgavennorm bij het opstellen van het regeerakkoord wordt vertaald naar uitgavenkaders voor de afzonderlijke beleidsterreinen. Voorts is van belang aan te geven wat het karakter van deze uitgavenkaders is. Tevens dient te worden bepaald hoe in het verdere verloop van de kabinetsperiode met deze uitgavenkaders moet worden omgegaan. Het navolgende is in principe van toepassing op alle uitgaven die onder de uitgavennorm voor de (netto) collectieve uitgaven vallen.

5.4.1. *Vertaling uitgavennorm naar uitgavenprogramma's*

De bij het regeerakkoord op basis van doelstellingen voor het financieringstekort en collectieve-lastendruk vastgestelde uitgavennorm heeft betrekking op de reële groei van de netto collectieve uitgaven. De reële groei van de collectieve uitgaven wordt gedefinieerd als de volume-ontwikkeling van de uitgaven plus het verschil in prijsontwikkeling tussen de uitgaven enerzijds en het BBP anderzijds (de «ruilvoet»). Daarbij geldt dat de volume-ontwikkeling van de uitgaven gezien kan worden als de

optelsom van de volume-ontwikkelingen op de verschillende beleidsterreinen.

Ten tijde van het opstellen van het regeerakkoord zal er een politieke prioriteitenstelling moeten plaatsvinden tussen de verschillende sectoren (rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid, zorgsector) en daarbinnen naar de onderscheiden beleidsterreinen. Voor elk van de beleidsterreinen zal een eigen uitgavenontwikkeling moeten worden vastgesteld, afhankelijk van de politieke prioriteitenstelling. Het is zeker niet zo dat de macro-uitgavennorm voor elk beleidsterrein tot een uniforme uitgavenontwikkeling moet leiden. Juist in de divergentie tussen de ontwikkeling van de verschillende beleidsterreinen komt de politieke prioriteitenstelling tot uitdrukking.

Deze prioriteitenstelling wordt vervolgens vertaald in meerjarencijfers (voor de rijksbegroting en de sociale fondsen). Voor de rijksbegroting luiden deze meerjarencijfers in volume-termen. De ten tijde van het regeerakkoord geraamde prijsstijging en de geraamde ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden en de uitkeringen worden meerjarig in aanvullende posten verwerkt[2]. Hierbij kan worden opgemerkt dat een eventueel verschil tussen de geraamde ontwikkeling van prijzen, arbeidsvoorwaarden en uitkeringen enerzijds en de geraamde prijsstijging van het BBP anderzijds binnen de reële uitgavennorm moet worden ingepast. De consequenties van een eventueel verschil in prijsontwikkeling zullen dan, op basis van een beleidsmatige afweging over de hele linie van de collectieve uitgaven, in de volume-ontwikkeling van de collectieve uitgaven worden verwerkt.

5.4.2. *Voldoende flexibiliteit in de begroting*

Om te kunnen reageren op onverwachte ontwikkelingen en om uitdrukking te kunnen geven aan wijzigingen in de algemene politieke prioriteitenstelling is het van belang dat er voldoende flexibiliteit in de begroting als geheel wordt ingebouwd.

Vanuit de wenselijkheid van een voldoende flexibele begroting kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij het maken van groei-afspraken voor bepaalde uitgavencategorieën. In de afgelopen kabinetsperiodes zijn voor bepaalde beleidsterreinen groei-afspraken gemaakt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het 1% volume-accres voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds[3], de 1,3% volumegroei voor de zorguitgaven en de koppeling van de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking aan de ontwikkeling van het NNI. Dergelijke groei-afspraken fungeren zodanig als automatismen in de begrotingssystematiek dat zij de beleidsmatige flexibiliteit als geheel inperken. Bovendien kunnen dergelijke groei-afspraken de doelmatigheid van de uitgaven in negatieve zin beïnvloeden, namelijk wanneer dergelijke uitgavencategorieën niet meer de kritische toets der doelmatigheid hoeven te doorstaan zolang ze binnen de groeinorm vallen. De Studiegroep beveelt daarom aan zeer terughoudend te zijn met het maken van groei-afspraken voor bepaalde uitgavencategorieën.

Voorts is van belang dat de politieke prioriteitenstelling in principe op alle beleidsterreinen van toepassing dient te zijn. Er mogen geen beleidsterreinen ontstaan die aan de prioriteitenstelling (pogen te) ontsnappen. In dit verband merkt de Studiegroep op dat er diverse afspraken en constructies mogelijk zijn, waardoor bepaalde beleidsterreinen zich in meer of mindere mate aan de algemene prioriteitenstelling en afweging zouden kunnen onttrekken. Hoewel het maken van dergelijke afspraken van-

[2] Wat betreft de aanvullende post prijsbijstelling kan worden opgemerkt dat thans op basis van de in de Nationale Rekeningen onderscheiden macro-economische uitgavencategorieën zes prijsgevoelige uitgavencategorieën worden onderscheiden.

[3] Heroriëntatie op dit accres kan worden meegenomen in een meer algemene discussie over een globale evenredigheidsmethodiek.

uit doelmatigheidsredenen of vanuit de invalshoek van goede bestuurlijke verhoudingen gewenst kan zijn, is het van belang te beseffen dat door dergelijke afspraken de algemene flexibiliteit en prioriteitenstelling niet te zeer mogen worden belemmerd. In dit verband kan ook worden opgemerkt dat vanuit de invalshoek van flexibiliteit ook zeer terughoudend moet worden omgegaan met het instrument van de begrotingsfondsen.

Voorts is met het oog op de budgettaire flexibiliteit van de begroting van belang dat bepaalde verplichtingen zoveel mogelijk in de vorm van eenmalige bijdragen worden gegoten, en niet in de vorm van meerjarige, langlopende betalingen. In concreto moeten bijvoorbeeld overheidsbijdragen voor investeringsprojecten zoveel mogelijk in de vorm van à fonds perdu bijdragen worden verstrekt, en moeten bijvoorbeeld objectsubsidies geen jarenlange «uitfinanciering» hebben.

Ten slotte is van belang dat meerjarencijfers in het algemeen een voldoende flexibel karakter dragen. Meerjarencijfers geven de budgettaire consequenties weer van bestaand en voorgenomen beleid. Bestaand beleid wordt opgevat als voortzetting van geldende wetten en regelingen respectievelijk van het gerealiseerde uitgavenvolume. Voorgenomen beleid heeft betrekking op de afspraken die het kabinet heeft gemaakt over toekomstig beleid. Voldoende flexibiliteit in de begroting vergt dat de meerjarencijfers dienen te fungeren als een maximum voor de uitgaven op de verschillende beleidsterreinen. Zowel vanuit een oogpunt van autorisatie, als vanuit de wenselijkheid van een voldoende (neerwaartse) flexibiliteit is het gewenst dat meerjarencijfers niet het karakter van «verworven rechten» krijgen.

5.4.3. *Uitgavenmutaties en de regels budgetdiscipline*

Tijdens de kabinetsperiode zullen er niet voorziene uitgavenmutaties optreden. Voor optredende uitgavenmutaties zijn de regels budgetdiscipline voor de rijksbegroting (in enge zin), de sociale zekerheid en de zorgsector maatgevend. De wettelijke sociale uitkeringen worden ongeacht de financiering (rijksbegroting en fondsen) als één sector gezien. Tijdens de kabinetsperiode wordt gekoerst op handhaving van de uitgavennorm voor de rijksbegroting en de sociale fondsen tezamen. Specifieke compensatie van overschrijdingen is daarbij het uitgangspunt.

De regels budgetdiscipline houden in dat beleidsintensiveringen zullen moeten worden opgevangen door ombuigingen elders. Anders worden de uitgavenkaders en de uitgavennorm overschreden. Het compenseren van beleidsintensiveringen door beleidsmatige uitgavenverlagingen elders past bij het adagium «nieuw voor oud».

Verder is van belang hoe met meevallers in de uitgavensfeer moet worden omgegaan. Dit wordt hier nader uitgewerkt voor meevallers op de rijksbegroting (in enge zin). De regels budgetdiscipline impliceren dat meevallers op een begroting mogen worden aangewend om tegenvallers (dus niet beleidsintensiveringen!) elders op dezelfde begroting te compenseren. Is er op een begroting sprake van een per saldo meevaller, dan valt deze vrij voor het generale beeld (rijksbegroting in enge zin). Deze regel is van groot belang, onder andere om de juiste incentives in de ramingen te geven. Voorts is het dan mogelijk een nieuwe afweging over het geheel van de rijksbegroting te maken, en dus een gefragmenteerde bijstelling van beleidsprioriteiten te voorkomen. Indien er op de rijksbegroting (in enge zin) als geheel sprake is van een per saldo meevaller, dan kan er in principe een afweging worden gemaakt ten aanzien van het aanwenden van deze meevaller voor het opvangen van (onverhoopte) per

saldo tegenvallers in de sociale zekerheid en de zorgsector enerzijds of een extra verlaging van het financieringstekort, de collectieve-lastendruk dan wel voor beleidsintensiveringen (dit laatste uiteraard louter binnen de eerder afgesproken uitgavennorm) anderzijds.

Wat de afwijkende louter nominale ontwikkelingen betreft, geldt dat deze binnen het totale budgettaire kader worden bezien. Ervan uitgaande dat volume-mutaties via de regels budgetdiscipline aan het bij het regeerakkoord in volume-termen vastgelegde budgettaire kader zullen worden getoetst, zal de groei van de uitgaven als gevolg van louter nominale factoren worden afgezet tegen de prijsontwikkeling van het BBP. De huidige begrotingssystematiek leent zich hier goed voor, aangezien de loon- en prijsstijging van de uitgaven, althans op de rijksbegroting, in aanvullende posten is opgenomen en dus traceerbaar is. Daarbij komt direct naar voren of de groei van de uitgaven als gevolg van prijs- respectievelijk loonontwikkelingen minus de prijsontwikkeling van het BBP afwijkt van de ramingen ten tijde van het regeerakkoord, en dus of er sprake is van een afwijkende ruilvoetontwikkeling. Een hieruit eventueel voortvloeiende compensatieproblematiek zal dan via nader te bepalen volume-maatregelen moeten worden opgelost. Afhankelijk van de specifieke oorzaak van bedoelde problematiek moet bezien worden of die compensatie gevonden moet worden in dezelfde sector als waar de problematiek zich voordoet, of dat een (meer) generale compensatie wordt afgesproken.

5.5. De kapitaaldienst en de rol van de gulden financieringsregel

Bij de vormgeving van het begrotingsbeleid doet zich de vraag voor welke rol de kapitaaldienst en de gulden financieringsregel in het begrotingsbeleid moeten vervullen[4].

Het centrale uitgangspunt van de kapitaaldienst is dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen gewone uitgaven en kapitaaluitgaven. Terwijl gewone uitgaven primair van belang zijn voor de periode waarin de uitgaven worden gedaan, werpen kapitaaluitgaven over een langere periode rendement of nut af. Bij de afweging in het begrotingsproces moet met dit economische verschil tussen beide uitgavencategorieën rekening worden gehouden. Dit kan via verschillende onderdelen van de begrotingssystematiek worden vormgegeven (begrotingsstelsel: bevorderen bedrijfseconomische afweging door het baten- en lastenstelsel en een commerciële boekhouding, begrotingsindeling: splitsing in een gewone dienst en een kapitaaldienst, begrotingsnormering: invoering gulden financieringsregel). De gulden financieringsregel houdt in dat er alleen mag worden geleend voor (netto) kapitaaluitgaven. De gewone uitgaven (inclusief afschrijvingen) dienen geheel door gewone ontvangsten te worden gefinancierd. Met andere woorden: de gewone dienst moet sluiten.

De Studiegroep is van mening dat in het toekomstige begrotingsbeleid verbetering van de samenstelling van de uitgaven een belangrijke doelstelling is. Het verdient aanbeveling de samenstelling van de uitgaven te verbeteren ten faveure van economische structuurversterkende uitgaven. Deze verbetering dient primair plaats te vinden door de (politieke) prioriteiten te verschuiven van consumptieve uitgaven naar uitgaven die de economische structuur versterken. De Studiegroep constateert dat in de huidige kabinetsperiode ook een aantal besluiten is genomen die een verbetering van de samenstelling van de uitgaven tot stand beogen te brengen. Daarbij kan worden gedacht aan de middelen die in het kader van het Structuurschema Verkeer en Vervoer beschikbaar zijn gesteld.

[4] In bijlage 5.1. wordt ingegaan op de wijze waarop in een aantal andere landen met de kapitaaldienst en de gulden financieringsregel wordt omgegaan.

Voorts kan worden gedacht aan het instellen van het Aardgasbatenfonds en het Infrastructuurfonds.

Dit beleid kan worden ondersteund door het presenteren van indicatoren die een licht kunnen werpen op de (verbetering van) de samenstelling van de overheidsuitgaven. Daarbij kan worden gedacht aan analyses over de ontwikkeling van de investeringen als zodanig en analyses van de samenstelling van de uitgaven naar economische categoriën (investeringen, consumptieve uitgaven, inkomensoverdrachten etcetera; zie ook de publikaties van het Centraal Planbureau).

De Studiegroep is van mening dat de gulden financieringsregel niet als leidende begrotingsnorm moet worden gehanteerd[5]. Een *eerste* reden hiervoor is dat «echte» beleidskeuzes niet langs de lijnen van de tweedeling van de begroting in lopende uitgaven en kapitaaluitgaven lopen. Door de totale uitgaven in twee groepen te splitsen, zouden de in het kader van de allocatie te maken keuzes teveel worden versimpeld. Daarbij moet ook worden bedacht dat niet alleen «kapitaaluitgaven» een bevorderende werking voor de economische structuur hebben. Er kan immers ook worden gedacht aan bepaalde structuurversterkende lopende uitgaven, alsmede aan bepaalde belastingfaciliteiten, of, in bredere zin, het economische structuurbeleid. Een *tweede* reden is dat het niet eenvoudig is een adequaat afbakeningscriterium voor de gewone uitgaven en de kapitaaluitgaven te vinden. Er zijn vele mogelijkheden aanwezig (direct renderen, indirect renderen, duurzaam nut, vermogensbeginsel, statistische afbakening). Deze hebben alle hun voor- en nadelen. Een keuze voor een statistisch afbakeningscriterium heeft als nadeel dat er wellicht te weinig wordt aangesloten op de afbakening die vanuit een beleidsinhoudelijk oogpunt van belang is. Een *derde* reden is dat het kiezen voor een gulden financieringsregel altijd risico's met zich mee zal brengen voor de beheersing van de uitgaven en het financieringstekort en daarmee voor de staatsschuld en de rentelasten. Deze risico's worden veroorzaakt door de interpretatie en uitleg van de afbakening en de problematiek van het bepalen van de afschrijvingstermijnen. Er kan al snel een druk ontstaan om eenmaal vastgestelde regels ruimer te interpreteren of te vervangen door andere, ruimere regels. Daarbij spelen de te verwachten positieve macro-economische effecten op korte termijn ook een rol. Procedurele waarborgen in de vorm van het vastleggen van afbakening en afschrijvingsregels in de wet of anderszins zullen deze problemen niet voldoende kunnen voorkomen[6]. De Studiegroep is voorts van mening dat het in dit verband invoeren van een additionele norm (bijvoorbeeld voor het totaal van de kapitaaluitgaven) zich niet goed verhoudt met de essentiële gedachtengang achter de gulden financieringsregel. De gedachte achter de gulden financieringsregel is immers dat er mag worden geleend voor kapitaaluitgaven. Daarom zal tussen beide normen altijd spanning bestaan, waardoor de houdbaarheid van de totale begrotingsnormering onder druk komt te staan.

De hierboven genoemde bezwaren tegen het hanteren van de gulden financieringsregel als leidende norm gelden in principe ook als de gulden financieringsregel in de zin van een indicator voor de ontwikkeling van de samenstelling van de overheidsuitgaven wordt gebruikt. Dit geldt zeker voor de eerste twee bezwaren. Het gewicht van de bezwaren neemt echter af, naarmate de gulden financieringsregel minder als beleidsmatig oriëntatiepunt en meer als een indicator of een kengetal wordt gebruikt.

Wat betreft de verbetering van de bedrijfseconomische afwegingen binnen de rijksoverheid door invoering van het baten- en lastenstelsel merkt de Studiegroep op dat invoering van het baten- en lastenstelsel binnen de rijksoverheid gericht dient plaats te vinden. De Studiegroep constateert dat voor dergelijke onderdelen van de rijksdienst de comptabele figuur van de agentschappen wordt gecreëerd (zie ook hoofdstuk 6).

[5] Dit geldt voor de rijksbegroting als geheel, maar ook voor onderdelen daarvan. Een partiële kapitaaldienst (in de zin van begrotingsnormering) dient te worden afgeraden. Begrotingsnormering heeft ten principale betrekking op het geheel van de begroting.
[6] Zie ook het achtste rapport van de Studiegroep begrotingsruimte.

BIJLAGE 5.1

KAPITAALDIENST IN ANDERE LANDEN

Gulden financieringsregel

De kapitaaldienst in de zin van toepassing van de gulden financieringsregel (sluitende gewone dienst) wordt nergens in de Westerse geïndustrialiseerde landen toegepast. In de meeste landen is het budgettaire beleid gericht op het terugdringen van het feitelijk financieringstekort en de staatsschuldquote.

Duitsland neemt een aparte positie in. Formeel kent Duitsland min of meer een gulden financieringsregel. In de Grondwet is opgenomen dat het financieringstekort niet hoger mag zijn dan de bruto overheidsinvesteringen[1]. Het desbetreffende wetsartikel geeft echter geen definitie van het investeringsbegrip. Bovendien is een nogal rekbare uitzondering geformuleerd: van de norm mag worden afgeweken in geval van verstoring van het macro-economische evenwicht, zonder dat dit nader wordt geconcretiseerd. Feitelijk wordt een uitgavennorm gehanteerd (de stijging van de collectieve uitgaven is aan grenzen gebonden) en speelt de gulden financieringsregel slechts op de achtergrond een rol.

Baten- en lastenstelsel

De kapitaaldienst in de zin van het baten- en lastenstelsel wordt bij de rijksoverheid in vrijwel geen enkel met Nederland vergelijkbaar land integraal en exclusief toegepast. Uitzondering hierop vormt Nieuw-Zeeland, waar het baten- en lastenstelsel sinds kort voor de gehele rijksoverheid wordt toegepast en het kasstelsel volledig is verlaten.

Overigens is in de meeste landen wel sprake van toepassing van het baten- en lastenstelsel bij bepaalde onderdelen van de rijksoverheid. Het betreft in het algemeen onderdelen waar sprake is van activiteiten met een bedrijfsmatig karakter. Verder geldt voor vrijwel alle landen dat een meer bedrijfsmatige aanpak binnen de overheidssector wordt nagestreefd; de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de overheidsactiviteiten speelt een steeds belangrijkere rol. In dat kader past het streven naar het (waar mogelijk en zinvol) verkrijgen van inzicht in de baten en lasten van activiteiten. Sommige landen gebruiken het baten- en lastenstelsel zelfs integraal, naast het kasstelsel. Dat is het geval in IJsland. In Australië zijn ontwikkelingen in die richting gaande.

[1] Artikel 115, lid 1, van de Duitse Grondwet: «Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.»

HOOFDSTUK 6. EEN BETERE AFWEGING IN HET BEGROTINGSBELEID

6.1. Inleiding

De Studiegroep is gevraagd een analyse te maken van de micro-economische aspecten van het begrotingsbeleid, met name wat betreft het op ruimere schaal toepassen van financiële prikkels. Daarbij wordt beoogd een betere bestuurlijke afweging bij de rijksoverheid en andere overheidslagen te stimuleren en een kritische afweging te bevorderen van burgers en bedrijven die een beroep doen op overheidsvoorzieningen. In dit hoofdstuk wordt een nadere uitwerking van dit vraagstuk gegeven.

De (financiële) besluitvorming in de collectieve sector vindt plaats langs de weg van het budgetmechanisme. Dit mechanisme kan worden gekenschetst als een politiek-bestuurlijk reguleringsmechanisme. Langs de weg van het politieke proces worden middelen toegewezen aan bepaalde bestemmingen. Het budgetmechanisme kent, in vergelijking met de marktsector, in principe een zwak signaleringsmechanisme om ondoelmatigheden op het spoor te komen en daardoor slechts een indirect en veelal wat langzamer werkend correctiemechanisme: het opzeggen van het politieke mandaat. Bovendien staat het politieke proces altijd onder druk van de invloed van maatschappelijke pressiegroepen[1].

Om de collectieve afweging te verbeteren zijn tal van instrumenten ontwikkeld ter ondersteuning van het budgetmechanisme. Deze hebben betrekking op de begrotingsinfrastructuur (formele regelgeving, administratieve organisatie), het begrotingsproces (begrotingscyclus, begrotingsprocedures) en de inhoud van de begroting (begrotingsnormering, begrotingsbeheersing en beleidsevaluatie waaronder de heroverwegingsprocedure). Concrete verbeteringen in het recente verleden zijn de vernieuwing van de regels budgetdiscipline van de rijksuitgaven in 1988[2] en verbeteringen in het begrotingsbeheer zoals de operatie Comptabel Bestel[3].

De Studiegroep is van mening dat de gerealiseerde verbeteringen in de begrotingsinfrastructuur, het begrotingsproces en de inhoud van de begroting het mogelijk maken om in de toekomst verder te bouwen aan een verbetering van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de overheid. Daarbij gaat het vooral om het inbouwen van mechanismen die aangrijpen op het micro-niveau, zodat de afweging bij de deelnemers aan het begrotingsproces en bij burgers en bedrijven wordt verbeterd.

De Studiegroep heeft zich geconcentreerd op vier terreinen die naar haar mening in de (nabije) toekomst volop aan de orde zullen zijn en waar concrete verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. Daarbij gaat het *ten eerste* om de bestuurlijk-financiële verhoudingen tussen het Rijk en organen die het beleid (mede) uitvoeren. In de *tweede* plaats heeft de Studiegroep aandacht geschonken aan de criteria waaraan een eventuele financiële betrokkenheid van de particuliere sector bij het realiseren van overheidsinvesteringen moet worden getoetst; dit teneinde de doelmatigheid van een dergelijke samenwerking te waarborgen. In de *derde* plaats worden mogelijkheden aangegeven voor het aanbrengen van verbeteringen in bekostigingssystematieken van bepaalde voorzieningen. Daarbij heeft de Studiegroep met name de aandacht gericht op de wijze waarop exploitatiesubsidies aan instellingen kunnen worden verstrekt. *Ten slotte* wordt ingegaan op de vraag hoe de afweging van de gebruiker van de overheidsvoorzieningen kan worden vergroot.

[1] Hierbij moet overigens worden aangetekend dat er vaak de nodige politieke en maatschappelijke druk bestaat om de doelmatigheid te verbeteren; daarnaast toetst de Algemene Rekenkamer op doelmatigheid.

[2] Deze regels zijn later uitgebreid naar de sociale zekerheid, de zorgsector en de arbeidsvoorwaarden collectieve sector.

[3] *Deze operatie had tot doel* de administratieve organisatie op de departementen en de presentatie van financiële gegevens voor onder meer de Staten-Generaal te verbeteren, de informatieverschaffing te versnellen en de accountantscontrole te versterken.

Vooraf worden deze onderwerpen in een breder kader rond actualiteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsingrijpen geplaatst. In de paragrafen daarna worden de vier hierboven geschetste beleidsterreinen behandeld.

6.2. Een breder kader voor overheidsingrijpen

Voor overheidsingrijpen op een bepaald beleidsterrein zijn de volgende facetten maatgevend.

Het *eerste* facet is de omschrijving van de taak van de overheid op het concrete beleidsterrein. Belangrijkste elementen daarbij zijn de actualiteit en de noodzaak van een eventueel overheidsingrijpen. De taken en functies van de overheid zijn zeker geen constant gegeven; zij zijn onder meer afhankelijk van zich wijzigende maatschappelijke en economische omstandigheden. Het is van groot belang dat de taken regelmatig worden geëvalueerd; dit is uiteindelijk een kwestie van politieke afweging, die ondersteund kan en moet worden via goed gestructureerde methoden van beleidsevaluatie en heroverweging[4]. Leidraad daarbij is de vraag naar de actualiteit en noodzaak van het overheidsingrijpen. Een expliciete vaststelling en regelmatige evaluatie van het takenpakket is nodig om een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden van overheid en burgers, bedrijven en andere organisaties te bereiken.

Het *tweede* facet is de keuze voor het type instrument dat de overheid moet inzetten om de geformuleerde taak zo goed mogelijk vorm te geven. De overheid beschikt in principe over een zeer uitgebreid instrumentarium: het verschaffen van informatie, wet- en regelgeving, het sluiten van convenanten, collectieve heffingen en het doen van programma-uitgaven. Bij programma-uitgaven kan een onderscheid worden gemaakt tussen goederen en diensten die de overheid zelf produceert, en goederen en diensten die door de overheid worden gesubsidieerd. Criteria voor de keuze van het te hanteren instrument zijn doeltreffendheid, doelmatigheid, beheersbaarheid, budgettaire gevolgen, flexibiliteit en bestuurlijke uitvoerbaarheid (onder meer het voorkomen van oneigenlijk gebruik en misbruik).

Het *derde* facet is de organisatie van de uitvoering van het beleid. Wie voert het beleid uit en welke spelregels gelden daarbij? Ook hierbij zijn diverse organisatorische mogelijkheden denkbaar: uitvoering binnen een ministerie, intern verzelfstandigde diensten, uitvoering door andere overheidslagen (territoriale decentralisatie), uitvoering door zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en uitvoering door geprivatiseerde instellingen. In al deze gevallen moet primair een goede (de «optimale») bestuurlijke structuur worden gekozen en moet tevens worden gewaarborgd dat de financiële structuur nauw aansluit op de bestuurlijke structuur («wie bepaalt, betaalt»).

In algemene zin ligt bij de bepaling van de organisatie van de uitvoering van het beleid de volgende benadering in de rede. Een kritische bezinning kan leiden tot het beëindigen of het privatiseren van taken, het verminderen van regelgeving, het afschaffen van subsidies etcetera. Vervolgens is de vraag aan de orde welke overheidslaag bepaalde taken het beste kan uitvoeren: het rijk of andere overheden. Hier ligt het vraagstuk van de territoriale decentralisatie. Voor die taken die vervolgens worden vastgesteld als zijnde een taak van de rijksoverheid, is de vraag aan de orde hoe deze het beste kunnen worden uitgevoerd. Hier ligt het vraagstuk van al dan niet interne verzelfstandiging.

[4] Hierbij kunnen horizonbepalingen zeer behulpzaam zijn.

Voor alle facetten geldt dat een eenmaal gemaakte keuze niet steeds de optimale keuze zal blijven. Derhalve dienen alle facetten onderworpen te worden aan periodieke herbezinning.

6.3. Bestuurlijk-financiële verhoudingen

Algemeen

Bij de uitvoering van het overheidsbeleid zijn bijna altijd bestuurlijke en financiële verhoudingen in het geding. Wat betreft de bestuurlijke verhoudingen kan vaak een onderscheid worden gemaakt tussen degene die het beleid bepaalt en degene die het beleid uitvoert. In de huidige situatie wordt het beleid veelal op rijksniveau bepaald, en door andere organen (overige publiekrechtelijke lichamen, andere organisaties of instellingen) uitgevoerd. Voorts zijn financiële verhoudingen aan de orde. Daarbij gaat het om de wijze waarop de uitvoering van het beleid wordt bekostigd.

Voor een doelmatige uitvoering van het overheidsbeleid dienen de financiële en bestuurlijke verhoudingen goed op elkaar te zijn afgestemd. Daarbij is van belang dat de financiële verhoudingen qua systematiek voldoende (financiële) prikkels bevatten ter stimulering van een doelmatige uitvoering. De bestuurlijke verhoudingen dienen dit in beleidsmatige zin mogelijk te maken. Voorts is van belang dat de financiële verhoudingen zodanig worden vormgegeven dat de uitgaven consequent aan een afwegingsmechanisme worden onderworpen.

In het navolgende wordt ter illustratie een aantal concrete beleidsterreinen besproken. Daarbij worden eerst de knelpunten bij de huidige bestuurlijk-financiële verhoudingen geschetst. Vervolgens wordt aangegeven welke vragen van belang zijn bij een rationele vormgeving van de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden.

De uitvoering van de ABW

De ABW wordt thans door gemeenten uitgevoerd in medebewind. Dat houdt in dat gemeenten op basis van centrale regelgeving en andere centraal vastgestelde uitvoeringsbesluiten uitkeringen verstrekken aan burgers die onvoldoende middelen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien. De financiering van de gewone bijstand vindt voor 90% plaats door declaratie bij het Rijk van de werkelijk verstrekte uitkeringen en voor 10% ten laste van de algemene middelen van de gemeente (de bijzondere bijstand wordt volledig door de gemeenten betaald). De uitvoeringskosten komen geheel voor rekening van de gemeenten, waarbij er thans een speciale rijksbijdrage bestaat voor controle-ambtenaren. Voorts is van belang dat in het kader van de Verfijning Sociale Structuuruitkering (VSS-uitkering) gemeenten met een zwakke sociaal-economische structuur, gemeten aan het relatieve aantal bijstandscliënten, via het Gemeentefonds een tegemoetkoming ontvangen. De VSS-uitkering is gerelateerd aan het aantal bijstandsgerechtigden en bedraagt boven *een drempel circa f 2300 per jaar per bijstandsgerechtigde*. Als in een gemeente met een VSS-uitkering het aantal bijstandscliënten afneemt, kan per marginale cliënt de daling in de inkomsten groter zijn dan de daling in de uitgaven (althans wat betreft de uitkeringslasten). Ten slotte zij erop gewezen dat er thans tevens sprake is van een incentive-regeling, die voorziet in een 10%-bonus, indien het aantal bijstandscliënten daalt.

De kernvraag is of van deze financieringswijze wel voldoende prikkels uitgaan voor een doelmatig en effectief uitstroom- en controlebeleid. De door uitstroom en een betere controle optredende besparingen komen immers slechts in beperkte mate ten goede aan de gemeente. Sterker nog: bij uitstroom treedt er vanwege de VSS-uitkering bij de desbetreffende gemeenten veelal zelfs per saldo geen besparing maar een verlies op.

Bij een verbetering van de doelmatigheid van de ABW is een aantal vragen van belang. Een eerste vraag is in hoeverre de financiële verantwoordelijkheid naar de gemeenten kan worden verschoven (al dan niet binnen het Gemeentefonds). Hierbij zijn allerlei gradaties mogelijk. Van belang is dat de invloed van gemeenten op het volume als gevolg van macro-economische ontwikkelingen beperkt is. Bij een verschuiving van de financiële verantwoordelijkheid is het van belang ook een relatie te leggen met de beleidsmatige vrijheidsgraden die de uitvoerende instanties hebben/krijgen. Bij het vergroten van de financiële verantwoordelijkheid is tevens van belang hoe het niveau van de bijstandsuitkeringen genormeerd wordt. Ook hier zijn diverse mogelijkheden aanwezig.

Gewijzigde financiële verantwoordelijkheden kunnen leiden tot herverdeeleffecten, bijvoorbeeld als de VVS-uitkering wordt bijgesteld of komt te vervallen. Vraag is of deze herverdeeleffecten kunnen worden opgevangen (bijvoorbeeld door andere Gemeentefonds-maatstaven).

De vraag is of de doelmatigheid in de huidige ABW-medebewindsrelaties in voldoende mate is te verbeteren of dat wellicht naar een andere wijze van uitvoeren zou moeten worden overgegaan. In dat verband is de vraag relevant of het arbeidsvoorzieningenbeleid (vooral een RBA-verantwoordelijkheid) en de uitvoering van de bijstand in één hand kunnen worden gelegd («één-loket-gedachte»).

De uitvoering van de IHS

Gemeenten wijzen huurwoningen toe. Dit kan consequenties hebben voor de door het Rijk toegekende IHS. Het systeem van toekenning en betaling wordt op rijksniveau vastgesteld. De controle op de juistheid van de inkomensgegevens vindt door het Rijk plaats. De budgettaire risico's liggen thans volledig bij het Rijk: het Rijk vergoedt het totaal van de IHS-uitgaven.

De hier beschreven bestuurlijke en financiële vormgeving van de regeling leidt tot een aantal ondoelmatigheden. De gemeenten ondervinden geen financiële prikkel om een woningtoewijzingsbeleid te voeren dat leidt tot een meer doelmatige uitvoering van de regeling. De besparingen van een doelmatigere uitvoering vloeien immers terug naar het Rijk. De sturingsmogelijkheden ten aanzien van een doelmatige uitvoering liggen met name bij het terugdringen van de bestaande scheefheid in de woningverdeling (enerzijds een groep huishoudens met hoge inkomens in goedkope huurhuizen, anderzijds een groep huishoudens met lage inkomens in dure huurhuizen). Door een beperking van deze scheefheid kunnen de IHS-uitgaven worden beïnvloed.

Bij een verbetering in de uitvoering van de IHS is een aantal vragen van belang. Een eerste vraag is of aan de uitvoerende instanties een bepaald budget zou moeten worden toegekend, waarmee de regeling integraal zou moeten worden uitgevoerd.

Hiermee hangt de vraag samen welk instrumentarium aan de gemeenten wordt toegekend om de scheefheid te beïnvloeden. Bij de huidige verhuisfrequentie van circa 10% is het mogelijk reeds resultaten te boeken met een stringent toewijzingsbeleid en het daadwerkelijk toepassen van bestaande instrumenten als tijdelijke woonvergunning en de mogelijkheid van kortingen op de IHS-subsidie. Gemeenten kunnen thans echter niet voorkomen dat nieuwe scheefheid ontstaat door inkomensstijging bij zittende bewoners. Voor het kunnen beperken van deze scheefheid zou het instrumentarium van de gemeenten verbreed dienen te worden.

Objectsubsidies in de volkshuishouding

Bij de volkshuisvesting zijn ontwikkelingen op gang gebracht naar verzelfstandiging, meer kostendekking en een sterkere marktwerking. Verzelfstandiging van de sector volkshuisvesting betekent dat de (rijks)overheid meer op afstand van het beleid komt. De achtergrond van de verzelfstandiging is dat er in het volkshuisvestingsbeleid meer marktconformiteit tot stand wordt gebracht, zodat de lokale vraag en het lokale aanbod beter tot hun recht kunnen komen.

Bij deze ontwikkeling kan worden gedacht aan de zogeheten huursombenadering. Door de huursombenadering krijgen de verhuurders een grotere mate van vrijheid bij het vaststellen van de huren binnen door de overheid vastgestelde grenzen. Bij het vaststellen van de huren kan dan beter rekening worden gehouden met de lokale vraag- en aanbodverhoudingen binnen het woningbestand.

Wat betreft de nieuwbouw is van belang dat binnen afzienbare tijd een kostendekkend huurniveau zal kunnen worden bereikt door extra huurstijgingen boven de inflatie. In die gedachtengang worden objectsubsidies in de nieuwbouw dan nog slechts gericht op het realiseren van ruimtelijke-ordeningsdoelstellingen. Het karakter van de subsidies zal gewijzigd worden van generiek naar specifiek. Dit ligt in lijn met de recente Trendbrief[5]. In die gedachtengang zullen met gemeenten en regionale bestuursorganen budgetten worden afgesproken voor het taakstellend realiseren van woningbouwprogramma's binnen een bepaalde periode. Het aanbod van nieuwbouwwoningen zal aldus worden gericht op de lokale vraag in zowel de koop- als de huursector. In de huursector behouden de woningbouwcorporaties de taak zorg te dragen voor de beschikbaarheid van voldoende woningen voor de lagere inkomensgroepen.

Een meer integrale benadering van personele en materiële uitgaven

In het verleden is steeds sprake geweest van een begrotingstechnisch schot tussen personele en materiële uitgaven. Hierdoor werd de decentrale managers de beleidsruimte ontnomen om de apparaatsinzet optimaal af te stemmen op fluctuaties in de produktie. Dit kon er mede toe leiden dat (vaak vrij structureel) ten laste van het materieelbudget duur extern personeel werd ingehuurd, in plaats van het – al dan niet tijdelijk – in dienst nemen van goedkoper personeel ten laste van het personeelsbudget. Dit gebeurde met name als uitvloeisel van afslankingsoperaties, in het bijzonder in samenhang met de zogeheten «koppentaakstellingen». Daarnaast was sprake van een dubbele toetsing van de personeelsuitgaven, namelijk zowel via het budget als via het volume.

Met het oog op een meer doelmatige aanwending van collectieve middelen is in het heroverwegingsrapport «Verder bouwen aan beheer» voorgesteld om de personele en materiële budgetten meer geïntegreerd

[5] Kamerstukken II, vergaderjaar 1992–1993, 22 800 XI, nr. 51.

te benaderen. Volgens deze benadering dient de sturing en beheersing meer gericht te zijn op het integrale apparaatsbudget. De afweging tussen inzet van personele en materiële middelen wordt dan in sterkere mate een zaak van decentrale managers. Een meer integrale benadering impliceert dat niet meer op het personeelsvolume als directe sturingsvariabele wordt gestuurd. Het is vanzelfsprekend wel mogelijk de volume-ontwikkelingen van het personeel te blijven volgen. Ook is het mogelijk om, wanneer men van mening is dat een bepaalde dienst een te groot «apparaat» (personeel en materieel) heeft, taakstellende kortingen toe te passen. Dit kan zijn beslag krijgen via budgettaire taakstellingen. Deze meer integrale benadering is met ingang van de begrotingsvoorbereiding 1994 mogelijk.

In het verlengde van het meer geïntegreerd benaderen van de personele en materiële budgetten ligt de zogeheten integrale benadering van de ruimte arbeidsvoorwaarden. Deze benadering houdt in dat, in het verlengde van de integrale personeelsbegroting, de overheidswerkgevers meer dan tot nu toe een integrale verantwoordelijkheid krijgen voor de bedrijfsvoering in hun apparaat. Dit impliceert dat er vanuit het centrale niveau niet langer op allerlei afzonderlijke elementen van bedrijfsvoering zoals arbeidsvoorwaardenvorming, ziekteverzuim, materieeluitgaven etcetera behoeft te worden gestuurd, maar dat centraal wordt volstaan met het bepalen van de voor dit soort zaken ter beschikking te stellen budgettaire ruimte, voorzover het de algemene middelen betreft. In deze gedachtengang zullen de individuele werkgevers of sectorwerkgevers zelf de afwegingen in hun apparaat moeten maken op welke wijze tot een zo optimaal mogelijke inzet van middelen en mensen kan worden gekomen ter uitvoering van de opgedragen taken. Volgens deze gedachtengang is het dan uiteraard toegestaan dat men de centraal ter beschikking gestelde middelen voor arbeidsvoorwaarden decentraal aanvult via herschikkingen binnen het totale apparaatsbudget; daarbij kan onder andere een beroep worden gedaan op jaarlijks te realiseren efficiency-winsten. Van belang in deze benadering is dat de omvang van de incentive die aan de werkgevers wordt opgelegd zo goed mogelijk in overeenstemming is met de mogelijkheden die zij hebben. Het ligt in de rede dat differentiatie tussen en binnen de sectoren daarbij tot de mogelijkheden behoort.

Bij de toepassing van de integrale benadering van de ruimte arbeidsvoorwaarden dient ervoor te worden gezorgd dat concrete waarborgen aanwezig zijn dat een adequate personeelsbezetting en -beloning en een adequaat voorzieningenpakket en een zuinige en efficiënt werkende organisatie bevorderd worden. De divergerende ontwikkeling waar nu reeds sprake van is tussen de arbeidsvoorwaarden van publiekrechtelijke of privaatrechtelijke geïncorporeerde maatschappelijke organisaties, in vergelijking met de (rijks-)overheid, kan hierbij als waarschuwing dienen.

Agentschappen

Agentschappen kunnen worden beschouwd als een vorm van interne verzelfstandiging. Het doel van de agentschapsconstructie is om een beheersvorm te introduceren binnen de rijksoverheid voor die diensten waarvoor een meer efficiënte bedrijfsvoering te bereiken is door speciale beheersregels te introduceren en waarvoor externe verzelfstandiging niet opportuun is. Een agentschap kan een afgezonderd en afwijkend beheer voeren. Met een afgezonderd beheer wordt bedoeld dat een agentschap losstaat van de begrotingsadministratie van het moederdepartement. Met een afwijkend beheer wordt bedoeld dat agentschappen meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de bedrijfsvoering hebben dan «normale» onderdelen van de rijksdienst. Hierover dienen bij de instelling van het agentschap afspraken te worden gemaakt.

Voorstellen voor de instellingsprocedure en verantwoordelijkheden van agentschappen zijn nader uiteengezet in de nota «Uitwerking rapport Verder bouwen aan beheer». Zo mogen agentschappen reserveren voor apparaatsuitgaven en wordt de mogelijkheid geboden om de bedrijfsvoering te baseren op een stelsel van baten en lasten. Daar staat logischerwijze tegenover dat voor alle agentschappen geldt dat er sprake zal zijn van een kritische doorlichting van (de omvang van) hun organisatie in relatie tot de te verrichten taken, alsmede van het gehele functioneren van het agentschap. Diensten die in aanmerking willen komen voor de agentschapsstatus, dienen ten minste aan twee randvoorwaarden te voldoen. Er moet sprake zijn van meetbare produkten en diensten. Kengetallen spelen hierbij een belangrijke rol. Voorts moet er sprake zijn van een reële mogelijkheid om doelmatiger te opereren in de agentschapsvorm. Zonder een reëel perspectief op een kwalitatieve verbetering van de resultaten of een vergroting van de doelmatigheid, is de agentschapsstatus niet aan de orde.

Publieke taken die aan publiek- of privaatrechtelijk geïncorporeerde maatschappelijke organisaties zijn opgedragen

In Nederland is een aantal publieke taken opgedragen aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijk geïncorporeerde maatschappelijke organisaties (vaak het «middenveld» genoemd).

Meer concreet gaat het hier bijvoorbeeld om de bedrijfsverenigingen, de GMD, ziekenfondsen en PBO-organisaties. Kenmerkend element van dit soort organisaties is onder andere dat zij veelal noch ten volle aan de tucht van de markt, noch ten volle aan de tucht van het budgetmechanisme zijn onderworpen. Dit kan uiteraard gevolgen hebben voor de doelmatigheid van hun handelen. Illustratief is bijvoorbeeld het feit dat het aantal werknemers in deze sfeer in de periode 1975–1991 met maar liefst circa 45% is gegroeid, waarvan 15% tussen 1986 en 1991. Opvallender is nog het feit dat de gemiddelde loonstijging per werknemer bij bijvoorbeeld de sociale-verzekeringsorganen en de ziekenfondsen sinds 1980 maar liefst circa 45% beliep, terwijl in diezelfde periode de salarisstijging van de gemiddelde rijksambtenaar slechts circa 12% beliep. Een ander aandachtspunt bij dit soort organisaties is dat bevoegdheden die aan dergelijke organen gegeven worden, niet altijd gepaard lijken te gaan met verantwoordingsvereisten die even streng zijn als binnen de rijksoverheid gebruikelijk is, terwijl het vaak toch evenzeer gaat om de besteding van collectieve middelen. Daarbij gaat het niet alleen om de apparaatsuitgaven, waarvan zojuist enige illustraties zijn gegeven, maar ook om hoe de desbetreffende organen omgaan met «programma»-geld, alsmede hoe zij hun bestuurlijke taken (waar niet per se geld aan te pas hoeft te komen) uitvoeren.

De Studiegroep benadrukt het belang van heldere structuren, waarbij instanties zich niet kunnen onttrekken aan de tucht van de markt danwel van het budgetmechanisme.

6.4. Private financiering van infrastructurele investeringen en lease-financiering

Investeringen zijn een belangrijke categorie van uitgaven op de (rijks)begroting. Ter financiering van investeringen doen zich in principe verschillende mogelijkheden voor. Op hoofdlijnen gaat het om een keuze tussen private of publieke of gedeeltelijk private, gedeeltelijk publieke financiering. Doelmatigheidsoverwegingen zijn bij deze keuze van groot

gewicht. Die hebben onder meer betrekking op de kosten die met de uiteenlopende financierings- en exploitatiewijzen gemoeid gaan en met de flexibiliteit op korte en lange termijn op de begroting.

In algemene zin geldt dat er voor de financieringswijze van bepaalde voorzieningen rationele economische argumenten dienen te gelden. In essentie dient de keuze voor de financieringswijze altijd te worden gebaseerd op aspecten van efficiency. Dit betekent dat de financieringsconstructie niet louter op budgettaire overwegingen kan berusten, bijvoorbeeld met het oogmerk om de prioriteitenstelling tussen en binnen begrotingen – en dus de budgettaire klem – (tijdelijk) te ontlopen. In dat geval wordt de financiële, budgettaire en bedrijfseconomische doelmatigheid geweld aangedaan. Zo kan het nimmer de bedoeling zijn dat er wordt gekozen voor private financiering, alleen omdat dan op korte termijn het overheidsbudget niet wordt belast.

Een belangrijke omstandigheid ter voorkoming van oneigenlijke beslissingen is derhalve dat er op voorhand voldoende budgettaire ruimte moet worden gecreëerd om – daar waar dat vanuit doelmatigheidsoptiek gewenst blijkt – via collectieve middelen overheidsinvesteringen tot stand te brengen. Te krappe budgetten terzake verleiden snel tot onterechte sluipwegen.

Het bovenstaande impliceert dat er bij het vaststellen van het regeerakkoord in elk geval, binnen de af te spreken budgettaire normering, voldoende middelen worden vrijgemaakt voor de op basis van doelmatigheidsaspecten gemaakte keuzes voor de financiering van bepaalde goederen, in het bijzonder overheidsinvesteringen. Dat draagt bij aan de kwaliteit van de uitgaven, voorkomt dat er «vluchtwegen» worden gezocht en draagt per saldo bij aan een doelmatige besteding van collectieve middelen.

In het navolgende wordt ingegaan op de private financiering van infrastructurele projecten. Daarna komt lease-financiering aan de orde.

Infrastructuur

In het regeerakkoord voor de periode 1986–1990 werd voor het eerst duidelijk als beleidslijn gekozen om een aantal infrastructurele projecten met private middelen te financieren. Destijds ging het om vijf tunnels. Sindsdien heeft besluitvorming over de private financiering van de tunnel onder de Noord en de Wijkertunnel plaatsgevonden. Door de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer zijn de nodige kanttekeningen geplaatst bij de contracten die zijn afgesloten. Deze kanttekeningen hebben vooral betrekking op het prijskaartje dat in vergelijking met publieke financiering aan private financiering is verbonden. Voorts hebben deze kanttekeningen betrekking op de wijze waarop de selectie van de financier/exploitant tot stand is gekomen.

Naar het oordeel van de Studiegroep zullen projecten voor private financiering van infrastructurele projecten aan strenge voorwaarden moeten worden getoetst. Deze voorwaarden, die in lijn zijn met het door het kabinet recent aan de Staten-Generaal voorgelegde beleidskader voor private financiering van infrastructuur en de brief van de minister-president eind 1991 aan de Tweede Kamer[6], worden hierna geschetst.

De *eerste* voorwaarde is dat private (mede)financiering op commerciële basis dient plaats te vinden. Het moet gaan om projecten die zich lenen voor toepassing van het profijtbeginsel (gebruikersbijdragen).

[6] Zie Kamerstukken II, vergaderjaar 1992–1993, 22 512, nr. 3. Zie voorts Kamerstukken II, vergaderjaar 1991–1992, 22 300, nr. 31, Nota over de toestand van 's Rijks financiën, 22 oktober 1991.

Door gebruikersbijdragen kan een betere afweging tussen de kosten en baten van de voorziening worden gerealiseerd. Dit kan een regulerend effect op het gebruik van de voorziening hebben. Voordat er wordt besloten tot private financiering van bepaalde infrastructurele projecten, dient er duidelijkheid te bestaan over de wijze waarop en de mate waarin gebruikersbijdragen kunnen worden gevraagd.

De *tweede* voorwaarde is dat er voor de private financier zowel positieve als negatieve rendementsrisico's moeten zijn. Er mag geen sprake zijn van substantiële risico-afdekking door de overheid. Indien de risico's in (te) belangrijke mate door de overheid worden afgedekt, is er sprake van een debudgettering. Voorts is een belangrijke voorwaarde dat er een zeker evenwicht dient te bestaan tussen rendement en risico's. Het mag niet zo zijn dat het rendement zodanig hoog wordt vastgesteld, dat er weliswaar geen sprake is van een formele, maar wel van een materiële garantieverlening door het Rijk.

De *derde* voorwaarde is dat overheidsbijdragen aan (ten dele) privaat te financieren projecten de vorm dienen te krijgen van bijdragen à fonds perdu. Deze bijdragen zijn relevant voor de uitgavennorm en het (genormeerde) financieringstekort.

De *vierde* voorwaarde is dat er sprake dient te zijn van voldoende concurrentie tussen de verschillende potentiële gegadigden. Een open inschrijvingsprocedure voldoet aan deze voorwaarde. Er moet dus sprake zijn van een zorgvuldige selectieprocedure.

De Studiegroep is van mening dat in een volgende kabinetsperiode projecten in de sfeer van de (gedeeltelijke) private financiering aan de hierboven geschetste voorwaarden moeten voldoen. Alleen als er op een adequate wijze aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan van een rationele en verstandige beslissing worden gesproken. Zoals opgemerkt dient te allen tijde te worden voorkomen dat er tot (gedeeltelijke) private financiering van bepaalde projecten wordt besloten, louter om de budgettaire klem op de korte termijn te ontlopen. Dat leidt tot te dure projecten, hetgeen uiteindelijk voor rekening van de Nederlandse belastingbetaler is.

Lease-financiering

Voor diverse goederen geldt dat het gebruik ervan kan worden gefinancierd door de betreffende goederen of diensten te leasen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om rijksgebouwen, maar ook om zaken zoals computers en kopieerapparatuur. Vaak is het naast lease-financiering ook mogelijk te huren of te kopen. Ook hier zijn er derhalve verscheidene financieringsmogelijkheden.

Bij de keuze tussen deze mogelijkheden zijn kostenoverwegingen van groot belang. Vanuit kostenoverwegingen moet uiteraard worden gekozen voor de financieringsconstructie die de laagste lasten met zich mee brengt. Voorts kunnen flexibiliteitsoverwegingen van belang zijn. Zo kan een zekere mate van flexibiliteit gewenst zijn. Hierbij moet dan goed worden afgewogen of de voordelen van de gewenste flexibiliteit opwegen tegen de nadelen van de gehanteerde financieringswijze. Ook de mogelijkheid van huren dient daarbij in beeld te komen.

Het bovenstaande betekent dat het in sommige gevallen mogelijk is voor een lease-constructie te kiezen. Die keuze doet zich met name voor bij goederen, waarbij de nodige flexibiliteit is gewenst. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het leasen van goederen die technisch

snel vervangen worden zoals computers of kopieerapparatuur, maar ook aan huisvestingsconstructies.

Er zijn echter ook situaties denkbaar, waarbij lease-constructies in de regel als ondoelmatig moeten worden aangemerkt. Daarbij kan met name worden gedacht aan het leasen van gebouwen die, gegeven de bestemming, als niet-courant of minder-courant moeten worden beschouwd. Een voorbeeld, waarbij vanuit deze optiek duidelijke vraagtekens kunnen worden gezet, is het leasen van gevangenissen. Gevangenissen/cellencomplexen kunnen niet bepaald als courant worden aangemerkt. Het is zeer waarschijnlijk dat het in dergelijke gevallen voor het Rijk veel goedkoper is om à fonds perdu te kopen. Bovendien speelt het flexibiliteitsargument in dergelijke gevallen niet of nauwelijks een rol. Deze redenering geldt ook, zij het wellicht in wat mindere mate, voor het leasen van gerechtsgebouwen.

De Studiegroep acht het van groot belang dat de financiering van het gebruik van materiële goederen op een zo doelmatig mogelijke wijze geschiedt. Dit betekent dat lease-constructies zeer kritisch moeten worden bezien en op doelmatigheid moeten worden getoetst. Het mag niet zo zijn dat er voor lease-constructies wordt gekozen, louter om de budgettaire klem op korte termijn te ontlopen. Beter is het dan dat binnen het bestaande budgettaire kader prioriteiten worden gesteld in casu uitgaven worden herschikt, zodat voldoende ruimte vrij is voor de collectieve financiering van wat nodig wordt geacht.

6.5. Bekostigingssystematieken

Exploitatiesubsidies aan instellingen zijn veelal geheel of ten dele gebaseerd op genormeerde kostencomponenten zoals salariskosten, bureaukosten, onderhoudskosten van gebouwen of inventaris etcetera. De normering leidt er in veel gevallen toe dat in relatie tot het prestatievolume sprake is van een «vaste voet» in de bekostiging, waardoor een hogere subsidie per eenheid gebruik wordt gegeven bij een kleine instelling dan bij een grote instelling. Dit is bijvoorbeeld het geval bij bejaardenoorden, scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs en gesubsidieerde jeugdinternaten. Het gebruik wordt in deze voorbeelden gemeten via de aantallen bejaarden, leerlingen, internaatskinderen, etcetera.

Een dergelijke bekostigingssystematiek leidt ertoe dat de subsidie-uitgaven per eenheid gebruik afnemen naarmate de omvang van het gebruik per instelling toeneemt. Deze vermindering van de totale subsidie-uitgaven houdt echter geen direct verband met de doelmatigheid van de instellingen («economies of scale»). Gegeven de constructie van de «vaste voet» nemen de uitgaven ook af, indien het gebruik groter wordt dan het gebruik dat hoort bij de optimale schaalgrootte. Te kleine instellingen hebben relatief veel middelen nodig om diensten van een zekere kwaliteit te bieden, bij te grote instellingen treden bureaucratiseringseffecten en coördinatieproblemen op. Vanuit een oogpunt van doelmatigheid heeft deze bekostigingssystematiek dan ook twee nadelen: enerzijds ondervinden te kleine instellingen onvoldoende stimulansen om te groeien en te fuseren en anderzijds ondervindt de overheid teveel stimulansen om instellingen sterker te laten groeien dan wat verantwoord is volgens de «economies of scale». Het gevolg is dan ook een permanente spanning tussen de overheid en het «veld». Deze spanning is kenmerkend voor grote delen van de gesubsidieerde sector. Hetzelfde verschijnsel doet zich uiteraard voor in de premie-gefinancierde sector.

Er zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar de doelmatigheid van instellingen, waarin in de regel wordt aangetoond dat er aanzienlijke produktiviteitsverschilen tussen vergelijkbare instellingen bestaan, die deels terug te voeren zijn op schaaleffecten. Een voorbeeld daarvan is het SCP-rapport «Doelmatig dienstverlenen»[7]. Essentieel daarbij is dat zo adequaat mogelijke prestatie-indicatoren worden gekozen[8]. Deze wijken in de meeste gevallen aanzienlijk af van de bekostigingsgrondslagen.

Een bekostigingssysteem zou gericht moeten zijn op het geven van impulsen voor een optimale doelmatigheid. Dit kan worden bereikt door twee aanpassingen in de bekostigingssystematiek. Ten eerste door de bekostigingsgrondslagen zo nauw mogelijk te laten aansluiten bij goede en hanteerbare prestatie-indicatoren. Ten tweede door de bezwaren van een bekostigingssystematiek met een vaste voet te ondervangen door «linearisering» van de bekostiging. Hierbij wordt een vast subsidiebedrag toegekend per eenheid van de prestatie (bejaarden, leerlingen, internaatskinderen etcetera). Linearisering in deze zin leidt ertoe dat de schaal van instellingen uit budgettair oogpunt irrelevant wordt. Er is derhalve geen aanleiding meer voor een op centraal niveau te voeren «schaalbeleid». De instellingen krijgen daarentegen zelf een stimulans om naar de optimale schaal te zoeken. Uiteraard kunnen hieruit pas budgettaire opbrengsten voortvloeien nadat de «markt» de gelegenheid heeft gehad zijn werk te doen en zich in feite bij het grootste deel van de instellingen een zekere uniformiteit van schaal begint af te tekenen. Er is nog wel sprake van een aantal haken en ogen. Daarbij kan worden gedacht aan een spanning tussen «efficiency en equity», die bijvoorbeeld kan ontstaan indien gebruikers van instellingen de dupe worden van het feit dat zij niet over voldoende informatie beschikken. In zulke gevallen is het mogelijk dat de overheid het bereiken van een optimale schaal bespoedigt.

Bij de linearisering van de subsidie-methodiek dient een vast subsidiebedrag per eenheid «produkt» te worden bepaald. Dit bedrag dient een zeker normatief karakter te hebben. Het bedrag dient in feite de efficiënt geachte kosten per eenheid te weerspiegelen. Zo'n fundering van het subsidiebedrag per eenheid impliceert dat een instelling, waarbij de gemiddelde kosten boven dit subsidiebedrag liggen, «tekort komen», en instellingen, waarbij de gemiddelde kosten onder dit subsidiebedrag liggen, «overhouden». Dit vormt de facto een prikkel voor elk van de instellingen om zelf naar het optimale schaalniveau en naar andersoortige efficiencyverbeteringen te streven.

6.6. (Financiële) prikkels in het gebruik van overheidsvoorzieningen

Bij de programma-uitgaven van de overheid gaat het om diverse soorten uitgaven. Er kan worden gedacht aan inkomensoverdrachten, vermogensoverdrachten, exploitatie-uitgaven voor of subsidies aan (dienstverlenende) instanties, investeringsuitgaven en kredieten (en in het verlengde hiervan garanties). Aan programma-uitgaven liggen veelal overwegingen van inkomensherverdeling en allocatieve overwegingen ten grondslag. Allocatieve overwegingen spelen met name een belangrijke rol bij exploitatie-uitgaven, subsidies, kredieten (en in het verlengde daarvan garanties) en investeringsuitgaven. Programma-uitgaven hebben vanzelfsprekend als specifiek kenmerk dat ze het budget belasten en (veelal) via collectieve heffingen moeten worden gefinancierd.

De collectieve bekostigingswijze van programma-uitgaven maakt dat de band tussen betalen en consumeren afwezig is. Dit heeft vaak tot

[7] Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, *Doelmatig dienstverlenen*, sociale en culturele studie, nr. 11, Rijswijk, april 1989.
[8] Zie daarvoor ook het rapport «Maatwerk door meetwerk» van de werkgroep produktiviteits- en prestatiemeting, Den Haag, 1990.

gevolg dat er sprake is van een zekere overconsumptie. Door onvolkomenheden in het budgetmechanisme treedt vaak een resistentie op tegen veranderingen in het aanbod of de prijs van collectieve voorzieningen. Daarbij speelt mede een rol dat dergelijke collectieve voorzieningen vaak ten gunste van één groep komen, terwijl de kosten ervan (op een relatief anonieme wijze) over de belastingbetalers worden omgeslagen. In dit licht is het ook te verklaren dat bepaalde collectieve voorzieningen hun eigen vraag oproepen.

Een goede afweging van de gebruikers van programma-uitgaven dient vooral te worden gerealiseerd door een toepassing van de profijtgedachte. De kern hiervan is dat eigen bijdragen worden geïntroduceerd. Via het profijtbeginsel worden gebruikers van overheidsvoorzieningen genoodzaakt tot een scherpere afweging en worden beslissen, genieten en betalen meer in één hand gebracht. De introductie van eigen bijdragen kan in de regel gepaard gaan met een beperking van de omvang van de collectieve financiering. Het nadrukkelijk introduceren van eigen risico's draagt eveneens bij aan een betere afweging bij de gebruiker van programma-uitgaven. Als voorbeelden kan worden gedacht aan het heffen van tol bij investeringen van infrastructuur, het invoeren van eigen betalingen en eigen risico's in de zorgsector en het vragen van kostendekkende tarieven voor door de overheid verleende diensten. Aandachtspunt bij het toepassen van de profijtgedachte is overigens wel het optreden van eventuele inningskosten.

In een situatie waarbij er sprake is van een aanbod van diensten of goederen van verschillend kwaliteits- respectievelijk prijsniveau, is ook van belang hoe de collectieve financiering van het ene goed of dienst zich verhoudt tot die van het andere goed of dienst. Het uitgangspunt moet in elk geval zijn: «wie betaalt, bepaalt». Dit uitgangspunt impliceert dat voor de consument de keuze moet openstaan om extra te betalen voor het dure goed respectievelijk dienst. Vanuit die optiek is van belang dat de overheidsvergoeding zodanig wordt vastgesteld dat het voor de consument mogelijk moet zijn om het «dure» goed of dienst te kopen indien hij dat gewenst acht, zonder dat daarmee de vergoeding die hij zou hebben verkregen als hij het goedkopere produkt zou hebben gekocht, op de tocht komt te staan. Dit impliceert dat de overheidsvergoeding in sommige gevallen zou kunnen worden gebaseerd op de prijs van de «goedkope» variant (de vergoeding zou dan, gelet op het bovenstaande, lager moeten zijn dan de kostprijs), terwijl in andere gevallen een percentuele vergoeding die gebonden is aan een maximum, meer voor de hand ligt.

HOOFDSTUK 7. DE COLLECTIEVE-LASTENDRUK

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de collectieve-lastendruk. In paragraaf 7.2 komt het belang van collectieve lasten en de collectieve-lastendruk aan de orde. In paragraaf 7.3 worden de definitie van de collectieve-lastendruk en de toepassing daarvan behandeld. Paragraaf 7.4 bevat een internationale vergelijking van de collectieve-lastendruk.

7.2. De betekenis van de collectieve-lastendruk

De door de overheid opgelegde collectieve lasten kunnen direct of indirect het micro-economische gedrag van burgers en bedrijven beïnvloeden. Zo kan een verhoging van de micro-druk op arbeidsinkomen via het afwentelingsmechanisme tot hogere loonkosten leiden, met repercussies voor de werkgelegenheid en economische groei. Ook is de hoogte van de marginale wig van invloed op de keuze tussen werken of niet werken en daarmee op het arbeidsaanbod. Een ander voorbeeld is de belastingheffing op (inkomen uit) vermogen. Dit beïnvloedt besparingen en investeringen.

Het niveau en de ontwikkeling van de op micro-niveau geldende collectieve lasten worden belangrijker door de toenemende internationale integratie, waarbij de Europese eenwording een bijzondere dimensie vormt. Internationale integratie maakt micro-economische beslissingen gevoeliger voor internationale verschillen in belasting- en premieheffing. De factor kapitaal is veel mobieler geworden. Heffingen op kapitaal en kapitaalinkomen kunnen daardoor een groter effect op internationale kapitaalstromen en op de lokatie van investeringen uitoefenen. In dit verband zijn ook internationale verschillen in collectieve heffingen ten laste van de factor arbeid van belang. Een directe beïnvloeding van de allocatie van arbeid kan plaatsvinden doordat bepaalde groepen werknemers internationaal vrij mobiel zijn (onder meer specifieke groepen hoog gekwalificeerde arbeidskrachten). Een indirecte beïnvloeding verloopt via het effect dat uitgaat op de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven.

Het macro-economische kengetal van de collectieve-lastendruk geeft een indicatie van het totaal van de op micro-economisch niveau opgelegde collectieve lasten in een land[1]. Een verandering van de macro-economische collectieve-lastendruk hoeft evenwel niet per se samen te gaan met een parallelle verandering van de collectieve lasten op micro-economisch niveau. Een afwijkende ontwikkeling kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt door veranderingen in de samenstelling van de nationale bestedingen of door veranderingen in de categoriale inkomensverdeling. Niettemin duidt een bepaalde ontwikkeling van het macro-economische kengetal van de collectieve-lastendruk als geheel vaak wel op een overeenkomstige ontwikkeling van de lasten op micro-economisch niveau.

7.3. De definitie van de collectieve-lastendruk en de toepassing daarvan

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat binnen het systeem van het trendmatige begrotingsbeleid geen voortdurende toetsing van de feitelijke collectieve-lastendruk aan een jaarlijkse doelstelling of plafondwaarde voor de collectieve-lastendruk past. Bij het opstellen van het regeerakkoord wordt een saldo fiscale maatregelen afgesproken. Voorts wordt, mede

[1] Bij lasten op micro-niveau gaat het om stijging van tarieven, maar ook om veranderingen van grondslagen als gevolg van overheidsmaatregelen.

op basis van de gewenste premiedrukontwikkeling, een uitgavenkader voor de sociale fondsen vastgelegd. Tijdens de kabinetsperiode is wat betreft de belastingen het vooraf vastgelegde saldo fiscale maatregelen maatgevend. Mutaties in de belastingen vloeien in de fluctuatiemarge voor het financieringstekort van het Rijk, voor zover het plafond niet wordt overschreden. Dit betekent dat ook de belastingdruk bepaalde schommelingen zal kunnen vertonen. Wat betreft de premie-ontwikkeling is van belang dat het vooraf vastgelegde uitgavenkader maatgevend is. Eventuele afwijkingen in de economische groei kunnen aldus leiden tot een afwijkende premie(druk)ontwikkeling.

Hoewel in de voorgestelde benadering de collectieve-lastendruk niet meer als norm functioneert, blijft dit kengetal wel van belang. Ten *eerste* blijft de ontwikkeling van de collectieve-lastendruk een doelstelling van het budgettaire en economische beleid bij het opstellen van het regeerakkoord. De collectieve-lastendruk als doelstelling bepaalt mede het bij regeerakkoord vast te leggen uitgavenkader. Ten *tweede* is een adequate afbakening van de collectieve-lastendruk nodig met het oog op de relatie met de afbakening van de genormeerde uitgaven. De afbakening van de collectieve-lastendruk moet consistent zijn met de afbakening van de collectieve uitgaven.

De definitie van de collectieve-lastendruk luidt thans 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 is»[2]. Deze definitie is gebaseerd op het zevende en het achtste rapport van de Studiegroep begrotingsruimte. De toepassing van de definitie is sinds 1976 op hoofdlijnen dezelfde gebleven. Over de toepassing van de huidige definitie bestaat slechts op enkele onderdelen discussie.

De thans gehanteerde definitie en toepassing daarvan heeft vooral bestuurlijke achtergronden. Definitie en toepassing zijn zodanig gekozen dat de collectieve-lastendruk een overzichtelijke, goed afgebakende en goed meetbare variabele vormt. Niettemin is er in de budgettaire praktijk ook sprake van lasten die volgens de definitie niet als collectieve last (kunnen) worden aangemerkt, maar door burgers en bedrijven wel als zodanig worden ervaren. Economisch gezien hebben dergelijke lasten soms dezelfde effecten als collectieve lasten in formele zin. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kosten van regelgeving. Deze kosten, die ook wel «verborgen beleidskosten» worden genoemd, zijn vaak zeer vergelijkbaar met collectieve lasten. In sommige gevallen vormen kosten van regelgeving min of meer een vervanging van «echte» collectieve lasten. Daarnaast kan er sprake zijn van lasten die formeel wel, maar in de praktijk moeilijk kunnen worden ontgaan. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan tolheffing op belangrijke wegen of bruggen.

De Studiegroep is van mening dat vanuit bestuurlijke overwegingen (adequaat afgebakende, goed toetsbare en meetbare definitie) de huidige definitie van de collectieve-lastendruk kan worden gehandhaafd. Het is echter van groot belang in het budgettaire beleid aandacht te besteden aan de gevolgen van lasten die formeel niet als collectieve last worden aangemerkt, maar in de praktijk wel door burgers en bedrijven als zodanig worden ervaren en daardoor soortgelijke economische gevolgen kunnen hebben als (formele) collectieve lasten.

[2] Zie Miljoenennota 1993, bijlage 20, p. 341. Er geldt tevens dat indien het tarief voor een bepaald goed of een bepaalde dienst boven de kostprijs (inclusief redelijke marge) uitgaat, het excedent als collectieve last moet worden aangemerkt.

Toepassing definitie

Vervolgens is de toepassing van de huidige definitie van de collectieve-lastendruk aan de orde. In bijlage 20 van de Miljoenennota 1993 is op enkele posten nader ingegaan. Tegen deze achtergrond is de Studiegroep van mening dat enkele aanpassingen in de huidige toepassing van de definitie dienen te worden voorgesteld. Bij deze aanpassingsvoorstellen is een zo adequaat mogelijke toepassing van de huidige Nederlandse definitie van de collectieve-lastendruk maatgevend geweest. Daarnaast heeft de toepassing van de definitie in internationale statistieken (VN, OESO, IMF, EG) een rol gespeeld.

De Studiegroep beveelt aan wat betreft de belastingen als onderdeel van de Nederlandse collectieve-lastendruk aan te sluiten bij de in internationale statistieken gangbare afbakening. Dit betekent dat, ten opzichte van de thans gehanteerde afbakening, de successierechten en de landbouwheffingen van de EG onderdeel zullen moeten uitmaken van de definitie van de collectieve-lastendruk.

Wat betreft de premies en de niet-belastingontvangsten als onderdeel van de Nederlandse collectieve-lastendruk doet de Studiegroep de volgende voorstellen.

Aardgasbaten

De aardgasbaten vloeien deels binnen in de vorm van vennootschapsbelasting, deels in de vorm van niet-belastingontvangsten. Het vennootschapsbelastingdeel behoort, conform de hierboven vermelde aanbeveling, tot de collectieve-lastendruk. Wat betreft de niet-belastingontvangsten stelt de Studiegroep de volgende lijn voor:

– het niet-belastingontvangstendeel van de aardgasbaten (binnenlands deel) wordt buiten de definitie van de collectieve-lastendruk geplaatst. Richting burgers en bedrijven geldt als argument dat de prijs van aardgas wordt vastgesteld volgens het marktwaardebeginsel. Het verschil tussen kostprijs en consumptieprijs moet, gegeven het marktwaardebeginsel, worden uitgelegd als een «redelijke marge». Richting de gaswinningsbedrijven kan worden gesteld dat de niet-belastingontvangsten als een prijs voor de verkoop van aardgasvermogen kunnen worden beschouwd. Deze handelwijze komt overeen met het gebruik in internationale statistieken. Voor de niet-belastingontvangsten voortvloeiend uit export geldt dezelfde argumentatie. Deze maken thans geen onderdeel uit van de collectieve-lastendruk;

– bij het opstellen van het budgettaire kader aan het begin van de kabinetsperiode wordt vanzelfsprekend wel rekening gehouden met de ontwikkeling van de niet-belastingontvangsten uit aardgasbaten (binnenlands deel);

– wat betreft mutaties in de niet-belastingontvangsten uit aardgasbaten (binnenlands deel) ten opzichte van de raming die ten grondslag ligt aan de overeengekomen uitgavennorm stelt de Studiegroep de volgende lijn voor. Mutaties die worden veroorzaakt door een andere ontwikkeling van de olieprijs en dollarkoers dan geraamd, komen tot uitdrukking in de inflatie en de koopkracht. Vanuit economisch oogpunt kan het derhalve in de rede liggen hierop in de lastensfeer te reageren. Vanuit het oogpunt van een bestendig begrotingsbeleid is dit evenwel niet gewenst. Daarom beveelt de Studiegroep aan dergelijke mutaties tijdens de kabinetsperiode net zoals belastingontvangsten te behandelen, en dus ten gunste dan wel ten laste van het financieringstekort te laten komen voorzover het tekortplafond niet wordt overschreden. Bij forse mutaties, en in ieder geval indien de tekortmarge wordt overschreden, zal een nadere beleidsmatige afweging moeten plaatsvinden.

Premies voor bovenwettelijke uitkeringen

Thans maken premies voor diverse bovenwettelijke uitkeringen onderdeel uit van de premiedruk. Ten aanzien van het collectieve-lastenkarakter van premies voor bovenwettelijke uitkeringen merkt de Studiegroep het volgende op. Een deel van de Studiegroep is van mening dat premies voor bovenwettelijke uitkeringen géén onderdeel uitmaken van de collectieve-lastendruk, omdat de overheid noch de hoogte van de uitkeringen noch de hoogte van de premies vaststelt. Daarbij is het niet relevant of er sprake is van het door de overheid algemeen verbindend verklaren van in CAO's in de marktsector overeengekomen bovenwettelijke uitkeringen. Een ander deel van de Studiegroep is van mening dat indien de overheid bepaalde, in CAO's in de marktsector overeengekomen bovenwettelijke uitkeringen algemeen verbindend verklaart, er wel sprake is van collectieve lasten, omdat alsdan de overheid materieel gezien bepaalde lasten oplegt. Of het AVV-beleid al dan niet voor herziening in aanmerking komt, valt naar het oordeel van de Studiegroep buiten het bestek van de taakopdracht.

Vanuit het uitgavenkader is relevant dat er sprake kan zijn van (min of meer) optische verschuivingen tussen wettelijke en bovenwettelijke uitkeringen. Indien tot wijziging wordt besloten, kan het voorkomen dat een beperking van de overheidsvoorschriften boekhoudkundig als een ombuiging wordt aangemerkt, terwijl als gevolg van arbeidsvoorwaardenoverleg geen reële beperking van de lasten tot stand komt. Van geval tot geval zal moeten worden bekeken in hoeverre er van een daadwerkelijke vermindering van de overheidsinvloed sprake is. Teneinde optische verschuivingen tussen de wettelijke en de bovenwettelijke sfeer te vermijden maar anderzijds ook aan de eigen verantwoordelijkheid van de sociale partners voor bovenwettelijke regelingen recht te doen, dient in alle gevallen een materiële beoordeling van het effect van ombuigingsmaatregelen voorop te staan.

Nominale premies ziektekostenverzekeringen

De Studiegroep stelt de volgende lijn voor:

– vanuit de definitie geredeneerd dienen de nominale premies voor (wettelijk) verplichte ziektekostenverzekeringen als collectieve last te worden aangemerkt. Het gaat immers om betalingen voor een door de overheid opgelegde voorziening. In zoverre nominale premies worden vervangen door een eigen risico, leidt dat tot een pro tanto lagere gemeten collectieve-lastendruk;

– deze redenering geldt ook in het kader van de contouren van de voorgenomen stelselherziening. Daarbij kan de opmerking worden geplaatst dat na de voltooiing van de voorgenomen stelselherziening sprake zal zijn van een zekere keuzevrijheid waarbij de nominale premie kan worden «uitgeruild» tegen een eigen risico. Indien de nominale premies als collectieve last worden beschouwd, komen de daarmee corresponderende uitgaven onder het uitgavenkader te vallen. Dit zou betekenen dat dergelijke uitgaven zowel via de weg van de concurrentie als via de weg van de uitgavennormering zouden worden beheerst, hetgeen overigens in het licht van de ervaringen met de uitgavenontwikkeling in de zorgsector geen overbodige luxe lijkt te zijn;

– de Studiegroep beveelt aan bij de huidige stand van zaken de nominale premies voor (wettelijk) verplichte ziektekostenverzekeringen tot de collectieve-lastendruk te rekenen.

– dit standpunt moet wellicht worden herzien, indien er na voltooiing

van de voorgenomen stelselherziening een situatie intreedt waarin sprake is van een keuzevrijheid in de zin dat de nominale premie kan worden «uitgeruild» tegen een eigen risico.

De WTZ-omslagbijdrage

De WTZ-omslagbijdrage wordt thans niet tot de collectieve-lastendruk gerekend. De Studiegroep stelt voor de WTZ-omslagbijdrage in de toekomst als een collectieve last aan te merken. De reden hiervoor is dat het om een door de overheid opgelegde verplichte betaling gaat, waar tegenover géén concrete, individuele en met de heffing samenhangende tegenprestatie staat. Bovendien stelt de overheid inhoud en prijs van het standaardpakket vast, waardoor de overheid direct invloed uitoefent op de hoogte van de heffing.

Heffingen in het kader van verkeer en vervoer

De Studiegroep heeft zich tevens gebogen over de vraag of heffingen in het kader van verkeer en vervoer als collectieve last zouden moeten worden aangemerkt. Meer concreet staat thans de invoering van de spitstoeslag ter discussie. Maatgevend voor het collectieve-lastenkarakter van dergelijke heffingen is of er tegenover de heffingen een concrete, individuele en met de heffing samenhangende tegenprestatie staat. Bij de beoordeling hiervan is vooral van belang of de met de opbrengst van de heffingen gefinancierde uitgaven op individueel niveau in een direct verband staan met de opgelegde heffingen. Hier ligt derhalve een duidelijk verband met de afbakening van het (genormeerde) uitgavenkader. Indien deze opbrengsten bijvoorbeeld worden gebruikt ter bekostiging van de (jaarlijkse) lasten van tunnels, het onderhoud van wegen of van (extra) uitgaven voor het openbaar vervoer, is van een dergelijke directe relatie geen sprake. De betalers maken dan geen (exclusief) gebruik van de voorzieningen. In dergelijke gevallen zullen de desbetreffende heffingen door burgers en bedrijven ook als een collectieve last worden ervaren. Alsdan dienen de onderhavige heffingen als collectieve last te worden aangemerkt en de met de heffingen gefinancierde uitgaven tot de werkingssfeer van de uitgavennorm te worden gerekend. Overigens kan worden opgemerkt dat het collectieve-lastenkarakter van de betreffende heffingen niets af hoeft te doen aan het feit dat het vanuit allocatieve overwegingen gewenst kan zijn dergelijke heffingen in te voeren.

Eigen bijdragen ziektekostenverzekeringen

Ten slotte heeft de Studiegroep zich gebogen over de eigen bijdragen ingevolge ziektekostenverzekeringen (AWBZ: verpleeghuizen, gezinszorg, kruiswerk en bepaalde hulpmiddelen). Deze eigen bijdragen maken thans geen onderdeel uit van de collectieve-lastendruk. In de Nationale Rekeningen worden eigen bijdragen sinds de recente revisie evenwel wèl tot de belasting- en premiedruk gerekend. De Studiegroep is van mening dat de eigen bijdragen in de ziektekostensfeer niet als een collectieve last moeten worden aangemerkt. De reden hiervoor is dat tegenover de bijdrage levering van een concreet produkt of een concrete dienst staat. Verder worden soms kosten bespaard. Dergelijke eigen bijdragen bevatten derhalve het element van «ruil».

Tabel 7.1. Voorgestelde wijzigingen in de toepassing van de CLD-definitie; situatie 1992, in % BBP [2]

CLD 1992 volgens huidige (kabinets)definitie:			47,3
+	Successierechten	+ 0,2	
+	Landbouwheffingen	+ 0,1	
-/-	Aardgasbaten, binnenlands gedeelte	- 0,8	
+	Nominale premie ziektekostenverzekeringen[1]	+ 0,3	
+	WTZ-omslagbijdrage	+ 0,3	
+	Heffingen verkeer en vervoer	0,0	
CLD 1992 volgens voorgestelde toepassing definitie (inclusief premies bovenwettelijke uitkeringen)			47,5
-/-	Premies bovenwettelijke uitkeringen	- 1,1	
CLD 1992 volgens voorgestelde toepassing definitie (exclusief premies bovenwettelijke uitkeringen)			46,4

[1] Oploop t.o.v. 1990 (niveau 1990 zit wel in definitie CLD)
[2] Cijfers tellen niet geheel op vanwege afrondingsverschillen.

Uit tabel 7.1 kan worden geconcludeerd dat de door de Studiegroep voorgestelde wijzigingen in de definitie van de collectieve-lastendruk voor 1992 leidt tot een daling met circa 1%-punt BBP, althans indien de premies voor bovenwettelijke uitkeringen niet meer tot de collectieve-lastendruk worden gerekend. Worden deze premies wel tot de collectieve-lastendruk gerekend, dan leiden de voorgestelde wijzigingen tot een lichte stijging.

7.4. Een internationale vergelijking van de collectieve-lastendruk

Tegen de achtergrond van de in paragraaf 7.2 geschetste analyse ligt het in de rede niet alleen aandacht te besteden aan een internationale vergelijking van het macro-economische kengetal van de collectieve-lastendruk, maar ook aan een vergelijking van de op micro-niveau opgelegde collectieve lasten. Gegeven het belang van de Europese eenwording en de noodzaak het aantal vergelijkingslanden tot een overzichtelijk aantal te beperken, is ervoor gekozen zoveel mogelijk een vergelijking te maken met de landen van de EG (en in het bijzonder Duitsland, België, Engeland, Frankrijk en Denemarken). Overigens is het, gegeven de toenemende globalisering van de economische relaties, ook relevant een vergelijking te maken met landen die geen onderdeel uitmaken van de Europese Gemeenschap. Daarbij kan worden gedacht aan de landen in OESO-verband en met name landen als Japan en de Verenigde Staten. Deze twee landen vertonen een collectieve-lastendruk die nog aanmerkelijk onder het Europese niveau ligt.

7.4.1. *Een internationale vergelijking op macro-niveau*

Internationale statistieken

Het startpunt van een internationale vergelijking van de collectieve-lastendruk wordt gevormd door de internationale statistieken (VN, IMF, OESO, EG). Deze internationale statistieken worden opgesteld aan de hand van het door de VN ontworpen System of National Accounts (SNA), waarop de in de verschillende landen gehanteerde Nationale Rekeningen zijn gebaseerd[3].

[3] Hierbij zij opgemerkt dat in deze internationale statistieken de term collectieve-lastendruk als zodanig niet wordt gebezigd. In het algemeen wordt gesproken van «taxes» of «taxes and social premiums». De definitie van deze begrippen wijkt echter in grote lijnen niet af van het in Nederland gehanteerde begrip collectieve-lastendruk.

In de tabellen 7.2 en 7.3 worden cijfers conform de statistieken van de EG en de OESO gepresenteerd.

Tabel 7.2. Taxes and social contributions volgens de EG; in % BBP

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Nederland	46,5	45,5	46,0	48,6	49,0	45,6	45,6	47,7
België	44,8	48,2	47,5	47,9	46,6	44,9	45,1	45,1
Duitsland	41,6	41,6	41,0	41,2	40,9	41,4	39,9	41,1
Frankrijk	41,7	44,5	44,0	44,5	43,9	43,8	43,8	43,9
Verenigd Koninkrijk	35,5	38,1	38,3	37,5	37,4	37,0	35,0	34,9
Denemarken	45,5	49,0	50,8	51,6	51,4	49,8	48,3	47,2
Italië	30,5	34,7	35,3	36,0	36,6	38,3	39,0	39,8
Spanje	25,4	30,0	30,9	33,1	33,3	35,2	33,5	32,1
Ierland	33,7	38,9	39,7	39,8	40,9	37,7	37,7	36,3

Bron: Eurostat, Taxes and social contributions 1979–1990, en niet-gepubliceerde Eurostat-gegevens.

Tabel 7.3. Taxes and social contributions volgens de OESO; in % BBP

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Nederland	37,6	43,7	45,8	44,9	45,8	48,5	48,4	45,8	45,2	47,2
België	35,7	41,8	44,4	47,6	47,3	47,7	46,3	44,6	44,9	42,0
Duitsland	32,9	36,0	38,2	38,1	37,7	38,0	37,7	38,3	37,7	36,6
Frankrijk	35,1	36,9	41,7	44,5	44,0	44,5	43,8	43,7	43,7	43,9
Verenigd Koninkrijk	36,9	35,5	35,3	37,9	37,6	37,1	37,3	37,0	36,7	36,2
Denemarken	40,4	41,4	45,5	49,0	50,8	51,5	51,7	50,4	48,6	48,2
Italië	26,1	26,2	30,2	34,4	36,1	36,3	37,0	37,9	39,1	40,5
Spanje	16,7	19,4	23,8	28,8	30,6	32,5	32,7	34,6	34,4	34,6
Ierland	31,2	31,5	34,0	38,0	38,8	38,9	40,6	37,0	37,2	37,9
Japan	19,7	20,9	25,4	27,6	28,4	29,7	30,3	30,7	31,3	n.b.
V.S.	29,2	29,0	29,5	29,2	28,9	30,2	29,4	29,6	29,9	n.b.

Bron: OESO, Revenue Statistics of OECD member countries 1965–1991.

Uit deze cijfers kan worden afgeleid dat de Nederlandse collectieve-lastendruk zich in de jaren 1989/1990 duidelijk boven het gemiddelde van de EG bevindt. In deze jaren bedraagt de afwijking ten opzichte van het gemiddelde van de EG circa 5%-punten BBP. Ook de afwijking ten opzichte van het (gewogen) gemiddelde van de ons omringende EG-landen is circa 5%-punten BBP. Het verschil met Duitsland ligt, zeker volgens de OESO-statistiek, iets hoger. Het verschil met Engeland bedraagt ongeveer 8 à 10%-punten BBP. In deze periode ligt het niveau van de Nederlandse collectieve-lastendruk ook boven het niveau in België en Frankrijk. Alleen in Denemarken ligt het niveau hoger dan in Nederland. Op grond van de gegevens voor 1991 bestaat de indruk dat het verschil in collectieve-lastendruk in Nederland en andere landen van 1990 op 1991 is toegenomen[4].

Metings- en interpretatieproblemen

Bij een internationale vergelijking op basis van internationale statistieken doen zich problemen voor in de sfeer van de meting van de cijfers en de interpretatie van de (internationale) definities. De onzekerheden en marges in de ramingen kunnen in het ene land groter zijn dan in het andere. Een oorzaak hiervan is de omvang van het «grijze» circuit. Verder bestaat de mogelijkheid dat dezelfde internationale voorschriften in landen niet op dezelfde wijze wordt geïnterpreteerd. Dit kan een internationale vergelijking vertekenen. Het is uiteraard zeer moeilijk om een indicatie te geven van dergelijke interpretatieverschillen. Wel kan worden opgemerkt dat er een aantal terreinen is waar de kans op dergelijke inter-

[4] Bij de stijging van de collectieve-lastendruk in Nederland van 1990 op 1991 spelen de prima-cheques een rol. Dit leidt op zichzelf tot een incidentele stijging van de collectieve-lastendruk. De ontwikkeling van de collectieve-lastendruk in Nederland is van 1991 (incl. prima-cheques) op 1992 echter niet gedaald.

pretatieverschillen relatief groot is, namelijk bij het onderscheid wettelijke/bovenwettelijke premies en het «grensgebied» belastingen/niet-belastingontvangsten.

Institutionele verschillen

Voorts kan een internationale vergelijking worden verstoord door institutionele verschillen. Dergelijke institutionele verschillen kunnen in twee groepen worden onderverdeeld. Ten eerste bestaan er institutionele verschillen, die *niet* tot een reëel verschil in collectief voorzieningenniveau leiden. Dergelijke institutionele verschillen werken verstorend; bij een internationale vergelijking moet er in principe voor worden gecorrigeerd. Ten tweede zijn er andere institutionele verschillen, die *wel* op een reëel verschil in collectief voorzieningenniveau duiden. Hiervan staat niet op voorhand vast of c.q. in welke mate deze een internationale vergelijking vertekenen.

Institutionele verschillen die vertekenen

Tot de eerste groep institutionele verschillen dienen verschillende factoren te worden gerekend:

(i) de «*tax expenditures* » («belastinguitgaven»).[5] Ervan uitgaande dat belastinguitgaven in zekere zin vergelijkbaar zijn met gewone uitgaven, zou bij een internationale vergelijking voor de tax expenditures kunnen worden gecorrigeerd. Een dergelijke correctie wordt bemoeilijkt, zowel nationaal als internationaal, door het feit dat geen eenduidige scheidslijn bestaat tussen fiscale faciliteiten die wel en die niet als een belastinguitgave moeten worden beschouwd. Een niet volledig overzicht van enkele grote posten in de sfeer van de IB, die kunnen worden gezien als tax expenditure, betreft:
zelfstandigenaftrek 2,5 miljard, onbelastbaarheid WIR 1,1 miljard, rentevrijstelling 1,5 miljard en giftenaftrek 0,6 miljard.[6] Over de mate waarin belastinguitgaven in het buitenland voorkomen, bestaan geen duidelijke gegevens[7];

(ii) de *belastingen en werknemerspremies die over uitkeringen worden geheven.* In Nederland geldt dat belastingen en werknemerspremies worden geheven over uitkeringen. In landen waar dit niet of nauwelijks gebeurt, zullen de (bruto) sociale-zekerheidsuitgaven en de collectieve lasten lager kunnen liggen dan in landen als het onze, zonder dat dit een lager peil van sociale zekerheid – i.c. lagere netto uitkeringen – inhoudt. Dit institutionele verschil heeft een vertekenend effect in geval van een internationale vergelijking. Dit geldt zowel voor de collectieve-lastendruk als voor de collectieve-uitgavenquote. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat in Nederland in 1989 de omvang van de over uitkeringen geheven belastingen en werknemerspremies gelijk is aan ongeveer 4% BBP (belastingen 1,9% BBP en premies 2,2% BBP). De omvang van de over uitkeringen geheven werknemerspremies is door de operatie Oort in 1990 fors toegenomen (i.c. ruim 7 miljard, circa 1,5% BBP). Alleen voor Duitsland en Engeland kan een globale indicatie worden gegeven van de omvang van over sociale uitkeringen geheven belastingen en premies. In Duitsland zou het in 1990 om circa 1,8% BBP gaan en in Engeland om slechts 0,2% BBP.

(iii) de *«collectieve-lastenstroom» tussen verschillende overheidslagen of van de overheid aan zichzelf* . Dit doet zich voor (i) indien de ene overheidslaag belasting betaalt aan een andere overheidslaag, (ii) indien een overheidslaag belastingen betaalt die ze zelf weer ontvangt, en (iii) indien de overheid als werkgever sociale werkgeverspremies betaalt. Vanuit het perspectief dat dergelijke overdrachten binnen of tussen verschillende overheidslagen als zodanig per saldo geen last voor de overheid als geheel (en daarmee ook geen last voor de rest van de economie) opleggen, dient voor deze factoren te worden gecorrigeerd.

[5] Volgens het rapport «Belastinguitgaven in de Nederlandse inkomstenbelasting en de loonbelasting» (Den Haag, 1987, p. 16) kan onder een belastinguitgave worden verstaan: «... een overheidsuitgave in de vorm van een derving of een uitstel van belasting*ontvangsten die voortvloeit uit een voorziening* in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.»

[6] Genoemde bedragen betreffen het effect op de totale grondslag. De belastingderving is afhankelijk van het gemiddelde marginale tarief.

[7] Een studie van de OESO uit 1984 inventariseert slechts op micro-niveau het bestaan van belastinguitgaven, maar bevat geen kwantitatieve internationale vergelijking. In de Autumn Statement van Engeland is overigens jaarlijks een overzicht van tax expenditures opgenomen. In hoeverre dit overzicht bij een internationale vergelijking dienst kan doen, is echter onduidelijk.

Wat betreft (i) kan worden opgemerkt dat volgens het CBS de omvang van de belastingen die de ene overheid aan andere overheden betaalt, in Nederland in 1991 circa 0,5 miljard bedraagt. Voor andere landen zijn geen cijfers beschikbaar. Wat betreft (ii) zijn geen cijfers beschikbaar, noch voor Nederland noch voor andere landen. Wat betreft (iii) verzamelt de OESO gegevens. Volgens de OESO bedraagt de omvang van de door de overheid betaalde sociale werkgeverspremies in 1990 in Nederland 0,2% BBP, in België 0,5% BBP, in Frankrijk 2,2% BBP, in Engeland 0,6% BBP en in Denemarken 0,1% BBP. Voor Duitsland zijn geen goede cijfers beschikbaar.

Overige institutionele verschillen

Bij deze groep institutionele verschillen kan aan de volgende factoren worden gedacht:

Allereerst de *uitgaven in de sfeer van de sociale zekerheid die buiten de in internationaal verband gehanteerde definitie van de «taxes and social contributions» vallen* . Wat betreft Nederland kan bijvoorbeeld worden gedacht aan aanvullende pensioenpremies. Een ander voorbeeld zijn de wettelijke voorzieningen ten behoeve van het risico beroepsongevallen in Denemarken en België.

Een indicatie van de omvang van dergelijke uitgaven in verschillende landen kan worden gegeven door een vergelijking te maken van de premiedruk zoals gemeten op basis van de Nationale Rekeningen en de premiedruk zoals gemeten door Eurostat op basis van een ruimere definitie.

Tabel 7.4. Een vergelijking van de premiedruk; 1989 in % BBP

	België	Denemarken	Duitsland	Frankrijk	Nederland	V.K.
A. *Premiedruk* (social protection)	19,2	4,4	20,7	22,6	23,7	12,5
B. *Premiedruk* (National accounts)	14,8	1,4	16,1	19,2	18,8	6,8
C. *Verschil* (in % BBP)	4,4	3,0	4,6	3,4	4,9	5,7

Bron: Eurostat, Social protection, 1993.

Aangaande tabel 7.4 kan nog worden opgemerkt dat het verschil voor Nederland ad 4,9%-punt BBP voor 3,1% BBP bestaat uit premies pensioenverzekeringen en voor 1,8% BBP uit sociale uitkeringen die rechtstreeks door de Nederlandse overheid worden betaald (bijvoorbeeld pensioenbetalingen aan militairen). Het verschil voor Duitsland ad 4,6%-punt BBP bestaat uit 2,4% BBP premies pensioenverzekeringen en circa 2,1% rechtstreekse sociale uitkeringen (doorbetalingen van het loon in de eerste ziekteweken).

Een tweede factor die bij een internationale vergelijking van de collectieve-lastendruk een rol kan spelen, betreft *de omvang van de private financiering van de totale zorguitgaven* in een bepaald land. In 1991 kennen Frankrijk (9,1% BBP) en Duitsland (8,5% BBP) de hoogste zorguitgaven, daarna volgen Italië (8,3% BBP), Nederland (8,3% BBP) en België (7,9% BBP). Frankrijk (2,4% BBP), Duitsland (2,4% BBP) en Nederland (2,2% BBP) hebben een relatief groot aandeel privaat gefinancierde zorguitgaven, zij het dat de financieringsstelsels in Frankrijk en Duitsland afwijken van het Nederlandse stelsel.

Een derde factor is *de omvang van de kosten van regelgeving* («verborgen beleidskosten»). Bij dergelijke kosten gaat het om lasten die betrokkenen moeten maken als gevolg van regelgeving waarbij van een directe stroom in de richting van de overheid (vaak) geen sprake is. Een internationale vergelijking is uiteraard moeilijk te maken. Wel merkt het

CPB in «Nederland in drievoud» op dat de regelgeving in Nederland relatief omvangrijk is (met name op de arbeidsmarkt).

Een vierde factor is *de wijze van financieren van de (aanvullende) ambtenarenpensioenen.* In tegenstelling tot de meeste andere Europese landen worden deze ambtenarenpensioenen in Nederland gefinancierd via het kapitaaldekkingsstelsel. In andere landen zullen in de toekomst de (aanvullende) ambtenarenpensioenen nog volledig moeten worden gefinancierd op het moment waarop zij worden uitgekeerd. Dit behoeft niet in alle gevallen tot een hogere collectieve-lastendruk te leiden.

Conclusie

Internationale statistieken duiden er op dat het niveau van de collectieve lasten in Nederland tot de hoogste van de EG gerekend moet worden. Een *exacte* internationale vergelijking van de collectieve-lastendruk op macro-niveau wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een volledig en kwantificeerbaar inzicht in de voor een internationale vergelijking relevante institutionele verschillen. Uit het feit dat een aantal van deze verschillen tot op zekere hoogte alleen voor de Nederlandse situatie is te kwantificeren, kunnen uiteraard geen eenduidige conclusies worden getrokken met betrekking tot de internationale vergelijking. Wel zijn er aanwijzingen dat de Nederlandse collectieve-lastendruk ten opzichte van die in de andere onderzochte Europese landen opwaarts is vertekend (zie met name de belastingen en werknemerspremies over uitkeringen). Ook als hiermee rekening wordt gehouden, blijft de collectieve-lastendruk in Nederland, ook ten opzichte van de andere onderzochte Europese landen, aan de hoge kant. Dit geldt des te sterker indien men een vergelijking maakt met andere landen zoals de Verenigde Staten en Japan. Dit blijkt ook uit de (internationale) verschillen van de micro-druk. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

7.4.2. *Een internationale vergelijking op micro-niveau*

Een internationale vergelijking van collectieve druk kan ook worden toegespitst op aspecten van de micro-druk. In dit verband geldt overigens eveneens dat onzekerheidsmarges in acht dienen te worden genomen. De micro druk kan worden onderscheiden naar indirecte heffingen (omzetbelasting, accijnzen en dergelijke) en directe heffingen, deze laatste uitgesplitst naar heffingen op arbeidsinkomen, winstinkomen en (inkomsten uit) vermogen. Gegeven het streven naar harmonisatie van de indirecte belastingen in EG-verband lijkt een analyse van de internationale verschillen op dit terrein ten behoeve van het nationale begrotingsbeleid weinig relevant. In dat kader zou de aandacht primair dienen uit te gaan naar de heffingen in de directe sfeer.

Inkomen uit arbeid

De gemiddelde en de marginale wig geven een indruk van de micro-druk van belastingen en sociale premies op het arbeidsinkomen. De gemiddelde wig geeft het verschil weer tussen de loonkosten van de werknemer en het netto-inkomen van de werknemer uitgedrukt als percentage van de loonkosten. De marginale wig geeft aan welk deel van een geringe *loonstijging* moet worden afgedragen aan belastingen en premies.

Onderstaande tabel geeft de cijfers weer voor een aantal inkomenscategorieën.

Tabel 7.5. Gemiddelde en marginale wig in een aantal landen in 1990

A. Gemiddelde wig (belastingen, werknemers- en werkgeverslasten[a] in procenten van de loonkosten)

	Ned	Dld	Fra	Bel	Den	VK
alleenverdiener[b]						
minimum inkomen	27	24	32	12	17	2
gemiddeld inkomen[c]	42	33	35	27	34	25
2 × gemiddeld inkomen	52	37	40	41	50	30
alleenstaande						
minimum inkomen	42	39	41	36	41	23
gemiddeld inkomen[c]	50	45	46	44	48	34
2x gemiddeld inkomen	54	47	50	51	58	36

B. Marginale wig (belastingen, werknemers- en werkgeverslasten[a] in procenten van een 10% loonsverhoging)

	Ned	Dld	Fra	Bel	Den	VK
alleenverdiener[b]						
minimum inkomen	55	43	40	41	51	38
gemiddeld inkomen[c]	55	48	40	52	53	40
2x gemiddeld inkomen	58	28	46	59	70	46
alleenstaande						
minimum inkomen	55	49	41	54	51	38
gemiddeld inkomen[c]	61	55	52	57	59	40
2x gemiddeld inkomen	61	43	58	61	70	46

Bron: CPB, Micro-tax international, werkdocument nr. 51, april 1993.

[a] Inclusief wettelijke pensioenlasten, voor Nederland inclusief bovenwettelijke pensioenlasten. De cijfers voor Nederland en België sporen niet met cijfers uit «Tax/benefit position of the production worker, 1983–1991» van de OESO, omdat daar voor Nederland de bovenwettelijke pensioenen niet worden meegenomen en de OESO voor België het vakantiegeld anders behandelt

[b] Met twee kinderen

[c] Gemiddeld inkomen betreft het loon van de «average production worker» in de industrie (OESO-definitie).

Hoewel de cijfers van enige kanttekeningen kunnen worden voorzien, wijst tabel 7.5. erop dat de *gemiddelde wig* in 1990 in Nederland voor alle categorieën het hoogst is (met uitzondering van de druk op het tweemaal gemiddelde inkomen voor een alleenstaande in Denemarken en de druk op het minimum inkomen van een alleenverdiener in Frankrijk). De positie van het Verenigd Koninkrijk valt op vanwege de over de gehele linie lage gemiddelde wig.

Voor de *marginale wig* is het beeld dat Nederland de hoogste marginale wig heeft bij de lagere en de middeninkomens. België en Denemarken kennen een hogere marginale wig als het gaat om de hogere inkomens. Dit vertaalt zich in een hoge marginale wig over de gehele linie van inkomensniveaus. De problematiek van de marginale wig is echter het meest nijpend ten aanzien van de lagere inkomens. De hoge marginale wig heeft een verstorende invloed op het functioneren van de arbeidsmarkt, met name aan de onderkant daarvan.

Tabel 7.6. Aanvang toptarieven in een aantal landen (en al dan niet splitsingsstelsel); cijfers in guldens, 1992/1993

Land	Aanvang hoogste tarief[a]	Toptarief	Systeem
België	f 132.132	55 %	ind./split
Duitsland	f 134.843	53 %	keuze ind./split.
Frankrijk	f 86.069	56,8%	splitsing
Nederland	f 86.532	60 %	individueel
Verenigd Kon.	f 65.175	40 %	individueel
Verenigde Staten	f 96.835	31 %	keuze ind./split.

a Omgerekend naar koersen 1/1/1993.

Uit tabel 7.6 blijkt dat het toptarief in Nederland op een relatief laag inkomensniveau start. Bovendien is het toptarief in Nederland het hoogste van de in de tabel opgenomen landen. Overigens is het belastingtarief in de eerste schijf in Nederland in internationaal perspectief relatief laag. Daarnaast is van belang dat Nederland, in tegenstelling tot een aantal andere Europese landen, geen splitsingsstelsel kent. Een splitsingsstelsel leidt er immers toe dat voor gehuwden het toptarief pas gaat gelden bij een belastbare som die veel hoger is.

Winst

Een indicatie omtrent de micro-belastingdruk op winstinkomen kan worden verkregen aan de hand van de zogenaamde King-Fullerton-methode[8]. Aan de hand van deze methode wordt de effectieve micro-belastingdruk op winst bepaald. Niet alleen de tarieven worden in de beschouwing betrokken, maar ook factoren die de grondslag bepalen zoals afschrijvingen. In tabel 7.7 wordt een overzicht gegeven van de op basis van deze methode berekende rendementen *vóór* belasting die nodig zijn voor het realiseren van een rendement *na* belastingen van 5%. Dit percentage komt overeen met de hier veronderstelde reële interestvoet (ofwel het rendement indien het investeringsbedrag «op de bank wordt gezet»).

Tabel 7.7. Het vereiste rendement vóór belasting bij een reële interestvoet van 5%

Land	Gemiddelde per financieringsbron			Gemiddelde per type aanwending			Totaal
	ingehouden winst	nieuw schuld	eigen vermogen	gebouwen	machines	voorraden	
België	7.1	7.1	2.4	5.3	4.0	8.9	5.4
Denemarken	7.5	7.5	2.8	6.0	5.3	7.0	5.9
Duitsland	9.5	1.6	0.6	5.9	5.1	6.2	5.6
Frankrijk	7.3	3.1	3.2	5.4	4.5	7.6	5.4
Nederland	7.1	7.1	2.8	6.0	5.2	5.9	5.6
Engeland	7.7	4.6	3.5	5.7	5.2	7.8	5.9
Gewicht	0.55	0.10	0.35	0.28	0.50	0.22	

Bron: Taxing Profits in a Global Economy, OESO 1991

Uit de tabel blijkt dat in de Nederlandse situatie een rendement van 7,1% vóór belasting vereist is voor projecten die met ingehouden winst of aandelenemissie worden gefinancierd. In vergelijking met het reële rendement van 5% veroorzaakt de belastingheffing hier derhalve een distorsie. Voorts indiceren de cijfers dat de belastingheffing een distorsie met zich meebrengt als het gaat om de wijze waarop projecten worden gefinancierd: schuldfinanciering is rekening houdend met het effect van de belastingheffing relatief voordelig.

[8] Zie M. A. King en D. Fullerton. «The taxation of income from capital». Chicago, 1984. Hoewel deze methode enkele onzekerheden met zich meebrengt vanwege de te maken veronderstellingen (over bijvoorbeeld inflatie, afschrijvingen en de gewichten bij de bepaling van het gemiddelde) geven de uitkomsten een goede indruk van de potentiële distorsies als gevolg van de belasting op winst. In de hier gepresenteerde cijfers wordt geabstraheerd van inkomstenbelasting. Op die manier wordt een beeld verkregen van de geïsoleerde invloed van de winstbelasting.

In vergelijking met de ons omringende landen springen enkele zaken in het oog. In de eerste plaats blijkt dat Nederland een middenpositie inneemt met een gemiddeld vereist rendement van 5,6%. Frankrijk en België scoren relatief gunstig, het Verenigd Koninkrijk relatief ongunstig. In de tweede plaats valt op dat Nederland (samen met België en Denemarken) een relatief hoog vereist rendement kent in het geval dat een project wordt gefinancierd met nieuw aan te trekken eigen vermogen. Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk kennen in dat geval een aanzienlijk lager vereist rendement.

Voor de heffing op winstinkomen is relevant dat in Nederland de zogenaamde dubbele heffing plaatsvindt. Dit betekent dat op uitgekeerde winsten een gecumuleerd tarief van tezamen 74% geldt. In andere landen is, naast het feit dat het toptarief van de inkomstenbelasting daar veelal lager is, in het algemeen geen sprake van een dubbele heffing. Het gecombineerde toptarief bedraagt in Frankrijk 62% en in Duitsland 61%. Hieruit blijkt dat, indien rekening wordt gehouden met de zogenaamde dubbele heffing, ook winstinkomen in Nederland met een in internationaal perspectief hoge microdruk geconfronteerd wordt.

Inkomsten uit vermogen

Ten slotte kan een indruk worden gegeven van de micro-druk op inkomsten uit vermogen. Tabel 7.8 geeft een overzicht van de toptarieven op rente en dividend.

Tabel 7.8. Belastingheffing op dividend en rente in %; toptarief 1992

	Rente	Dividend
Nederland	60	60
België	10	25
Duitsland	55	55
Frankrijk	18,1	57,9
Denemarken	45	45
Engeland	40	40

Uit de tabel blijkt dat Nederland het hoogste marginale tarief heeft bij zowel de rente als het dividend. Vooral de rente wordt in België en Frankrijk aanzienlijk minder zwaar belast. Bij bovenstaande tabel dient wel rekening gehouden te worden met het feit dat er verschillen zijn in de rente- en dividendvrijstellingen. Zo is in Duitsland zowel de rente- als de dividendvrijstelling substantieel hoger dan in Nederland.

Conclusie

Uit de micro-vergelijking blijkt dat in Nederland de gemiddelde en de marginale wig op een relatief hoog niveau liggen. Ook in de vermogenssfeer (vermogen, winst) behoort Nederland tot de landen met een hoge druk op micro-niveau.

BIJLAGE 1

Adviesaanvraag Studiegroep Begrotingsruimte

Den Haag, 18 februari 1993

Aan de Voorzitter en de leden van de Studiegroep Begrotingsruimte

In lijn met het gestelde in het EMU-convergentieprogramma wordt het door het kabinet van belang geacht dat een analyse wordt opgesteld over het te voeren begrotingsbeleid in de periode na 1994, mede in een internationaal perspectief. In het bijzonder gaat het dan om de noodzakelijke beheersing van het financieringstekort en de staatsschuldquote mede tegen de achtergrond van de druk van de rentelasten op de begroting. De volgende elementen dienen in deze analyse een plaats te krijgen:

- de relatie tussen collectieve uitgaven, financieringstekort en collectieve-lastendruk;
- de samenhang met de gewenste ontwikkeling van de overheidsinvesteringen.

Hierbij dient tevens de vraag te worden betrokken onder welke condities en randvoorwaarden aan het begrotingsbeleid vorm kan worden gegeven zodanig dat al te frequente aanpassingen in het begrotingsbeleid, bijvoorbeeld in reactie op de endogene economische ontwikkeling, kunnen worden voorkomen.

Er is voorts aanleiding om een analyse te maken van micro-economische aspecten van het begrotingsbeleid, met name waar het gaat om het uitbouwen van de rol van financiële prikkels. Oogmerken daarbij zijn het stimuleren van een betere bestuurlijke afweging bij de rijksoverheid en andere overheidslagen, het bevorderen van een kritische afweging door – en een grotere betrokkenheid bij – burgers en bedrijven die een beroep doen op overheidsvoorzieningen. In dat kader is het tevens van belang na te gaan of bepaalde institutionele omstandigheden binnen de collectieve sector een belemmering vormen voor een goede prioriteitenstelling en voldoende flexibiliteit tussen uitgavencategorieën. Dit betreft onder meer de toepassing van automatismen in de begrotingssystematiek.

Zoals in de Miljoenennota 1993 al is aangegeven, verdienen de definitie en toepassing van de collectieve-lastendruk-norm nadere analyse. Daarbij wordt aandacht gevraagd voor aspecten die verband houden met de internationale vergelijkbaarheid van cijfers over de collectieve-lastendruk.

Ik verzoek u advies over deze onderwerpen uit te brengen vóór de zomer van 1993.

De Minister van Financiën,
W. Kok

BIJLAGE 2 **SAMENSTELLING VAN DE STUDIEGROEP BEGROTINGSRUIMTE**

Voorzitter:	drs H.J. Brouwer	Thesaurier-Generaal, Ministerie van Financiën
Leden:	drs H. Borstlap	Directeur-Generaal voor Algemene Beleidsaangelegenheden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	drs K. van Dijkhuizen	Directeur Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken
	Prof. mr L.A. Geelhoed	Secretaris-Generaal, Ministerie van Economische Zaken
	drs T. van de Graaf	Raadsadviseur bij het Kabinet van de Minister-President
	drs H.W.O.L.M. Korte	Directeur Begrotingszaken, Ministerie van Financiën
	drs B. Kuhry	Hoofd Afdeling Verdeling en Allocatie, Sociaal en Cultureel Planbureau
	drs G.H.O. van Maanen	Directeur-Generaal van de Rijksbegroting, Ministerie van Financiën
	H.A.P.M. Pont	Directeur-Generaal Management en Personeelsbeleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken
	drs D.M. Sluimers	Directeur Algemene Financiële en Economische Politiek, Ministerie van Financiën
	dr G.J.M. de Vries	Directeur Algemeen Economisch en Inkomensbeleid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	Prof. dr A.H.E.M. Wellink	Directeur De Nederlandsche Bank
	Prof. drs G. Zalm	Directeur Centraal Planbureau
Secretariaat:	drs W.A.J.J. Houtman	Directie Algemene Financiële en Economische Politiek
	drs G.W.J.M. Linssen	Directie Begrotingszaken

Voorts hebben aan de vergaderingen van de Studiegroep op verschillende momenten deelgenomen: Prof. dr J.A.H. de Beaufort Wijnholds, dr L.H. Hoogduin, dr P.L.C. Hilbers en mw drs A.A.T. Wesseling (De Nederlandsche Bank), drs R.IJ.M. Kuipers en Prof. dr J.J.M. Kremers (Ministerie van Financiën), drs J.W. Holtslag (Ministerie van Algemene Zaken), drs P.J.C.M. van den Berg (Centraal Planbureau), drs C.J.A. Maas en drs J. Sikkel (Ministerie van Binnenlandse Zaken), drs P.J.H. van Leeuwe (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en drs C. Oudshoorn (Ministerie van Economische Zaken).

De voorzitter van de Studiegroep hecht eraan zijn dank uit te spreken aan het Secretariaat, aan Mw M.B.A. Hupkes en Mw R.T.C. Melchers voor de nauwgezette uitvoering van de tekstverwerking, aan drs J. A. J.

Prast, drs R.P. Zevenbergen, ir. R. Pieters, drs A.J.J. Draaisma en drs M.R.P.M. Camps voor hun ondersteunende werkzaamheden en aan medewerkers van de Directie Algemene Economische Politiek (Ministerie van Economische Zaken), van de Directie Algemeen Economisch en Inkomensbeleid en de Hoofddirectie Financieel-Economisch Beleid en Onderzoek (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), van de Directie Arbeidsvoorwaarden (Ministerie van Binnenlandse Zaken), van de Directie Begrotingszaken en de Inspectie der Rijksfinanciën (Ministerie van Financiën), van de Directie Binnenlands Geldwezen, van de Directie Algemene Financiële en Economische Politiek en van de Centrale Directie Voorlichting (Ministerie van Financiën) en van het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau en van de Studiedienst van de Nederlandsche Bank voor hun bijdragen aan de totstandkoming van dit negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

LIJST MET BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN

Automatische stabilisatoren
Institutionele mechanismen aan de inkomsten- en uitgavenzijde die, zonder corrigerende beleidsmaatregelen, leiden tot een demping van de conjunctuurbeweging.

Aardgasbatenfonds
Een begrotingsfonds, waarbij een deel van de aardgasbaten wordt gereserveerd voor extra investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken. Het betreft een intermediair fonds waaruit bijdragen worden toegekend aan andere begrotingen van het Rijk.

Agentschap
Een (meer) bedrijfsmatig werkend onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan de departementale (buiten)diensten. Uitvoerende bevoegdheden en verantwoordelijkheden kunnen aan het agentschap worden gedelegeerd, maar de Minister behoudt de politieke eindverantwoordelijkheid. Het agentschap is in de uitwerking van het rapport «Verder bouwen aan beheer» nader geconcretiseerd.

Algemene uitkering
Een uitkering via de rijksbegroting aan gemeenten en/of provincies die zij in beginsel naar eigen inzicht kunnen besteden.

AWBZ
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

BBP (tegen marktprijzen)
Bruto Binnenlands Produkt tegen marktprijzen; de som van de beloningen van de produktiefaktoren in het *Nederlands produktieproces* plus het saldo van de kostprijsverhogende belastingen en kostprijsverlagende subsidies.

Begrotingsfonds
Een bij wet, krachtens artikel 2 Comptabiliteitswet, ingesteld fonds ten behoeve van een afzonderlijk beheer van bepaalde ontvangsten en uitgaven van het rijk. De bepalingen van de Comptabiliteitswet zijn op een begrotingsfonds van toepassing, tenzij andere afspraken zijn gemaakt bij de wet tot instelling van het fonds.

Begrotingsnormering
Keuze van één of meer budgettaire doelvariabelen, waarbij een referentiewaarde voor deze doelvariabele(n) wordt vastgesteld.

Begrotingstekort
De som van het feitelijke financieringstekort en het saldo van de niet-relevante uitgaven en ontvangsten.

Budgetmechanisme
Het politiek-bestuurlijke reguleringsmechanisme, waarlangs de (financiële) besluitvorming in de collectieve sector plaatsvindt.

CBS
Centraal Bureau voor de Statistiek

Collectieve-lastendruk (CLD)
Het totaal van belasting- en premie-ontvangsten, vermeerderd met

enkele niet-belastingontvangsten in procenten van het nationaal inkomen (of bruto binnenlands produkt).

Collectieve uitgaven(quote)
Het totaal van de uitgaven van het rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale fondsen (in procenten van het nationale inkomen of bruto binnenlands produkt). De *netto* collectieve uitgaven worden gevormd door de *bruto* collectieve uitgaven (inclusief debudgetteringen) te verminderen met de niet-belastingontvangsten, voorzover deze niet tot de CLD worden gerekend.

Convenant
Afspraak tussen overheid enerzijds en burgers en bedrijven anderzijds om een bepaald beleidsresultaat te bereiken.

Debudgetteringen
Uitgaven voor collectieve zorg, die niet (meer) op de rijksbegroting staan, maar waarvoor de overheid wel (direct of indirect) financieel garant staat.

Decentralisatie
Het overdragen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar lagere overheden.

Derdenrekening
Het samenstel van rekening-courantverhoudingen die het rijk heeft met derden en rekeningen waarop uitgaven en ontvangsten staan die conform de Comptabiliteitswet niet via de begroting lopen, omdat zij met derden of andere onderdelen van het rijk kunnen worden verrekend.

1%-beleid
Het in de Miljoenennota 1976 geïntroduceerde beleid dat erop gericht was de collectieve-lastendruk met *maximaal* 1%-punt NNI per jaar te laten toenemen.

EG
Europese Gemeenschappen

EMU
Economische en Monetaire Unie tussen de EG-lidstaten, vastgelegd in het Verdrag van Maastricht. In de EMU zullen vaste wisselkoersen en vrij kapitaalverkeer gelden. Tevens zal er een gemeenschappelijk monetair beleid worden gevoerd en vindt coördinatie van het budgettaire beleid van de lidstaten plaats.

EMU-schuldnorm
De als toetredingseis tot de EMU vastgestelde norm voor de schuldquote van de overheid. De schuldquote van het rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale fondsen mag maximaal 60% BBP zijn. Toetreding is in beginsel ook bij een hogere waarde toegestaan, mits de schuldquote in voldoende mate afneemt en de 60% BBP in een bevredigend tempo nadert.

EMU-tekortnorm
De als toetredingseis tot de EMU vastgestelde norm voor het vorderingensaldo van de overheid. Het vorderingensaldo van het rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale fondsen op transactiebasis mag maximaal 3% BBP bedragen, tenzij deze quote aanzienlijk en voortdurend afneemt en de 3% BBP benadert, of tenzij de overschrijding van uitzon-

derlijke en tijdelijke aard is en de tekortquote in de buurt van de 3% BBP blijft.

Feitelijk financieringstekort
Het saldo van de relevante uitgaven en ontvangsten minus de mutatie in het saldo van de derdenrekening.

Genormeerd financieringstekort
Feitelijk financieringstekort inclusief debudgetteringen en exclusief vervroegde aflossing woningwetleningen (VAW) en exclusief studieleningen.

Gewone dienst
Deel van de begroting (en de rekening) dat de lopende inkomsten en de lopende uitgaven (inclusief afschrijvingen) omvat.

Gulden financieringsregel/
Gulden oriëntatiepunt
Lopende uitgaven (inclusief afschrijvingen) dienen tenminste gelijk te zijn aan de lopende inkomsten en alleen voor de kapitaaluitgaven mag worden geleend. Als oriëntatiepunt is dit één van de indicatoren die een rol spelen bij de verbetering van de samenstelling van de uitgaven.

IMF
Internationaal Monetair Fonds

Infrastructuurfonds
Een begrotingsfonds, waarin de middelen die thans op het hoofdstuk Verkeer en Waterstaat, het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds beschikbaar zijn voor de weg-, water- en railinfrastructuur, worden samengevoegd.

Kapitaaldekkingsstelsel
Financieringswijze in de verzekeringssfeer, waarbij de som van de jaarlijkse premie-afdrachten en daarmee gecreëerde beleggingsopbrengsten een vermogen vormen, waaruit op een later tijdstip de uitkeringen aan verzekerden worden gedaan. Dit in tegenstelling tot het omslagstelsel, waarbij de uitkeringen in enig jaar worden bekostigd door de premies in datzelfde jaar.

Kapitaaldienst
Deel van de begroting (en de rekening) dat de kapitaaluitgaven en kapitaalinkomsten (inclusief afschrijvingen) omvat.

Kasbasis
Weergave van uitgaven en inkomsten, waarbij de feitelijke kasont-vangst of -uitgave als meetmoment wordt genomen. De feitelijke kasontvangst en de bijbehorende transactie kunnen in verschillende jaren vallen.

Kengetal
Een kengetal is een getal dat inzicht geeft in de toestand en/of de ontwikkeling van een beleids- of produktieproces.

Meerjarencijfers
Ramingen voor de uitgaven en de ontvangsten voor de vier jaren volgend op het begrotingsjaar. Meerjarencijfers geven de budgettaire consequenties van bestaand en voorgenomen beleid.

MEP
Macro-economische progressiefaktor (ofwel: de inkomenselasticiteit van de totale belastingontvangsten); deze geeft de verandering van de belastingontvangsten weer als reactie op veranderingen in het netto nationaal inkomen, bij ongewijzigd fiscaal regime.

NBO
Niet-belastingontvangsten

NNI (tegen marktprijzen)
Netto Nationaal Inkomen tegen marktprijzen; de som van de beloningen van alle *Nederlandse* produktiefaktoren (ook die in het buitenland), plus het saldo van de kostprijsverhogende belastingen en kostprijs-verlagende subsidies, minus de afschrijvingen.

OESO
Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

Ombuiging
Beleidsmatige verlaging van de collectieve uitgaven en/of verhoging van de niet-belastingontvangsten, welke niet tot de CLD worden gerekend. IJkpunt voor deze mutaties zijn de meerjarencijfers. Het is dus mogelijk dat een ombuiging op de uitgaven in een bepaald jaar samengaat met een stijging van de uitgaven ten opzichte van het voorgaande jaar.

Operatie comptabel bestel
Doorvoering van een aantal veranderingen in het begrotingsproces met als doel de administratieve organisatie op de departementen en de presentatie van de financiële gegevens voor onder meer de Staten Generaal te verbeteren, de informatieverschaffing te versnellen en de accountantscontrole te versterken.

OPL
Overige publiekrechtelijke lichamen: de lagere overheden (gemeenten, provincies en waterschappen), publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO) en het bijzonder onderwijs.

Overheid
Volgens de definitie in de Nationale Rekeningen bestaat de overheid uit de drie subsectoren: Rijk, overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en sociale fondsen. De definities in het kader van de EMU sluiten aan bij de Nationale Rekeningen.

Overheidsschuld
De som van de staatsschuld, de schuld van de OPL en de schuld van de sociale fondsen, gecorrigeerd voor onderlinge schuldverhoudingen.

Participatiegraad
Het quotiënt van de omvang van de beroepsbevolking en de totale bevolking x 100%.

Privatisering
Het afstoten of uitbesteden van overheidsactiviteiten dan wel het extern verzelfstandigen daarvan in een marktconform opererende onderneming of stichting.

Reële uitgavennorm
Begrotingsnorm betreffende de volumegroei van de uitgaven plus het

verschil tussen de prijs- en loonstijging van de uitgaven en de prijsstijging van het BBP.

Regels budgetdiscipline
Het samenstel van regels waarin is vastgelegd op welke wijze de uitgavenbeheersing is vormgegeven. Deze regels zijn geformuleerd voor de vier sectoren: rijksbegroting (in enge zin), sociale zekerheid, zorgsector en de arbeidsvoorwaarden collectieve sector. De meest recente formulering van de regels voor de rijksbegroting (in enge zin) is te vinden in de Miljoenennota 1993 (bijlage 23).

SNA
System of National Accounts.

Sociale fondsen
Organen die belast zijn met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten. De financiering vindt voor het overgrote deel plaats via sociale premies.

Specifieke uitkeringen
Uitkeringen van het rijk aan lagere overheden, ten behoeve van uitgaven waarvan de richting vooraf is aangegeven en waaraan ook de overige publiekrechtelijke lichamen (kunnen) bijdragen.

Staatsschuld
bruto: het totaal van de uitstaande geldelijke leningen (vaste en vlottende schuld) ten laste van de Staat.
netto: bruto staatsschuld, minus de op korte termijn opeisbare vorderingen van de Staat.
vlottend: leningen met een oorspronkelijke looptijd van twee jaar of minder.
vast: leningen met een oorspronkelijke looptijd van langer dan twee jaar.

Structureel begrotingsbeleid
Het in de jaren '60 en '70 gevoerde begrotingsbeleid, waarbij het structureel aanvaardbaar begrotingstekort werd afgestemd op het structurele spaarsaldo van de private sector, waarbij rekening werd gehouden met kapitaaloverdrachten aan het buitenland in het kader van ontwikkelingshulp.

Tax expenditures (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.

Transactiebasis
Weergave van uitgaven en ontvangsten op het moment dat de economische handeling die leidt tot de uitgave of ontvangst plaatsvindt.

Trendmatig begrotingsbeleid
Het begrotingsbeleid waarbij het begrotingstekort (of een andere budgettaire doelvariabele) trendmatig is genormeerd, dat wil zeggen in samenhang met de economische ontwikkeling op langere termijn. Het feitelijke tekort kan afwijken van het trendmatig tekort, vanwege fluctuaties in de belastingontvangsten, ten opzichte van de vooraf voorziene trendmatige ontwikkeling.

Verzelfstandiging

intern: overdragen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de rijksdienst, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid intact blijft.

extern: taken worden bij wet overgedragen aan een verzelfstandigde eenheid buiten de rijksoverheid, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid afneemt.

VN

Verenigde Naties

Vorderingensaldo Rijk

Het financieringstekort van het Rijk, exclusief uitgaven en ontvangsten in de financiële sfeer (de netto kredietverlening, het saldo van de aan- en verkoop van staatsdeelnemingen, het saldo van de derdenrekening, agio/disagio en relevante muntslag).

Wig

gemiddeld: het verschil tussen de bruto loonkosten en het netto-inkomen van een werknemer als percentage van de loonkosten.

marginaal: het deel van een (geringe) loonstijging dat afgedragen moet worden aan belastingen en premies als percentage van de loonstijging.

WTZ-omslagbijdrage

Wettelijk verplichte bijdrage voor alle particulier verzekerden ter financiering van de meerkosten van bepaalde groepen particulier verzekerden die onder de WTZ-omslagregeling vallen (WTZ: Wet Toegang Ziektekostenverzekering).