
Vergaderjaar 1996–1997

25 400

Advies Studiegroep Begrotingsruimte

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 juni 1997

Hierbij doe ik u het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte toekomen, dat ik in antwoord op mijn adviesaanvraag van 17 januari jl. heb ontvangen. Het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte heeft betrekking op het te voeren begrotingsbeleid in de volgende kabinetsperiode.

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

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Aan de Minister van Financiën,

's-Gravenhage, 19 juni 1997

Op 17 januari 1997 heeft u de Studiegroep Begrotingsruimte verzocht een advies uit te brengen over het na 1998 te voeren begrotingsbeleid.

Hierbij doe ik u het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte toekomen.

De Thesaurier-Generaal,
H. J. Brouwer

OP WEG NAAR BEGROTINGSEVENWICHT

Tiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte

Advies Studiegroep Begrotingsruimte

RAPPORT

Inhoud

1.	Taakopdracht, samenvatting en aanbevelingen	7	5.	Het aanscherpen van de huidige begrotings-systematiek	58
1.1.	Taakopdracht	7	5.1.	Evaluatie begrotingssystematiek	58
1.2.	Het begrotingsbeleid in de periode 1995–1998	7	5.2.	Tekortdefinitie in vorderingentermen	60
1.3.	Op weg naar begrotingsevenwicht	8	5.3.	Verbeteringen deflatorsystematiek	62
1.4.	Het financieringssaldo op middellange termijn	10	5.4.	Correctiemechanismen ijklijn	63
1.5.	Aanscherpen huidige begrotingssystematiek	11	5.5.	Verbetering informatievoorziening	65
1.6.	Uitgavenbeheersing	12	5.6.	Microlastenontwikkeling	66
1.7.	Wet op de tekortbeheersing	13			
2.	Het begrotingsbeleid tot 1998	15	6.	Uitgavenbeheersing	69
2.1.	Inleiding	15	6.1.	Een betere afweging door financiële vernieuwing	69
2.2.	Overstap op een trendmatig begrotingsbeleid	15	6.2.	Evaluatie clusterbenadering	70
2.3.	De ontwikkeling van uitgaven, lasten, tekort en schuld	19	6.3.	Verschuivingen tussen verschillende overheids-lagen	71
2.4.	De derde fase van de EMU en het stabiliteits-en groeipact	28	6.4.	Beheersingsaspecten van belastinguitgaven	74
			6.5.	Wet op de tekortbeheersing	76
3.	Een houdbaar financieringssaldo op langere termijn	32	Bijlage 1	Adviesaanvraag Studiegroep Begrotings-ruimte	81
3.1.	Inleiding	32	Bijlage 2	Samenstelling van de Studiegroep Begrotings-ruimte	83
3.2.	Het financieringssaldo op termijn	32	Bijlage 3	Lijst met begrippen en afkortingen	85
3.3.	Vergrijzing	35			
3.4.	AOW-spaarfonds	41			
3.5.	Modaliteiten voor een AOW-spaarfonds	43			
3.6.	Aanbevelingen	45			
Bijlage 3.1	Ontwikkeling vorderingensaldo bij houdbaar beleid	47			
4.	Het financieringssaldo op middellange termijn	48			
4.1.	Behoedzame uitgangspunten	48			
4.2.	Een verkenning van de ruimte in de volgende kabinetsperiode	49			
4.3.	Fluctuaties in het financieringssaldo	52			
4.4.	Het financieringssaldo op middellange termijn	55			

HOOFDSTUK 1. TAAKOPDRACHT, SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

1.1. Taakopdracht

Op 17 januari 1997 heeft de Minister van Financiën de Studiegroep Begrotingsruimte gevraagd te adviseren over het te voeren begrotingsbeleid na 1998.¹ In het bijzonder wordt gevraagd naar de ontwikkeling van het financieringssaldo in een langere-termijnperspectief en naar de na te streven waarde voor het financieringssaldo in de komende kabinetsperiode. Daarbij dient een analyse te worden gemaakt ten behoeve van de Nederlandse invulling van het begrip «close to balance or in surplus» in het kader van het Pact voor stabiliteit en groei. Tevens wordt verzocht de pro's en contra's van een afzonderlijke voorziening voor de toekomstige AOW-uitgaven en mogelijke modaliteiten daartoe te beschouwen. Daarnaast wordt specifieke aandacht gevraagd voor enkele andere aspecten van het begrotingsbeleid zoals de evaluatie van het huidige begrip micro-lastenontwikkeling, de operationalisering van de systematiek van de reële uitgavenkaders, het gebruik van het tekortbegrip, de behandeling van belastinguitgaven, de informatievoorziening en het meenemen van de uitgaven en ontvangsten van andere overheden in de uitgavenbeheersing. Tenslotte wordt de Studiegroep Begrotingsruimte gevraagd aandacht te besteden aan de voor- en nadelen van een wettelijke normering van het financieringssaldo.

1.2. Het begrotingsbeleid in de periode 1995–1998

In de huidige kabinetsperiode is – conform de aanbevelingen in het negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte – de overstap gemaakt naar een meer trendmatig begrotingsbeleid. Met dit beleid is een nieuwe fase ingetreden na een periode waarin een tijdpadbenadering voor het tekort centraal stond. Het huidige begrotingsbeleid heeft als kenmerken:

- uitgaan van behoedzame macro-economische uitgangspunten;
- plafonnering van de uitgaven door middel van een meerjarig reëel netto uitgavenkader aangevuld met strakke regels budgetdiscipline;
- een plafond voor het financieringstekort;
- één hoofdbesluitvormingsmoment over de uitgaven in het voorjaar waardoor een integrale afweging wordt bevorderd en rust in het begrotingsproces ontstaat.

De collectieve uitgaven van het rijk, de sociale zekerheid en de zorg bleven in reële termen vrijwel constant. Door beheersing van de uitgaven is ruimte vrijgemaakt voor tekortreductie en lastenverlichting. Het EMU-vorderingentekort zal naar verwachting dalen van 4,0% in 1995 naar 2¼% in 1998. Daarnaast is een lastenverlichting van 11 miljard gerealiseerd; meer dan in het Regeerakkoord is afgesproken. De EMU-schuld daalt in de periode 1995–1998 naar verwachting van 79,7% in 1995 naar 72½% in 1998.

Het Verdrag van Maastricht bevat onder meer voorwaarden voor de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in de aanloop naar de derde fase van de EMU. Ook voor de jaren daarna worden randvoorwaarden gesteld aan de stabiliteit van het financieel-economisch beleid. Afspraken over versterking van de budgettaire discipline in de EMU zijn neergelegd in het stabiliteits- en groeipact dat in december 1996 op de Europese Top in Dublin is aanvaard. Besloten is dat het realiseren van een EMU-vorderingensaldo van «vrijwel in evenwicht dan wel een overschot» het leidend principe van het begrotingsbeleid zal gaan worden. Dit stelt een lidstaat in staat de automatische stabilisatoren gedurende de hele

¹ De integrale adviesaanvraag is opgenomen in bijlage 1.

conjunctuurcyclus te laten werken zonder dat de plafondwaarde voor het tekort van 3% wordt overschreden. De multilaterale toezichtprocedure en de buitensporige-tekortenprocedure dienen ter voorkoming en correctie van oplopende vorderingstekorten.

1.3. Op weg naar begrotingsevenwicht

Het financieel-economisch beleid is gericht op versterking van het concurrentievermogen van de economie. Bevordering van de werkgelegenheid, economische groei en stabiliteit, en gezonde overheidsfinanciën vormen kernpunten van dit beleid. Binnen de overheidsfinanciën staat de brede afweging tussen tekortreductie, lastenverlichting en uitgavenontwikkeling centraal. De komende kabinetsperiode zullen substantiële maatregelen moeten worden genomen om tot een goede samenstelling en omvang van de overheidsfinanciën te komen. Het gaat hierbij om het beheersen van de collectieve uitgaven, het verlagen van de collectieve lastendruk, en het beperken van het tekort en daarmee de overheids-schuld. Het streven naar een substantiële verlichting van de lasten op microniveau dient aan te sluiten bij een houdbaar niveau voor het financieringssaldo en een verantwoorde ontwikkeling van de overheids-schuld.

Bij het bepalen van een houdbaar financieringssaldo staan de volgende overwegingen centraal:

- door reductie van tekort en daarmee de beperking van de overheids-schuld kunnen besparingen worden gecreëerd voor het opvangen van in de toekomst sterk oplopende vergrijzingsuitgaven;
- de overheid moet een stabiel economisch en budgettair beleid kunnen voeren; dit betekent dat automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant vrijelijk moeten kunnen werken rond een trendmatig bepaald financieringssaldo; conjunctuurschommelingen kunnen op die manier worden opgevangen, zonder dat direct ingrijpen noodzakelijk is omdat tegen de EMU-plafondwaarde voor het vorderingen-tekort wordt aangelopen;
- binnen de EU zijn landen overeengekomen te streven naar een begroting die «vrijwel in evenwicht is, dan wel een overschot vertoont»; een dergelijk vorderingensaldo dient te waarborgen dat het tekort te allen tijde onder het plafond van 3% BBP blijft;
- een verdere vermindering van rente-uitgaven is gewenst om de huidige verdringing van andere overheidsuitgaven te reduceren; op die manier wordt ruimte geschapen voor lastenverlichting en structuurversterkende uitgaven;
- bestuurlijke overwegingen pleiten voor een doelstelling voor het financieringssaldo die eenvoudig en helder is; het verleden leert dat de bestuurlijke vrijheidsgraden die een tekortdoelstelling biedt, beperkt moeten worden gehouden;
- economisch gezien bestaat er, zeker in de context van een evenwichtig niveau en samenstelling van de collectieve lasten en uitgaven, geen rechtvaardiging voor het aanhouden van een tekort.

Op basis van dit samenhangend geheel van overwegingen, adviseert de Studiegroep Begrotingsruimte de tekortdoelstelling op termijn te richten op begrotingsevenwicht (vorderingstekort van de collectieve sector nihil). Een evenwichtssaldo biedt voldoende ruimte om de automatische stabilisatoren te laten werken, zonder dat het tekortplafond van 3% wordt overschreden.

Vergrijzing

De «babyboomers» bereiken vanaf 2010 de pensioengerechtigde leeftijd. Tezamen met de gevolgen van de afnemende bevolkingsgroei

sinds de jaren zestig en de stijging van de gemiddelde sterfteleeftijd, leidt dit ertoe dat de Nederlandse bevolking vergrijsst. Gegeven de collectieve regelingen die voor ouderen zijn getroffen, heeft dit een opwaarts effect op de collectieve uitgaven. De centrale plaats van de AOW in de oudedagsvoorziening maakt het op dit moment niet opportuun om substantiële wijzigingen in de vormgeving van deze voorziening te overwegen. De Studiegroep heeft daarom het niveau van de AOW-uitgaven als gegeven beschouwd. De kostenontwikkeling in de zorg wordt door zowel demografische, sociaal-culturele, technologische als economische factoren bepaald. Afhankelijk van veronderstellingen over de ontwikkelingen van de zorguitgaven kan worden becijferd dat de totale vergrijzingsproblematiek voor AOW- en zorguitgaven tot 2040 zou kunnen oplopen met 4½ à 7% BBP. Aangezien de versnelde oploop van de vergrijzing in de periode 2010–2040 wordt veroorzaakt door de na-oorlogse geboortegolf, zal de grijze druk na 2040 geleidelijk afnemen.

Door tijdig in te spelen op deze ontwikkelingen kan worden voorkomen dat majeure maatregelen noodzakelijk worden op het moment dat de vergrijzingsuitgaven in de toekomst gaan stijgen. Globaal zijn er drie elkaar aanvullende beleidsrichtingen denkbaar om de vergrijzingskosten op te vangen. Allereerst kan worden bezien of bestaande arrangementen kunnen worden heroverwogen. Daarnaast kan het vergroten van de participatie bijdragen aan verbreding van de grondslag en vermindering van de andere socialezekerheidsuitgaven. Een derde mogelijkheid is het financieringssaldo van de collectieve sector te verbeteren, zodat de kosten kunnen worden opgevangen. Door verlaging van de overheidsschuldquote vallen middelen die nu noodzakelijk zijn voor rentelasten vrij. Naar het oordeel van de Studiegroep moet worden voorkomen dat vrijvallende rentelasten worden ingezet voor lopende uitgaven. De Studiegroep beveelt aan een deel van de vrijvallende rentelasten in te zetten voor het opvangen van vergrijzingskosten. Door in de aanloop naar de piekjaren van de vergrijzing de overheidsschuld terug te brengen, kan de aldus gecreëerde financiële ruimte in de piekjaren worden aangesproken. Deze laatste mogelijkheid is door de Studiegroep verder uitgewerkt. Daarnaast kan een deel van de rentebesparingen worden aangewend voor versterking van de economische structuur en aldus het draagvlak voor toekomstige vergrijzingslasten vergroten.

Indien de beperking van de rentelasten als gevolg van schuldreductie in de tijd een vergelijkbare ontwikkeling zou laten zien als de stijging van de vergrijzingsuitgaven, zou geen bijzondere voorziening noodzakelijk zijn om lastenstijgingen dan wel oplopende tekorten te voorkomen in de periode dat de invloed van de vergrijzing op de collectieve uitgaven zich het sterkst voordoet. Dan zouden immers bij een structureel houdbare schuldpositie, vrijvallende rentelasten direct kunnen worden ingezet voor financiering van de toenemende vergrijzingslasten. In scenario-berekeningen blijkt deze parallellie niet op te treden. De bijna schoksgewijze oploop van de vergrijzingskosten zou alleen kunnen worden bijgehouden met rentelastendaling bij zeer grote financieringsoverschotten na 2010. Deze «mismatch» kan worden hersteld door de tot 2020 vrijvallende rentebesparingen niet toe te voegen aan de voor lopende uitgaven beschikbare ruimte, maar deels te reserveren.

AOW-spaarfonds

De vorming van een AOW-spaarfonds kan een specifieke invulling vormen van het streven de oploop van de vergrijzingskosten op te vangen door middel van schuldreductie. De Studiegroep heeft de pro's en contra's van een dergelijk spaarfonds geïnventariseerd. Voordelen zijn de herkenbaarheid en het feit dat ook de rentebaten die voortvloeien uit de

stortingen in het AOW-spaarfonds ten goede komen aan het fonds, hetgeen het beschikbare vermogen doet groeien. Fondsvorming draagt echter wel bij tot compartimentering van de begroting en vermindert in die zin de budgettaire flexibiliteit. Andere nadelen zijn de mogelijke precedentwerking naar andere uitgavencategorieën en de mogelijke bevordering van rigiditeiten in de arrangementen waarop het fonds betrekking heeft.

Het AOW-spaarfonds kan worden gevuld met vrijvallende rentelasten als gevolg van schuldreductie, maar ook met meevallers die samenhangen met een economische ontwikkeling die gunstiger is dan voorzien. De vorming van een fonds is pas zinvol als het een forse omvang bereikt. Om de gedachtengang te bepalen: een benadering waarbij over een periode van 25 jaar stortingen worden gedaan, oplopend tot 1,3% BBP, lijkt aan deze voorwaarden te voldoen. Zowel de financiering van de piek in de vergrijzingsuitgaven in 2020–2050, als het meer structurele niveau van de rijksbijdrage aan de AOW, zou dan zijn verzekerd.

1.4. Het financieringssaldo op middellange termijn

Voor het financieringssaldo op middellange termijn gelden dezelfde overwegingen als voor het financieringssaldo op langere termijn. Dit betekent dat er voldoende ruimte moet worden gecreëerd om een vrije werking van automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant mogelijk te maken. Daarnaast moet kunnen worden voldaan aan de eisen die het stabiliteits- en groeipact stelt aan de ontwikkeling van het Nederlandse financieringssaldo.

Zoals in § 1.3. is aangegeven adviseert de Studiegroep de tekortdoelstelling op termijn te richten op begrotingsevenwicht. De uitgangssituatie waarmee het volgende kabinet in 1998 zal worden geconfronteerd, bepaalt mede de inspanning die men in de periode tot 2002 zal moeten plegen op weg naar begrotingsevenwicht. Daarnaast is uiteraard van belang welke ruimte bij ongewijzigd beleid beschikbaar komt uit hoofde van economische groei.

Een eerste CPB-verkenning laat zien dat zonder beleidsreacties de stijging van de reële uitgaven een groot beslag legt op de in de periode 1999–2002 beschikbaar komende budgettaire ruimte. Ook aan het begin van de huidige kabinetsperiode werd bij ongewijzigd beleid een fors beslag gelegd op de ruimte. Het huidige kabinet heeft het beslag op de ruimte – door ombuigingen – weten te beperken. Uiteindelijk zijn de reële uitgaven vrijwel constant gebleven. Een dergelijk beleid zou ook in de toekomst voldoende ruimte creëren voor een evenwichtige benadering waarbij het tekort verder wordt gereduceerd en de lasten kunnen worden verlicht. De volledige stap naar begrotingsevenwicht lijkt – uitgaande van de zeer voorlopige CPB-inzichten – voor de komende kabinetsperiode een brug te ver, aangezien een evenwichtige benadering vereist dat er ook ruimte wordt aangewend voor verlichting van de lasten. Op basis van de huidige verkenning en de gehanteerde behoedzame uitgangspunten verdient het naar het oordeel van de Studiegroep aanbeveling te koersen op een EMU-vorderingstekort van maximaal 1% BBP in de volgende kabinetsperiode. Mochten zich de komende jaren structurele meevallers voordoen, dan zouden deze kunnen worden ingezet om gelijktijdig het financieringssaldo sneller te verbeteren en de lasten verder te verlichten. Hierdoor zou het vorderingstekort sneller in de richting van evenwicht worden gebracht. In de kabinetsperiode 2002–2006 kan dan vervolgens begrotingsevenwicht worden bereikt.

Naast de aanbeveling ten aanzien van de omvang van het financierings-saldo, beveelt de Studiegroep aan:

- opnieuw behoedzame uitgangspunten te hanteren voor het budgettaire beleid, door uit te gaan van een scenario van 2% reële economische groei;
- het op deze groei gebaseerde uitgavenpad, gecompleteerd met ombuigingen en intensiveringen af te spreken in het Regeerakkoord, het uitgavenkader voor de kabinetsperiode te laten vormen; aanbevolen wordt noodzakelijke uitgavenbeperkingen zoveel mogelijk in de eerste twee jaar van het volgende kabinet te realiseren;
- op weg naar een EMU-tekortniveau van 1% in 2002 is geen volledig vrije werking van de automatische stabilisatoren mogelijk; de ruimte om fluctuaties als gevolg van economische en andere budgettaire tegenvallers op te vangen is te beperkt, waardoor overschrijding van het EMU-plafond van 3% zou kunnen plaatsvinden; daarom beveelt de Studiegroep aan om het instrument van een tekortplafond te handhaven; aanbevolen wordt dit tekortplafond – uitgedrukt in termen van het EMU-vorderingstekort – te fixeren op 2½% BBP vanaf 1999. Uitdrukkelijk zij vermeld dat deze 2½% niet als een op te vullen waarde dient te worden beschouwd maar als een vangrail, de grens tot waaraan fluctuaties ten opzichte van het trendmatige tekort worden toegestaan als de economische ontwikkeling tegenvalt.

1.5. Aanscherpen huidige begrotingssystematiek

De afgelopen kabinetsperiode heeft het gevoerde begrotingsbeleid een belangrijke bijdrage geleverd aan de uitgavenbeheersing en aan de bevordering van een bestendig en meer op de lange-termijn gericht overheidsbeleid. De Studiegroep beveelt daarom aan de gehanteerde begrotingssystematiek in de komende periode te continueren. Wel meent de Studiegroep dat in de vormgeving van de begrotingssystematiek nog enige verbeteringen zijn aan te brengen. Daarbij wordt gedacht aan de volgende elementen.

- Aanbevolen wordt – ter bevordering van eenvoud en transparantie – één norm voor het financieringssaldo van de overheid te hanteren. In het licht van de internationale context komt het EMU-vorderings-saldo hiervoor het meest in aanmerking.
- De Studiegroep beveelt aan de systematiek van de reële uitgavenkaders te continueren. Dit betekent dat de meerjarencijfers aan het begin van de kabinetsperiode worden gedefleerd met de dan bekende raming van de deflatoren van het BBP. De Studiegroep beveelt aan om bijstellingen van het uitgavenkader uit hoofde van mutaties in de deflator voor het voorbereidingsjaar zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast wordt aanbevolen een eventuele ruilvoetwinst (waarbij de mutatie in de prijsontwikkeling van het BBP de mutatie in de nominale ontwikkeling van de collectieve uitgaven overstijgt) niet bij een eerste ramingsmoment uit te delen, maar te reserveren totdat meer zekerheid bestaat dat deze zich ook werkelijk gaat materialiseren. Dit om te voorkomen dat van een te optimistisch uitgavenkader wordt uitgegaan.
- Volgens de regels budgetdiscipline blijven mutaties van louter statistische aard buiten beschouwing bij de toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling aan de budgettaire kaders. De Studiegroep beveelt aan de uitgavenijklijn te blijven corrigeren voor dergelijke statistische wijzigingen. Aanbevolen wordt voor het corrigeren van de ijklijn voor bruterings-effecten, gebruik te maken van de integrale correctiemethodiek zoals die door het CPB is ontwikkeld. Deze

methodiek behelst tevens een correctie bij de microlastenontwikkeling (MLO).

- De Studiegroep acht verbeteringen in de informatievoorziening in de zorgsector noodzakelijk. De voorstellen in het door de minister van VWS naar de Kamer gestuurde Plan van aanpak Financiële Informatievoorziening dienen daartoe onverwijld te worden uitgevoerd. Er dienen maatregelen te worden getroffen op het gebied van tijdigheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de informatieverstrekking. De vrijblijvendheid van informatieverstrekking moet worden opgeheven door het opleggen van sancties op een breder terrein mogelijk te maken. De maatregelen dienen ertoe te leiden dat voor het hoofdbesluitvormingsmoment (in maart van elk jaar), een zo volledig en betrouwbaar mogelijk beeld bestaat van de financiële stand van zaken in de zorgsector. Mocht de informatievoorziening onvoldoende blijven, dat zou overwogen kunnen worden de bestaande wettelijke voorzieningen aan te scherpen.
- De Studiegroep heeft het microlastebegrip en het gebruik daarvan in de afgelopen regeerperiode geëvalueerd. Het MLO-begrip grijpt aan bij de lastenontwikkeling die op individueel niveau door burgers en bedrijven wordt ervaren. Hiertoe wordt aangesloten bij beleidsmatige wijzigingen in tarieven en heffingsgrondslagen. Dit maakt het mogelijk beleidsmatig betekenisvolle conclusies te verbinden aan de uitkomsten van het lastenbegrip. De Studiegroep beveelt dan ook aan de MLO in de toekomst als lastenindicator te blijven hanteren. Ten aanzien van de feitelijke invulling van de MLO wordt geadviseerd de volgende wijzigingen door te voeren:
 - * een alternatieve berekeningssystematiek voor de premiemicrolasten, die overeenkomt met de systematiek voor de belastingen;
 - * het wettelijk indexeren van brandstofaccijnzen buiten de MLO houden;
 - * een gedifferentieerde toerekening van indirecte belastingen aan gezinnen en bedrijven;
 - * te verkennen of het mogelijk is de Onroerende Zaak Belasting op tariefbasis in de berekening van de MLO mee te nemen;
 - * de belastingen evenals de premie-ontvangsten op transactiebasis in de MLO meenemen.

1.6. Uitgavenbeheersing

De Studiegroep heeft gezocht naar de mogelijkheden om de beheersing van de collectieve uitgaven te verbeteren. Dit heeft geleid tot de volgende aanbevelingen.

Aanbevolen wordt in de komende kabinetsperiode opnieuw aandacht te besteden aan het verbeteren van de incentive-structuur binnen de collectieve uitgaven. Het gaat daarbij om het inbouwen van mechanismen die aangrijpen op het micro-niveau, zodat de afweging bij deelnemers aan het begrotingsproces en bij burgers en bedrijven wordt verbeterd.

Het huidige kabinet heeft in het Regeerakkoord een zestal beleidsclusters geïdentificeerd, waar men aandacht aan wilde besteden. De voor de intensivering bestemde gelden werden gereserveerd op een aanvullende post en pas uitgedeeld nadat herschikkingen hadden plaatsgevonden. Aanbevolen wordt in de komende kabinetsperiode de clusterbenadering in stand te houden. De clusterbenadering zou ook in de zorgsector kunnen worden gehanteerd. Daarbij dient strikt de hand te worden gehouden aan de voorwaarde dat eerst concreet de voor de clustergelden benodigde ruimte wordt vrijgemaakt door herschikkingen

en ombuigingen en pas daarna de intensiveringsgelden worden uitgedeeld. Deze afweging dient jaarlijks bij iedere begrotingsvoorbereiding te worden gemaakt.

Aanbevolen wordt de uitgavenverhogende effecten van verschuivingen tussen diverse overheidslagen (centrale overheid, lokale overheden en Europese Unie) zoveel mogelijk te neutraliseren. Maatregelen van het Rijk die ertoe leiden dat de uitgaven van de lokale overheden stijgen, moeten worden gecompenseerd door uitgavendalingen aan de kant van het Rijk. Het betrokken departement moet deze uitgavenstijgingen conform de regels budgetdiscipline compenseren. De kosten van het EU-beleid dienen scherper in de interne budgettaire afweging te worden betrokken, door de introductie van een systematiek waarbij een deel van de mutaties in de voorgenomen EU-uitgaven specifiek aan de begrotingen van de betrokken departementen wordt toegerekend. Naast de al bestaande toerekening van het overgrote deel van de uitgaven aan extern beleid, wordt aanbevolen ook mutaties in de EU-uitgaven die uitgaan boven de prioriteitsstelling Intern Beleid, toe te rekenen.

De groeiende toepassing van belastinguitgaven (afwijkingen en uitzonderingen in de belastingwetgeving die niet in overeenstemming zijn met de primaire heffingsstructuur van de wet) vormt een bedreiging voor de beheersbaarheid en de doorzichtigheid van het budgettaire beleid. De Studiegroep beveelt daarom aan om elke nieuwe specifieke maatregel die dient ter voorkoming of vervanging van een (subsidie-)uitgave te betrekken bij het uitgavenkader. De budgettaire gevolgen van deze fiscale maatregelen moeten als uitgavenmutaties worden behandeld en concurreren op die wijze met andere uitgaven om de ruimte onder de uitgavenkaders. Overeenkomstig de systematiek bij uitgavenintensiveringen, ligt specifieke compensatie ook bij belastinguitgaven in de rede. Omdat verhogingen van de belastinguitgaven begrotingstechnisch moeten worden behandeld als uitgavenverhoging en niet als lastenverlichting, zouden die verhogingen niet mee moeten worden genomen bij de berekening van de MLO. Daarnaast acht de Studiegroep het voor de transparantie van de collectieve sector van belang dat eenmaal per jaar (in de Miljoenennota) een budgettair overzicht van belastinguitgaven wordt opgesteld.

1.7. Wet op de tekortbeheersing

In verschillende landen wordt één of andere vorm van wettelijke tekortbeheersing gehanteerd. Uit een analyse van buitenlandse ervaringen blijkt dat een wet op de tekortbeheersing verschillende voordelen kan hebben. De wet kan gericht zijn op het verbeteren van de integrale afweging, kan het budgetrecht van het parlement versterken en kan de regering dwingen helder aan te geven wat de meerjarige doelstellingen van het budgettaire beleid zijn om zodoende een toetsingskader te verschaffen. Een belangrijk nadeel is echter dat een te rigide wet de vrije werking van de automatische stabilisatoren zou kunnen belemmeren.

Het Verdrag van Maastricht bevat een wettelijke begrenzing van het tekort. Om de begrotingsdiscipline meer handen en voeten te geven, heeft de Europese Raad in Dublin een akkoord bereikt over een zogenaamd stabiliteits- en groeipact. Nederland heeft zich daarmee gecommitteerd het tekort – exceptionele omstandigheden daargelaten – niet boven de 3% van het BBP te laten uitkomen. Over de manier waarop dit gegarandeerd zou moeten worden, is in Nederland echter niets wettelijk vastgelegd. De Studiegroep beveelt ter overweging aan in wetgeving bepaalde spelregels vast te leggen, die garanderen dat overschrijding van de 3%-norm voor het vorderingentekort praktisch onmogelijk wordt. Bij deze spelregels zou

bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan het hanteren van behoedzame uitgangspunten, aan het vastleggen van een vangrailwaarde voor het tekort en aan andere maatregelen die de begrotingsdiscipline versterken. Dergelijke spelregels zouden beschouwd kunnen worden als een Nederlandse invulling van het stabiliteits- en groeipact en kunnen een bijdrage leveren aan het voeren van een verantwoord budgettair beleid.

HOOFDSTUK 2. HET BEGROTINGSBELEID TOT 1998

2.1. Inleiding

In de huidige kabinetsperiode is de overstap gemaakt naar een trendmatig begrotingsbeleid. In dit hoofdstuk worden de achtergronden toegelicht. Eén en ander wordt geïllustreerd met de ontwikkeling van de collectieve uitgaven en lasten, het tekort en de schuld. Voorts staat deze periode in het teken van de toetreding tot de derde fase van de EMU. In § 2.4 wordt nader op het stabiliteits- en groeipact ingegaan.

2.2. Overstap op een trendmatig begrotingsbeleid

Het negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte lag aan de basis van het huidige trendmatige begrotingsbeleid. Met dit beleid is een nieuwe fase ingetreden na een periode waarin een tijdpadbenadering voor het tekort centraal stond. In het trendmatig beleid zijn ook positieve elementen uit het structurele begrotingsbeleid uit de jaren zestig en zeventig zichtbaar.

Het structurele begrotingsbeleid

Het structurele begrotingsbeleid werd rond 1960 ingevoerd in een periode van economische groei van 5% per jaar. Tegen de achtergrond van toenemende druk op de collectieve uitgaven ontstond behoefte aan een macro-economisch gefundeerde normering van het begrotingsbeleid. Op basis van een te verwachten trendmatige reële economische groei werd in het structurele begrotingsbeleid de «begrotingsruimte» berekend, die jaarlijks werd verdeeld over uitgavenstijgingen en lastenverlichtingen. Daarnaast kon de ruimte worden vergroot door het inzetten van lastenverzwaringen. Macro-economisch werd het structurele spaaroverschot in de particuliere sector gehanteerd als maatstaf voor de aanvaardbare omvang van het financieringstekort.

Eind jaren zeventig kwam een einde aan het structurele begrotingsbeleid. Het systematisch te hoog inschatten van de trendmatige ontwikkeling van de economie en de progressiefactor van de belastingen¹ en het verwarren van structurele tegenvallende ontwikkelingen met tijdelijke conjuncturele tegenslagen leidden tot een sterke oploop van financieringstekorten en de staatsschuld (zie tabel 2.1). Deze ontwikkeling werd versterkt doordat het feitelijk financieringstekort geen onderdeel van de normering vormde. Ook werd veelvuldig gerekend met te positief ingeschatte inverdieneffecten van beleid. Hierdoor liepen niet alleen de tekorten op, maar vond ook een zeer omvangrijke stijging van de collectieve lasten plaats. Voorts bleek er een grote inflexibiliteit te bestaan binnen de overheidsuitgaven, waarbij het moeilijk was om in betere tijden de gestegen collectieve uitgaven als gevolg van de eerdere periode van laagconjunctuur te beperken.

¹ Zie ook K. Caminada, De progressie van het belastingstelsel, 1997.

Tabel 2.1: Budgettaire kerngegevens 1970–1997 (in % BBP)

	1970	1975	1980	1983	1985	1990	1995	1997
Financierings-tekort	1,1	3,0	5,0	8,9	6,2	5,2	3,5	2,6
EMU-tekort	1,4	2,9	4,0	5,8	3,6	5,1	4,0	2,2
Staatsschuld	26,8	21,6	29,5	45,5	54,1	61,5	62,8	59,0
EMU-schuld	51,5	42,4	47,6	62,7	71,5	78,8	79,7	74,3
Collectieve-lastendruk	37,8	45,0	46,8	47,4	45,6	45,7	43,7	43,2

Bron: Nationale Rekeningen 1995, CEP 1997, Voorjaarsnota 1997

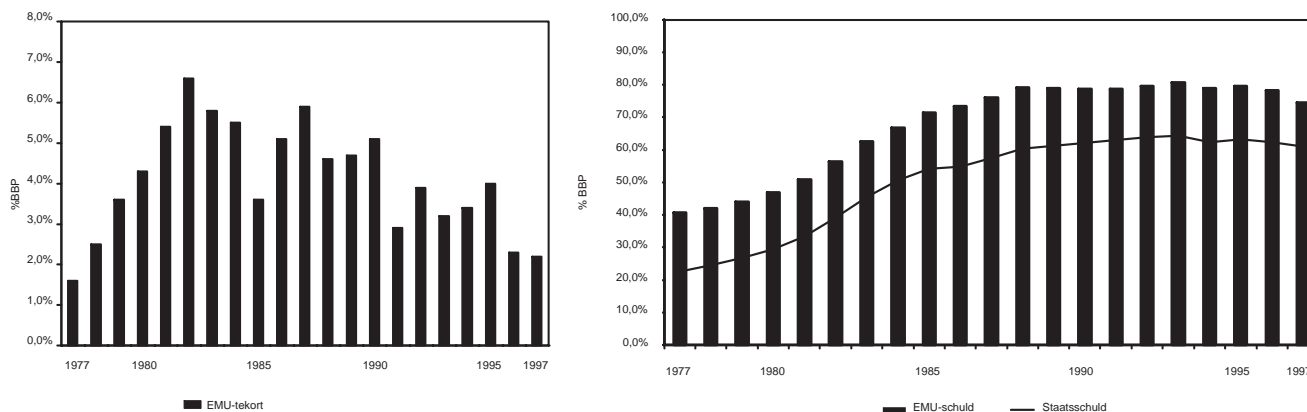
Tijdpadbenadering voor het tekort

Begin jaren tachtig ontwikkelden de overheidsfinanciën zich mede als gevolg van oliecrises dramatisch, waarbij het financieringstekort in 1983 een hoogtepunt van 9% BBP bereikte. Na Bestek '81 werd de hoofddoelstelling van beleid verlaging van het tekort via een tijdpadbenadering, mede met het doel om een verdere oploop van de schuldquote te voorkomen. Nevendoelstelling was het beheersen van de collectieve lasten.

Mede dankzij ombuigingen kon een begin worden gemaakt met het terugdringen van het tekort. Na 1986 waren echter nieuwe – zij het minder omvangrijke – maatregelen ter beperking van de uitgavengroei noodzakelijk ter compensatie van de sterk terugvallende aardgasopbrengsten.

Vanaf 1988 trok de economische groei fors aan. Het halen van de budgettaire doelstellingen werd – naast het bereiken van een substantiële stijging van de werkgelegenheid – hierdoor relatief eenvoudiger. Doordat echter een gedeelte van de meevallende belastingontvangsten werd gebruikt om tegenvallende ontwikkelingen bij de uitgaven op te vangen, bleven kansen liggen om het evenwicht in de overheidsfinanciën eerder te herstellen. Dit betrof met name het hoge niveau van de CLD en de overheidsschuld. In grafieken 2.1 en 2.2 wordt de tekort- en schuldontwikkeling weergegeven.

Grafiek 2.1 en 2.2: Tekort- en schuldontwikkeling 1977–1997, in % BBP



Bron: Miljoenennota 1997, Voorjaarsnota 1997

Begin jaren negentig werd opnieuw het streven naar tekortreductie vertaald naar een jaarlijks taakstellend tijdpad voor het financieringstekort, waarbij het tekort jaarlijks met ½% NNI (Netto Nationaal Inkomen) zou worden verlaagd om in 1994 uit te komen op 3¼% NNI. Tegelijkertijd

werden afspraken gemaakt over de stabilisatie van de collectieve-lastendruk. Door tegenvallende belastingontvangsten en oplopende rentelasten in de periode 1990–1993 waren bij de Tussenbalans 1991 nieuwe omvangrijke maatregelen ter beperking van de uitgaven en verzwaring van de lasten noodzakelijk om de doelstellingen m.b.t. het tekort te halen. De directe sturing op het tekort lokte in toenemende mate ad hoc-maatregelen uit. Het grote aantal aanpassingen in het begrotingsbeleid als gevolg van de tijdpadbenadering van het tekort werkte niet bevorderend voor het ontwikkelen van een bestendig en op de lange termijn gericht begrotingsbeleid. Dit vormde mede de aanleiding voor de vorming van een trendmatig begrotingsbeleid.

Het trendmatige begrotingsbeleid

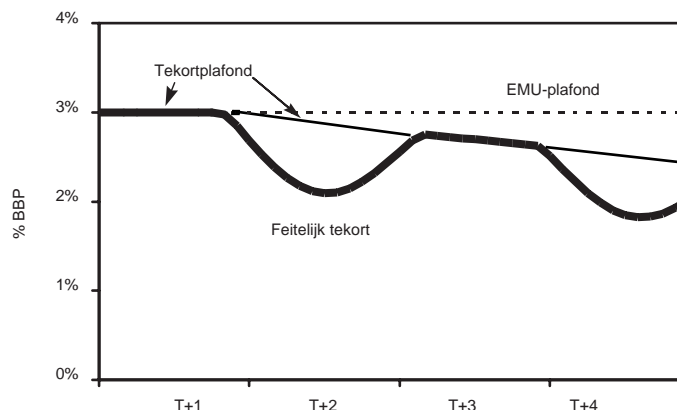
Het trendmatige begrotingsbeleid is voorgesteld in het negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Dit beleid is overgenomen door het kabinet Kok en nader uitgewerkt in Miljoenennota 1995 en een brief aan de Kamer¹. Het trendmatige begrotingsbeleid heeft de volgende uitgangspunten:

1. *Behoedzame macro-economische uitgangspunten*: Door uit te gaan van behoedzame economische uitgangspunten voor budgettair beleid neemt de kans op budgettaire tegenvallers af.
2. *Een meerjarig reëel uitgavenkader*: Plafonnering van de uitgaven in reële termen voor een regeerperiode vormt de basis voor beheersing van de uitgaven. Er gelden strakke regels t.a.v. de budgetdiscipline om deze norm te handhaven. Tevens was frontloading overeengekomen: eerst uitgavenbeperkingen realiseren en pas daarna eventuele intensiveringen.
3. *Een plafond voor het financieringstekort*: Het financieringstekort is geen doelstelling op zich maar een randvoorwaarde. Jaarlijkse plafondwaarden die bij Regeerakkoord zijn overeengekomen, mogen niet worden overschreden. Het hierbij gehanteerde financieringstekort (het beleidsrelevante tekort) is geschoond voor incidentele factoren.
4. *Hoofdbesluitvormingsmoment*: Door de besluitvorming over de uitgaven te concentreren in het voorjaar wordt de integrale afweging bevorderd.

In het trendmatige begrotingsbeleid zijn zowel de uitgavenkaders als de tekortplafonds afgestemd op behoedzame uitgangspunten. Het tekort kan fluctueren als gevolg van schommelingen in de belastingontvangsten samenhangend met de conjunctuur. Zolang het tekort beneden de afgesproken tekortplafonds blijft is er geen noodzaak om in te grijpen in de vorm van lastenverzwaring of uitgavenbeperkingen. Hierdoor wordt de bestendigheid van het beleid verbeterd, ontstaat vertrouwen in de duurzaamheid van lastenverlagingen, en ontstaat er meer rust in het begrotingsproces. In grafiek 2.3 wordt de werking van het beleid grafisch toegelicht.

¹ Zie de brief «Begrotingsproces en -systematiek» van de Minister van Financiën de dato 2 maart 1995; Kamerstukken II, vergaderjaar 1994–1995, 23 900, nr. 21.

Grafiek 2.3: Systematiek trendmatig begrotingsbeleid (fictieve cijfers)



In principe vereist het trendmatige beleid bij veranderingen in de groei geen aanpassingen, zolang de tekortplafonds niet worden overschreden. Indien zich een ontwikkeling voordoet waarbij het trendmatige groeipad en daarmee de belastingontvangsten drastisch afwijken van de vooraf gehanteerde uitgangspunten, kan een bijstelling worden overwogen. In het negende rapport is aanbevolen een dergelijke aanpassing van het begrotingsbeleid alleen in uitzonderlijke situaties uit te voeren. Extreme omstandigheden uitgezonderd, zou een dergelijke aanpassing echter pas na de eerste twee jaren van een kabinetsperiode kunnen worden overwogen indien er harde indicaties zijn dat ook voor de kabinetsperiode als geheel een significante afwijking van de vooraf gehanteerde uitgangspunten waarschijnlijk is.

In hoofdstuk 5 wordt nader op de begrotingssystematiek ingegaan.

Het belangrijkste verschil tussen het trendmatige en het structurele begrotingsbeleid is het hanteren van behoedzame macro-economische uitgangspunten waardoor de kans op tegenvallers wordt beperkt, en een duidelijke scheiding tussen uitgaven en ontvangsten. In het trendmatige begrotingsbeleid wordt geen macro-economische fundering vastgelegd voor de gewenste trendmatige ontwikkeling van het tekort. De behoefte aan het sturen van de binnenlandse vraag is door opgedane ervaring alsmede door de liberalisering van internationale kapitaalmarkten vervallen. Aanbodfactoren, gebrekkige marktwerking en de omvang en samenstelling van de collectieve sector worden nu gezien als centrale thema's voor het economische beleid. Een nieuw element in het trendmatige beleid is het centraal stellen van de uitgavennormering. De expliciete normering van de uitgaven is ook zichtbaar in een aantal andere Europese landen (zie box 2.1). Nieuw is daarnaast de invoering van tekortplafonds. Hierin kan een parallel worden gezien met de tijdpadbenadering voor het tekort.

Box 2.1: Uitgavennormering in enkele buurlanden

Duitsland

Het beleid richt zich op de groei van de nominale uitgaven van de federale overheid. Deze moet achterblijven bij de nominale groei van het nationaal inkomen. Er is een reserve voor prijsstijgingen en nieuwe uitgaven. De sociale zekerheid valt voor het grootste gedeelte buiten de uitgavenkaders. Het beleid is verder gericht op het terugdringen van het federale tekort.

Verenigd Koninkrijk

Traditioneel wordt in het Verenigd Koninkrijk een uitgavenplafond gehanteerd. Sinds 1992 betreft dit het NCT (New Control Total). Dit bevat alle uitgaven van de overheid (centrale overheid plus sociale zekerheid), maar niet de conjunctuurgevoelige uitgaven (werkloosheid en rente-uitgaven), en evenmin de opbrengsten van privatiseringen. Het uitgavenplafond luidt in nominale termen, maar er is ook een uitgavenreserve. Het plafond kan per jaar stijgen met een percentage dat onder de trendmatige groei van het BBP ligt. Het uitgavenbeleid is gericht op het realiseren van een «balanced budget» op middellange termijn.

Frankrijk

In verband met de verslechtering van het financieringstekort in de periode 1991–1993 heeft de regering een vijfjarenprogramma aangekondigd, gericht op het stabiel houden van de uitgaven in constante prijzen.

België

Er wordt gestreefd naar een nulgroei van de reële uitgaven (inclusief rente-uitgaven) en een constante belastingdruk. Er bestaat een afzonderlijke doelstelling voor het tekort van de federale overheid.

Denemarken

Gedurende de jaren tachtig moest de reële groei van de uitgaven nul zijn. Thans zijn de uitgavenkaders zodanig vastgesteld dat de reële groei van de uitgaven onder de (lange-termijn) groei van het BBP ligt. Sedert 1985 gelden afzonderlijke uitgavenkaders voor de centrale en lokale overheden. De uitgavenkaders zijn exclusief rente-uitgaven. Aangezien een groot aantal regelingen in de sociale zekerheid door de overheden wordt uitgevoerd, vallen deze automatisch onder de uitgavenkaders.

Conclusie

In vrijwel alle weergegeven landen wordt enigerlei vorm van uitgavennormering toegepast als instrument om de budgettaire doelstellingen te realiseren. In enkele landen wordt evenals in Nederland gewerkt met reële uitgavenkaders. In landen waar nominale uitgavenkaders worden gehanteerd, wordt vaak ook een begrotingsreserve aangehouden; deze kan worden gebruikt om hoger dan geraamde nominale ontwikkelingen op te vangen.

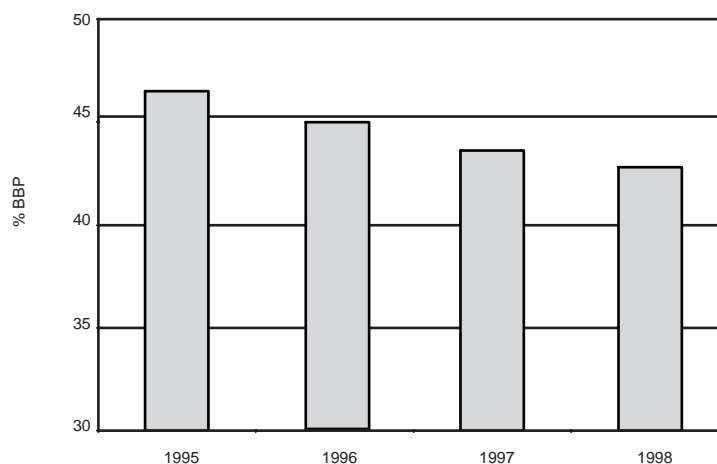
2.3. De ontwikkeling van uitgaven, lasten, tekort en schuld

2.3.1. De huidige kabinetsperiode

Uitgavenkaders

Bij Regeerakkoord 1994 is de aanzet gegeven tot uitvoering van het trendmatige begrotingsbeleid. De uitgangspunten in de vorm van uitgavenkaders zijn vastgesteld in Miljoenennota 1995. Er zijn aparte uitgavenkaders vastgesteld voor de drie budgetdisciplinesectoren Rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid en zorg. Door het min of meer constant houden van de reële uitgaven in de huidige periode is er sprake van een aanzienlijke daling van de uitgaven vallend onder de kaders in termen van % BBP. Deze ontwikkeling van de reële uitgaven was mogelijk doordat bij Regeerakkoord afspraken waren gemaakt over een ombuigingsprogramma van netto 15 mld. In grafiek 2.4 wordt de ontwikkeling van de reële uitgaven weergegeven.

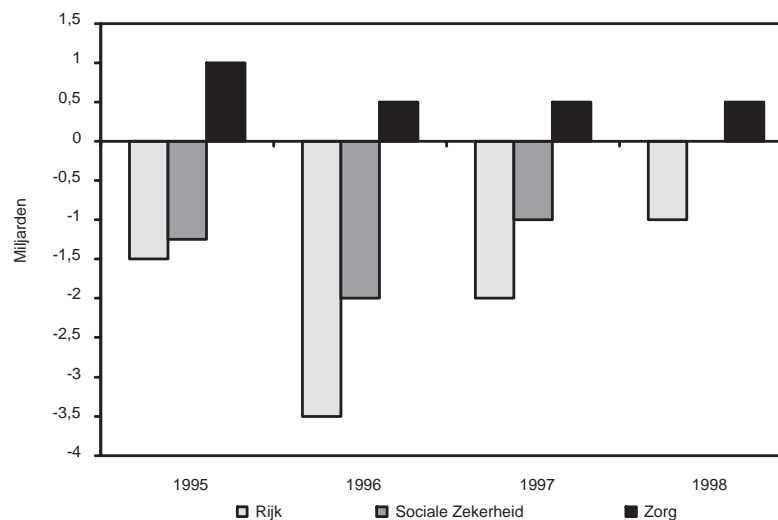
Grafiek 2.4: Totale omvang uitgavenkaders 1995–1998 (in % BBP)



Bron: Miljoenennota 1997

Deze kabinetsperiode hebben zich – mede door een gunstige economische ontwikkeling – een aantal jaren forse overschrijdingen van de uitgavenkaders van de budgetdisciplinesectoren Rijksbegroting in enge zin en de sociale zekerheid voorgedaan. Deze overschrijdingen zijn opgelopen tot 5½ miljard in 1996. In de zorgsector zijn in alle jaren overschrijdingen van het uitgavenkader opgetreden. Voor 1997 en 1998 wordt een afname van de overschrijding voorzien voor de sectoren Rijksbegroting in enge zin en sociale zekerheid. In 1998 zal de overschrijding van het totale uitgavenkader wegebben, met name door de afname van de forse overschrijding bij de Rijksbegroting in enge zin en de sociale zekerheid. In grafiek 2.5 wordt de overschrijding weergegeven voor de drie sectoren voor de periode 1995–1998.

Grafiek 2.5: Overschrijdingen uitgavenkaders 1995–1998 (in miljard)



Bron: CEP 1997

Tekort en schuld

Door beheersing van de uitgaven wordt ruimte vrijgemaakt voor tekortreductie en lastenverlichting. In tabel 2.2 staan deze tekortplafonds, alsmede de geraamde tekortontwikkeling. Naast het beleidsrelevante

tekort wordt ook de ontwikkeling van het EMU-tekort aangegeven in 1995–1998. In tabel 2.2 is aangegeven hoe de tekortontwikkeling doorwerkt in de schuldquote. De nominale BBP-groei van 4¾% leidt tot een daling van de schuldquote met gemiddeld 3¾% per jaar (het zogenaamde noemereffect). De schuldquotedaling heeft verder in de afgelopen periode een impuls gekregen door balansverkortingsoperaties in de vorm van verkoop van staatsdeelnemingen (KPN, DSM, DAF, KLM) en het beperken van het schatkistsaldo van de Staat bij De Nederlandsche Bank in het kader van de EMU.

Tabel 2.2: Ontwikkeling tekort en schuld 1995–1998 (in % BBP)

	1995	1996	1997	1998
Plafond beleidsrelevant tekort	4,2	3,3	3,0	2,8
Beleidsrelevant tekort	3,5	2,0	2,6	
Vorderingentekort Rijk	3,7	1,7	2,7	
Vorderingentekort sociale fondsen	0,5	0,8	- 0,3	
Vorderingentekort OPL	- 0,2	- 0,2	- 0,2	
EMU-tekort	4,0	2,3	2,2	2¼
Noemereffect schuldquote	- 2,7	- 3,2	- 4,2	- 3¾
Effect tekort/groei	1,3	- 0,9	- 2,0	- 1½
Financiële transacties	- 0,5	- 0,7	- 1,8	
Mutatie schuldquote	0,8	- 1,6	- 3,8	
EMU-schuldquote	79,7	78,1	74,3	72½
reële BBP-groei	2,1%	2,8%	3,1%	3,2%

Bron: Miljoenennota 1997, Voorjaarsnota 1997 (1996/1997), Verkenning CPB en CEP 1997 (1998)

De huidige periode kenmerkt zich door een relatief voorspoedige ontwikkeling van de economie. De economische groei komt naar verwachting in bijna alle jaren in de periode 1995–1998 uit boven de bij Regeerakkoord veronderstelde groei van 2¼% (zie tabel 2.2). Deze hogere groei is het gevolg van een gunstige conjuncturele ontwikkeling, maar ook van het feit dat Nederland nu al geruime tijd een structureel aanpassingsbeleid voert, de overheidsfinanciën beheersbaar heeft gemaakt en de lastendruk verlaagt. Aanpassingen in de sociale zekerheid hebben geleid tot een betere werking van de arbeidsmarkt. Daarnaast worden op een breed terrein – zowel in de publieke als de private sector – elementen van marktwerking geïntroduceerd of versterkt. Deze marktwerking is enerzijds gericht op het wegnemen van onnodige beperkingen op de economische groei-dynamiek, en anderzijds op het bevorderen van dynamiek binnen de publieke sector.

De doorwerking van de gunstige economie op de overheidsfinanciën is eveneens voelbaar. De in het Regeerakkoord beoogde daling van het beleidsrelevant tekort tot 2,6% BBP in 1998 zal zich conform de huidige raming ruimschoots kunnen realiseren bij een grotere lastenverlichting dan de bij Regeerakkoord afgesproken 9 miljard, terwijl er gelijktijdig ruimte voor investeringen en het koppelen van de uitkeringen wordt gerealiseerd. Het EMU-tekort komt met 2¼% uit op het bij het Regeerakkoord verwachte EMU-tekort in 1998.

Op basis van een vergelijking van de ramingen aan het begin van de kabinetsperiode met recente voorlopige inzichten blijkt dat het uitgavenkader in alle jaren van de kabinetsperiode is gehandhaafd. Dit is vooral het gevolg van omvangrijke meevallers in de uitgaven. Grote meevallers deden zich voor in de rente-uitgaven en het volume van de uitkeringen (in het bijzonder de WAO). Naast meevallers zijn er ook besparingsverliezen

en tegenvallers opgetreden en intensiveringen doorgevoerd. De extra uitgaven zijn op de rijksbegroting voor ruwweg de helft opgevangen door extra ombuigingen. Tegenover meevallers in de sociale zekerheid stond met name de volledige koppeling (in het Regeerakkoord was een halve koppeling opgenomen). In de zorgsector noopten voortdurende overschrijdingstendenzen tot additionele maatregelen. Deze hebben echter niet voorkomen dat het uitgavenkader in de zorgsector is overschreden. Concluderend kan worden gesteld dat het uitgavenkader als geheel is gerespecteerd.

De meevallende economische ontwikkeling vormde geen aanleiding om na de eerste twee jaar van de kabinetsperiode het bij Regeerakkoord overeengekomen beleid te herzien.

Microlasten

In het Regeerakkoord 1995–1998 is als kader voor de (micro-)lastenontwikkeling vastgelegd dat in deze periode circa 9 miljard ruimte beschikbaar is voor lastenverlichting. Tabel 2.3 geeft een overzicht van de MLO in 1995–1997 overeenkomstig de Miljoenennota 1997, en een vergelijking met de raming ten tijde van het Regeerakkoord voor de periode t/m 1998. Uit tabel 2.3 blijkt dat de lastenverlichting die in de premiesfeer was beoogd, uiteindelijk vooral in de belastingen is gerealiseerd.

Tabel 2.3: Micro-lastenontwikkeling 1995–1997 (in miljarden)

	1994 ZW*	1995**	1996	1997	cum. 1995–1997 (incl. ZW 1994)	idem RA 1995–1998
Rijk		- 2½	- 3	- 4¼	- 9¾	- ½
Sociale Fondsen	- 1¾	- 2¼	0	1½	- 2½	- 8½
OPL***		¼	¾	¼	1¼	
Totaal	- 1¾	- 4½	- 2¼	- 2½	- 11	- 9
waarvan:						
- gezinnen		- 5½	1¾	- 1¼	- 4¾	0
- werkgevers bedrijven	- 1¾	1	- 3½	- 1¼	- 5½	- 8
- werkgevers overheid		0	- ½	- ¼	- ¾	- 1

Bron: stand op basis van CEP 1997

* Lastenverlichting waarvan in het Regeerakkoord en Miljoenennota 1995 werd verwacht dat deze in 1995 zou worden gerealiseerd, maar die reeds in 1994 heeft plaatsgevonden.

** Inclusief spaarloon (¼ miljard), waarvan derving en compensatie in samenhang zijn beschouwd.

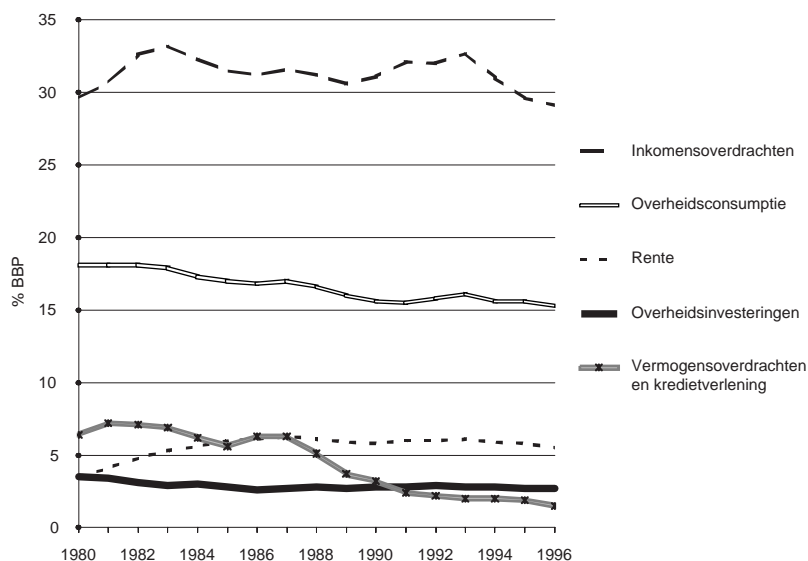
*** De ontwikkeling wordt beïnvloed door de verschuiving van de Motorrijtuigenbelasting (MRB)-hoofdsom naar de provinciale opcenten MRB van ¾ miljard (waarvan ½ miljard in 1996 en ¼ miljard in 1997).

2.3.2. Ontwikkeling collectieve uitgaven en collectieve lasten

Collectieve uitgaven

De collectieve uitgaven in Nederland zijn in de afgelopen jaren teruggelopen. Uit de samenstelling ervan (grafiek 2.6) blijkt dat de inkomensoverdrachten en de overheidsconsumptie (waaronder de ambtenarensalarissen) nog steeds de belangrijkste uitgavencategorieën vormen. De overheidsinvesteringen liggen op een redelijk constant – zij het bescheiden – niveau. Bij de inkomensoverdrachten zien we vanaf 1993 een dalende beweging.

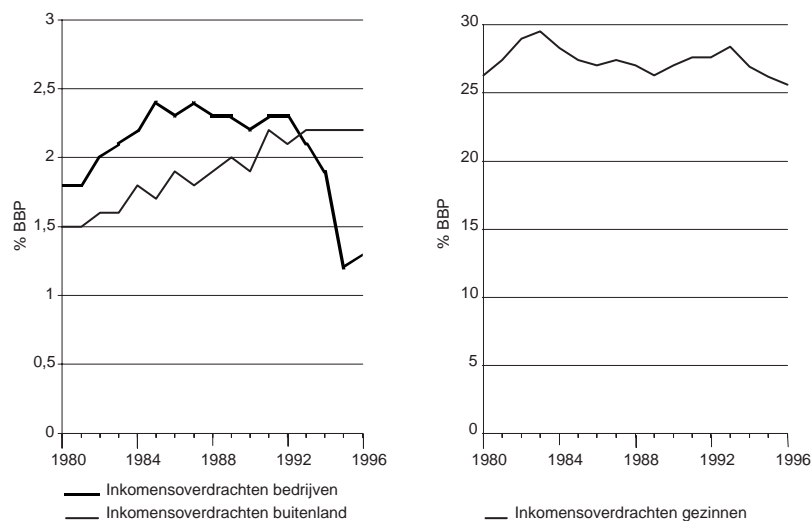
Grafiek 2.6: Collectieve uitgaven naar categorie (in % BBP)



Bron: Miljoenennota 1997

Wanneer de inkomstenoverdrachten verder worden uitgesplitst, is te zien dat het merendeel van de inkomstenoverdrachten naar gezinnen gaat (zie grafiek 2.7). De overdrachten aan bedrijven laten vanaf 1992 een dalende trend zien.

Grafiek 2.7: Inkomstenoverdrachten naar categorie (in % BBP)



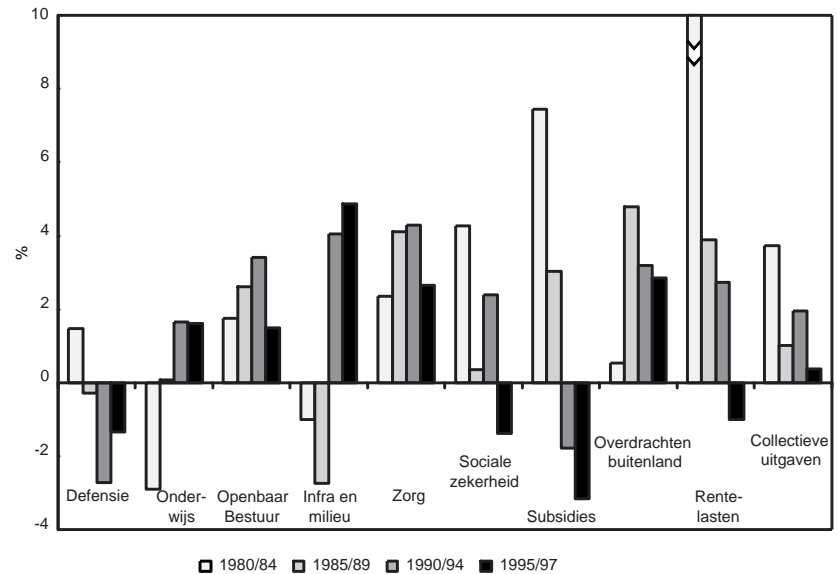
Bron: Miljoenennota 1997

Indien een verdere uitsplitsing naar 5-jaarsperiodes wordt gemaakt naar uitgavencategorieën, volgt het beeld in grafiek 2.8. Vergeleken met de periode 1980–1984 is de groei van de uitgaven aan rente, subsidies en sociale zekerheid enorm afgenomen. Bij de uitgaven aan onderwijs, infrastructuur en milieu is een stijging zichtbaar in de afgelopen periode. De volumegroei van de collectieve uitgaven tussen 1995 en 1998 bedraagt gemiddeld 0,5% per jaar¹. Omdat de sectorspecifieke prijzen minder stegen dan de pBBP, is er een ruilvoetwinst van gemiddeld 0,2% per jaar.

¹ Op basis van CEP 1997 (bijlage A9).

De reële collectieve uitgaven zijn in de periode 1995 – 1998 derhalve gestegen met gemiddeld 0,3% per jaar. In totaal zijn de reële uitgaven over deze periode met bijna 4 miljard gestegen.

Grafiek 2.8: Gemiddelde reële mutatie in de overheidsuitgaven (in %)

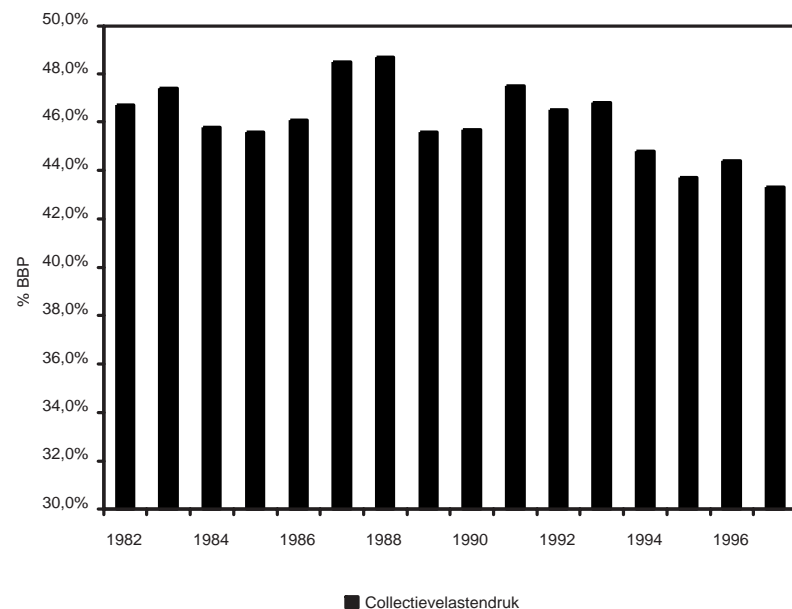


Bron: CEP 1997

Collectieve lasten

Naast een daling in de collectieve-uitgavenquote is de laatste jaren een daling van de collectieve lasten zichtbaar. Grafiek 2.9 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de macro collectievelastendruk.

Grafiek 2.9: Collectievelastendruk 1982–1997 (in % BBP)



Bron: CEP 1997

De collectievelastendruk bereikte aan het eind van de jaren zeventig een niveau van rond de 45%. Deze stijging is voor een groot deel veroorzaakt door een forse stijging van de premiedruk als gevolg van met name een stijging van de socialezekerheidsuitgaven voor werklozen en arbeidsongeschikten en het terugtrekken van rijksbijdragen. Tot begin jaren negentig is de CLD op een hoog niveau gebleven. Sinds 1993 is een daling van de collectievelastendruk tot een niveau van 43¼% in 1997 zichtbaar. Deze daling is mede een gevolg van herzieningen in de sociale zekerheid, die hebben bijgedragen aan lastenverlichting. Met deze daling van de collectieve lasten is vooral de druk op arbeid verlaagd. Desondanks is de lastendruk nog steeds hoog. Hierbinnen is er nog steeds een relatief zware druk op de factor arbeid.

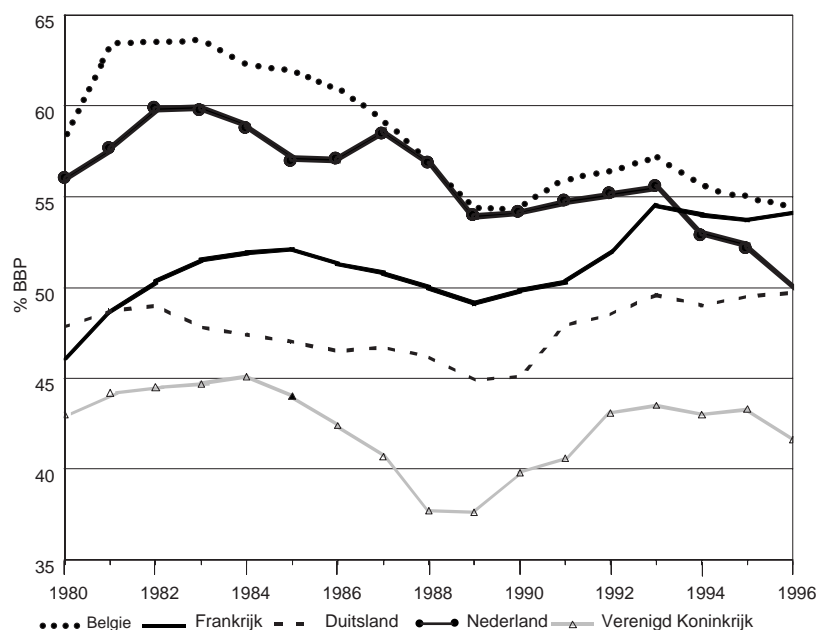
Voor de normering van de lastenontwikkeling is bij de start van de kabinetsperiode 1994–1998 overgestapt op de microlastenontwikkeling (MLO). De achtergrond van de overstap op de MLO is tweeledig. Enerzijds ontevredenheid met implicaties van de collectievelastendruk (CLD) als macro-norm, anderzijds is bij de nieuwe trendmatige begrotings-systematiek het hanteren van een CLD-norm als normering niet mogelijk, omdat endogene ontvangstenfluctuaties in deze systematiek buiten de normering dienen te blijven.

In § 5.6 wordt nader ingegaan op de microlastensystematiek.

2.3.3. Ontwikkeling collectieve uitgaven in internationaal perspectief

Een vergelijking van de ontwikkeling van de collectieve uitgaven met een aantal buurlanden geeft een goed beeld van de beheersing van de overheidsuitgaven. In de onderstaande grafieken staat de ontwikkeling van de collectieve uitgaven in Nederland en omringende landen¹. In grafiek 2.10 wordt het niveau van de collectieve uitgaven vergeleken.

Grafiek 2.10: Ontwikkeling collectieve uitgaven (in % BBP)



Bron: OESO Economic Outlook, No. 60

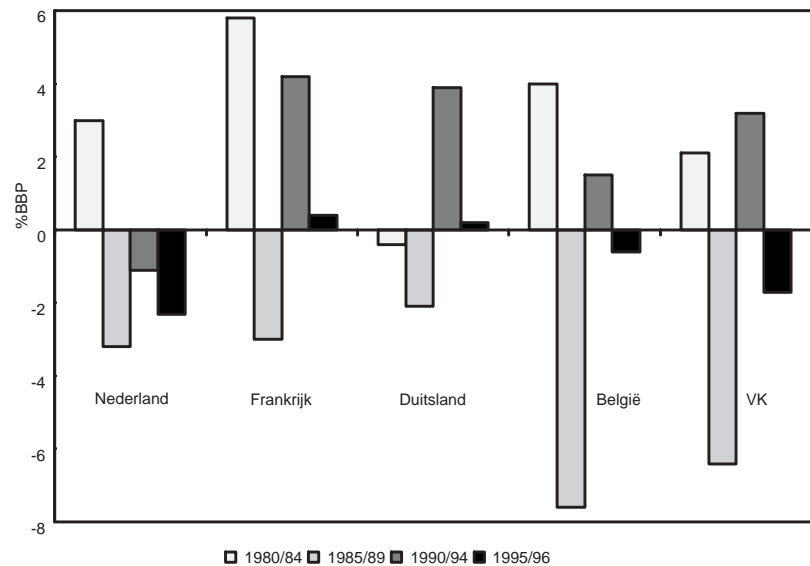
¹ Bron: OESO Economic Outlook, No. 60, December 1996.

In grafiek 2.10 is te zien dat de collectieve uitgaven in Nederland hoog waren vergeleken met onze buurlanden, maar sinds begin jaren tachtig geleidelijk zijn gedaald. In enkele andere landen is deze quote echter in de

laatste jaren gestegen. Per saldo is de uitgavenquote in Nederland ten opzichte van ons omringende landen op een vergelijkbaar niveau gekomen. De omvang van de collectieve sector buiten Europa blijft echter aanzienlijk kleiner (Verenigde Staten: 33% BBP; Japan: 37% BBP).

Door de uitsplitsing in blokken van 5 jaren (grafiek 2.11) is te zien dat de daling van de collectieve uitgaven in Nederland sinds 1985 een gelijkmatiger, maar ook structureler karakter heeft dan in andere Europese landen. In de periode 1990–1994 zijn de collectieve uitgaven in andere Europese landen gestegen, maar niet in Nederland. De reden hiervoor is mede dat de ons omringende landen sterker zijn getroffen door een zwakke conjunctuur.

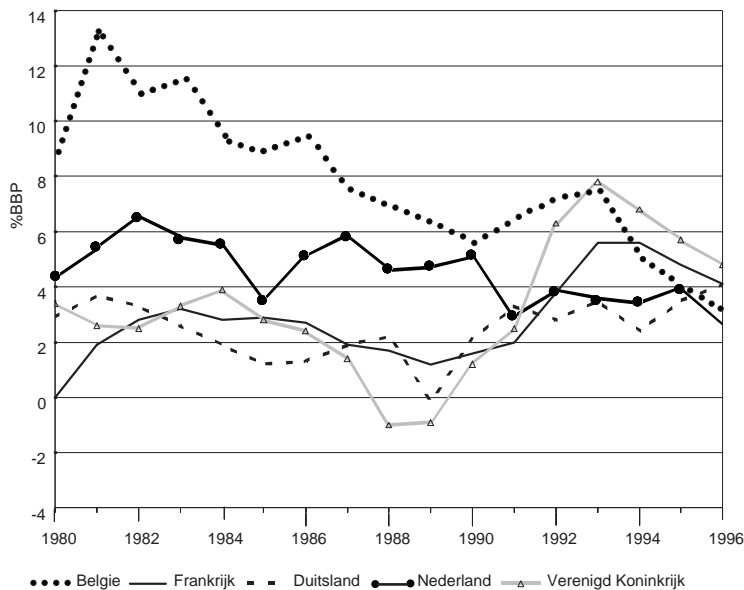
Grafiek 2.11: Mutaties collectieve uitgaven (in % BBP)



Bron: OESO Economic Outlook, No. 60

In grafiek 2.12 wordt de tekortontwikkeling vergeleken. De daling van de collectieve uitgaven gaat samen met een daling van het tekort.

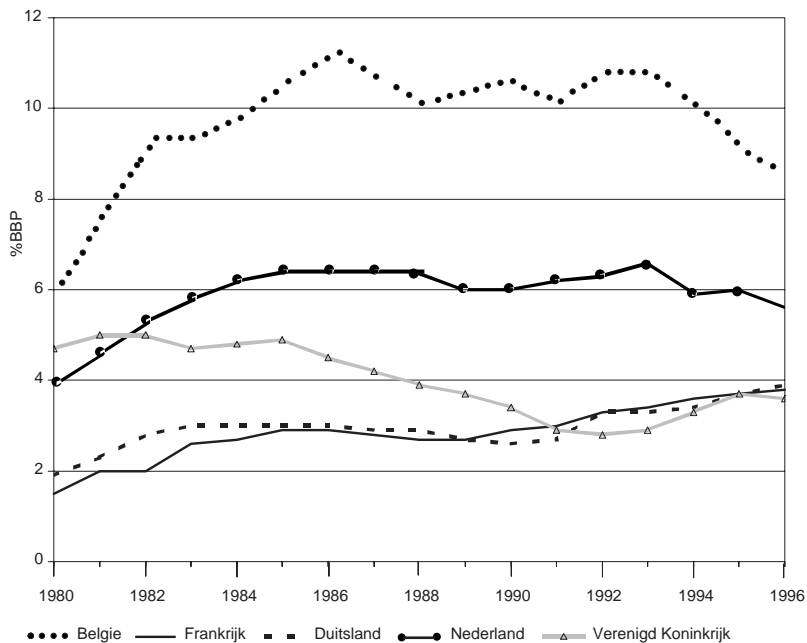
Grafiek 2.12: Ontwikkeling EMU-tekort (in % BBP)



Bron: OESO Economic Outlook, No. 60

Nederland heeft tot begin jaren negentig een gemiddeld hoger tekort gehad dan andere Europese landen (behalve België). Gevolg hiervan is dat de rentelasten voor Nederland relatief hoger zijn dan voor de meeste ons omringende landen, zoals in grafiek 2.13 wordt geïllustreerd.

Grafiek 2.13: Ontwikkeling rentelasten (in % BBP)



Bron: OESO Economic Outlook, No. 60

Uit de gepresenteerde grafieken blijkt dat de beheersing van de overheidsfinanciën ertoe heeft bijgedragen dat Nederland is opgeschoven in de richting van een middenpositie in Europa. Er is echter geen reden tot

zelfgenoegzaamheid. De gunstige ontwikkeling van de overheidsfinanciën moet vooral worden beoordeeld tegen de achtergrond van een relatief slechte uitgangspositie ten opzichte van veel landen om ons heen. Nederland is er in geslaagd deze achterstand weg te werken, hetgeen echter nog niet betekent dat de gezondmaking van de collectieve sector momenteel is voltooid.

2.4. De derde fase van de EMU en het stabiliteits- en groeipact

2.4.1. De Economische en Monetaire Unie

De afgelopen decennia heeft de economische integratie van Europa geleidelijk vorm gekregen.

Monetaire integratie en economische integratie gaan hand in hand. Daartoe zijn een vijftal criteria opgesteld op basis waarvan de mate van convergentie wordt beoordeeld. Deze convergentiecriteria vereisen – naast een stabiele wisselkoers, convergentie van de lange rente en de inflatie – een EMU-tekort onder de 3% BBP én een overheidsschuld onder de 60% BBP of een bevredigende daling van de schuld in de richting van de 60% BBP (zie box 2.2). In het negende rapport is de 3%-grens voor het overheidstekort reeds als cruciale randvoorwaarde voor het beleid geïdentificeerd.

Box 2.2: De buitensporige-tekortenprocedure

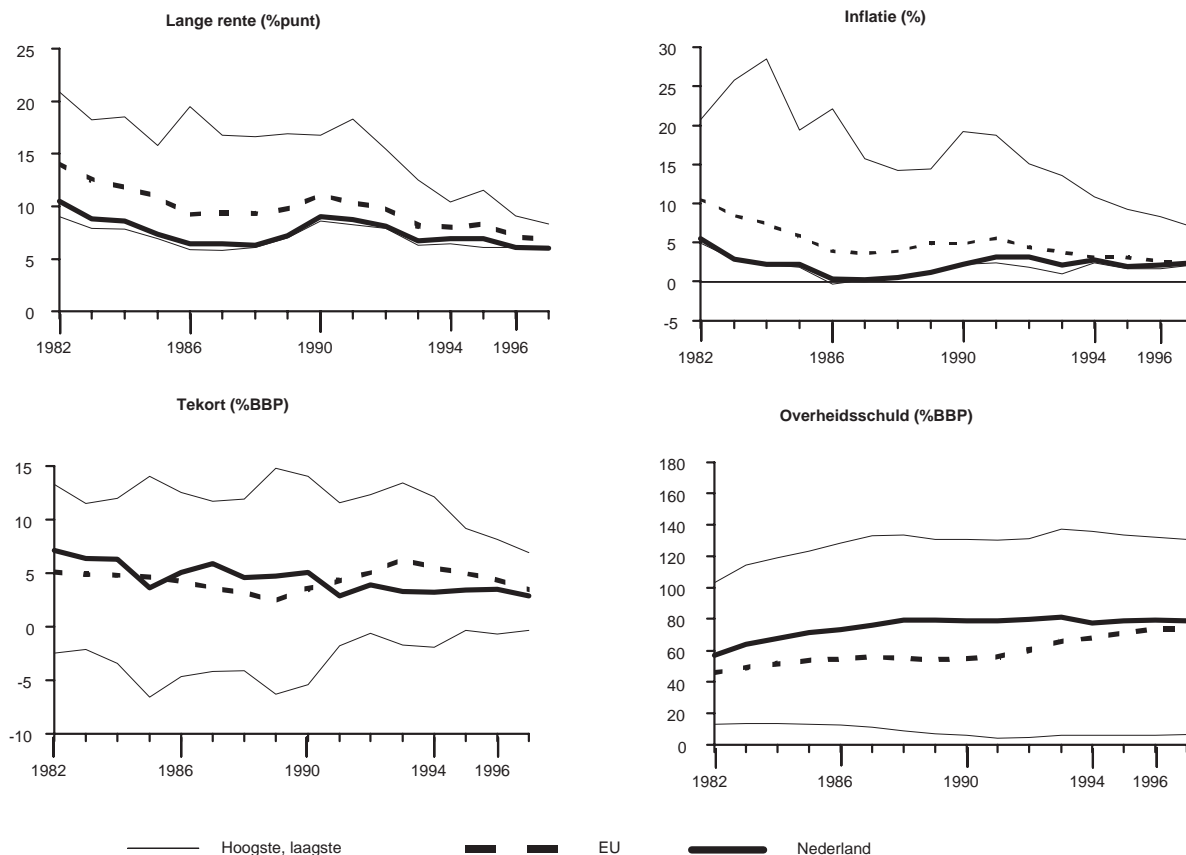
Het Verdrag van Maastricht voorziet in deze procedure om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te beoordelen. Er is sprake van een buitensporig tekort indien:

- het feitelijke of voorziene vorderingstekort van de overheid hoger is dan 3% BBP, tenzij de tekortquote aanzienlijk en voortdurend afneemt en de 3% BBP benadert, of tenzij de overschrijding van uitzonderlijke en tijdelijk aard is en de tekortquote in de buurt van de 3% BBP blijft;
- de overheidsschuld hoger is dan 60% BBP, tenzij de schuldquote in voldoende mate afneemt en de 60% BBP in een bevredigend tempo nadert.

Door de opstelling van convergentieprogramma's geven de lidstaten aan op welke wijze zij aan de doelstellingen voor convergentie zullen voldoen. In oktober 1994 heeft Nederland een EMU-convergentieprogramma voor de periode 1995–1998 gepresenteerd. In december 1996 is een actualisatie naar de Europese Commissie gezonden. Voor 1998 waren hierin twee scenario's uitgewerkt. In het gunstige (2¾% groei) scenario was afhankelijk van de aanwending van de ruimte voor tekortreductie dan wel lastenverlichting een EMU-tekort van 1½% dan wel 2¼% BBP te verwachten. Zoals uit tabel 2.2 blijkt, ligt het Nederlandse tekort vanaf 1996 onder de 3%-grens terwijl de schuldquote vanaf 1995 een gestage daling laat zien. De meeste andere lidstaten zullen medio 1997 actualisaties van hun programma's aan de Commissie voorleggen. Op basis van deze programma's en tussentijdse rapportages is het mogelijk de mate van convergentie tussen de lidstaten vast te stellen. Op de Ecofin van 12 mei 1997 heeft de Raad van Ministers besloten tot intrekking van de veroordeling van Nederland in het kader van de buitensporige-tekortenprocedure.

Uit grafiek 2.14 blijkt dat er op het gebied van de rente en inflatie een duidelijke convergentie is opgetreden in de afgelopen jaren. Het voldoen aan de criteria voor tekort en schuld blijkt problematischer.

Grafiek 2.14: Convergentie in de EU



Bron: Europese Commissie, CEP 1997

Beoordeling van de ontwikkeling van tekort en schuld met het oog op de toetreding tot de derde fase van de muntunie vindt plaats in het voorjaar van 1998 op basis van de realisatiecijfers over 1997. Ook voor de jaren daarna stelt de EMU randvoorwaarden aan de stabiliteit van het financieel-economisch beleid. In het kader van het stabiliteits- en groeipact, dat in december 1996 op de Europese Top in Dublin is aanvaard, hebben de lidstaten afspraken gemaakt over de versterking van de budgettaire discipline in de derde fase van de EMU.

2.4.2. Het stabiliteits- en groeipact

Voortbouwend op het Verdrag van Maastricht is vastgesteld dat ook binnen de derde fase van de EMU de tekorten binnen het tekortplafond van 3% dienen te blijven. Slechts onder zeer uitzonderlijke omstandigheden zal een overschrijding van deze referentiewaarde worden toegestaan, onder andere wanneer zich een negatieve reële groei van ten minste 2% voordoet. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft zich in Nederland een dergelijke teruggang van de economische groei nog nooit voorgedaan. Het realiseren van een financieringssaldo van «vrijwel in evenwicht dan wel een overschot» zal het leidend principe van het begrotingsbeleid worden.

Het Verdrag van Maastricht verplicht lidstaten die deelnemen aan de muntunie buitensporige tekorten te vermijden. Lidstaten die zich niet houden aan deze verplichting zullen worden geconfronteerd met sancties. In het stabiliteits- en groeipact zijn de Verdragsbepalingen terzake nader

uitgewerkt. De verordeningen van het stabiliteits- en groeipact zijn juridisch bindend en rechtstreeks van toepassing in elke lidstaat.

Het stabiliteits- en groeipact kent een tweeledige doelstelling: het voorkomen én corrigeren van buitensporige tekorten. Hiertoe zullen twee bestaande verdragsprocedures, te weten de multilaterale toezichtprocedure (artikel 103) en de buitensporige-tekortenprocedure (artikel 104C), nader worden uitgewerkt. Het pact zelf wordt gevormd door twee Raadsverordeningen en een Resolutie van de Europese Raad. In de Resolutie van de Europese Raad wordt de politieke verbintenis van de Commissie, de Raad en de lidstaten tot een strikte en tijdige toepassing van het pact neergelegd.

De multilaterale toezichtprocedure

De uitwerking van de multilaterale toezichtprocedure staat in het teken van het voorkomen van buitensporige tekorten. In de conclusies van de Europese Raad zijn hiertoe de volgende elementen opgenomen.

Elke lidstaat gaat de verbintenis aan op middellange termijn te streven naar een begrotingssituatie die *vrijwel in evenwicht is dan wel een overschot vertoont*. Dit stelt een lidstaat in staat de automatische stabilisatoren hun werk te laten doen gedurende de gehele conjunctuercyclus zonder dat de referentiewaarde van de 3% voor het overheidstekort wordt overschreden.

Lidstaten *zonder* derogatie¹ zijn verplicht tot het indienen van stabiliteitsprogramma's waarin zij hun begrotingsdoelstelling op middellange termijn presenteren die voldoet aan de beschrijving «vrijwel in evenwicht of in overschot», tezamen met het aanpassingstraject voor het bereiken van de overheidsoverschot- of overheidstekortquote en het verwachte traject voor de overheidsschuldquote; stabiliteitsprogramma's dienen voorts te bevatten:

- de belangrijkste hypothesen inzake de economische ontwikkelingen;
- een analyse van de gevoeligheidsgraad van de tekort- en schuld-situatie;
- een toelichting van de ter verwezenlijking van de doelstelling ondernomen stappen.

Lidstaten *met* een derogatie zijn verplicht tot het indienen van convergentieprogramma's. De stabiliteits- en convergentieprogramma's zijn meerjarenprogramma's.

De lidstaten maken deze openbaar en presenteren ieder jaar een actualisatie. De Commissie en de Raad zullen de stabiliteits- en convergentieprogramma's bestuderen en de begrotingssituaties van de lidstaten toetsen aan hun doelstellingen en aanpassingstrajecten voor de middellange termijn met het oog op vroegtijdige signalering van enige significante verslechtering die tot een buitensporig tekort zou kunnen leiden. In dergelijke gevallen zal de Raad aanbevelingen tot de betrokken lidstaat richten (ex artikel 103, lid 4) om budgettaire aanpassingsmaatregelen te nemen.

De buitensporige-tekortenprocedure

De buitensporige-tekortenprocedure is gericht op het voortvarend corrigeren van buitensporige tekorten indien zij zich voordoen. Als afschrikmiddel levert de procedure ook een bijdrage aan het voorkomen

¹ Lidstaten zonder derogatie zijn de landen die deelnemen aan de monetaire unie. Lidstaten met derogatie nemen (vooralsnog) niet deel aan de monetaire unie.

van buitensporige tekorten. De sanctieregeling van het stabiliteits- en groeipact staat in box 2.3.

Box 2.3: De sanctieregeling van het stabiliteits- en groeipact

- * Landen die hun EMU-tekort laten oplopen tot meer dan 3% BBP en geen beroep kunnen doen op uitzonderlijke omstandigheden, zoals hieronder gedefinieerd, worden als regel met sancties gestraft.
- * Landen die in overtreding zijn, moeten een niet-rentedragend bedrag deponeren bij een nader te bepalen instantie (Europese Centrale Bank, Commissie of Europese Investeringsbank). Het te deponeren bedrag zal bestaan uit een vast bestanddeel gelijk aan 0,2% BBP en een variabel bestanddeel gelijk aan een tiende van het cijfer waarmee het tekort de referentiewaarde van 3% BBP overschrijdt. Voor het gedeponeerde bedrag geldt een maximum per jaar van 0,5% BBP.
- * Is er een jaar later nog sprake van een buitensporig tekort, dan moet bovenop het eerder gestorte deposito een niet-rentedragend bedrag worden gedeponeerde. Het te deponeren bedrag bestaat nu slechts uit een variabel bestanddeel van een tiende van het cijfer waarmee het tekort de 3% overschrijdt. Het maximum bedraagt 0,5% BBP.
- * Indien na twee jaar nog steeds sprake is van een buitensporig tekort wordt het te deponeren bedrag uit het eerste jaar omgezet in een boete. Het land is het geld kwijt. De boete wordt verdeeld onder de Euro-landen zonder buitensporig tekort. Het land zelf moet opnieuw een bedrag deponeren.
- * Deze procedure herhaalt zich voor de volgende jaren.

Definitie van «uitzonderlijk»

Een overheidstekort dat de referentiewaarde van 3% BBP overschrijdt, wordt als uitzonderlijk aangemerkt indien het toe te schrijven is aan een ongewone gebeurtenis die buiten de macht van de betrokken lidstaat valt en een aanzienlijk effect heeft op de financiële positie van de overheid, of indien het te wijten is aan een ernstige economische neergang.

De Commissie zal in de regel een overschrijding van de referentiewaarde als gevolg van een economische neergang alleen als uitzonderlijk aanmerken wanneer de daling van het reële BBP op jaarbasis ten minste 2% bedraagt. De Raad kan besluiten dat een daling van het reële BBP van minder dan 2% op jaarbasis niettemin als uitzonderlijk is aan te merken op grond van verder bewijsmateriaal, in het bijzonder met betrekking tot het abrupte karakter van de neergang of het gecumuleerde productieverlies in vergelijking met vroegere trends. In de resolutie zullen de lidstaten zich ertoe verplichten geen beroep op deze bepaling te doen, tenzij zij een ernstige recessie doormaken. Bij de beoordeling of de economische recessie ernstig is nemen de lidstaten in de regel een daling van het reële BBP op jaarbasis van tenminste 0,75% als referentiepunt.

Conclusie

Het stabiliteits- en groeipact zal een leidraad moeten worden voor het Nederlandse begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode. Vóór 1 maart 1999 zal de regering een stabiliteitsprogramma moeten indienen, waarin duidelijk wordt gemaakt hoe en op welke termijn een middellange-termijn begrotingsdoelstelling van «vrijwel in evenwicht dan wel een overschot» wordt bereikt. Te allen tijde moet immers worden voorkomen dat het EMU-tekort de referentiewaarde van 3% BBP zal overschrijden, hetgeen in het uiterste geval tot financiële sancties kan leiden en mogelijk een opwaarts effect kan hebben op de risicopremie in de rente die de overheid op haar schuld betaalt. In hoofdstuk 4 zal worden ingegaan wat «vrijwel in evenwicht dan wel een overschot» betekent voor de doelstelling van het financieringssaldo op middellange termijn. De ervaringen uit het verleden laten zien dat de kans dat Nederland een beroep zou kunnen doen op uitzonderlijke omstandigheden naar alle waarschijnlijkheid zeer gering, zo niet nihil, zal zijn.

HOOFDSTUK 3. EEN HOUDBAAR FINANCIERINGSSALDO OP LANGERE TERMIJN

3.1. Inleiding

Het financieel-economische beleid is gericht op versterking van het concurrentievermogen van de economie en vermindering van inactiviteit. Bevordering van de werkgelegenheid, economische groei en stabiliteit, alsmede gezonde overheidsfinanciën vormen kernpunten van dit beleid.

Binnen de overheidsfinanciën staat de brede afweging tussen tekortreductie, lastenverlichting en uitgavenontwikkeling centraal. De gunstige ontwikkeling van tekort en schuld, lasten en uitgaven in de afgelopen jaren, neemt niet weg dat de uitgangsniveaus van deze variabelen – ook in internationaal perspectief – te hoog zijn om deze als evenwichtig te kunnen kwalificeren. De ambities op deze terreinen blijven daarom de komende jaren groot.

Zoals aangeven in hoofdstuk 2 ligt de overheidsschuld nog steeds op een hoog niveau; ruim boven de 60%-referentiewaarde uit het Verdrag van Maastricht. Onder meer het nog te hoge niveau van de collectieve lastendruk vormt een belemmering voor een hogere participatiegraad, terwijl juist de hoge inactiviteit in ons land er internationaal uitspringt. De samenstelling van de collectieve uitgaven kan worden verbeterd in de richting van meer aandacht voor versterking van de economische structuur. Verhoging van de participatie en versterking van de economische structuur dragen bij aan de groei van de economie en daarmee aan verbreding van het draagvlak en vermindering van het beroep op collectieve arrangementen. Belangrijke structurele vraagstukken die zich voorts aandienen zijn de vergrijzing, die tot kostenstijgingen leidt bij de oudedagsvoorziening en de zorg, en de geleidelijke terugloop van de aardgasvoorraden.

De komende kabinetsperiode zullen substantiële maatregelen moeten worden genomen om tot een goede samenstelling en omvang van de overheidsfinanciën te komen. Het gaat hierbij om het beheersen van de collectieve uitgaven, het verlagen van collectievelastendruk, en het beperken van het tekort en daarmee de overheidsschuld. Het streven naar een substantiële verlichting van de lasten op microniveau dient aan te sluiten bij een houdbaar niveau voor het financieringssaldo en de overheidsschuld.

3.2. Het financieringssaldo op termijn

Uit een evenwichtig niveau van de collectieve uitgaven en de collectieve lasten volgt een evenwichtig niveau voor het financieringssaldo. Naar de mening van de Studiegroep staan bij de bepaling van een houdbaar financieringssaldo op termijn de volgende overwegingen centraal:

I. Vrije werking van automatische stabilisatoren

De overheid moet een stabiel economisch en budgettair beleid kunnen voeren. Er moet derhalve voldoende ruimte worden gecreëerd om met name tegenvallers aan de inkomstenkant als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen op te vangen. Dit betekent dat automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant vrijelijk moeten kunnen werken rond een trendmatig bepaald financieringssaldo.

Na het bereiken van een structureel wenselijk financieringssaldo, zijn dan fluctuaties in dit saldo als gevolg van jaarlijkse verschillen in economische groei mogelijk, zonder dat direct ingrijpen noodzakelijk is omdat tegen budgettaire randvoorwaarden wordt aangelopen (bijvoorbeeld EMU-plafond). Gegeven behoedzame uitgangspunten dient

rekening te worden gehouden met een fluctuatiemarge van meer dan 2% BBP. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

II. «Vrijwel in evenwicht dan wel een overschot»

Een stabiel budgettair beleid is niet alleen voor de nationale economie van belang, maar ook voor een succesvolle Economische en Monetaire Unie. In aansluiting op de besluiten van de Europese Top in Dublin dienen lidstaten te streven naar een begroting die «vrijwel in evenwicht is, dan wel een overschot vertoont». Een dergelijk financieringssaldo dient te waarborgen dat ook bij een tegenvallende conjunctuur het tekort binnen het EMU-plafond van 3% blijft. Naar verwachting zal Nederland nooit een beroep kunnen doen op «exceptionele omstandigheden» waarbij overschrijdingen boven een EMU-tekort van 3% tijdelijk worden toegestaan (zie § 2.4), aangezien een krimp van de economie die aan die kwalificatie voldoet (meer dan 2% krimp) voor Nederland zeer zeldzaam is. Ook een krimp van de economie tussen de ¾% en 2%, waarbij conform het stabiliteits- en groeipact een aparte afweging zou worden gemaakt, zou voor Nederland zeer uitzonderlijk zijn.

III. Opvangen van vergrijzingsuitgaven

Door reductie van het tekort en daarmee de schuldquote kunnen belangrijke besparingen in de rentelasten worden gecreëerd voor het opvangen van in de toekomst oplopende vergrijzingsuitgaven. Analyses die het huidige voorzieningenniveau laten meegroeien met de economie laten zien dat in de periode vóórdat de vergrijzingsuitgaven beginnen te stijgen (tot 2020) een periode van begrotingsevenwicht of -overschotten wenselijk is. Aldus wordt een reserve opgebouwd ten behoeve van deze periode van hoge vergrijzingslasten. In § 3.3 en volgende wordt de vergrijzing apart besproken.

IV. Vermindering van rentelasten

Ook los van de toekomstige oploop van de (vergrijzings)lasten is een voortgaande verlaging van de rente-uitgaven gewenst om de huidige verdringing van andere overheidsuitgaven te reduceren.

Hoe geïnduceerde rentelasten de overige overheidsuitgaven kunnen verdringen blijkt uit het volgende voorbeeld: Een trendmatig tekort van 3% BBP in plaats van 2%, bij een nominale groei van 5%, leidt op lange termijn tot een staatsschuld van 60% BBP in plaats van 40%. Deze extra staatsschuld van 20% BBP leidt – bij een kapitaalmarktrente van 6% – tot een stijging van de structurele rentelasten met 1,2% BBP. De additionele ruimte van het hogere tekort wordt op termijn ceteris paribus dus meer dan volledig opgesoupeerd door de additionele rentelasten.

V. Bestuurlijke eenvoud en rust

Bestuurlijke overwegingen pleiten voor een doelstelling voor het financieringssaldo die eenvoudig en helder is. Begrotingsevenwicht – een sluitend huishoudboekje – voldoet aan deze voorwaarde. Wat dit betreft kunnen belangrijke lessen uit het verleden worden getrokken. De ervaringen met het structurele begrotingsbeleid in de jaren zeventig wijzen uit dat de bestuurlijke vrijheidsgraden die een tekortdoelstelling biedt, beperkt moeten worden gehouden. Het feitelijk tekortbeleid in de jaren tachtig en negentig bood meer duidelijkheid, zij het dat de nadrukkelijke focus op het tekortijdpad leidde tot veelvuldige aanpassingen, die bovendien procyclisch van aard waren, en het zoeken naar ontwijkingsmogelijkheden.

VI. Geen economische noodzaak voor tekort

Economisch gezien bestaat er zeker in de context van een evenwichtig niveau en samenstelling van de collectieve lasten en uitgaven geen rechtvaardiging voor het aanhouden van een tekort. Ook het aanhouden van een tekort in verband met investeringsuitgaven verdient geen aanbeveling¹. Een aparte normering voor investeringsuitgaven zou tot afbakeningsproblemen en aantasting van de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën kunnen leiden. Ook bij de bepaling van de EMU-criteria is een dergelijke normering, en de noodzaak tot het aanhouden van een tekort uit dien hoofde, verworpen. Lange tijd is aan het aanhouden van een tekort een sturende invloed van de overheid ontleend. Gegeven het hoge niveau van collectieve uitgaven en lasten is er de laatste twee decennia meer aandacht gekomen voor het niveau en de samenstelling van deze variabelen. Daarnaast is het accent in het overheidsbeleid verschoven naar het beïnvloeden van de aanbodzijde van de economie.

Andere overwegingen die een rol spelen bij de formulering van de tekortdoelstelling voor de langere termijn zijn het creëren van ruimte voor het doorvoeren van lastenverlichting (ook vanwege concurrentie in Europees perspectief), en het maken van ruimte voor investeringsuitgaven. De noodzaak om investeringsuitgaven te verhogen vloeit voort uit bestaande knelpunten op het gebied van milieu, infrastructuur en de economische structuur. Gegeven de noodzaak het niveau van collectieve uitgaven te beperken, is een verschuiving in de samenstelling van de collectieve uitgaven van consumptieve naar investeringsuitgaven gewenst om genoemde intensiveringen te kunnen realiseren. Hierboven is aangegeven dat schuldreductie leidt tot vrijvallende rentelasten (zie punt IV) en aldus een belangrijke bijdrage kan leveren aan het creëren van ruimte voor uitgavenprioriteiten. Een ambitieuze schuldreductie schept ruimte voor het opvangen van toekomstige vergrijzingsuitgaven (zie punt III), en biedt daarnaast mogelijkheden om de verdien capaciteit van de economie als geheel te vergroten door een deel van de uitgespaarde rentelasten in te zetten voor investeringsuitgaven. Voorkomen moet worden dat vrijvallende rentebaten uit schuldreductie weglopen in andere uitgaven in de lopende sfeer.

Naast het maken van ruimte voor investeringen en lastenverlichting moet op termijn bovendien rekening worden gehouden met het teruglopen van de aardgasbaten die momenteel ruim 1% BBP bedragen. Recente inzichten laten zien dat de aardgasreserves rond 2030 nagenoeg uitgeput zullen zijn. Voor die datum zal de bijdrage van aardgasopbrengsten aan de overheidsbegroting al gaan dalen. Oorzaken hiervoor zijn met name de liberalisatie van de gasmarkt (en de daarmee verbonden daling van de winsten op verkoop van aardgas), alsmede het wegvallen van een deel van aardgasexport na 2020.

Binnen de context van een evenwichtig niveau en samenstelling van collectieve lasten en collectieve uitgaven en op basis van dit samenghangend geheel van overwegingen, adviseert de Studiegroep op termijn begrotingsevenwicht als tekortdoelstelling te nemen. Een dergelijke doelstelling maakt binnen het trendmatige begrotingsbeleid een vrije werking van automatische stabilisatoren mogelijk. Bovendien draagt een dergelijke daling van het financieringssaldo bij tot een forse beperking van de rentelasten (in % BBP). Begrotingsevenwicht biedt voldoende waarborgen dat een EMU-tekortniveau van 3% niet zal worden bereikt bij een tegenvallende economische ontwikkeling (zie ook § 4.3). Te zijner tijd

¹ Onlangs heeft de Minister van Financiën de Tweede Kamer geïnformeerd over de mogelijkheden om via het gebruik van een kosten-batenbenadering bij rijksdiensten die veel investeren de afweging tussen consumeren en investeren te verbeteren. Aanpassing van de tekortnormering om zo deze afweging te verbeteren is daarbij afgewezen. Zie brief van de Minister van Financiën de dato 3 maart 1997 «Van uitgaven naar kosten», Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 257, nr. 1.

kan worden gezien of – op weg naar toenemende demografische effecten – een tijdelijk overschot noodzakelijk kan zijn.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze demografische effecten (vergrijzing) op de overheidsfinanciën, en op de vorming van een AOW-spaarfonds.

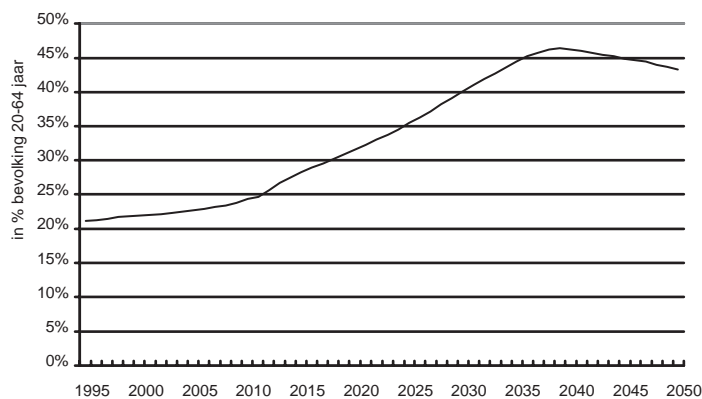
3.3. Vergrijzing

De komende decennia zal de leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking sterk wijzigen. De «babyboom»generatie van na de Tweede Wereldoorlog bereikt vanaf 2010 de pensioengerechtigde leeftijd. Doordat de bevolkingsgroei sinds het midden van de jaren zestig is afgezwakt, en doordat de gemiddelde leeftijd van overlijden geleidelijk is opgelopen, vergrijsst de bevolking. Gegeven de collectieve regelingen die voor ouderen zijn getroffen, heeft deze groei van het aantal ouderen een opwaarts effect op de collectieve uitgaven.

3.3.1. Bevolkingsprognose

Op basis van de meest recente CBS-bevolkingsprognose¹ toont grafiek 3.1 de wijziging van de leeftijdsopbouw van de bevolking, toegespitst op het vraagstuk van de vergrijzing. De grijze druk is de verhouding tussen het aantal 65-plussers en de (potentiële) beroepsbevolking (alle ingezetenen tussen 20 en 64 jaar). Door te rekenen met de potentiële beroepsbevolking wordt rekening gehouden met het potentiële financieringsdraagvlak voor de kosten van de vergrijzing.

Grafiek 3.1: Ontwikkeling van de grijze druk (in % bevolking 20–64 jaar)



Bron: CBS Bevolkingsprognose 1996

De grijze druk loopt in de bevolkingsprognose op van 21% in 1997 tot 24% in 2010. Daarna begint een sterke stijging tot een top van rond 46% in 2040. In aantallen verdubbelt het aantal 65-plussers van ruim 2 miljoen in 1997 tot ruim 4 miljoen in 2040. De versnelde oploop van de vergrijzing in de periode 2010–2040 wordt veroorzaakt door de na-oorlogse geboortegolf. Na 2040 zal de grijze druk dan ook geleidelijk afnemen totdat het pad bereikt is waarlangs de «trendmatige» vergrijzing verloopt.

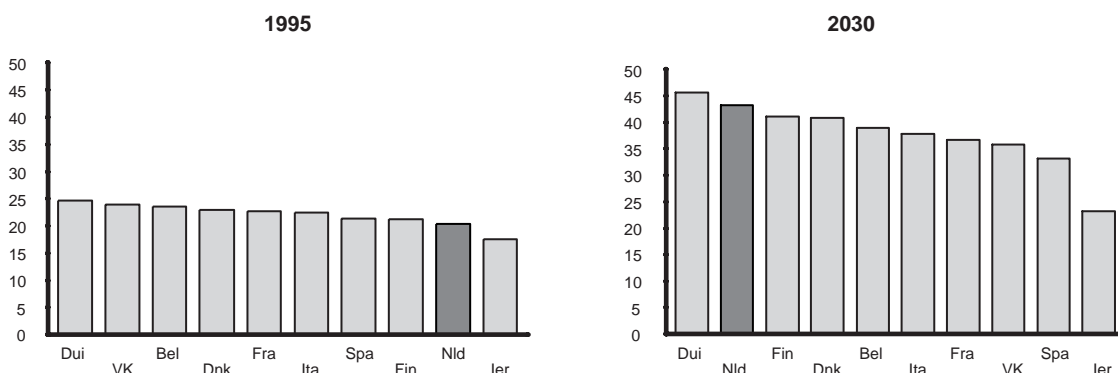
Deze vergrijzing doet zich niet alleen in Nederland voor, maar speelt in de gehele westerse wereld. Uit internationale vergelijking blijkt dat de verhouding 20-jarigen/65-jarigen nu nog relatief gunstig is, maar tot 2030 in Nederland de sterkste groei zal vertonen². Nederland zal daarmee één van de landen met de hoogste grijze druk worden. Dit wordt geïllustreerd

¹ CBS, Resultaten bevolkingsprognose 1996–2050, 1996.

² Zie Miljoenennota 1997, blz. 25 e.v.

in grafiek 3.2. Voor Nederland geldt hierbij ten voordele dat de aanvullende pensioenen in de collectieve sector (evenals overwegend in de marktsector) zijn gebaseerd op kapitaaldekking.

Grafiek 3.2: Ontwikkeling van de grijze druk in internationaal perspectief (aantal 65-plussers ten opzichte van 20- tot 65-jarigen 1995-2030; in %)

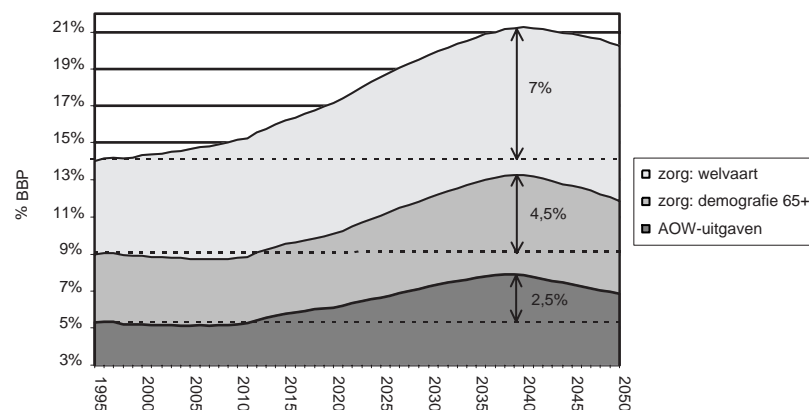


Bron: OESO, Miljoenennota 1997

3.3.2. De kosten van de vergrijzing

Gegeven de collectieve regelingen die voor ouderen zijn getroffen, heeft de groei van het aantal ouderen een opwaarts effect op de collectieve uitgaven, vooral de uitgaven voor AOW en zorg. Grafiek 3.3 brengt enkele scenario's voor deze uitgavenontwikkeling in beeld, waarbij is uitgegaan van de huidige arrangements.

Grafiek 3.3: AOW-uitgaven en zorguitgaven in (in % BBP)



Bron: Ministerie van Financiën

Voor de AOW-uitgaven, die in 1998 ruim 5% BBP bedragen, moet uitgaande van een koppeling van de AOW-uitkeringen aan de contractloonstijging, worden gerekend met een stijging met ruim 2½% BBP tot 2040¹.

De kostenontwikkeling in de zorg ligt genuanceerder. Er lijken in de zorg meer mogelijkheden te zijn om specifiek beleid te voeren in de komende jaren. Hierbij kan worden gedacht aan substitutie tussen bepaalde zorgvormen, dan wel substitutie in de financiering van de zorg (een versterking van het accent op particuliere arrangements). De toename van de totale zorguitgaven, die momenteel bijna 9% BBP bedragen, is

¹ Verondersteld is een gemiddelde nominale BBP-groei van circa 4½% (2½% nominaal, 2% reëel) en een toename van de arbeidsparticipatie met circa 10%-punten tot en met 2050.

bijzonder gevoelig voor de veronderstellingen die worden gemaakt over het verwachte consumptiepatroon van zorg in de toekomst. Uitgaande van de huidige zorgconsumptie kan op basis van louter de vergrijzing een stijging van de zorguitgaven worden verwacht met bijna 2% BBP tot 2040 (demografievariant in grafiek 3.3). Indien echter wordt verondersteld dat de zorguitgaven per persoon meegroeien met de welvaart (zoals zich dat grosso modo ook in de achter ons liggende jaren heeft voorgedaan), en daarbovenop de demografische component wordt berekend, laten de zorguitgaven een stijging zien met bijna 4½% BBP (welvaartsvariant in de grafiek 3.3). De totale vergrijzingsproblematiek voor AOW- en zorguitgaven zou hiermee tot 2040 kunnen oplopen met 4½ à 7% BBP.

3.3.3. Financiering van de kosten van de vergrijzing

De omvang van de vergrijzingsproblematiek doet de vraag opkomen welke beleidsmaatregelen mogelijk zijn om deze stijgende kosten het hoofd te bieden. Globaal gezien zijn er drie elkaar aanvullende beleidsrichtingen noodzakelijk om de kosten op te vangen.

Voor het opbouwen van deze financiële ruimte kan allereerst worden bezien of *bestaande arrangementen* kunnen worden heroverwogen. Daarnaast kan het *vergroten van de participatie* bijdragen aan verbreding van de grondslag en vermindering van de andere socialezekerheidsuitgaven. Een derde mogelijkheid is het financieringssaldo van de collectieve sector te verbeteren, zodat de op ons afkomende kosten kunnen worden opgevangen. Door *verlaging van de overheidsschuld* kunnen middelen die nu noodzakelijk zijn ter dekking van rentelasten, op termijn worden aangewend voor de vergrijzingsuitgaven. Vergroting van de participatie (tweede optie) kan bijdragen aan verbetering van het financieringssaldo.

Door tijdig in te spelen op de ontwikkelingen kan worden voorkomen dat majeure maatregelen noodzakelijk worden op het moment dat de vergrijzingsuitgaven in de toekomst gaan stijgen. Dit geldt zowel voor verhoging van de participatie als voor reductie van de schuld, waarbij zij aangetekend dat deze ontwikkelingen elkaar kunnen versterken. Een dergelijk beleid zou een voortzetting en versterking zijn van het beleid van de afgelopen jaren.

In de Miljoenennota 1996 is reeds aangegeven dat schuldreductie en verhoging van de participatie twee belangrijke factoren zijn, die de houdbaarheid van de collectieve financiën op langere termijn in gunstige zin beïnvloeden¹. In het CEP 1997 heeft het CPB analyses gepresenteerd over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Met zogenaamde generatierekeningen is bestudeerd onder welke voorwaarden op basis van het huidige relatieve niveau van voorzieningen het financiële beleid van de overheid «houdbaar» is. In een houdbaar scenario wordt voorkomen dat de schuld door stijgende financieringsstekorten (als gevolg van vergrijzing) onbeheersbaar wordt. Verhoging van de arbeidsparticipatie is ook in deze analyses sterk van invloed op de mogelijkheden om het vorderingensaldo van de overheid te verbeteren. Hieronder wordt nader op deze analyses ingegaan.

De stijging van de collectieve uitgaven ten gevolge van de vergrijzing moet – gegeven het omslagstelsel in de financiering van de collectieve uitgaven – voor een belangrijk deel worden opgebracht door de op dat moment actieve beroepsbevolking². Toekomstige generaties moeten dus de kosten opbrengen van de vergrijzing van de huidige generaties. Vanwege de thans reeds bekende, onevenwichtige opbouw van de

¹ Zie Miljoenennota 1996, blz. 22 e.v.

² Een deel van deze stijging wordt ook door de ouderen zelf opgevangen doordat zij eveneens belastingen en premies (m.u.v. AOW) betalen

bevolking naar leeftijd zullen de kosten van vergrijzing een verschuiving teweeg brengen in het profijt dat generaties hebben via de collectieve sector.

Deze herverdeling van kosten en baten van de overheid kan worden uitgedrukt in intergenerationele berekeningen¹. Hierbij worden de kosten (belasting- en premiebetalingen) en baten (gebruik van collectieve voorzieningen en sociale uitkeringen) over het hele leven van een generatie opgeteld en vergeleken met die van andere (huidige of toekomstige) generaties. Op basis hiervan kan een inschatting worden gemaakt van de houdbaarheid op langere termijn van de collectieve uitgaven. Een dergelijke analyse biedt dus een instrument om het profijt van de verschillende generaties in beeld te brengen. De analyse kent wel enige beperkingen. Het betreft een boekhoudkundige analyse, bij ongewijzigd beleid en constante socialepremiepercentages, waarbij economische gedragsreacties en intergenerationele herverdelingen in de particuliere sector, waaronder de overdracht van know how, milieuschuld, en particuliere vermogens buiten beschouwing blijven. Evenmin zijn in deze analyse de effecten van het budgettaire beleid op het functioneren van de economie en het draagvlak van de collectieve sector meegenomen².

Het CPB heeft voor de periode 1995–2020 een drietal scenario's geschetst: Divided Europe, Global Competition en European Coordination³. Het scenario «European Coordination» laat in historisch perspectief een relatief gunstige economische ontwikkeling zien. In het scenario «Global Competition» zijn de uitkomsten nog gunstiger, terwijl «Divided Europe» in vergelijking met het verleden juist tot een ongunstiger beeld leidt. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in de verschillende scenario's. De werkzame beroepsbevolking zal in de komende 20 jaar per saldo toenemen, al zal de groei lager zijn dan in de afgelopen 15 jaar. Bepalende factor is de toename van de participatie van vrouwen. Daartegenover staat een (kleinere) afname van de beroepsbevolking als gevolg van de vergrijzing.

Tabel 3.1: Participatiegraden van verschillende leeftijdsgroepen, 1995 en 2020

	1995	2020 Divided Europe	2020 European Coordina- tion	2020 Global Com- petition
20–34	73,1	76,6	75,8	77,2
35–49	72,0	79,2	84,1	86,2
50–64	37,7	43,7	55,3	60,5
Totaal	64,1	65,3	70,5	73,9

Bron: CEP 1997

In het CEP 1997 heeft het Centraal Planbureau intergenerationele berekeningen gepresenteerd, gebaseerd op de participatiecijfers uit het scenario European Coordination. In dit scenario stijgt de participatiegraad van 64% in 1995, tot ruim 70% in 2020, mede als gevolg van een verbetering van de uitvoering in de sociale zekerheid. Zelfs bij een dergelijk hoog niveau van arbeidsparticipatie zullen toekomstige generaties in een ongunstige positie worden geplaatst ten opzichte van pasgeboren generaties. Ten opzichte van de huidige generaties bedraagt dit nadeel ruim 3% van hun zogenaamde levensinkomen⁴. Daar staan voor die toekomstige generaties in relatieve zin geen ruimere voorzieningen tegenover. In de jaren 2008–2025 worden beperkte begrotingsoverschotten gecreëerd, die daarna omslaan in tekorten, oplopend tot

¹ Zie CEP 1997, blz. 126–144 en E. J. van Kempen, Betaalt de baby de boom?, ESB 4-9-1996, blz. 794–798.

² Zie CEP 1997, blz. 130–131 en blz. 144.

³ Zie CPB, Omgevingsscenario's lange termijn verkenning 1995–2020, werkdocument no. 89, 1996.

⁴ Dit is het inkomen gecumuleerd over het hele leven.

boven de 10% BBP (zie ook de grafiek in bijlage 3.1). De overheidsschuld stijgt dan explosief, in de richting van de 200% BBP.

In het relatief gunstige scenario Global Competition stijgt de participatiegraad verder, tot bijna 74% in 2020. In dit scenario, waarbij de overheid zich meer concentreert op haar klassieke kerntaken, wordt uitgegaan van lagere collectieve uitgaven (waaronder lagere uitkeringsniveaus) en lagere collectieve lasten. De hogere participatie leidt in dit scenario op zichzelf al tot een gunstiger financieringssaldo. Hierdoor kan voor toekomstige generaties per saldo een voordeel resulteren van 2% van hun levensinkomen. In dit scenario is vanaf 2005 blijvend sprake van begrotingsoverschotten en verdwijnt de bruto overheidsschuld uiteindelijk volledig.

In deze CPB-berekeningen zou een beleidsaanpassing waardoor huidige generaties op dezelfde manier worden behandeld als toekomstige generaties (het «houdbare scenario»), impliceren dat vanaf 1999 structureel financiële ruimte wordt gecreëerd op de begroting, bijvoorbeeld via hogere belastingen of lagere uitgaven. In het scenario European Coordination zou deze ruimte 0,9% à 1,6% BBP moeten bedragen. In dit houdbare scenario zal vanaf 2002 sprake zijn van begrotingsoverschotten. Op het moment dat de vergrijzingspiek wordt bereikt, resulteren opnieuw tekorten.

In het houdbare scenario wordt derhalve in de aanloop naar de piekjaren van de vergrijzing, de overheidsschuld teruggebracht. De aldus gecreëerde financiële ruimte kan in de piekjaren worden aangesproken. In afwijking van de financiering op omslagbasis worden de uitgaven dan gefinancierd door het interen op gespaard vermogen of door het opbouwen van schulden. Majeure maatregelen op het moment dat de vergrijzingsuitgaven in de toekomst gaan stijgen, kunnen aldus worden voorkomen.

3.3.4. Financiering uit vrijvallende rentelasten

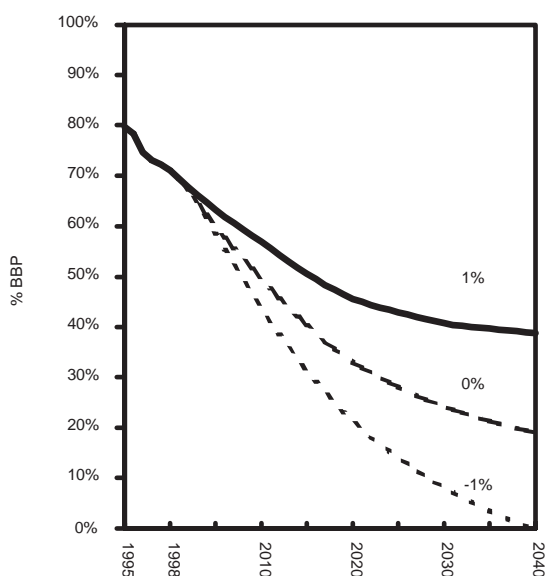
In § 3.3.2 is getoond dat bij gelijkblijvende arrangementen het AOW-deel van de kosten van de vergrijzing tot 2040 ruim 2½% BBP zou kunnen bedragen, terwijl de kosten van gezondheidszorg als gevolg van de vergrijzing met 2 à 4½%-punt BBP zouden kunnen toenemen. De toename van deze kosten is geleidelijk, zij het dat er na 2020 een steilere oploop is. Een verlaging van de schuldquote zou ruimte maken voor deze additionele uitgaven. Een voldoende daling van de schuldquote maakt het immers mogelijk om via uitgespaarde rentelasten ad hoc maatregelen ter mitigering van vergrijzingsuitgaven te voorkomen. Hiernaast kan een deel van uitgespaarde rentelasten als gevolg van schuldreductie worden ingezet voor versterking van de economische structuur. Het economisch draagvlak wordt zodoende vergroot, hetgeen meer ruimte schept om de vergrijzingslasten op te vangen. Ook kan aldus via verhoging van de participatie het beroep op collectieve voorzieningen worden verminderd.

Indien de beperking van de rentelasten als gevolg van schuldreductie qua omvang in de tijd een vergelijkbare ontwikkeling zou laten zien als de stijging van de vergrijzingsuitgaven, zou geen bijzondere voorziening noodzakelijk zijn om lastenstijgingen dan wel oplopende tekorten te voorkomen in de periode dat de invloed van de vergrijzing op de collectieve uitgaven zich het sterkst voordoet. Dan zouden immers bij een structureel houdbare schuldpositie, vrijvallende rentelasten direct kunnen worden ingezet voor de financiering van de toenemende vergrijzingslasten. Om de vraag te kunnen beantwoorden of deze parallelle zich

werkelijk voordoet, wordt kort ingegaan op de effecten van schuldreductie.

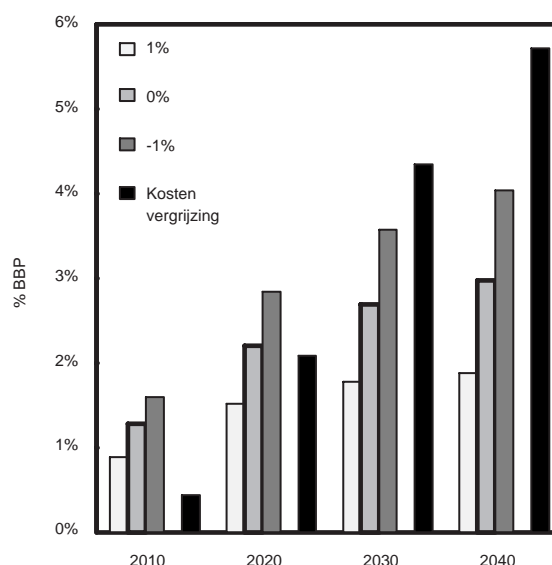
In onderstaande figuren wordt bij wijze van illustratie één en ander tentatief gekwantificeerd. In grafiek 3.4a wordt aangegeven welke ontwikkeling van de schuldquote valt te verwachten bij een jaarlijkse verlaging van het tekort met ½% BBP tot een langetermijntekort van respectievelijk 1%, 0% en -1% BBP. In grafiek 3.4b wordt aangegeven welke rente-uitgaven kunnen vrijvallen indien de overheidsschuldquote in de komende jaren aldus wordt gereduceerd. Hierbij worden de rentebesparingen berekend ten opzichte van het thans voorziene niveau van de schuldquote in 1998 (72½% BBP; verkenning 1999-2002 CPB). Daarnaast wordt in grafiek 3.4b de oploop in de kosten van de vergrijzing (AOW en zorg) getoond (hiervoor is in de grafiek uitgegaan van het midden tussen de in § 3.3.2 geschetste scenario's voor de ontwikkeling van de vergrijzingskosten). De gepresenteerde ontwikkelingen zijn gevoelig voor de gehanteerde veronderstellingen¹.

Grafiek 3.4a: Ontwikkeling schuldquote bij EMU-tekort van 1%, 0%, -1% BBP



Bron: Ministerie van Financiën

Grafiek 3.4b: Vrijvallende rentelasten (% BBP) bij EMU-tekort van 1%, 0% en -1% en kosten vergrijzing



Bovenstaande analyse laat zien dat door reductie van het tekort en de schuld(quote) belangrijke besparingen in de rentelasten kunnen worden gecreëerd voor het opvangen van oplopende vergrijzingsuitgaven. Aldus kan worden voorkomen dat, als in de toekomst vergrijzingskosten fors zullen gaan stijgen, alsnog de budgettaire ruimte voor deze kosten moet worden geschapen, door ombuigingsmaatregelen of lastenverzwaringen.

Uit grafiek 3.4b blijkt dat de eerder in deze paragraaf besproken parallelie niet kan worden gehanteerd. De bijna schoksgewijze oploop van de vergrijzingskosten zou alleen kunnen samenlopen met een even grote oploop in besparingen op rentekosten bij een zeer dramatische bijstelling van het financieringssaldo na 2010. Aangezien een belangrijk deel van de toeneming van de vergrijzingslasten zich logischerwijs pas later manifesteert dan de rentebesparingen zich kunnen voordoen, is de kans groot dat – conform de huidige begrotingspraktijk – de rentebesparingen worden toegevoegd aan de voor lopende uitgaven beschikbare ruimte, en derhalve structureel een andere aanwending krijgen dan ter financiering van de met de vergrijzing samenhangende

¹ Voor de lange rente is uitgegaan van 5½%. Voor de overige veronderstellingen zie voetnoot 1, blz. 36.

uitgavengroei. Deze «mismatch» kan worden voorkomen door enerzijds een deel van de tot 2020 vrijvallende rentebesparingen te sparen via schuldreductie, hetgeen kan worden vormgegeven door een AOW-spaarfonds te creëren. Anderzijds kan een deel van deze besparingen worden bestemd voor maatregelen ter versterking van de economische structuur, zodat het draagvlak voor vergrijzingslasten wordt vergroot.

3.4. AOW-spaarfonds

Door de verwachte omvang van de vergrijzingsproblematiek in de AOW- en zorguitgaven, heeft de vraag naar de betaalbaarheid van deze voorzieningen op lange termijn een plaats op de politieke agenda gekregen. Vanuit de samenleving en vanuit de politiek wordt in het bijzonder aandacht gevraagd voor de zekerstelling van de financiering van toekomstige AOW-uitgaven, hetgeen ook in de adviesaanvraag (zie bijlage 1) tot uitdrukking komt.

Deze zekerstelling zou kunnen worden vormgegeven door de rentebesparingen als gevolg van schuldreductie te bestemmen voor AOW-uitgaven. Daarbij wordt er uiteraard wel van uitgegaan dat de rentebesparingen uit hoofde van schuldreductie zich ook werkelijk zullen voordoen.

Door het jaarlijks apart zetten van een deel van de genoemde rentebesparingen wordt reeds een voorziening opgebouwd voordat het moment aanbreekt dat de rentebesparingen werkelijk noodzakelijk worden voor het opvangen van stijgende AOW-uitgaven. Wanneer de AOW-uitgaven gaan stijgen, kunnen eerst rentebesparingen uit hoofde van schuldreductie worden aangewend. Wanneer de rentebesparingen zelf niet meer toereikend zijn, kan op de opgebouwde reserve worden ingeteerd. In dit model worden rentebesparingen die ontstaan door schuldreductie opgepot tot het moment dat ze werkelijk nodig zijn voor AOW-uitgaven. Op het moment dat de opgepotte rentebesparingen worden aangewend, leidt dit tot een stijging van het tekort (deze stijging is de keerzijde van de tekortdaling op het moment van oppotten). Deze tekortontwikkeling hangt echter direct samen met het eerst sparen en vervolgens ontsparen. De mogelijke oploop van de schuldquote te zijner tijd als gevolg hiervan hoeft dan ook geen probleem te vormen, zolang onderliggend een duurzaam houdbare schuldpositie verzekerd blijft.

Het apart zetten van deze middelen kan geschieden via een fondsconstructie. Met de keuze voor een fondsconstructie kunnen de rente-opbrengsten op de middelen in het fonds automatisch worden aangewend voor toekomstige AOW-uitgaven.

De middelen in een dergelijk AOW-spaarfonds kunnen worden aangehouden op een aparte spaarrekening¹. Door de middelen aldus aan te houden bij het Rijk worden deze gesaldeerd bij de berekening van de EMU-schuld(quote). De vorming van een spaarfonds op zichzelf beïnvloedt het vorderingentekort van de gehele collectieve sector niet. Tegenover een afname van het vorderingensaldo van de centrale overheid staat immers een even grote toename van het vorderingensaldo van de sociale fondsen.

Het zekerstellen van de financiële middelen voor de toekomstige AOW-uitgaven vereist dat het AOW-spaarfonds een wettelijke basis krijgt. Ook de condities waaronder de middelen in het spaarfonds kunnen worden aangesproken, dienen nader te worden vastgelegd. Het Rijk dient over deze middelen rente te vergoeden, die aansluit bij de rentevergoeding op staatsobligaties. Deze rentevergoeding is niets anders dan

¹ Het geïntegreerd middelenbeheer dat in 1997 wordt ingevoerd maakt het administratief eenvoudig de middelen op dergelijke wijze op een spaarrekening bij het Rijk aan te houden.

een bijschrijven van de uitgespaarde rente op de aan het AOW-spaarfonds toegeschreven schuldreductie.

Het AOW-spaarfonds zou naast toevoeging van een deel van de uitgespaarde rentelasten, ook kunnen worden gevoed met meevallers in uitgaven en ontvangsten die optreden als gevolg van hogere dan verwachte economische groei. Dergelijke meevallers worden dan expliciet apart gezet als voorziening voor de toekomst. Zonder een AOW-spaarfonds zou overigens hetzelfde kunnen worden bereikt indien deze meevallers in het tekort zouden lopen en aldus zouden leiden tot schuldreductie.

De overheid kan met de vorming van een AOW-spaarfonds een duidelijk signaal afgeven over de toekomst van de AOW als basispensioen. Een randvoorwaarde hiervoor is wel dat het fonds van voldoende omvang is, zodat dit een substantieel deel van de toekomstige AOW-uitgaven, en over een voldoende lange periode, kan dekken.

De vorming van een AOW-spaarfonds kan dus worden beschouwd als een specifieke invulling van het streven naar een met de opvang van de vergrijzingskosten samenhangende schuldreductie. Een deel van de vrijvallende rentelasten als gevolg van tekort- en schuldreductie zou dan worden gereserveerd voor toekomstige AOW-uitgaven. Het apart zetten van middelen voor de AOW dient vooral ter ondersteuning van de committering van de overheid dat het AOW-basispensioen ook in de toekomst gegarandeerd blijft. Toegevoegde waarde is dat niet alleen de stortingen in het fonds, maar ook rentebesparingen als gevolg van deze stortingen automatisch voor toekomstige AOW-uitgaven beschikbaar zijn. De uiteindelijke effecten van fondscreatie zijn vergelijkbaar met een situatie waarin het budgettaire beleid zodanig wordt ingericht dat bij de doelstelling op termijn voor het financieringssaldo rekening wordt gehouden met de eisen van duurzaamheid van de overheidsfinanciën, mede in het licht van de oplopende vergrijzingslasten.

Voor- en nadelen van een AOW-spaarfonds

De vorming van een AOW-spaarfonds heeft voor- en nadelen ten opzichte van de eerder geschetste benadering, die is te typeren als «schuldreductie pur sang».

De volgende *voordelen* zijn aan een AOW-spaarfonds verbonden:

- Het herkenbaar reserveren en zekerstellen van financiële middelen voor de AOW-uitgaven is een van de wezenlijke oogmerken van een AOW-spaarfonds. Van het AOW-spaarfonds is op ieder moment exact de omvang bekend.
- Het «sparen voor de toekomst»-element is dus in een AOW-spaarfonds duidelijker zichtbaar dan bij schuldreductie pur sang.
- Niet alleen de stortingen in het AOW-spaarfonds worden zekergesteld voor de toekomst, maar ook de rentebaten die voortvloeien uit deze stortingen komen ten goede aan het fonds. Hierdoor groeit het beschikbare vermogen voor het opvangen van toekomstige verplichtingen aanzienlijk. Bij schuldreductie pur sang is het niet mogelijk deze vrijkomende rentelasten duidelijk te labelen, hetgeen eenvoudig een aanwending in de bestedingssfeer zou kunnen uitlokken. Dit laatste wordt in een fondsconstructie voorkomen.

Hiertegenover kunnen de volgende *nadelen* worden genoemd:

- Tegenover het «herkenbaar reserveren» staat dat de vorming van een AOW-spaarfonds leidt tot compartimentering van de begroting. Hierdoor wordt voor dit onderdeel de integrale afweging van uitgaven losgelaten.

De flexibiliteit om te schuiven tussen uitgavencategorieën wordt verminderd.

- Fondsvorming leidt tot rigiditeiten in de arrangementen waarop het fonds betrekking heeft.
- Van fondsvorming voor de AOW kan een ongewenste precedentwerking naar andere uitgavencategorieën uitgaan.
- Het risico zou kunnen bestaan dat op een gegeven moment het opgebouwde fondsvermogen vroegtijdig, of voor andere doeleinden wordt aangewend.
- Een fonds is pas zinvol als het een forse omvang bereikt. Daarmee worden nu al besluiten genomen die voor lange tijd een deel van de begrotingsruimte vastleggen.

3.5. Modaliteiten voor een AOW-spaarfonds

In § 3.4 is aangegeven dat een AOW-spaarfonds kan worden opgebouwd uit vrijvallende rentelasten als gevolg van schuldreductie, maar ook uit meevallers die samenhangen met een gunstiger economische ontwikkeling.

Uiteindelijk is de noodzakelijke omvang die het spaarfonds zou moeten hebben, bepalend voor de omvang en de fasering van de stortingen in het fonds. In beginsel speelt hierbij een drietal overwegingen:

- het fonds moet een substantieel deel van de vergrijzingspiek in de toekomstige AOW-uitgaven, over een voldoende lange periode, dekken;
- daartoe, en voor een evenwichtige spreiding van de stortingen over de tijd, is het noodzakelijk dat reeds vroegtijdig substantiële stortingen worden gedaan;
- de stortingen in het fonds moeten inpasbaar zijn in het budgettaire beleid.

Ter illustratie bevat tabel 3.2 twee rekenvoorbeelden. Bij deze varianten is de notie van belang dat naarmate de periode van uitname langer is (en de periode van storting korter), de omvang van de benodigde stortingen toeneemt. Bij de varianten zijn dezelfde veronderstellingen gehanteerd als in grafieken 3.4a en 3.4b.

Tabel 3.2: Varianten AOW-spaarfonds

	Variant a	Variant b
A. <i>Periode</i>		
- storting in	1997-2029	1997-2022
- uitname in	2030-2044	2023-2054
B. <i>Stortingen (per jaar)</i>		
- minimum (in % BBP)	0,1% (na 2011)	0,1% (2022)
- maximum (in % BBP)	0,2% (1998-2010)	1,3% (2006-2009)
- in miljard in 1997	¾	¾
- in miljard in 1998	1,5	1,5
- in miljard in 2002	1,6	6,0
C. <i>Uitname</i>		
- t.b.v. AOW-uitgaven tussen (in % BBP)	7¼%-8%	6½%-8%
- aandeel in financiering stijging AOW-uitgaven t.o.v. 1997	10%	40%
D. <i>Maximale vermogensopbouw (in % BBP)</i>	6% in 2030	22% in 2025

Bron: Ministerie van Financiën

In *variant a* worden in de jaren tot en met 2029 jaarlijks stortingen gedaan die liggen tussen de 0,1% en 0,2% BBP; in guldens 1997 belopen de stortingen gemiddeld 1½ miljard per jaar. Hierover wordt jaarlijks een rente verkregen van 5½%. Hieruit zouden in de periode 2030–2044 de AOW-uitgaven kunnen worden gefinancierd die uitgaan boven de 7¼% BBP. Het maximum van de AOW-uitgaven belooft circa 8% BBP, zodat alle uitgaven die tussen de 7¼% en 8% BBP liggen uit het spaarfonds kunnen worden gefinancierd. De stijging van de AOW-uitgaven in de toekomst kan hiermee voor circa 10% worden opgevangen. De rest van de stijging dient te zijner tijd via draagvlakverbreding, herschikkingen of lastenverzwaringen te worden opgevangen.

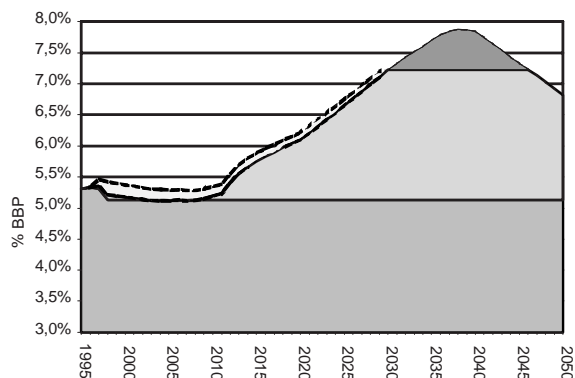
In *variant b* wordt over een veel kortere periode een veel groter bedrag gestort (tot maximaal 1,3% BBP per jaar ofwel gemiddeld ruim 6 miljard in guldens 1997). Het aandeel van het spaarfonds in de financiering van de AOW-uitgaven neemt hierdoor toe tot de helft van de AOW-uitgavenstijging ten opzichte van het huidige niveau. De stortingen in variant b lopen op van 0,2% BBP in 1998 tot 0,7% BBP in 2002, en bereiken een maximum van 1,3% BBP in 2006–2009.

In beide varianten is voor 1997 een eerste storting van ¾ miljard verondersteld en voor 1998 1,5 miljard.

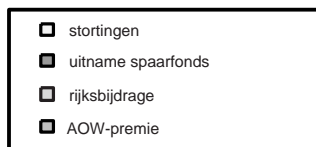
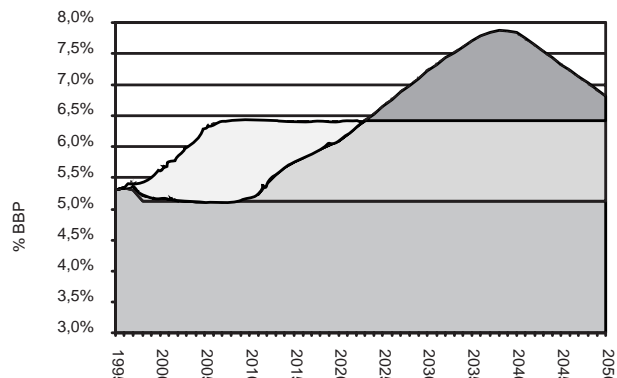
Grafiek 3.5 laat voor beide varianten het aandeel zien van het spaarfonds in de financiering van de AOW. In de grafieken is een onderscheid gemaakt naar de verschillende financieringsbronnen van de AOW. De AOW-uitgaven worden op omslagbasis gefinancierd, uit een gefixeerde AOW-premie en een rijksbijdrage, die de tekorten aanvult die ontstaan door de premiefixatie. De omvang van de rijksbijdrage wordt mede beïnvloed door de ontwikkeling van de premiegrondslag. In de nota Werken aan Zekerheid heeft het kabinet aangekondigd een andere (ruimere) indexatie van de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting te zullen bezien: een dergelijke verlenging van de eerste schijf remt de groei van de rijksbijdrage. In de grafiek is reeds uitgegaan van een indexering met de loonontwikkeling. De uitnamen uit het AOW-spaarfonds beperken de omvang van de in die jaren benodigde rijksbijdragen.

Grafiek 3.5a, 3.5b: Financieringsbronnen AOW (in % BBP)

variant a



variant b



Bron: Ministerie van Financiën

Uitgaande van de criteria waaraan de stortingen zouden moeten voldoen, biedt variant b veel ruimere mogelijkheden dan variant a: de stijging van de AOW-uitgaven wordt voor circa 40% gedekt uit het spaarfonds, terwijl de stortingen over een lange periode worden uitgesmeerd, zodanig dat budgettaire inpasbaarheid mogelijk is. Variaties op de benadering van varianten a en b zijn denkbaar. Ook kan worden gekozen voor een combinatie van de varianten.

Een dergelijke variant kan worden geconstrueerd door in de beginperiode enige jaren lage stortingen te doen en over circa 10 jaar te komen tot forse stortingen. De schuldreductie in de eerste jaren wordt in een dergelijke variant niet geormerkt voor toekomstige vergrijzingsuitgaven. De rentebesparingen die samengaan met deze schuldbeperking blijven hierdoor beschikbaar voor de afweging lasten, tekort en uitgaven. Hier staat tegenover dat de stortingen na het verstrijken van de eerste periode een omvangrijker deel van de rentebesparingen zullen moeten betreffen. Hoge stortingen in de periode na 2007 zouden dan moeten leiden tot een voldoende omvang van het fonds op het moment dat de vergrijzingslasten hun piek naderen.

Een substantiële financiering van de AOW-uitgavenpiek dient centraal te staan bij de keuze voor een bepaalde variant. Daartoe zijn substantiële én vroegtijdige stortingen in het spaarfonds noodzakelijk. Immers, naarmate er later wordt aangevangen met substantiële stortingen in het fonds, vereist inpassing van de stijgende uitgaven te zijner tijd ingrijpendere maatregelen.

Wat betreft de budgettaire inpasbaarheid kan een relatie worden gelegd met de rentelasten die kunnen vrijvallen als gevolg van schuldreductie. In variant b vergen stortingen in het spaarfonds en rijksbijdragen aan het AOW-fonds vanaf circa 2006 tezamen een budgettair beslag van circa 1¼% BBP. Vrijvallende rentelasten kunnen een budgettaire ruimte van deze omvang creëren bij een schuldreductie van circa 25% BBP (zie ook grafiek 3.4). Bij een daling van de schuldquote zal de omvang van de uitgespaarde rentelasten geleidelijk aan toenemen. Tot 2023 kunnen hieruit stortingen in het spaarfonds worden gedaan. Daarnaast zijn stortingen uit incidentele meevallers mogelijk. Na 2023 kan de toegenomen rijksbijdrage structureel worden gefinancierd uit de uitgespaarde rentelasten. Een reductie van de schuldquote met 25%-punt kan dus de ruimte bieden om op termijn de gehele rijksbijdrage aan de AOW te financieren. Een deel van de rijksbijdrage wordt dan voorgefinancierd via het spaarfonds, terwijl het resterende deel in de desbetreffende jaren neerslaat, naast de uitnamen uit het spaarfonds.

3.6. Aanbevelingen

Op termijn dient te worden gestreefd naar een evenwichtige omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven en de collectieve lasten. Bij het bepalen van een houdbaar financieringssaldo op langere termijn spelen overwegingen van economische (automatische stabilisatoren, EMU), budgettaire (vergrijzingsuitgaven, rentelasten) en bestuurlijke aard een rol. De Studiegroep beveelt aan de tekortaanbeveling op termijn – op basis van dit samenhangend geheel van overwegingen – te richten op begrotingsevenwicht. Een dergelijke doelstelling maakt binnen het trendmatige begrotingsbeleid een vrije werking van automatische stabilisatoren mogelijk. Begrotingsevenwicht biedt voldoende waarborgen dat een EMU-tekortniveau van 3% niet zal worden bereikt bij economische tegenslagen. Te zijner tijd kan worden gezien of – op weg naar demografische effecten – een tijdelijk overschot noodzakelijk kan zijn.

De ontwikkeling van de kosten van de vergrijzing zal uitgaande van de bestaande arrangementen ceteris paribus leiden tot een (tijdelijke) aanzienlijke stijging van de collectieve uitgaven in de eerste helft van de volgende eeuw. Per saldo hogere lasten voor de toekomstige generaties ten opzichte van de huidige zijn daarvan het gevolg. De toekomstige problematiek kan worden verlicht indien deze intergenerationele balans meer in evenwicht wordt gebracht door middel van elkaar aanvullende beleidsrichtingen (participatieverhoging, schuldquotereductie, aanpassing van arrangementen).

De houdbaarheid van het financiële beleid bij een economisch gewenste of aanvaardbare ontwikkeling van de lastendruk hangt nauw samen met de omvang van de schuld, de ontwikkeling van de participatie, de beheersing van de uitgaven en het behoud van de belastinggrondslag. Door een ambitieuze reductie van de schuldquote van de collectieve sector kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het vergroten van de houdbaarheid van het beleid. Dit is mogelijk door een deel van de rentebesparingen als gevolg van schuldreductie te sparen voor toekomstige AOW-lasten. Daarnaast kan een deel van de rentebesparingen worden aangewend voor versterking van de economische structuur en aldus het draagvlak voor toekomstige vergrijzingslasten vergroten.

Een AOW-fonds kan een specifieke invulling vormen van het streven naar een met de oploop van de vergrijzingslasten samenhangende schuldreductie. Een voorziening voor toekomstige AOW-uitgaven zou kunnen worden gevoed met een deel van de rentebesparingen op gerealiseerde schuldreductie, eventueel aangevuld met meevallers in de uitgaven of ontvangsten. De vorming van een fonds dient met name om rentebaten te bestemmen voor toekomstige AOW-uitgaven.

Voordelen van de vorming van een AOW-fonds ten opzichte van schuldreductie pur sang zijn de signaalwerking ten aanzien van de zekerstelling van de AOW en de mogelijkheid die een fonds biedt om rentebaten apart te zetten. Fondsvorming draagt echter wel bij tot compartimentering van de begroting en vermindert in die zin de budgettaire flexibiliteit. Een ander nadeel is de mogelijke precedentwerking naar andere sectoren en het bevorderen van rigiditeiten in de arrangementen waarop het fonds betrekking heeft.

Een AOW-fonds dient een wettelijke basis te krijgen. Voor de voeding van het fonds is van belang dat een fonds van voldoende omvang wordt opgebouwd, zodat dit een substantieel deel van de toekomstige AOW-uitgaven, en over een voldoende lange periode, kan dekken. De stortingen moeten wel inpasbaar zijn in het budgettaire beleid. Een benadering waarbij over een periode van 25 jaar stortingen worden gedaan, oplopend tot 1,3% BBP, lijkt aan deze voorwaarden te voldoen. Zowel de financiering van de piek in de vergrijzingsuitgaven in 2020–2050, als het meer structurele niveau van de rijksbijdrage aan de AOW, zouden beide zekergesteld zijn. Alternatieve scenario's voor storting en uitname uit het AOW-spaarfonds zijn echter mogelijk.

ONTWIKKELING VORDERINGENSALDO BIJ HOUDBAAR BELEID

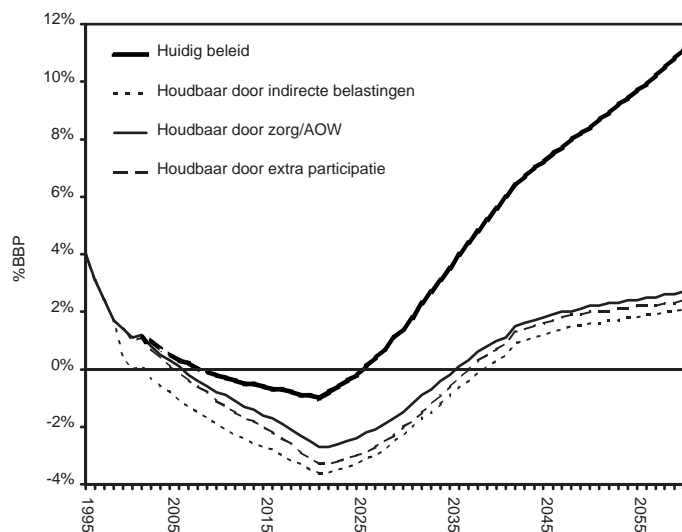
In het CEP 1997 (blz. 142 e.v.) wordt getoond welke tekortontwikkeling past bij een houdbaar stelsel. In onderstaande grafiek wordt het vorderingentekort van de collectieve sector getoond bij een aantal scenario's.

In het *eerste scenario* (huidig beleid) wordt het tekort getoond indien de huidige regelingen geïndexeerd met de welvaartsstijging worden voortgezet. Door de oplopende vergrijzingslasten treedt na 2020 een onbeheersbare oploop van het tekort plaats.

Voorts worden drie scenario's getoond waarbij het beleid houdbaar wordt, door resp. verhoging van de indirecte belastingen, aanpassingen van de arrangementen voor zorg en AOW en verdere verhoging van de participatie (t.o.v. het scenario European Coordination).

Het *tweede scenario* laat zien hoe het vorderingentekort zich ontwikkelt indien de indirecte belastingen zodanig worden verhoogd dat in 1999 het beleid houdbaar wordt. Een *derde scenario* toont hoe aanpassing van de arrangementen in de zorg en de sociale zekerheid leidt tot een houdbaar stelsel. In dit scenario blijven de uitgaven voor de AOW en de zorg 0,4% achter bij de produktiviteitsgroei van 2% vanaf 2020. In een *vierde scenario* is sprake van een stijging van de participatie. Door deze stijging treedt een zodanige verbetering op van het vorderingensaldo, dat het beleid op termijn houdbaar wordt. De veronderstelde participatiestijging ligt tussen de participatie in het scenario European Coordination en de participatie in het scenario Global Competition.

Grafiek: Vorderingentekort collectieve sector bij verschillende scenario's



Bron: CEP 1997

HOOFDSTUK 4. HET FINANCIERINGSSALDO OP MIDDELLANGE TERMIJN

4.1. Behoedzame uitgangspunten

Kenmerkend voor een trendmatig begrotingsbeleid is dat de tekortdoelstelling een structureel karakter heeft. Dit beleid heeft als voordeel dat de automatische stabilisatoren aan met name de inkomstzijde van de begroting hun werk kunnen doen. Pro-cyclisch beleid kan aldus worden vermeden. Het budgettaire proces wordt voorts stabiel, omdat niet iedere nieuwe economische prognose noopt tot een beleidsreactie. Hiermee wordt vertrouwen gekweekt bij economische actoren, hetgeen een noodzakelijke voorwaarde is voor een dynamische economische ontwikkeling.

Het succes van dit beleid wordt voor een belangrijk gedeelte bepaald door de keuze van de behoedzame uitgangspunten. Naarmate de behoedzame uitgangspunten dichterbij de verwachte groei liggen, neemt de kans op tegenvallers toe; er schuilt derhalve een risico in het hanteren van een op voorhand te gunstig groeiscenario. Tegenvallende gemiddelde groei kan het tekort immers snel doen oplopen, zonder dat er op tijd een signaal beschikbaar komt dat er sprake is van een onjuiste trendmatige groeiraming. Bij de afweging omtrent de behoedzame uitgangspunten moet verder worden meegenomen dat beleidsreacties moeizamer tot stand komen bij tegenvallers dan bij meevallers.

De keuze om bij de opstelling van het vorige Regeerakkoord uit te gaan van behoedzame uitgangspunten voor de economische groei, heeft zijn diensten gedurende deze kabinetsperiode bewezen. Meevallende economische groei in combinatie met strikte handhaving van de uitgavenkaders en ontvangstenramingen gebaseerd op macro-economisch behoedzame uitgangspunten, leidde tot terugkerende meevallers in de huidige periode.

De gemiddelde groei van het BBP over de periode 1974–1997 bedraagt 2¼%. Over de jaren 1995–1998 zal de gemiddelde groei naar verwachting hoger zijn, namelijk 2¾%. Aangezien het groeiverloop over de jaren een cyclisch patroon kent, moet rekening worden gehouden met de kans dat in de komende kabinetsperiode enige conjuncturele terugval zal optreden.

De BBP-groei over de jaren is weergegeven in tabel 4.1.

Tabel 4.1: BBP-groei, 1974–1997 (in %)

periode	1974/77	1978/81	1982/85	1986/89	1990/93	1994/97	1974–1997
BBP-groei	2¾	1¼	1¾	3	2 ¼	2¾	2¼ (1½*)

* Standaarddeviatie

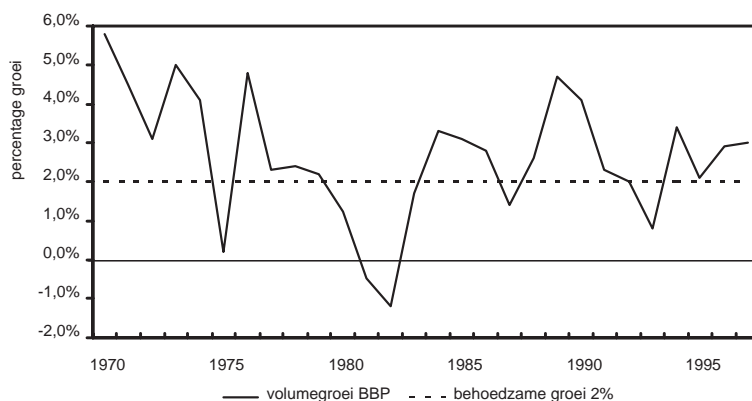
Uit tabel 4.1 blijkt dat de standaarddeviatie van de BBP-groei¹ over de periode 1974–1997 ongeveer 2/3 bedraagt van de gemiddelde groei over de periode 1974–1997. De bandbreedte waarin historisch gezien de BBP-groeivoeten zich bewegen, is dus aanzienlijk.

De Studiegroep beveelt aan opnieuw behoedzame uitgangspunten te hanteren voor het budgettaire beleid door uit te gaan van een scenario van 2% economische groei. Deze groei ligt ruim ½% onder de trendmatige ontwikkeling van de groei van dit moment². Grafiek 4.1 toont hoe een groei van 2% zich verhoudt tot de gerealiseerde groei in de afgelopen jaren.

¹ De standaarddeviatie geeft aan hoe de groei afwijkt van de gemiddelde groei in een periode. Een grote standaarddeviatie wijst aldus op een grote bandbreedte.

² Zie Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 1999–2002, Werkdocument No. 94, mei 1997, Centraal Planbureau.

Grafiek 4.1: Economische groei 1970–1997 (in %)



Bron: Nationale rekeningen 1995, CEP 1997

Aan de uitgavenkant betekent een behoedzame raming dat (per saldo) rekening wordt gehouden met daarmee samenhangende hogere uitgaven (werkloosheid); hiertegenover staan uitgaven die beleidsmatig gekoppeld zijn aan de groei zoals HGIS (homogene groep Internationale Samenwerking) en EU-afrachten. Het aldus geraamde uitgavenpad uit een nieuw Regeerakkoord, gecompleteerd met ombuigingen en intensiveringen, vormt ook het uitgavenkader voor de kabinetsperiode.

De behoedzame uitgangspunten zijn niet alleen van belang bij het vaststellen van het Regeerakkoord. Ook bij de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding waarbij extrapolatie van de meerjarenraming met één jaar plaatsvindt, zijn deze uitgangspunten van belang. De Studiegroep beveelt aan ook tijdens de kabinetsperiode bij de opstelling van nieuwe meerjarencijfers vast te houden aan behoedzame macro-economische uitgangspunten.

4.2. Een verkenning van de ruimte in de volgende kabinetsperiode

Ten behoeve van de Studiegroep heeft het CPB een verkenning opgesteld van de macro-economische en budgettaire ontwikkelingen voor de periode 1999–2002. Het startpunt voor 1998 is het CEP 1997, waaraan is toegevoegd de voorlopige kabinetsbesluitvorming betreffende 1998. De meerjarencijfers uit de Miljoenennota 1997 vormen het vertrekpunt voor het budgettaire beeld.

Macro-economische uitgangspunten

Op dit moment is geen middellange-termijnverkenning beschikbaar. Het scenario dat het CPB heeft opgesteld, is exogeen bepaald. Het behoedzame scenario gaat uit van een gematigde economische groei van 2%. De contractloonsstijging in de marktsector van 2¼% ligt ¼% hoger dan de prijsontwikkeling van het BBP en de consumptieprijsstijging. De ontwikkeling van de werkgelegenheid en de incidentele loonontwikkeling impliceren een constante arbeidsinkomensquote. De winstgevendheid van bedrijven is derhalve ook constant. De toename in de werkgelegenheid is niet voldoende om de stijging van het arbeidsaanbod volledig op te nemen. De werkloosheid zal in dit scenario in 2002 met circa 20 000 zijn toegenomen.

Tabel 4.2: Kerngegevens 1999–2002

	per jaar
<i>groei</i>	
volume BBP	2%
productiegroei bedrijven	2¼%
<i>lonen, prijzen en rente</i>	
prijs BBP	2%
contractloonsijging marktsector	2¼%
incidentele looncomponent marktsector	½%
consumtieprijs	2%
lange rente (niveau)	6%
arbeidsproductiviteit marktsector	1¼%
werkgelegenheid	1%
werkgelegenheid (arbeidsjaren*1000)	50
mutatie arbeidsinkomensquote (niveau)	0
koopkracht (alle groepen)	¼%
<i>eindjaar</i>	
werkloosheid (personen*1000)	20
totaal aantal uitkeringen (*1000)	200

Bron: Verkenning 1999–2002, Werkdocument no. 94, 1997, Centraal Planbureau.

Uitgangspunten collectieve sector

De collectieve uitgaven sluiten in grote lijnen aan op de meerjarencijfers, waarbij voor uitgaven die zijn gekoppeld aan het BBP (HGIS, EU-afrachten) rekening is gehouden met de onderliggende groeicijfers. De rente-uitgaven zijn berekend op basis van een constante tekortontwikkeling. De loon- en prijsontwikkeling is afhankelijk van de macro-economische veronderstellingen en de mate van toepassing van de koppeling. Voor de contractloonsijging voor de overheidssector, zorgsector en de uitkeringen is uitgegaan van een overeenkomstige ontwikkeling als in de marktsector. Voor de ruimte voor de incidentele looncomponent in de overheids- en zorgsector is de in het verleden gebruikelijke ruimte van ¾% gehandhaafd. Voor de collectieve sector heeft de productiviteitsontwikkeling geen consequenties voor het budgettaire kader. De volume-ontwikkeling in de sociale zekerheid hangt samen met demografische- en arbeidsmarktgerelateerde ontwikkelingen. De volumegroei van de zorgsector is verondersteld op 1,3%.

Aan de inkomstenkant wordt met een stijging van (aftrekbare) premielasten gerekend in verband met omzetting van VUT in flexibele pensioenregelingen. Overige aftrekposten zijn constant verondersteld als percentage van de macro heffingsgrondslag.

Budgettaire uitkomsten

Bij een constant tekort en ongewijzigde belasting- en premietarieven bedraagt de totaal beschikbare ruimte 25½ miljard. Onder de gehanteerde veronderstellingen nemen de netto collectieve uitgaven met 19¾ miljard toe. Dit komt overeen met een reële groei (netto) van circa 1½% per jaar. Een specificatie naar componenten is opgenomen in tabel 4.3.

Tabel 4.3: Overzicht beslag op ruimte door groei reële netto uitgaven 1999–2002 (in miljard, prijzen 1998)

<i>Ruimte</i>		25½
Collectieve uitgaven		19¾
Vrije ruimte		5¾
<i>Onderverdeling collectieve uitgaven naar sectoren</i>		
Rijksbegroting-eng	8¾	
Sociale zekerheid	6	
Zorg	¾	
Subtotaal	18½	
OPL	1¼	
Totaal		19¾
<i>Onderverdeling collectieve uitgaven naar componenten</i>		
1 <i>Rentelasten en niet-belastingmiddelen</i>		3¼
waarvan		
Rentelasten	-½	
Gasbaten	2	
Inkomsten uit beleggingen	¾	
Overige niet-belastingmiddelen	1	
2 <i>Volumegroei uitgaven in samenhang met demografie</i>		5½
waarvan		
AOW	2	
ANW, AKW	0	
WAO	2	
Overloop beleid (PEMBA, AKW, ANW)	-1½	
Zorg (1% per jaar demografisch)	2	
Onderwijs	1	
3 <i>Volumegroei uitgaven in samenhang met macro-economisch beeld</i>		3¼
waarvan		
EU-afdrachten + ontwikkelingssamenwerking	1	
Ziektewet	½	
Werkloosheid en bijstand	1¾	
4 <i>Koppeling inkomens in collectieve sector</i>		4½
waarvan		
Loonvoet overheid conform marktsector	2¼	
Loonvoet zorg conform marktsector	1	
Koppeling sociale zekerheid	¾	
Overige prijsaanpassing sociale zekerheid	½	
5 <i>Extra reële groei in meerjarencijfers</i>		3¼
waarvan		
Incidenteel overheid hoger dan marktsector	¾	
ABP-complex	¾	
Overige loonsom en materieel overheid	¾	
Incidenteel zorg hoger dan marktsector	¼	
Zorgvolume 0,3% per jaar boven demografisch	½	
Infrastructuur + milieu	¼	
Investerings excl. infrastructuur	¾	
Studiefinanciering	-½	
Individuele huursubsidie	½	
Kostprijsverlagende subsidies	-½	
Overige inkomens- en kapitaaloverdrachten	-¼	
Totaal		19¾

Bron: Verkenning 1999–2002, Werkdocument no. 94, 1997, Centraal Planbureau

Bovenstaande becijfering is, zo zij uitdrukkelijk vermeld, niet gebaseerd op een macro-economische verkenning van de middellange termijn. Bovendien past de kanttekening dat is geabstraheerd van enige vorm van beleidsaanpassingen ten aanzien van de meerjarencijfers en van beleidsreacties op economische en maatschappelijke ontwikkelingen.

De boodschap van deze berekeningen is dat zonder beleidsreacties een onderliggende dynamiek van de collectieve uitgaven valt te onderkennen, die resulteert in een reële groei van 1½% per jaar.

Een aantal mechanismen werkt een stijging van de reële uitgaven in de hand. HGIS- en EU-uitgaven zijn direct gerelateerd aan het BBP. De ontwikkeling van de uitgaven voor Gemeente- en Provinciefonds is direct gekoppeld aan de ontwikkeling van de uitgaven van het Rijk. De totale loonkostenstijging in de overheidssector betekent een ruilvoetverslechtering ten opzichte van de marktsector. Oorzaken hiervan zijn de koppeling aan de contractloonontwikkeling in de marktsector, een overheidsspecifieke vaste incidentele looncomponent en daarnaast de sectorspecifieke werkgeverslastenontwikkeling. Bij de socialezekerheidsuitgaven zorgt, naast de volledige koppeling van de hoogte van de uitkeringen, ook de volumeontwikkeling voor een reële kostenstijging. Demografische factoren spelen uiteraard bij de AOW en de zorg, maar blijken ook bij arbeidsongeschiktheidsregelingen en de discrepantie tussen het aantal werklozen en het aantal werkloosheidsuitkeringen een belangrijke invloed te zijn. De daling in het totaal aantal uitkeringen, inclusief AOW, zoals aan het eind van deze kabinetsperiode voor het eerst sinds tientallen jaren zal optreden, zal bij behoedzame uitgangspunten en zonder nader beleid niet doorzetten. Het aantal uitkeringen neemt toe met 200 000. Hiervan heeft de helft betrekking op de AOW en de andere helft op arbeidsmarktgerelateerde uitkeringen (WW en WAO).

Opmerkelijk is dat vier jaar geleden in het negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte een vrijwel gelijke uitgangspositie voor de periode 1994–1998 kon worden beschreven. Het daarna geformuleerde en uitgevoerde beleid heeft er echter toe geleid dat het totaal van de collectieve uitgaven *grosso modo* reëel constant is gebleven. Dit heeft – naast een hogere economische groei dan aanvankelijk verondersteld – ruimte geschapen voor lastenverlichting en tekortreductie. Anders gezegd: een zelfde benadering voor de komende vier jaar, waarin de reële uitgaven van de collectieve sector op peil worden gehouden, zal opnieuw ruimte bieden voor lastenverlichting en tekortreductie.

4.3. Fluctuaties in het financieringssaldo

Een belangrijke overweging bij de bepaling van een houdbaar financieringssaldo is de vrije werking van automatische stabilisatoren. Voor een stabiel economisch en budgettair beleid is het wenselijk dat fluctuaties in het financieringssaldo mogelijk zijn binnen de gestelde budgettaire randvoorwaarden. Daarmee wordt voorkomen dat opwaartse fluctuaties in het financieringssaldo onmiddellijk moeten leiden tot niet vooraf beoogde discretionaire maatregelen. De belangrijkste oorzaak van fluctuaties in het tekort vormt de economische ontwikkeling. Daarnaast kunnen specifieke budgettaire factoren leiden tot additionele fluctuaties in het tekort.

Effect van economische groei

Het financieringssaldo is gevoelig voor schommelingen in de economische groei door de (uiteenlopende) effecten op de overheidsinkomsten (winstbelasting, de loon/inkomstenbelasting, de indirecte belastingen en de socialezekerheidspremies) en overheidsuitgaven, waarvan de uitgaven samenhangend met werkloosheid de belangrijkste vormen. Studies van de OESO, de Europese Commissie en het CPB¹ indiceren een gevoeligheid van het tekort voor veranderingen in de economische groei van circa 70%. Een tegenvallende economische groei met 1%-punt leidt dus bij constante belasting- en premietarieven tot een vergroting van het tekort met 0,7% BBP. Hiervan komt circa 0,4% voor rekening van het Rijk en 0,3% van de sociale fondsen.

¹ Zie OESO, Working Paper 152; European Commission, Broad Economic Policy Guidelines.

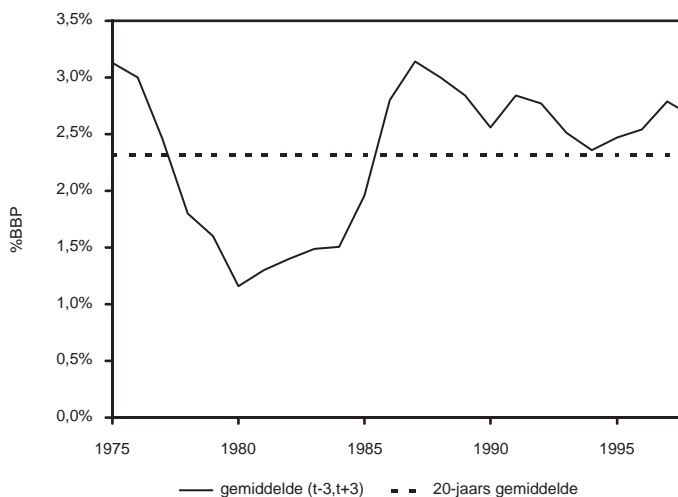
De economische groei kan worden onderverdeeld in een trendmatige en een conjuncturele component. Een schatting van deze componenten in kwantitatieve termen is voor het verleden mogelijk met statistische technieken.

– *Trend*

Het trendmatig begrotingsbeleid is ex ante gedefinieerd voor een periode van vier jaar. In tegenstelling tot conjuncturele afwijkingen, die per definitie van tijdelijke aard zijn, werken afwijkingen in de trendmatige groei cumulatief en structureel door in het financierings-saldo. Een structurele vertraging in de economische groei van beperkte omvang werkt voor de tekortdoelstelling voor het eind van de kabinetsperiode viervoudig door. Een behoedzaam scenario voor de economische groei is daarom van groot belang. Het biedt een bescherming tegen risico's van een tegenvallende groeitrend.

Ervaringen uit het verleden tonen aan dat wijzigingen in de groeitrend substantieel kunnen zijn en zich snel kunnen voltrekken. Grafiek 4.2 illustreert dit. In deze grafiek wordt de trend benaderd met een 7-jaars voortschrijdend (gecentreerd) gemiddelde.

Grafiek 4.2: Groei BBP, 7-jaars voortschrijdend gemiddelde (in %)



Bron: Op basis van Nationale Rekeningen 1995 en CEP 1997. Voor de jaren na 1998 is voor de berekening van het gecentreerd gemiddelde een groei verondersteld van 2½%.

De trend varieert van 1,1% tot 3,1%. Grote fluctuaties in de trend hebben zich vooral voorgedaan in het begin van de jaren tachtig. In historisch perspectief was toen sprake van een uitzonderlijk ongunstige situatie. Dergelijke gebeurtenissen in het verleden hebben weliswaar geen voorspellende waarde; het geeft echter wel aan dat zich uitzonderlijke groeivertragingen kunnen voordoen. De aanbeveling uit te gaan van 2% impliceert dat ten opzichte van de huidige trendmatige groei een behoedzaamheidsmarge van ruim ½% in acht wordt genomen. Dit biedt een substantiële, zij het in het licht van historische inzichten geen volledige bescherming tegen een structureel tegenvallende economische ontwikkeling.

– *Conjunctuur*

Schattingen over de maximale conjuncturele afwijking van het trendmatige groeipad variëren van 2% tot 3%¹. Gegeven deze maximale afwijking en de beschreven gevoeligheid van het tekort voor groeimutaties (70%), moet rekening worden gehouden met een maximale uitslag van het tekort met 1,4% à 2,1% BBP. Ook bij een statistische benadering kan een fluctuatiemarge van circa 2% worden bepaald². Deze berekeningen zijn gebaseerd op conjunctuuruitslagen uit het verleden. Omdat onzeker is of de uitslagen van de conjunctuurcyclus al dan niet zullen toenemen in de derde fase van de EMU, is het aan te raden de fluctuatiemarge voorzichtig vast te stellen.

Vanwege de jaarlijkse integrale afweging tussen lasten en tekort zijn bij conjuncturele schommelingen zowel de gevoeligheid voor het tekort van het Rijk als de sociale fondsen relevant. Een tegenvallende ontwikkeling bij de sociale fondsen kan worden afgewenteld op het Rijk indien ad hoc lastenverhogingen ongewenst worden geacht. Een volledig vrije werking van de automatische stabilisatoren impliceert immers constante belasting- én premiepercentages. In de praktijk blijkt dat noodzakelijke wijzigingen in de premiepercentages worden uitgesmeerd over een aantal jaren. Schoksgewijze premiemutaties kunnen op deze wijze worden voorkomen.

Specifieke grootheden

Het financieringssaldo is naast factoren van algemeen-economische aard ook afhankelijk van enkele meer specifieke factoren. De omvang van deze risico's is relatief beperkt. Een bovengrens voor deze specifieke risico's – die hieronder worden toegelicht – van ½% BBP lijkt aannemelijk.

– *Aardgasbaten*

De aardgasbaten kunnen aanzienlijk fluctueren tussen verschillende ramingsmomenten en ten opzichte van de realisatie. Oliecrises veroorzaken zeer grote fluctuaties. Maar ook in perioden zonder dat er sprake is van een oliecrisis zijn de fluctuaties substantieel en moeilijk te voorspellen. In de periode na de laatste oliecrisis varieerde de totale aardgasopbrengst in een bandbreedte van 0,3% BBP.

– *Premiestelling decentrale sociale fondsen*

Het kabinet heeft niet de bevoegdheid over de premiestelling van decentrale fondsen. Hierdoor vermindert de beheersbaarheid van het financieringssaldo voor de totale overheid. Uitbreiding van de wachtgeldperiode naar 26 weken en invoering van de PEMBA (Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsregelingen) vergroten dit risico.

– *Financieringssaldo van de OPL*

Het Rijk heeft geen directe invloed op de ontwikkeling van het financieringssaldo van de OPL.

– *Fonds Economische Structuurversterking*

FES-uitgaven zijn niet relevant voor het uitgavenkader, maar belasten wel het EMU-tekort. Zolang het vermogen van het FES positief is, kunnen investeringen uit dit fonds worden gefinancierd. Ook een mogelijke (in principe wenselijke) versnelling van deze uitgaven kan leiden tot een stijging van het tekort.

– *Overige factoren*

Naast genoemde factoren dragen ook schommelingen in omvangrijke posten bij tot fluctuaties in het tekort. Hierbij kan worden gedacht aan ontvangsten uit staatsbezit (o.a. winst DNB).

¹ OESO, Economic Outlook; European Commission, European Economy, Economic Forecasts; H.J.M ter Rele, Conjunctuur en financieringstekort, Openbare Uitgaven, 1995, nr. 2.

² Indien wordt uitgegaan van een normaal verdeelde maximale afwijking van het BBP-niveau kan een fluctuatiemarge worden afgeleid van 1,9%. Deze methode veronderstelt dat de uitslagen van de groei ten opzichte van de trend niet zijn gecorreleerd. De standaardafwijking van de conjuncturele afwijking bedraagt circa 1,35% (CPB). Bij een 95%-betrouwbaarheidsmarge kan – gegeven de veronderstellingen – een fluctuatiemarge worden berekend van $2 * \text{standaardafwijking} * \text{tekortelasticiteit} = 2 * 1,35\% * 0,7 = 1,9\%$.

Conclusie

De geschetste oorzaken voor fluctuaties in het financieringssaldo vormen risico's waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van een houdbaar financieringssaldo en de benodigde marges ten behoeve van het stabiliteits- en groeipact. Meest bepalend voor de ontwikkeling van het tekort is de economische ontwikkeling. Het trendrisico wordt in belangrijke mate opgevangen door behoedzame uitgangspunten. Conjuncturele factoren vergroten de kans op fluctuaties in het tekort. Op basis van de maximale afwijkingen van het BBP als gevolg van de conjunctuur moet met een oploop van het tekort met 1½ à 2%-punt BBP rekening worden gehouden. De overige specifieke budgettaire risico's blijven, afhankelijk van de veronderstelde onderlinge correlatie, beperkt tot ½% BBP. Hiernaast moet in het algemeen bij ramingen met een foutenmarge rekening worden gehouden. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat bij een vrije werking van automatische stabilisatoren het tekort bij een aanhoudend tegenvallende economische ontwikkeling met meer dan 2% BBP zou kunnen oplopen. Een oploop van het tekort met meer dan 3%-punt BBP lijkt bij de hantering van behoedzame uitgangspunten onwaarschijnlijk.

De omvang van de fluctuatiemarge voor het tekort is van belang voor de Nederlandse invulling van de doelstelling «vrijwel in evenwicht dan wel een overschot» uit het stabiliteits- en groeipact. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat de geschetste achterblijvende economische ontwikkeling zelden of nooit als exceptioneel zal kunnen worden aangeduid. Een krimp in een specifiek jaar is voor Nederland immers al uitzonderlijk, terwijl pas bij een krimp van 2% of meer een overschrijding van de EMU-grens van 3% zal worden toegestaan. Een fluctuatiemarge van meer dan 2% BBP ten opzichte van het trendmatige tekort is dan ook wenselijk om op veilige afstand van de bovengrenzen van het tekort te blijven.

Uit de wens om een werkelijk vrije werking van automatische stabilisatoren te realiseren, komt dus eveneens een streven naar begrotings-evenwicht voort. Immers, bij een dergelijk structureel financieringssaldo lijkt er voldoende zekerheid te bestaan om overschrijdingen boven de EMU-norm van 3% te voorkomen. Op weg naar begrotingsevenwicht zal de noodzaak blijven bestaan om het effect van de economie en andere factoren op het tekort te blijven volgen. Bovenstaande analyse laat zien dat de kans op overschrijdingen van de EMU-norm van 3% niet kan worden verwaarloosd zolang het trendmatige tekort zich boven de 1% BBP bevindt.

4.4. Het financieringssaldo op middellange termijn

Voor het financieringssaldo op middellange termijn gelden dezelfde overwegingen als voor het financieringssaldo op langere termijn. Dit betekent dat er voldoende ruimte moet worden gecreëerd om een vrije werking van automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant mogelijk te maken. Daarmee zou tevens kunnen worden voldaan aan de eisen die het stabiliteits- en groeipact stelt aan de ontwikkeling van het Nederlandse financieringssaldo. De komende kabinetsperiode kan een belangrijke aanzet worden gegeven op weg naar een – met het oog op de vergrijzing – houdbaar financieel-economisch beleid.

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven adviseert de Studiegroep om begrotingsevenwicht als tekortdoelstelling te nemen, om te komen tot een houdbare financieel-economische situatie op termijn. Dit gaat samen met een streven naar een evenwichtig niveau en samenstelling van de

collectieve uitgaven en de collectieve lasten. De uitgangssituatie waarmee het volgende kabinet in 1998 zal worden geconfronteerd, bepaalt mede de inspanning die men in de periode tot 2002 zal moeten plegen op weg naar begrotingsevenwicht. Daarnaast is uiteraard van belang welke ruimte bij ongewijzigd beleid beschikbaar komt uit hoofde van economische groei.

Aan de verkenning van het CPB omtrent de beschikbare ruimte voor de komende kabinetsperiode ligt een EMU-tekort in 1998 ten grondslag van 2¼% BBP. De CPB-verkenning laat zien dat zonder beleidsreacties stijging van de reële uitgaven een groot beslag legt op de beschikbaar komende budgettaire ruimte. Deze stijging van de reële uitgaven is mede een gevolg van een in de verkenning veronderstelde toename van het aantal uitkeringen. Verhoging van de participatie kan echter leiden tot een tegenovergestelde beweging en kan aldus bijdragen aan vergroting van de budgettaire ruimte.

Indien de komende periode een vergelijkbare benadering voor de reële uitgaven zou worden gevolgd als in de huidige periode, dat wil zeggen een vrijwel reëel constant houden van de overheidsuitgaven, dan zou er aanzienlijke ruimte ontstaan voor lastenverlichting en tekortreductie. In één stap naar begrotingsevenwicht lijkt echter – op basis van de uitkomsten van de verkenning en de gehanteerde behoedzame uitgangspunten – een brug te ver, aangezien een evenwichtige benadering vereist dat ook ruimte wordt aangewend voor verlichting van de lasten. Op basis van de huidige verkenning en de gehanteerde behoedzame uitgangspunten verdient het naar het oordeel van de Studiegroep aanbeveling te koersen op een EMU-tekort van maximaal 1% BBP in de volgende kabinetsperiode. Mochten zich de komende jaren structurele meevallers voordoen, dan zouden deze overeenkomstig de in de huidige kabinetsperiode gevolgde benadering kunnen worden ingezet om gelijktijdig het financieringssaldo sneller te verbeteren en de lasten verder te verlichten. Indien deze meevallers zich voordoen kan het tekort verder in de richting van begrotingsevenwicht worden verbeterd. In de kabinetsperiode 2002–2006 kan dan vervolgens begrotingsevenwicht worden bereikt.

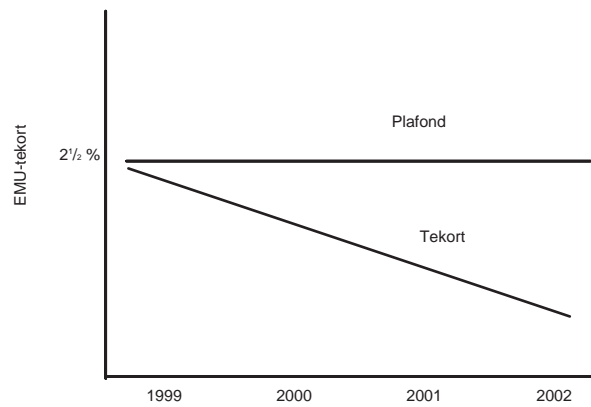
De Studiegroep beveelt in navolging van het vorige rapport aan eventuele noodzakelijke uitgavenbeperkingen zoveel mogelijk in de eerste twee jaar van het volgende kabinet te realiseren. De Studiegroep beveelt aan de (reële) uitgavenijklijnen binnen deze benadering af te stemmen op de behoedzame uitgangspunten, de genoemde tekortaanbeveling van 1% in 2002 en een substantiële lastenverlichting in de periode 1999–2002.

Zoals in § 4.3 is beschreven, is op weg naar een EMU-tekortniveau van 1% in 2002 geen volledig vrije werking van automatische stabilisatoren mogelijk. De ruimte om fluctuaties als gevolg van economische en andere budgettaire tegenvallers op te vangen is te beperkt, waardoor overschrijding van het EMU-plafond van 3% BBP zou kunnen plaatsvinden. Met het oog daarop beveelt de Studiegroep aan om het instrument van een tekortplafond te handhaven. Het tekortplafond kan hierbij dienen als waarschuwingssysteem voor een dreigende overschrijding van de EMU-tekortgrens van 3%. Om tijdig maatregelen te kunnen nemen ter voorkoming van een dergelijke overschrijding beveelt de Studiegroep aan dit plafond onder de 3% BBP te leggen. Door vertragingen in de doorwerking van beleid moet immers rekening worden gehouden met een verdere oploop van het tekort nadat de plafondwaarde wordt bereikt en maatregelen zijn genomen. De Studiegroep beveelt daarom aan dit tekortplafond, uitgedrukt in termen van het EMU-vorderingstekort¹, te fixeren op 2½% BBP vanaf 1999. Op het moment dat het tekortplafond wordt overschreden, is het net als in de huidige systematiek in principe noodzakelijk om door – primair – uitgavenbeperkingen ruimte vrij te maken zodat het EMU-tekort tot onder het plafond van 2½% daalt. Hierbij zij vermeld dat deze 2½% niet als een

¹ In § 5.2 zal nader op de tekortdefinitie worden ingegaan.

op te vullen waarde dient te worden beschouwd, maar als een vangrail. Deze vormt een grens tot waaraan fluctuaties ten opzichte van het trendmatige EMU-tekort als gevolg van een tegenvallende economische ontwikkeling kunnen worden toegestaan. In grafiek 4.3 staat de gewenste ontwikkeling van het tekort.

Grafiek 4.3: Plafond en ontwikkeling EMU-tekort



Bron: Ministerie van Financiën

Een geleidelijke vergroting van de ruimte onder het tekortplafond, zoals uit grafiek 4.3 blijkt, is wenselijk met het oog op een vrije werking van automatische stabilisatoren. Gezien mogelijke asymmetrische beleidsreacties op de werking van automatische stabilisatoren, waarbij bij een meevallende ontwikkeling van de economie de ruimte onder het tekortplafond wordt opgevuld met uitgaven of lastenverlichtende maatregelen, is hierbij voorzichtigheid op zijn plaats. Een strikte naleving van de regels budgetdiscipline, alsmede een evenwichtige afweging tussen tekortreductie en lastenverlichting bij een meevallende ontwikkeling moet bijdragen aan het geleidelijk toenemen van de ruimte onder het tekortplafond.

HOOFDSTUK 5. HET AANSCHERPEN VAN DE HUIDIGE BEGROTINGSSYSTEMATIEK

5.1. Evaluatie begrotingssystematiek

Het kabinet Kok heeft een op meer trendmatige leest geschoeid begrotingsbeleid geïntroduceerd. Daarbij is gebruik gemaakt van de aanbevelingen uit het negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte «Naar een trendmatig begrotingsbeleid». Belangrijke elementen in het huidige begrotingsbeleid zijn het hanteren van behoedzame uitgangspunten voor de economische ontwikkeling, het vastleggen en handhaven van reële netto uitgavenkaders voor de drie budgetdisciplinesectoren en de concentratie van hoofdbesluitvorming over de uitgaven op één moment in het jaar. Voorts zijn de bestaande regels budgetdiscipline in de begrotingssystematiek geïntegreerd. Het financieringstekort fungeert niet langer als een doelstelling, waar jaarlijks aan moet worden voldaan, maar als randvoorwaarde voor het budgettaire beleid. Zolang het feitelijk financieringstekort een in het Regeerakkoord vastgesteld plafond niet overschrijdt, worden fluctuaties van de belastingontvangsten toegestaan.

Het belangrijkste gevolg van de doorgevoerde verandering is dat er niet meer op elke wijziging van de macro-economische prognoses hoeft te worden gereageerd. Het accent komt, meer dan in het verleden, op een strikte handhaving van de uitgaven te liggen. De stabiliteit van het begrotingsbeleid is verbeterd door stroomlijning van het begrotingsproces. In het voorjaar wordt op hoofdlijnen over de collectieve uitgaven besloten. Om te voorkomen dat macro-economische ontwikkelingen die daarna optreden tot het heropenen van de besluitvorming nopen, wordt bij de raming van de uitgaven een zekere veiligheidsmarge in acht genomen. Hieronder zal een aantal elementen van dit begrotingsbeleid worden geëvalueerd.

5.1.1. Behoedzame economische uitgangspunten

Het hanteren van behoedzame economische uitgangspunten vormt een belangrijke bouwsteen van de meer trendmatige begrotingssystematiek. De keuze van voorzichtige uitgangspunten betekent dat in het bijzonder de groei van de belastingopbrengsten behoudend wordt ingeschat. Ervaringen in het verleden tonen aan dat (te) optimistische verwachtingen kunnen dwingen tot aanzienlijke ingrepen tijdens de rit.

De Studiegroep beveelt daarom aan ook in een volgende kabinetsperiode voor behoedzame economische uitgangspunten te kiezen. Voor de kwantificering hiervan wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

5.1.2. Uitgavenijklijnen

De kern van de nieuwe begrotingssystematiek is dat er kaders zijn vastgelegd voor de netto uitgaven in de collectieve sector voor de gehele regeerperiode 1995–1998. De netto uitgaven moeten in ieder geval binnen de voor de sectoren vastgestelde uitgavenkaders blijven. Ze mogen ook onder de kaders uitkomen; de uitgavenkaders zijn plafonds.

De uitgavenkaders hebben de vorm gekregen van reële kaders. Dit betekent dat de meerjarencijfers aan het begin van de kabinetsperiode (inclusief de maatregelen uit het Regeerakkoord) gedefleerd worden met de deflator van het BBP. Tijdens de begrotingsvoorbereiding worden de reële kaders vertaald in nominale kaders door ze te verhogen met de deflator van het BBP zoals die op dat moment geldt.

Binnen de collectieve sector worden drie sectoren onderscheiden: de rijksbegroting in enge zin, de sociale zekerheid en de zorgsector. De

rijksuitgaven en de uitgaven van de sociale fondsen worden zodoende gelijkwaardig behandeld. In vorige regeerperioden was dit zeker niet het geval; de uitgaven van de fondsen werden niet direct beheerst. De financiering van deze uitgaven (premies) viel toen weliswaar onder de werkingssfeer van de norm voor de collectievelastendruk (CLD-norm), maar deze norm was zeer afhankelijk van wijzigingen in het economische beeld (o.a. noemereffecten). In de praktijk leidde een hogere economische groei al snel tot extra ruimte voor uitgaven.

Het instellen van ijklijnen heeft de uitgavendiscipline versterkt doordat er geen interferentie meer optreedt met de belastingontvangsten. Een (eventuele) problematiek komt voort uit uitgaventegenvallers of wensen tot tussentijdse intensiveringen. Deze uitgavenproblematiek moet dan ook aan de uitgavenzijde worden opgelost. Een verdere versterking van de uitgavendiscipline is opgetreden doordat een onderscheid is gemaakt naar drie budgetdisciplinesectoren. Overschrijdingen in afzonderlijke sectoren zijn voor het grootste deel binnen de sector zelf gecompenseerd.

Onder de werkingssfeer van de totale uitgavennorm vallen in beginsel alle uitgaven die langs collectieve weg worden gefinancierd. Er zijn twee uitzonderingen. Een eerste uitzondering is dat de uitgaven van de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) niet worden meegenomen. Reden is dat het Rijk weinig of geen invloed heeft op de OPL-uitgaven die via eigen inkomsten worden gefinancierd. Een tweede uitzondering vormt het Budgettair Kader Zorg (BKZ) waarin ook via particuliere verzekeraars gefinancierde uitgaven worden meegenomen. Hoofdrede daarvoor is dat de overheidsregulatie zich over de gehele zorgsector uitstrekt ongeacht de financieringswijze van de uitgaven.

Er is geen aanleiding de afbakening van de uitgavennorm ter discussie te stellen.

5.1.3. Regels budgetdiscipline

In het negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte zijn aanbevelingen gedaan over de werking van de regels budgetdiscipline binnen een meer trendmatige begrotingssystematiek. Crux daarvan was dat meevallers per saldo (dus na compensatie van tegenvallers op dezelfde begroting), vrijvallen voor het generale beeld waarna een integrale afweging plaats zou moeten vinden over de aanwending van dergelijke meevallers. Bij het optreden van een meevaller op de rijksbegroting in enge zin, zou een afweging gemaakt kunnen worden over het aanwenden van deze meevaller voor het opvangen van tegenvallers in de andere budgetdisciplinesectoren, een extra verlaging van financieringstekort of lastendruk dan wel voor beleidsintensiveringen. Daarbij werd voor beleidsintensiveringen opgemerkt dat dit laatste uiteraard slechts zou mogen binnen de eerder afgesproken uitgavennorm. De Studiegroep wil erop wijzen dat de uitgavenkaders als plafonds dienen te fungeren en niet als op te vullen maxima. De uitgavenbeheersing is er niet mee gediend indien per saldo meevallers in de uitgaven «automatisch» zouden worden aangewend voor uitgavenverhogingen op andere terreinen. Uitgavenintensiveringen vereisen een veel sterkere rechtvaardiging dan louter het aanwezig zijn van ruimte onder de uitgavenkaders.

5.1.4. Stroomlijning begrotingsproces

Naast het hanteren van behoedzame economische uitgangspunten en reële uitgavenijklijnen behoort ook de stroomlijning van het begrotingsproces tot de huidige begrotingssystematiek. Kern hiervan is dat het kabinet in het voorjaar (bij de opstelling van Kaderbrief en Voorjaarsnota) op hoofdlijnen besluiten neemt over de collectieve uitgaven. De scheiding

van uitgaven en ontvangsten heeft het mogelijk gemaakt om ook de besluitvorming over uitgaven en ontvangsten in tweeën te knippen. In het voorjaar worden besluiten over de uitgaven genomen zodat de begrotingen in relatieve rust kunnen worden afgerond; in de zomer vallen de besluiten over de ontvangsten zodat daarbij op de meest actuele macro-economische inzichten kan worden aangesloten.

Het ene besluitvormingsmoment heeft positief uitgewerkt op de rust in het begrotingsproces en op de stabiliteit van de besluiten. Door in het voorjaar alle besluiten over de uitgaven te nemen, ontstaat wel het risico dat wanneer de economische vooruitzichten verslechteren noodzakelijke maatregelen achterwege blijven. Van de behoedzame economische uitgangspunten waarvan aan het begin van de kabinetsperiode werd uitgegaan, wordt immers bij de voorbereiding van de begroting voor het jaar t+1 (die plaatsvindt in het voorjaar van jaar t) afscheid genomen. Op dat moment worden de meest actuele – en dus niet langer behoedzame – ramingen van het CPB zoals neergelegd in het Centraal Economisch Plan verwerkt. Op zich is dat niet bezwaarlijk omdat de uitgaven (met uitzondering van de rente-, EU-, OS- en werkloosheidsuitgaven) vrij onafhankelijk zijn van de macro-economische ontwikkeling. Wel is het verstandig om het uitgavenkader alleen aan te passen voor de geraamde sectorale prijsontwikkeling voorzover lager dan de macro-prijsontwikkeling, en eventuele ruilvoetwinst als gevolg van een hogere macro-prijsontwikkeling vooralsnog te reserveren. Zodoende kan een verslechtering van de economische vooruitzichten voor het jaar t+1 in de loop van jaar t worden opgevangen en wordt de kans dat een heropening van de besluitvorming over de uitgaven in de zomer nodig is, zo klein mogelijk gemaakt.

5.1.5. Conclusie evaluatie begrotingssystematiek

De begrotingssystematiek heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de uitgavenbeheersing en aan de bevordering van een bestendig en meer op de lange-termijn gericht overheidsbeleid. De Studiegroep beveelt daarom aan de gehanteerde begrotingssystematiek in de komende periode te continueren. In de vormgeving van de begrotingssystematiek zijn echter nog wel enige verbeteringen aan te brengen. Gedacht kan daarbij worden aan een overstap – op verantwoorde wijze – naar het gebruik van het vorderingstekort (het EMU-tekort), aan de deflatorssystematiek, aan statistische mutaties op de ijklijn, aan de informatievoorziening en aan de berekening van de lastennorm (MLO). Op deze elementen wordt in de volgende paragrafen ingegaan.

5.2. Tekortdefinitie in vorderingentermen

In de afgelopen kabinetsperiode werden twee plafonds voor het tekort gehanteerd: het EMU-tekort en het beleidsrelevante tekort (BRT). De belangrijkste verschillen tussen beide tekortdefinities zijn:

- Het EMU-tekort heeft betrekking op de gehele collectieve sector (Rijk, sociale fondsen en OPL); het beleidsrelevante tekort heeft alleen betrekking op het Rijk.
- Het EMU-tekort is een vorderingstekort: financiële transacties en debudgetteringen hebben geen invloed op het tekort. In het BRT worden een deel van de financiële transacties en de debudgetteringen wel meegenomen.
- Het EMU-tekort luidt in transactietermen; uitgaven en ontvangsten worden (met uitzondering van de directe belastingen) gemeten op het moment dat de economische handeling plaatsvindt. Het BRT luidt in kastermen.

Onderstaande tabel geeft voor de jaren 1990 tot en met 1998 de aansluiting tussen het BRT en het EMU-tekort. Uit de tabel blijkt dat de verschillen tussen het BRT en het vorderingstekort van het Rijk betrekkelijk klein zijn (de opmerkelijke afwijking in 1991 wordt veroorzaakt door de versnelde inning van belastingen in dat jaar).

Tabel 5.1: Aansluiting BRT en EMU-tekort 1990-1998; in % BBP

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Beleidsrelevant financieringstekort	5,2	4,4	3,8	2,9	3,6	3,5	2,0	2,6
Financiële transacties	0,1	-0,8	0,2	-0,1	-0,2	0,4	-0,3	0,1
Kas/Transverschillen	-0,2	-0,2	0,2	0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Vorderingstekort Rijk	5,1	3,4	4,2	2,9	3,2	3,7	1,7	2,7
Vorderingstekort sociale fondsen	0,1	-0,4	-0,2	0,4	0,3	0,5	0,8	-0,3
Vorderingstekort OPL	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
EMU-tekort	5,1	2,9	3,9	3,2	3,4	4,0	2,3	2,2

Bronnen: Nationale Rekeningen 1995, Voorlopige Rekening 1996 en Voorjaarsnota 1997

Vanuit bestuurlijk oogpunt heeft het de voorkeur om één doelstelling voor het financieringssaldo van de overheid te hanteren. Eén plafond bevordert de eenvoud en de transparantie. In het licht van de internationale context komt het EMU-vorderingensaldo hiervoor het meest in aanmerking. Daartegenover staat dat dan een aantal elementen van het huidige begrotingsbeleid wordt losgelaten. In het beleidsrelevante financieringstekort werden ook uitgaven en ontvangsten in verband met kredietverlening (uitgezonderd studieleningen) meegenomen. Deze tellen niet mee in het EMU-vorderingensaldo. Om een ongeremde groei van kredietverlening te voorkomen, dient deze echter binnen het beheersingsmechanisme te blijven vallen. Kredietverlening en het doen van directe uitgaven zijn immers vaak nauwe substituten van elkaar. Voorkomen moet worden dat door een overstap naar een andere tekortdefinitie een ongewenste verschuiving van uitgaven naar kredietverlening zou kunnen gaan optreden. Om de beheersbaarheid van de kredietverlening te garanderen, dient deze post daarom relevant te blijven voor het uitgavenkader. Op deze wijze wordt aangesloten bij de begroting, waarin de kredietverlening ook is opgenomen.

Een overstap naar een vorderingstekort volgens EMU-definitie, betekent dat het tekort wordt uitgedrukt op transactiebasis in plaats van op kasbasis. Zoals uit tabel 5.1 blijkt, is het verschil tussen kas- en transactiebasis zeer gering (0,1 à 0,2% BBP).

De Studiegroep beveelt aan voortaan het EMU-vorderingensaldo als definitie te hanteren. Aanbevolen wordt binnen het EMU-vorderingensaldo onderscheid te laten zien naar het vorderingensaldo van het Rijk en van de overige onderdelen (OPL en Sociale Fondsen). Omdat realisatiecijfers over de onderscheidende delen van het EMU-vorderingensaldo met vertraging beschikbaar komen, is het van belang het EMU-saldo adequaat te monitoren. Het adequaat monitoren van het EMU-saldo stelt nieuwe eisen aan de informatievoorziening. In het geval het feitelijke vorderingensaldo de vastgestelde plafondwaarde dreigt te overschrijden, dient actie te worden ondernomen om dit te voorkomen. Op de kwantificering hiervan is in hoofdstuk 4 ingegaan.

5.3. Verbeteringen deflatorsystematiek

In het negende Studiegroeprapport zijn drie mogelijkheden beschreven waarop de uitgavensystematiek vorm gegeven zou kunnen worden:

- De uitgavenkaders kunnen de vorm krijgen van volumekaders. Dit betekent dat de sectoren ieder jaar de specifieke loon- en prijsstijgingen uitgedeeld krijgen. Aan het begin van de kabinetsperiode wordt alleen bepaald wat de toegestane volumegroei voor de drie sectoren is.
- De uitgavenkaders kunnen de vorm krijgen van nominale kaders. Dit betekent dat aan het begin van een kabinetsperiode wordt vastgelegd wat de toegestane loon- en prijsstijgingen in de drie sectoren zijn. De kaders worden vervolgens niet meer aangepast voor veranderende macro-economische uitkomsten.
- De uitgavenkaders kunnen de vorm krijgen van reële kaders. Dit betekent dat de meerjarencijfers aan het begin van de kabinetsperiode worden gedeïflecteerd met de dan bekende raming van de deflator van het BBP. Tijdens de begrotingsvoorbereiding worden de reële kaders verhoogd met de meest actuele (raming van de) deflator van het BBP.

Het kabinet Kok heeft – overeenkomstig het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte – gekozen voor de derde vorm: reële uitgavenkaders. Reële kaders zijn in feite een tussenvorm tussen volume- en nominale kaders. Ze hebben als voordeel dat de toegestane nominale ontwikkeling niet volledig is vastgelegd (zoals bij nominale kaders), maar ook niet volledig vrij (zoals bij volumekaders), waardoor specifieke prijsontwikkelingen niet beheerst zouden worden. Reële kaders vormen daarom een mooi evenwicht tussen flexibiliteit en beheersbaarheid.

Voor alle duidelijkheid zij vermeld dat de reële systematiek alleen betrekking heeft op bijstellingen die na de opstelling van het Regeerakkoord plaatsvinden. In het Regeerakkoord wordt voor alle sectoren gerekend met de voor die sector relevante loon- en prijsindicatoren. De zorgsector bijvoorbeeld – die een wat grotere loongevoeligheid heeft – ontvangt bij de vaststelling van de kaders dan ook een hoger nominaal budget dan andere sectoren. Alleen wijzigingen in de verwachte inflatie die na vaststelling van het kader optreden, worden toegekend met behulp van de prijs van de gehele productie (pBBP). In de afgelopen periode is er een verschil geweest tussen de bijstellingen van de pBBP en de bijstellingen van de nominale ontwikkeling in de zorgsector. De systematiek vereist dat in een dergelijk geval een oplossing wordt gezocht binnen de desbetreffende budgetdisciplinesector, hetgeen prijs- of volumeconsequenties tot gevolg heeft. Uiteraard kan de Ministerraad besluiten – en dat is in de afgelopen periode ook gebeurd – de problematiek uit andere bron te compenseren. De Studiegroep beveelt aan de systematiek van de reële uitgavenkaders te continueren.

De reële systematiek heeft vanuit bestuurlijk oogpunt voor enkele problemen gezorgd. De deflator van het uitvoeringsjaar wordt bij de Voorjaarsnota vastgezet. Dit leidt ertoe dat het proces inzichtelijker en minder hectisch is, aangezien na de Voorjaarsnota de uitgavenlijnen voor het lopende jaar niet meer worden bijgesteld. De deflator van het voorbereidingsjaar wordt echter niet stilgezet. Hierdoor wordt bij ieder budgettair beeld (Kaderbrief, Juli-brief en Miljoenennota), een andere toegestane uitgavenruimte voor het komende jaar gepresenteerd. Als deze ruimte hoger is dan waar op het hoofdbesluitvormingsmoment van werd uitgegaan, is er geen probleem: de uitgavenkaders werken immers als plafonds en hoeven niet te worden opgevuld. Een uitgavenkader dat aanzienlijk lager is dan op het hoofdbesluitvormingsmoment leidt – als er

geen lagere uitgaven tegenover staan – wel tot problemen. Zo werd de deflator in de zomer van 1996 – na afloop van het hoofdbesluitvormingsmoment – aanzienlijk verlaagd als gevolg van de publicatie van de Nationale Rekeningen 1995; een bijstelling die met name in de zorgsector tot problemen leidde. De Studiegroep beveelt daarom aan om bijstellingen van het uitgavenkader uit hoofde van mutaties in de deflator voor het voorbereidingsjaar zoveel mogelijk te beperken. Aanbevolen wordt de nacalculatie van de pBBP bij het verschijnen van de Nationale Rekeningen voor het jaar t-1 (in de zomer van jaar t) niet langer door te laten werken in het uitgavenkader. Bij aanzienlijke afwijkingen tussen de waarde van het pBBP op basis van de Nationale Rekeningen en de geraamde waarde van de pBBP zou heroverweging kunnen plaatsvinden. Daarbij dienen de nadelen van nacalculatie (doorbreken budgettaire rust door heropening besluitvorming over de uitgaven in de zomer) tegen de voordelen (aansluiten bij realisatie) te worden afgewogen.

De aanpassing van de kaders voor de deflator dient om tegemoet te komen aan een afwijkende nominale ontwikkeling in vergelijking met het Regeerakkoord. De ramingen van de nominale ontwikkeling en van de prijs van het BBP kunnen echter fluctueren. Bij de begrotingsvoorbereiding 1997 ontstond bij Kaderbrief veel ruimte onder de kaders vanwege een – in vergelijking met de nominale ontwikkeling van de netto uitgaven – hoge prijsstijging van het BBP. Vanuit behoedzaamheidsoverwegingen is de ruilvoetwinst (het verschil tussen de prijs van het BBP en de nominale ontwikkeling) niet uitgekeerd. Gedurende de zomer van 1996 bleek dat de prijsontwikkeling van het BBP te hoog was ingeschat. Het verdient aanbeveling een eventuele ruilvoetwinst (waarbij de mutatie in de prijs van het BBP de mutatie van de nominale ontwikkeling van de collectieve uitgaven overstijgt) te blijven reserveren totdat meer zekerheid bestaat dat deze zich ook werkelijk gaat materialiseren. Dit om te voorkomen dat van een te optimistisch uitgavenkader wordt uitgegaan. Deze methode bevordert de rust in het begrotingsproces, omdat op die manier wordt voorkomen dat een bijstelling in de voorziene prijs van het BBP ertoe dwingt de besluitvorming over de uitgaven na afloop van het hoofdbesluitvormingsmoment te heropenen.

Wellicht ten overvloede zij vermeld, dat in de tegenovergestelde situatie – waarbij een ruilvoetverlies wordt voorzien – wordt aanbevolen direct maatregelen te treffen die ertoe leiden dat het voorziene ruilvoetverlies wordt gecompenseerd.

5.4. Correctiemechanismen ijklijn

De kern van de begrotingssystematiek is dat voor de gehele regeerperiode kaders (ijklijnen) worden vastgelegd voor de netto-uitgaven in de collectieve sector. De kaders zijn een instrument bij de beheersing van de netto-uitgaven. De feitelijke netto-uitgaven worden getoetst aan de uitgavenkaders en dienen daar binnen te blijven. In beginsel worden de ijklijnen tijdens de regeerperiode niet aangepast.

Voor de mutaties in de feitelijke netto-uitgaven zijn de regels budgetdiscipline van toepassing. Volgens de regels budgetdiscipline blijven mutaties van louter statistische aard evenwel buiten beschouwing bij de toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling aan de budgettaire kaders (Miljoenennota 1996; p. 232). Voor dergelijke wijzigingen in de feitelijke uitgaven zou de ijklijn kunnen worden gecorrigeerd. Welke mutaties als louter statistisch kunnen worden aangemerkt, is in de regels budgetdiscipline niet nader gedefinieerd. De achtergrond van een statistische correctie ligt veelal in een wijziging in de (financiële) vormgeving van beleid ten opzichte van de situatie zoals oorspronkelijk neergelegd in het Regeerakkoord. De gewijzigde vormgeving is wel van invloed op de totale

netto-uitgaven, maar heeft doorgaans niet primair tot doel het collectieve voorzieningenniveau te wijzigen. De mutatie in de netto-uitgaven heeft dan een technisch karakter. Omdat technische mutaties een zuivere toetsing van de netto-uitgaven aan de ijklijn belemmeren, zou de ijklijn in beginsel voor dergelijke statistische mutaties kunnen worden gecorrigeerd. Een nadeel van statistische correcties is dat deze ten koste gaan van de eenvoud en helderheid van de ijklijnsystematiek.

Hoewel een sluitende invulling van het begrip statistische correctie niet mogelijk blijkt, is het wel mogelijk de volgende categorisering aan te brengen:

- *Overboekingen*
Hierbij gaat het om overboekingen tussen budgetdisciplinesectoren. De ijklijn voor alle budgetdisciplinesectoren gezamenlijk wijzigt dan niet.
- *Financieringsverschuivingen (centraal en decentraal)*
Hierbij gaat het om een verschuiving van Rijk naar decentrale overheden en vice versa voorzover deze verschuiving gepaard gaat met een wijziging in de financiering.
- *Financieringsverschuivingen (collectieve en marktsector)*
Hierbij gaat het om mutaties die een verschuiving betekenen van uitgaven van de collectieve sector naar de particuliere sector en vice versa.
- *Bruteringseffecten*
Hierbij gaat het om samenstellings- en omvangseffecten van wijzigingen in de lastendruk op de hoogte van de bruto-uitgaven van netto-netto gekoppelde uitkeringen. Kenmerkend voor netto-netto gekoppelde uitkeringen is dat deze wettelijk gekoppeld zijn aan het netto-referentie minimumloon. Omdat deze uitkeringen een ander bruto-netto traject kennen dan het referentie minimumloon, zal lastenverlichting/verzwaring niet in alle gevallen neerslaan in een netto-inkomensverbetering/verslechtering voor deze groepen. Terwijl het bruto-minimumloon ongewijzigd blijft, is een dusdanige verhoging/verlaging van de bruto-uitkering nodig dat deze groepen dezelfde netto-inkomens-verbetering/verslechtering ondervinden. De ontwikkeling van de bruto-uitkering wijkt hierdoor af van de ontwikkeling van het bruto-minimumloon.

De Studiegroep constateert dat een beleidslijn die op voorhand uitsluitel geeft over de vraag in welke situaties tot correctie van de ijklijn kan worden overgegaan, moeilijk te formuleren is. Naar de mening van de Studiegroep kunnen de genoemde vier typen correcties worden toegepast. Daarbij dient steeds een zo zuiver mogelijke vergelijking te worden gemaakt met de situatie zoals bij Regeerakkoord werd voorzien en in het reële uitgavenkader is neergelegd; een goede cijfermatige onderbouwing is daarbij onontbeerlijk. De Studiegroep beveelt ook aan in de Miljoenennota's hier meer aandacht aan te besteden.

Ten aanzien van het corrigeren van de ijklijn voor bruteringseffecten bij netto-netto gekoppelde uitkeringen ten gevolge van wijzigingen in het lastenbeeld, beveelt de Studiegroep aan gebruik te maken van de integrale correctiemethodiek zoals deze door het CPB is ontwikkeld. Deze methodiek komt op het volgende neer. Ten tijde van het opstellen van het Regeerakkoord wordt voor de regeerperiode de ontwikkeling van het bruto-referentie minimumloon vergeleken met de bruto-ontwikkeling van de netto-netto gekoppelde uitkering. Door de afwijkingen in de ontwikkeling van de bruto-uitkering t.o.v. de ontwikkeling van het bruto-

minimumloon te confronteren met de totale uitgavenraming, wordt het bruteringseffect in beeld gebracht. Dit bruteringseffect maakt onderdeel uit van de geijkte uitgaven en dus van de ijklijnen. Wordt tijdens de regeerperiode de lastenontwikkeling anders vormgegeven dan zoals voorzien bij Regeerakkoord, en is dit van invloed op de hoogte van de bruto-uitkering, dan zal op basis van deze gewijzigde vormgeving van de lasten een nieuw bruteringseffect worden berekend. Het verschil tussen dit bruteringseffect en het bruteringseffect ten tijde van het Regeerakkoord, is de correctie van de ijklijn. Toepassing van de methodiek leidt tot statistische correcties van de ijklijn voor alle bruteringseffecten bij netto-netto gekoppelde uitkeringen. Om het bruteringseffect goed te kunnen beoordelen, is het evenwel van belang dat de oorzaak van het bruteringseffect helder in beeld is. In deze benadering worden uitgavenmutaties in de sociale zekerheid als gevolg van bruteringseffecten aangemerkt als lastenverlichting/-verzwaring voor uitkeringsontvangers, daarom behelst de methodiek tevens een correctie bij de microlastenontwikkeling (MLO) gezinnen (waar de uitkeringsgerechtigden deel van uitmaken). Voor wat betreft de correcties uit hoofde van bruterings-effecten wordt hiermee consistentie bereikt tussen de uitgaventoetsing enerzijds en de MLO anderzijds.

5.5. Verbetering informatievoorziening

Een tijdige en betrouwbare informatievoorziening is cruciaal voor een gestroomlijnd begrotingsproces. Op het hoofdbesluitvormingsmoment dient zoveel mogelijk informatie beschikbaar te zijn. Omdat de bekostiging en financiering van de gezondheidszorg voor een groot deel op decentraal niveau plaatsvindt, heeft de informatievoorziening in de zorgsector in vergelijking met de sectoren rijk en sociale zekerheid een achterstand in te halen.

Een aantal kenmerken van de zorgsector leidt ertoe dat het niet gemakkelijk is voldoende gedetailleerde, betrouwbare, volledige en vergelijkbare financiële informatie over de gehele zorgsector tijdig beschikbaar te hebben. Het gaat om circa 60 deelsectoren met binnen iedere deelsector een veelheid aan instellingen die alle over verschillende financieringsbronnen beschikken. Daarnaast betekent de hoeveelheid instellingen, verzekeraars, individuele beroepsbeoefenaren en gegevensbronnen een fors coördinatieprobleem. Bovendien is er vaak een verschil tussen budget, financiering en feitelijke kosten, waardoor financieringsachterstanden en -voorsprongen kunnen ontstaan en tarieven voor een bepaald jaar wijzigen zonder wijzigingen in (voorgenomen) productie of kosten. Ook registreren sommige sectoren op kasbasis en andere op transactiebasis. Omdat een groeiend deel van de kosten in de zorgsector door eigen betalingen wordt gefinancierd en het BKZ een netto opstelling kent, is de registratie van eigen betalingen belangrijk. Vanwege eigen risico's is een deel van de zorgconsumptie alleen indirect te registreren. Tot slot spelen voor- en nacalculatie voor loon- en prijsbijstelling voor een bepaald jaar nog tot enkele jaren na afloop van dat jaar een rol. Door al deze factoren is het verzamelen en interpreteren van de informatie gecompliceerd.

Een risico-analyse leert dat de grootste risico's voor tijdigheid, betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid en volledigheid van de informatievoorziening momenteel zijn gelegen bij medicijnen en hulpmiddelen, de registratie van eigen betalingen en de omzet van vrije beroepsbeoefenaren (totaal circa eenderde van het totale Budgettair Kader Zorg (BKZ)).

De Studiegroep acht verbeteringen in de informatievoorziening in de zorgsector noodzakelijk. De voorstellen opgenomen in het in mei 1997 door de minister van VWS naar de Kamer gestuurde Plan van aanpak Financiële informatievoorziening dienen daartoe onverwijld te worden uitgevoerd. Er dienen maatregelen te worden getroffen, zodanig dat:

- eisen kunnen worden gesteld aan tijdigheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de informatieverstrekking;
- de informatieverstrekking (m.n. het particuliere deel/eigen betalingen) stringenter wordt geregeld dan thans het geval is;
- het opleggen van sancties (administratieve boetes, het nalaten van tariefsverhogingen etc.) op een breder terrein dan thans mogelijk wordt gemaakt.

De maatregelen dienen ertoe te leiden dat in maart van elk jaar, voor het hoofdbesluitvormingsmoment, een zo volledig en betrouwbaar mogelijk beeld bestaat van de financiële prestaties in het voorgaande jaar in de zorgsector. Daarnaast dient een verschillenanalyse met het financiële kader voor dat jaar gemaakt te kunnen worden en moeten de verschillen tussen kader en realisatie beleidsmatig kunnen worden geïnterpreteerd. Tenslotte moet een prognose kunnen worden gegeven over de gevolgen van deze analyse voor zowel het lopende jaar als het volgende jaar. De Studiegroep beveelt aan om bijvoorbeeld via panels/enquêtes aanvullende informatie in te winnen op die plaatsen waarvan op voorhand kan worden verwacht dat zich daar omvangrijke wijzigingen en risico's voordoen, waarover t.b.v. het hoofdbesluitvormingsmoment meer informatie nodig is dan via de normale kanalen beschikbaar komt.

Mocht de informatievoorziening onvoldoende blijven, dan zou kunnen worden overwogen de bestaande wettelijke voorzieningen aan te scherpen.

5.6. Microlastenontwikkeling

In samenhang met het trendmatige begrotingsbeleid gebruikt het kabinet een nieuwe norm voor de lastenontwikkeling: de microlastenontwikkeling (MLO). Deze norm is in de plaats gekomen van de collectievelastendruk (CLD), die tot 1995 als lastennorm werd gehanteerd. De CLD was een macronorm die aangreep bij de belasting- en premieopbrengst in relatie tot het BBP. Belangrijkste probleem met de hantering van de CLD-norm was dat mutaties in de CLD mede afhankelijk waren van wijzigingen in (de samenstelling van) het BBP. Een daling van de CLD hoefde daardoor niet als verlichting te worden ervaren door individuele burgers en bedrijven.

Met de MLO werd beoogd een lastenbegrip te introduceren dat tegemoet komt aan deze ervaringen met de CLD en bovendien toepasbaar zou kunnen zijn binnen het trendmatige begrotingsbeleid. Het lastenbegrip zou in de eerste plaats moeten aangrijpen bij de lastenontwikkeling die op individueel niveau door gezinnen en werkgevers wordt ervaren. In de tweede plaats zou het lastenbegrip moeten aansluiten bij beleidsmatige wijzigingen in tarieven en heffingsgrondslagen. Aldus kunnen beleidsmatig betekenisvolle conclusies worden verbonden aan de uitkomsten van het lastenbegrip.

De MLO grijpt aan bij mutaties in belasting- en premietarieven en bij beleidsmatige wijzigingen in de grondslag. Deze mutaties worden in beginsel gekwantificeerd op basis van hun budgettaire effect.

Voor de MLO uit hoofde van de rijksbelastingen wordt uitgegaan van beleidsmatige mutaties in de tarieven of schijflengtes en de geraamde

grondslag. Bij de sociale premies wordt de MLO berekend op basis van de ontwikkeling van de feitelijke premie-ontwikkeling ten opzichte van de ontwikkeling van een «pseudo» macro premiegrondslag, te weten de bruto inkomens. De MLO uit hoofde van de belastingen van de lagere overheden (OPL) wordt berekend als de gerealiseerde groei van deze belastingen voorzover deze uitgaat boven de nominale groei van het BBP.

De Studiegroep heeft het microlastebegrip en het gebruik daarvan in de afgelopen regeerperiode geëvalueerd. Het microlastebegrip voldoet aan de hierboven geformuleerde voorwaarden waaraan het lastenbegrip zou moeten voldoen. De Studiegroep beveelt aan de MLO ook in de toekomst als lastenindicator te hanteren.

De Studiegroep is tevens nagegaan welke mogelijkheden er zijn om de toepassing en berekening van de MLO verder te verbeteren. Ten aanzien van de feitelijke invulling van de MLO adviseert de Studiegroep de volgende wijzigingen door te voeren.

Premiemicrolasten

Om pragmatische redenen wordt thans bij de berekening van de premiemicrolasten de feitelijke ontwikkeling van de premie-ontvangsten vergeleken met de ontwikkeling van een pseudo premiegrondslag. Als gevolg hiervan sluiten de premiemicrolasten niet volledig aan bij de beleidsmatige mutaties in premietarieven en premiegrondslagen, hetgeen niet bijdraagt aan de doorzichtigheid van de berekening. Een verlaging van de premietarieven met 1 miljard hoeft niet per definitie tot een microlastenverlaging van 1 miljard te leiden: de ontwikkeling van de pseudo premiegrondslag (de bruto-inkomens) wijkt dan af van die van de feitelijke premiegrondslag, bijvoorbeeld door een gedifferentieerde loonontwikkeling of door het gebruik van aftrekposten. Bovendien kan deze systematiek – als gevolg van nacalculatie – tot forse wijzigingen in de premiemicrolasten leiden, ook nadat de besluitvorming daarover is afgerond. Zo zijn de premiemicrolasten in de afgelopen regeerperiode ook over oude jaren voortdurend bijgesteld, onder meer als gevolg van nieuwe inzichten van het CBS.

Beide consequenties gaan ten koste van de transparantie, en daarmee ook van de bestuurlijke bruikbaarheid van het microlastebegrip. Bij de fiscale microlasten spelen deze problemen in beginsel niet; de berekeningswijze van de fiscale microlasten wordt als veel doorzichtiger ervaren. Een alternatieve berekeningssystematiek voor de premie-MLO, die overeenkomt met de systematiek voor de belastingen, kan dan ook voordelen hebben op het punt van eenvoud en transparantie. Bovendien wordt daarmee de consistentie binnen het microlastebegrip vergroot. Indicatieve berekeningen laten zien dat een dergelijke wijziging niet zou leiden tot een wezenlijke aanpassing van het MLO-beeld over de huidige kabinetsperiode. Het CPB zal nader bezien wat de precieze cijfermatige gevolgen voor de berekende MLO zijn bij hantering van deze nieuwe benadering. Door de systematiek van lastendeckende premies blijft voor wat betreft de premiemicrolasten wel een zekere endogene component aanwezig. Hoe dit uiteindelijk zijn beslag krijgt hangt evenwel af van de feitelijke (beleidsmatig bepaalde) premiestelling. Ook voor eventuele omvangrijke verschillen tussen de ex ante premie-MLO en nacalculaties kan worden aangesloten bij de systematiek van de belastingen. Deze systematiek houdt in dat als regel alleen de raming van een mutatie in de tarieven of heffingsgrondslagen van de belastingen en premies deel moet uitmaken van de MLO.

Aanbevolen wordt in de volgende kabinetsperiode deze alternatieve berekeningsmethode, die direct aansluit bij de methodiek van de rijksbelastingen, toe te passen.

Overige punten

- Bij de MLO blijft het indexeren van tarieven en schijflengtes buiten beschouwing indien dit als reguliere systematiek is vastgelegd in een wet. In de huidige kabinetsperiode vormen de brandstofaccijnzen hierop een uitzondering: het reëel constant houden van brandstofaccijnzen wordt thans wel tot de microlasten gerekend. Dit gebeurde omdat de indexering van brandstofaccijnzen als nieuwe maatregel in het Regeerakkoord was opgenomen. Vanwege de gebruikelijke behandeling van nominale aanpassingen stelt de Studiegroep voor het wettelijk indexeren van brandstofaccijnzen in een volgende regeerperiode buiten de MLO te laten. Dit neemt niet weg dat inzichtelijk kan worden gemaakt of er endogene effecten optreden als gevolg van ongewijzigd fiscaal beleid.
- Microlastenmutaties dienen zo goed mogelijk te worden toegerekend aan gezinnen en bedrijven (incl. non-profit sector) afzonderlijk. De effecten van wijzigingen in de indirecte belastingen worden in de MLO thans vrijwel geheel toegerekend aan gezinnen. Een deel kan echter ook betrekking hebben op bedrijven. In de volgende kabinetsperiode kan een gedifferentieerde toerekening van indirecte belastingen worden nagestreefd. Een door het CPB op te stellen limitatieve lijst van (al dan niet gedeeltelijk) aan bedrijven toe te rekenen indirecte belastingen, kan daaraan dienstig zijn.
- Momenteel wordt de MLO uit hoofde van de lokale overheden berekend als de gerealiseerde groei van deze belastingen, voorzover deze uitgaat boven de nominale groei van het BBP. Aanbevolen wordt te verkennen of het mogelijk is de Onroerende Zaak Belasting op tariefsbasis in de berekening van de MLO mee te nemen.
- Bij de bepaling van de microlasten van de rijksbelastingen wordt, in aansluiting op de begrotingssystematiek van het Rijk, uitgegaan van kascijfers. Voordeel hiervan is dat er een directe relatie is tussen het microlasteneffect en het budgettaire (tekort)effect van een fiscale maatregel. Nadeel is evenwel dat het kascijfer niet aansluit bij de lastenontwikkeling op microniveau, dat op zich een transactiebegrip is. Bovendien worden de premiemicrolasten wel op transactiebasis berekend, zodat financieringsverschuivingen tussen belastingen en premies een (tijdelijk) microlasteneffect tot gevolg kunnen hebben. De Studiegroep adviseert de gehele MLO op transactiebasis te berekenen.
- Voor de voorgestelde verwerkingswijze van statistische correcties op de ijklijn en van belastinguitgaven wordt verwezen naar de paragrafen 5.4 en 6.4 van dit rapport.

HOOFDSTUK 6. UITGAVENBEHEERSING

6.1. Een betere afweging door financiële vernieuwing

In het negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte zijn voorstellen gedaan om tot een betere beheersing van de collectieve uitgaven te komen. Een belangrijk onderdeel van deze voorstellen betrof de bestuurlijk-financiële verhoudingen en de bekostigingssystematiek. Daarbij ging 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.

Het negende studiegroeprapport noemde als terreinen waar de incentive-structuur verbeterd kon worden de Individuele Huursubsidie (IHS) en de Algemene Bijstandswet (ABW).

Bij de IHS is in de afgelopen periode besloten dat er prestatie-afspraken gemaakt gaan worden met de uitvoerenden van deze regeling (gemeenten en corporaties). Gemeenten en verhuurders dienen wederzijdse afspraken te maken over een zorgvuldige toewijzing van woningen in relatie tot het gebruik van de IHS. De bedoeling is door een uitgekiend toewijzingsbeleid een zo goed mogelijke aansluiting tussen inkomens en huurlasten te bereiken. Anders gezegd, voorkomen dient te worden dat huurders met hoge inkomens in goedkope huurwoningen terecht komen terwijl huurders met lage inkomens duur wonen en uit hoofde daarvan recht hebben op huursubsidie. Op die wijze ontstaat een betere beheersing van de uitgaven aan IHS. Vrijblijvendheid is daarbij niet langer aanwezig. Bij het niet nakomen van prestatie-afspraken door verhuurders worden sancties opgelegd.

Naar de uitvoering van de ABW heeft een Interdepartementaal Beleidsonderzoek plaatsgevonden (werkgroep Etty). Deze werkgroep had als taak om als vervolgstap op de beleidsmatige aanpassingen die reeds in de ABW zijn aangebracht, in het licht van het thema «financiële vernieuwing» ook de bijstandsvoorziening te bezien op mogelijke aanpassingen. Aanpassingen die zouden moeten leiden tot een vergroting van de budgettaire- en bestuurlijke beheersbaarheid en tot een doelmatiger uitvoeringsproces. De werkgroep Etty heeft geconcludeerd dat de bekostigingswijze van de ABW vanuit een oogpunt van prikkelwerking en verantwoordelijkheidsverdeling niet voldoet en daarom niet bijdraagt tot een vanuit maatschappelijk oogpunt optimale uitvoering van de ABW. Een onbedoeld effect van de huidige financieringsstructuur is dat gemeenten voor hun inspanningen om de bijstandsuitgaven te beheersen eerder gestraft dan beloond worden. Dit hangt samen met de verdeling van de uitkeringslasten tussen het rijk en gemeenten (de 90/10 verhouding) en de wijze van verdeling van het Gemeentefonds. Een wijziging van de financiering kan de gemeenten aanzetten tot een vanuit bijstandsoptiek betere inzet van middelen. Deze financiering moet dan wel recht doen aan zowel de voor gemeenten onbeïnvloedbare als beïnvloedbare kosten van de bijstand. Een verantwoord budgetteringssysteem mag geen ongewenste verdringingseffecten hebben. Uit onderzoek is gebleken dat er aanknopingspunten bestaan om budgettering in (onderdelen van) de financieringssystematiek te overwegen. Deze conclusie is gebaseerd op economische modellen die een redelijke verklaring geven van factoren die de bijstandsontwikkeling hebben bepaald. De werkgroep Etty heeft de aanbeveling gedaan om verder onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijkheden tot implementatie van de ontwikkelde modellen. Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen en een interdepartementale projectgroep gevraagd nog in 1997 nader advies uit te brengen over de mogelijkheden van een dynamisch objectief verdeelmodel dat als

mogelijke basis kan dienen voor een wijziging van de financierings-systematiek van de ABW.

De Studiegroep beveelt aan om in de volgende kabinetsperiode intensief te zoeken naar de mogelijkheden de incentive-structuur in bestaande regelingen te verbeteren. Tevens wordt in principe aanbevolen om in de volgende kabinetsperiode budgettering van de ABW in te voeren, waarbij een evenwichtige verdeling van de financiële risico's tussen rijk en gemeenten een belangrijk aandachtspunt is. Voorts is het noodzakelijk om een transparant systeem te introduceren. De aanbevelingen van de projectgroep dienen bij de afweging te worden betrokken.

6.2. Evaluatie clusterbenadering

In het Regeerakkoord is een zestal beleidsclusters geïdentificeerd waar het kabinet aandacht aan wilde besteden. Het ging daarbij om:

- I werkgelegenheid
- II rechtshandhaving
- III sociale woningbouw, economische infrastructuur, natuur en milieu
- IV ouderenzorg, hulpverlening, onderwijs en cultuur
- V ondersteuning financieel kwetsbare groepen
- VI internationale samenwerking

De voor de intensiveringen bestemde gelden (oplopend tot 3,8 miljard in 1998) zijn bij Regeerakkoord niet verdeeld over de begrotingen van de departementen, maar gereserveerd op een aanvullende post. In het Regeerakkoord is bepaald dat deze intensiveringsruimte, waarvoor eerst ruimte is gemaakt door herschikkingen, voor de begrotingen beschikbaar zou worden gesteld indien en naar de mate waarin de in het Regeerakkoord afgesproken ombuigingen zouden worden gerealiseerd. Deze afweging zou bij elke begrotingsvoorbereiding worden gemaakt. Tevens is in het Regeerakkoord aangegeven dat de intensiveringsruimte uit de clustergeldten bij voorrang moet worden aangewend om onvermijdelijk geachte uitgaven op te vangen.

Deze benadering, die in het Regeerakkoord 1994–1998 voor het eerst is geïntroduceerd, blijkt haar vruchten ruimschoots te hebben afgeworpen. Zij heeft voordelen van beleidsmatige aard en draagt bij aan behoedzaamheid van en discipline in het begrotingsproces.

De beleidsmatige voordelen zijn tweërlei van aard. In de eerste plaats is er meer tijd beschikbaar om de concrete invulling en verdeling van de intensiveringsruimte zorgvuldig uit te werken. Dat bevordert doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Een concreet voorbeeld is de uitwerking van het cluster «internationale samenwerking» in het kader van de zogenaamde Herijkingsnota met als resultante de homogene groep Internationale Samenwerking. In de tweede plaats is tijdens de begrotingsvoorbereiding een integrale afweging mogelijk tussen in het Regeerakkoord voorziene intensiveringen en nieuwe (additionele) beleidsmatige claims. Een concreet voorbeeld is de uitwerking van het cluster rechtshandhaving, waaraan in overleg met de Tweede Kamer (motie Wallage c.s.) tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen 1995 extra middelen zijn toegevoegd voor uitbreiding van de politiesterkte.

Behoedzaamheid en discipline in het begrotingsproces worden bevorderd door de conditie om eerst onvermijdelijk geachte uitgaven op te vangen en door de koppeling tussen de voortgang van de Regeerakkoordombuigingen en de daadwerkelijk toevoeging aan de begroting van de gelden uit de clusters. Indien besparingsverliezen of

onvermijdelijke uitgaven dreigen zonder adequate compensatie, dan is compensatie in de vorm van het niet uitdelen van de intensiveringsgelden altijd mogelijk. Het bevordert dus ook de flexibiliteit in de begroting. De departementen hebben met deze benadering zelf direct belang bij een concrete invulling van ombuigingen en bij een adequate voortgangsbewaking.

De Studiegroep beveelt aan om indien in de komende kabinetsperiode tot intensiveringen wordt besloten de clusterbenadering in stand te houden. De clusterbenadering zou ook in de zorgsector kunnen worden gehanteerd. Daarbij wordt aanbevolen strikt de hand te houden aan de voorwaarde dat eerst concreet de voor de clustergelden benodigde ruimte wordt vrijgemaakt door herschikkingen en ombuigingen en pas daarna de intensiveringsgelden worden uitgekeerd. Deze afweging dient bij iedere begrotingsvoorbereiding te worden gemaakt.

6.3. Verschuivingen tussen verschillende overheidslagen

Elke overheidsactiviteit moet worden uitgevoerd op het bestuurlijke niveau dat daarvoor het meest geschikt is. Er bestaan drie niveaus waarop zelfstandig overheidsbeleid gevoerd wordt: de lokale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen), de centrale overheid (het Rijk) en de internationale overheden (de EU). Deze overheidslagen beïnvloeden elkaar over en weer. Het is mogelijk dat bepaalde activiteiten van de ene naar de andere overheidslaag verschuiven. Ook kan regelgeving op het ene niveau invloed hebben op de uit te voeren activiteiten op een ander niveau. Het verdient aanbeveling de lasten- of uitgavenverhogende effecten van dergelijke verschuivingen in kaart te brengen en (zoveel mogelijk) te neutraliseren.

6.3.1. Verschuiving Rijk-lokale overheden

Verschuiving van taken van het Rijk naar de lokale overheden kan optreden door een overheveling van bestaand beleid van het Rijk naar lokale overheden (decentralisatie) of door het initiëren van nieuw beleid door het Rijk, dat door lokale overheden uitgevoerd moet worden. In beide gevallen zal het Rijk moeten aangeven hoe de lokale overheden worden bekostigd. Dit kan door een specifieke uitkering, een toevoeging aan het Gemeente- of Provinciefonds of door een stijging van de lokale lasten.

De Studiegroep beveelt aan dat maatregelen van het Rijk die ertoe leiden dat de uitgaven van de lokale overheden stijgen, worden gecompenseerd door uitgavendalingen aan de kant van het Rijk.

Indien de lokale overheden worden bekostigd via een specifieke uitkering van het Rijk gaat dit «vanzelf». De kosten van de door de lokale overheid uit te voeren activiteit drukken op de begroting van het betrokken departement en maken dus onderdeel uit van het uitgavenkader van het Rijk. Indien de specifieke uitkering wordt uitgebreid, dan zal – conform de regels budgetdiscipline – hiervoor op de begroting van het betrokken departement moeten worden gecompenseerd.

Indien een door gemeenten uit te voeren taak wordt bekostigd door een dotatie aan het Gemeente- of Provinciefonds dan worden (bij bestaand beleid) middelen overgeheveld van een departementale begroting naar het Gemeente- of Provinciefonds. Gaat het om nieuw beleid dan moet het betrokken departement ruimte maken op zijn begroting om de dotatie te bekostigen. In beide gevallen wijzigt het totale uitgavenkader van het Rijk niet.

Tenslotte kunnen door het Rijk aan de lokale overheden opgelegde taken worden bekostigd door een toename van de lokale lasten. Een voorbeeld hiervan is het milieubeleid. Het leidend principe in het milieubeleid is dat de vervuiler betaalt. Degene die verantwoordelijk is voor een bepaalde vervuilende activiteit, dient de kosten te dragen van het opruimen van de vervuiling. Lokale overheden hebben vaak beter zicht op deze relatie dan het Rijk. De uitvoering van dit beleid is daarom voornamelijk in handen van lokale overheden (gemeenten en waterschappen) komen te liggen. In lijn hiermee is ook de verantwoordelijkheid voor de afvalscheiding, het ophalen en verwerken van huisvuil en de inzameling en transport van afvalwater (riolering) neergelegd bij lagere overheden.

Bij deze bekostigingswijze worden lokale kosten- en lastenstijgingen niet «automatisch» gecompenseerd op rijksniveau. Zo heeft bijvoorbeeld bij het milieubeleid de lastenstijging op lokaal niveau niet geleid tot een navenante daling op rijksniveau. Per saldo zijn de collectieve lasten daardoor gestegen. Dit betekent niet dat van deze bekostigingswijze zou moeten worden afgezien. Er kunnen goede redenen zijn om er voor te kiezen; bijvoorbeeld het principe «de vervuiler betaalt». Wel dient met deze bekostigingswijze waarbij de lokale lasten stijgen, terughoudend om te worden gegaan en dienen alternatieven, een specifieke uitkering of een dotatie aan het Gemeente- of Provinciefonds te worden overwogen. Dit strookt met hetgeen hierover is aanbevolen in de «Nota Lokale Lastendruk». Voorts zal – indien voor bekostiging via lokale lasten wordt gekozen – het betrokken departement moeten aangegeven welke additionele kosten en lasten met het beleid gepaard gaan, en welke consequenties dit heeft voor het uitgavenkader of lastenniveau van het Rijk. Vervolgens zal het departement deze uitgaven conform de regels budgetdiscipline moeten compenseren.

6.3.2. Verschuiving uitgaven Rijk en Europese Unie

In de huidige begrotingsnormering worden mutaties in de EU-afdrachten (de financieringsmiddelen van de uitgaven van de Europese Unie) als generale mutaties behandeld. Voor verhogingen van de EU-afdrachten behoeft geen specifieke compensatie te worden geleverd. De huidige begrotingssystematiek bevat daarom weinig prikkels om de EU-uitgaven te beheersen. In de adviesaanvraag is de Studiegroep verzocht specifiek mogelijkheden tot beheersing te onderzoeken.

Lessen uit het verleden

Er zijn al eerder pogingen ondernomen de EU-uitgaven specifiek toe te rekenen; deze zijn echter – behoudens een incidenteel geval – nooit doorgezet. Het bleek destijds niet mogelijk een algemeen systeem op te zetten dat op de gewenste wijze inspeelde op de beleidsmatige gedragingen van bewindslieden in Brussel. Momenteel wordt wel het overgrote deel van de EU-uitgaven aan extern beleid toegerekend aan de nationale uitgaven inzake internationale samenwerking. Les uit het verleden is dat niet moet worden gestreefd naar een allesomvattend systeem waarbij alle uitgaven integraal worden toegerekend, maar naar een manier van toerekening die wellicht wat minder allesomvattend is, maar die aansluit bij reeds bestaand beleid en de vigerende systematiek van prioriteitsstelling van EU-uitgaven.

Nederlandse prioriteitsstelling

In 1994 heeft de Ministerraad de Nederlandse prioriteitsstelling binnen de categorie Intern Beleid geaccordeerd. De prioriteitsstelling is

vervolgens op 25 augustus 1995 geactualiseerd. Nederland acht een aantal uitgavencategorieën binnen de hoofdcategorie Intern Beleid prioritair, hetgeen betekent dat de uitgaven in nominale termen enigszins mogen toenemen (o.a. milieu, interne markt, energie). Vervolgens is er een aantal uitgaven aangegeven die een middenpositie innemen (o.a. onderwijs, gezondheidszorg, drugsbeleid). Deze uitgaven moeten in nominale termen constant worden gehouden. De laatste groep bevat uitgaven die in nominale termen moeten afnemen (o.a. vervoer, consumentenbescherming, cultuur en audiovisueel beleid). De prioriteitsstelling als geheel moet er voor zorgdragen dat de Financiële Perspectieven met betrekking tot de categorie Intern Beleid worden gerespecteerd.

De door de Studiegroep beoogde toerekening dient zoveel mogelijk bij het bestaande systeem van de prioriteitsstelling Intern Beleid aan te sluiten. Alleen afwijkingen van deze prioriteitsstelling leiden tot specifieke compensatie. Toerekening van opwaartse bijstelling van EU-uitgaven aan departementen op basis van de bestaande prioriteitenstelling Intern Beleid is in feite een vertaling van het huidige Nederlandse beleid in Europees verband naar de nationale begrotingen. Bij de bespreking van nieuwe voorstellen met financiële implicaties van de Europese Commissie in de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (de BNC), zou voortaan direct kunnen worden aangegeven tot welke specifieke compensatie van welk departement het Commissievoorstel zou leiden. Op die manier weet het betrokken Nederlandse departement voorafgaand aan de behandeling van het Commissievoorstel in Brussel wat de gevolgen voor de departementale begroting zullen zijn. De voorstellen van de Europese Commissie worden – via de Coördinatie Commissie (CoCo) – in de Nederlandse Ministerraad behandeld.

De toerekening volgt de gebruikelijke systematiek van de regels budgetdiscipline, hetgeen inhoudt dat voor hogere uitgaven compensatie moet worden geboden, terwijl lagere uitgaven niet tot ruimte leiden.

De toerekening dient plaats te vinden op basis van het Nederlands aandeel in de financiering van de EU, i.c. het integrale afdrachtspercentage (circa 6%). Toerekening zal plaatsvinden op basis van een (aanvullende) EU-begroting. De toerekening moet zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande begrotingssystematiek. Dit impliceert dat alleen op het hoofdmoment van besluitvorming over de uitgaven (in het voorjaar) de aan de begroting toegerekende bedragen moeten worden omgezet in voorstellen tot specifieke compensatie.

Het op deze wijze vormgegeven toerekeningssysteem past zowel binnen de Nederlandse begrotingssystematiek als binnen de Nederlandse opstelling in Brussel.

Conclusie

De Studiegroep beveelt aan de kosten van het EU-beleid scherper in de nationale budgettaire afweging te betrekken door de introductie van een systematiek waarbij een deel van de mutaties in de voorgenomen EU-uitgaven specifiek aan de betrokken begrotingen wordt toegerekend. Naast de al bestaande toerekening van het overgrote deel van de uitgaven aan extern beleid (deze worden toegerekend aan de uitgaven inzake internationale samenwerking) wordt aanbevolen mutaties in de EU-uitgaven die uitgaan boven de prioriteitsstelling intern beleid, toe te rekenen aan de betrokken departementen. De Studiegroep onderkent dat de situatie kan ontstaan dat een Nederlandse bewindspersoon specifieke compensatie moet leveren voor een besluit waar hij of zij niet vóór heeft gestemd. Niet alle besluiten worden immers via de unanimiteitsregels

genomen. Dat is echter in de binnenlandse begrotingssystematiek niet anders; ook daar leiden intensiveringen op één begroting soms tot ombuigingen bij andere ministeries en moet een minister compenseren voor de gevolgen van een besluit dat door de Ministerraad is genomen.

6.4. Beheersingsaspecten van belastinguitgaven

6.4.1. Relatie met het uitgavenkader

De afgelopen jaren is de aandacht gegroeid voor de toepassing van belastinguitgaven ofwel specifieke fiscale maatregelen. Een deel van deze maatregelen kan worden gezien als substituut voor (subsidie-)uitgaven. Doordat via de uitgavennormering een strakke beheersing plaatsvindt van (subsidie-)uitgaven bestaat de mogelijkheid dat een verschuiving optreedt in de richting van belastinguitgaven. Dit vormt een bedreiging voor de beheersbaarheid en de doorzichtigheid van het budgettaire beleid¹.

Onder belastinguitgaven wordt hier verstaan: budgettaire gevolgen van afwijkingen en uitzonderingen in de belastingwetgeving die niet in overeenstemming zijn met de primaire heffingsstructuur van de wet. In het algemeen is het doel van de belastinguitgaven (evenals specifieke subsidies) de begunstiging van een specifieke sector of groep. Aan de keuze voor een specifieke fiscale maatregel in plaats van een subsidie kunnen legitieme overwegingen ten grondslag liggen (bijv. hogere effectiviteit). Het risico voor de beheersbaarheid bestaat erin dat gepoogd wordt aan het uitgavenkader te ontkomen door (potentiële) uitgaven om te zetten in een specifieke fiscale maatregel. Over de exacte afbakening van het begrip belastinguitgaven is een uitvoerige discussie mogelijk. Vanuit beheersingsoptiek is relevant dat de introductie van *nieuwe* specifieke fiscale maatregelen, voorzover die gezien kunnen worden als substituten voor uitgavenmaatregelen, integraal wordt afgewogen tegenover uitgaven en niet als een (ongenormeerde) vluchtroute wordt gehanteerd. Het kabinet heeft daarom bij de begrotingsvoorbereiding 1998 besloten dat departementen tegelijkertijd met de claims voor uitgavenintensiveringen ook de wensen ten aanzien van de fiscale maatregelen op hun beleidsterrein kenbaar maken. Op het centrale besluitvormingsmoment kan dan een integrale afweging plaatsvinden tussen alle intensiveringen (en ombuigingen), hetzij via de uitgavenzijde hetzij via de fiscaliteit. Hierdoor wordt de transparantie van het begrotingsproces verhoogd. Om niet in de situatie te geraken dat de intensiveringen die niet binnen het uitgavenkader passen dan alsnog binnen de fiscaliteit worden vormgegeven dient het budgettaire beslag van nieuwe specifieke fiscale maatregelen te worden betrokken bij het uitgavenkader².

De Studiegroep beveelt aan dat elke nieuwe specifieke fiscale maatregel die dient ter voorkoming of vervanging van een (subsidie-)uitgave wordt betrokken bij het uitgavenkader. De budgettaire gevolgen van deze fiscale maatregelen worden als uitgaven behandeld en concurreren op die wijze met andere uitgaven om de ruimte onder de uitgavenkaders. Overeenkomstig de systematiek bij uitgavenintensiveringen ligt specifieke compensatie ook bij belastinguitgaven in de rede. Omdat de verhoging van de belastinguitgaven begrotingstechnisch wordt behandeld als uitgavenverhoging en niet als lastenverlichting, zouden belastinguitgaven niet mee moeten worden genomen bij de berekening van de MLO.

¹ Zie bijv. E. Langeveld, *Belastinguitgaven: een gat in de uitgavennorm*, Economisch Statistische Berichten, 30-8-1995.

² Dit betreft dan niet alleen de belastingderving maar ook de eventuele premiederving die voortvloeit uit de specifieke fiscale maatregel.

Het binnen de systematiek van het uitgavenkader inpassen van nieuwe specifieke fiscale maatregelen vereist een goed onderbouwde raming van de budgettaire effecten van deze maatregelen. Bij gebudgetteerde fiscale faciliteiten worden het gebruik en het budgettaire beslag permanent bijgehouden zoals bij de uitgaven. Budgettering is immers niet mogelijk

zonder monitoring. Voorbeelden van dergelijke gebudgetteerde regelingen zijn de VAMIL (Vervroegde Aftrek voor Milieu-investeringen) en de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO). Voor faciliteiten waarbij gegevens over het gebruik met vertraging beschikbaar komen of slechts tegen hoge kosten kunnen worden achterhaald is de zaak minder eenvoudig (faciliteiten in de IB(inkomstenbelasting)-sfeer). Aangezien de meeste specifieke fiscale maatregelen geen betrekking hebben op de IB-sfeer is naar de mening van de Studiegroep deze complicatie niet prohibitief voor het meenemen binnen de systematiek van het uitgavenkader van de budgettaire effecten van (nieuwe) specifieke fiscale maatregelen. Relevant voor het uitgavenkader is het bij introductie geraamde budgettaire beslag van een specifieke fiscale maatregel. Alleen in geval van een majeure afwijking, zoals die zich in de afgelopen periode alleen heeft voorgedaan bij het spaarloon, kunnen deze autonome effecten worden bijgesteld.

Gezien de algemene afbakeningsproblematiek van het begrip belastinguitgaven zal in de praktijk discussie kunnen ontstaan over de vraag of een voorgestelde maatregel nu wel of niet dient ter voorkoming of vervanging van een subsidie. Als lijn zou kunnen gelden dat maatregelen op fiscaal terrein die ten tijde van de vaststelling van het uitgavenkader geen onderdeel vormen van het fiscale stelsel onder het door de Studiegroep geadviseerde regime voor de belastinguitgaven vallen.

6.4.2. *Transparantie*

Voor een gefundeerde meningsvorming en besluitvorming is het voor participanten in het budgettaire besluitvormingsproces van belang over alle relevante kennis te beschikken. Wat betreft de uitgaven is de informatie jaarlijks samengebracht in de begroting. Ten aanzien van de belastinguitgaven is een dergelijk periodiek overzicht niet voorhanden. Ten behoeve van de Bouwstenennotitie (1994) is voor het laatst een actualisatie gemaakt van het budgettaire beslag van belastinguitgaven in de loon- en inkomstenbelasting¹. Een essentieel verschil met de uitgaven is dat het parlement jaarlijks opnieuw beslist over de uitgaven, maar over een belastinguitgaaf alleen besluit bij de introductie of wijziging. Deels is hierin voor betrokkenen ook de aantrekkelijkheid van een belastinguitgaaf gelegen, aangezien om deze reden een fiscale maatregel als meer solide en duurzaam wordt gezien dan een subsidie.

Box 6.1: Beheersing belastinguitgaven in internationaal perspectief

Verschillende landen kennen een wettelijke verplichting om periodiek een overzicht te geven van belastinguitgaven (o.m. **België, Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten**). Andere landen waaronder het **Verenigd Koninkrijk** en **Canada** geven (zonder wettelijke verplichting) jaarlijks inzicht in de omvang van de bestaande belastinguitgaven. In **Duitsland** en **Oostenrijk** maakt de rapportage onderdeel uit van een subsidie-overzicht waarbij een ruim subsidiebegrip wordt gehanteerd. Door verschillende definities, afbakeningen, berekeningsmethoden etc. zijn de overzichten niet onderling vergelijkbaar.

In onder meer **België** vormt de rapportage over de belastinguitgaven een geïntegreerd onderdeel van het budgettaire besluitvormingsproces; het overzicht wordt aan het parlement verstrekt in de periode van de parlementaire begrotingsbehandeling. In de meeste landen worden overzichten gebruikt bij parlementaire discussies over uitgavenverhogingen en ombuigingsmogelijkheden.

¹ Bouwstenennotitie deel II, bijlage 8, Ministerie van Financiën, 1994.

In de **Verenigde Staten** bestaan naast elkaar twee overzichten van belastinguitgaven: naast het overzicht van de Treasury bestaat er een afzonderlijk overzicht opgesteld door een commissie van het congres. Het belastinguitgavenoverzicht van de Treasury maakt deel uit van de begroting maar speelt verder geen rol in het budgettaire proces. Er zijn geen landen bekend waar nieuwe belastinguitgaven systematisch worden afgewogen tegenover andere uitgaven.

Het ontbreken van een overzicht van belastinguitgaven houdt verband met het al eerder gesignaleerde probleem van de afbakening. Ondanks de majeure afbakeningsproblemen bestaat in een aantal landen een periodiek overzicht van belastinguitgaven (zie box 6.1). Niet in alle landen betekent de beschikbaarheid van een dergelijk overzicht ook dat het een rol speelt in het budgettaire proces.

Gezien de uitwisselbaarheid van sommige subsidies met belastinguitgaven en het gegeven dat voor een volledige beoordeling van de inspanningen van de overheid om bepaalde beleidsdoelen te bereiken ook de fiscale faciliteiten in beschouwing dienen te worden genomen, acht de Studiegroep het voor de transparantie van de collectieve sector van belang dat een periodiek overzicht van belastinguitgaven wordt opgesteld. In dit overzicht dienen drie categorieën te worden onderscheiden: bestaande regelingen, autonome mutaties in bestaande regelingen en nieuwe regelingen. Eenmaal per jaar (in de Miljoenennota) zou een budgettair overzicht van deze drie categorieën gegeven dienen te worden.

6.5. Wet op de tekortbeheersing

De Tweede Kamer heeft de Minister van Financiën verzocht de Studiegroep aandacht te laten besteden aan de voor- en nadelen van een wettelijke normering van het financieringssaldo. Aan de hand van ervaringen met een dergelijke wet in andere landen wordt de wenselijkheid van een wettelijke normering geanalyseerd.

6.5.1. Internationale ervaringen met een wettelijke tekortbeheersing

In verschillende landen bestaan wettelijke bepalingen over de normering van de overheidsfinanciën. Voorbeelden zijn de Verenigde Staten, Duitsland en Nieuw-Zeeland.

Verenigde Staten

De Gramm-Rudman-Hollings wet (The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act) verstrekt een mechanisme dat bij overschrijding van de wettelijke norm voor het financieringstekort automatisch in werking treedt. De achterliggende gedachte bij invoering van de wet was de politieke verdeeldheid tussen parlement en president. Deze verdeeldheid kwam met name tot uiting in de twee doelstellingen van het begrotingsbeleid van de president: enerzijds de wens tot lagere belastingen en anderzijds de wens tot een stijging van de defensie-uitgaven. Het parlement was echter niet bereid om bezuinigingen door te voeren op de sociale zekerheid (de andere grote begrotingspost), zodat een tekort resulteerde. De president dreigde op diverse momenten van zijn vetorecht gebruik te zullen maken, zodat het parlement geen overtuigende stappen kon ondernemen om het tekort te verminderen.

Minstens zo belangrijk als de politieke verdeeldheid was de omstandigheid dat het autorisatierecht sinds 1974 een grote invloed gaf aan gespecialiseerde parlementscommissies. Deze commissies verhinderden

een integrale afweging en kunnen worden gezien als een andere oorzaak van de stijgende overheidsuitgaven.

Een derde belangrijke factor was dat de invoering van de Gramm-Rudman wet de verplichting met zich mee bracht gebruik te maken van de macro-economische doorrekeningen van twee economische bureaus.

Tegen deze achtergrond kan de invoering van de Gramm-Rudman wet dus met name worden gezien als een poging van het parlement om meer invloed uit te oefenen op het begrotingsproces en om een integrale afweging te stimuleren. Vooral de bepaling dat bij een dreigende overschijding 50% gecompenseerd moet worden door besparingen op de defensie-uitgaven, impliceert een directe kritiek op de uitgavenprioriteiten van de regering.

De oorspronkelijke Gramm-Rudman wet had een aantal nadelen die gedeeltelijk zijn verholpen door de amenderingen erop uit 1990 (Budget Enforcement Act). Veel kritiek werd geuit op de hectiek in het begrotingsproces. De afhankelijkheid van economische voorspellingen en de sterke fluctuaties in deze voorspellingen leidden tot veel aanpassingen. De systematiek na 1990 is gebaseerd op uitgavenplafonds, wat een deel van de hectiek wegneemt. Een ander belangrijk kritiekpunt was dat de doelen kunstmatig konden worden bereikt; onder Gramm-Rudman zijn de debudgetteringen sterk toegenomen. Door het amendement van 1990 is een aantal van deze ontsnappingsroutes afgesneden, maar een aantal blijft bestaan. Er is niet één uitgavenplafond voor alle uitgaven aanwezig, maar meerdere; in het amendement wordt gesproken van een plafond voor binnenlandse uitgaven, voor defensie en voor internationale samenwerking. Vanaf het eerste jaar dat de plafonds in werking waren ontstond al parlementaire druk op de plafonds. Toen na 1991 de defensie-uitgaven sterk daalden, stroomde de onderschijding in het tekort, terwijl vanuit het parlement veel druk ontstond de binnenlandse uitgaven te laten toenemen. Na 1990 wordt er gewerkt met een gecompliceerde systematiek; er zijn meerdere plafonds en diverse uitgavencategorieën die onder geen enkel plafond vallen. Dit is de effectiviteit niet ten goede gekomen.

Staten binnen de Verenigde Staten

Bijna alle staten kennen zogenaamde «balanced-budget requirements» (BBR) die in strengheid kunnen variëren van een verplichting tot het indienen van een sluitende begroting tot een verbod om een eenmaal opgetreden financieringstekort te laten overlopen naar een volgend jaar. De meeste van deze regels dateren al uit de vorige eeuw en zijn ingevoerd nadat enkele staten in financieringsproblemen kwamen als gevolg van een aantal verkeerd ingeschatte investeringen in infrastructuurprojecten. De BBR hebben vaak alleen betrekking op lopende uitgaven en inkomsten; voor investeringsprojecten mag dan wel worden geleend. Deze BBR blijken vooral effectief te zijn bij de beheersing van de overheidsfinanciën wanneer zij een ex-post karakter hebben en eventuele tekorten niet naar volgende jaren mogen worden meegenomen (no-carry-over). Indien «slechts» wordt vereist om een begroting in te dienen of goed te keuren die in evenwicht is, zijn deze regels veel minder effectief gebleken.

Duitsland

Artikel 115, lid 1 van de Duitse grondwet luidt als volgt: «Die Einnahmen aus Krediten dürfen der Summe der in Haushaltplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten». Dit impliceert een soort gulden financieringsregel. De Bundeshaushaltordnung vereist dat de investeringsuitgaven in de begroting expliciet aangeduid worden. De

gekozen afbakening, volgens de economische codering, is niet optimaal (onzekerheid is bij voorbeeld aanwezig betreffende bepaalde defensie-uitgaven).

De Grondwet (artikel 109, lid 2) geeft aan dat de algemeen economische situatie in ogenschouw genomen moet worden bij het opstellen van de begroting. Dit artikel maakt het mogelijk een stabilisatiebeleid te voeren. Wanneer een verstoring optreedt van het economisch evenwicht, dan rust er op zowel de federale regering als op de Länder een plicht om door middel van de begroting een stabiliserende invloed uit te oefenen op het economisch proces. Ook in artikel 115 wordt rekening gehouden met de mogelijkheid van het voeren van een actief anti-cyclisch beleid. Wanneer een expansief beleid gevoerd moet worden is het mogelijk om tijdelijk ook consumptieve overheidsuitgaven te dekken uit leningen.

De onduidelijkheid over het investeringsbegrip en over wanneer tekorten mogen oplopen ter dekking van consumptieve uitgaven (wanneer is het economisch evenwicht verstoord), heeft gevolgen voor de toetsing van de begroting door het Bundesverfassungsgericht. Deze toetsing kan alleen marginaal zijn; er wordt geen oordeel gegeven over de wijze waarop gebruik gemaakt is van de beleidsvrijheid rond de invulling van de begrippen investeringen en economisch evenwicht. De vraag of de economische situatie de overschrijding rechtvaardigt, wordt niet beoordeeld op basis van economische overwegingen maar vanuit een procedureel-juridische toetsing. Van belang is of het gewenste beleid verdedigbaar en uitvoerbaar was op het moment dat de besluitvorming plaatsvond. De overschrijding mag niet worden verdedigd met ad hoc argumenten, de beslissing moet zijn ingebed in het regeringsbeleid.

Het Bundesverfassungsgericht kan niet beoordelen of het te voeren macro-economische beleid goed of fout is, maar is wel in staat de voorwaarden te scheppen die het voor politieke actoren en burgers mogelijk maken zelf een oordeel te vellen. Hier komt dan ook de ware betekenis van artikel 115 van de Grondwet aan het licht. Het is niet de bedoeling dat er absolute grenzen worden gesteld aan de beslissings-bevoegdheid, de bedoeling is het democratisch gehalte van het besluitvormingsproces te versterken door te letten op de strikte naleving van procedurele waarborgen.

Nieuw-Zeeland

De Nieuw-Zeelandse regering is sinds de Fiscal Responsibility Act 1994 verplicht ieder jaar de Budget Policy Statement te publiceren. In de Budget Policy Statement moet de regering de financiële voornemens neerleggen voor een periode van drie jaar. Aangegeven moet worden hoe over deze periode gezien de totale kosten zich ontwikkelen, en hoe deze zich verhouden tot de tekort- en schuld doelstellingen.

De primaire doelstelling zoals geformuleerd in de Fiscal Responsibility Act is «reducing total debt to prudent levels by achieving operating surpluses every year until a prudent level of debt has been attained». «Prudent» wordt door de huidige regering ingevuld als 20 à 30% van het BBP. Naast deze primaire doelstelling geeft de wet een aantal afgeleide doelstellingen van het financieel economisch beleid. Als de doelstelling van de schuldontwikkeling bereikt is, moet het beleid zijn gericht op het in evenwicht houden van baten en lasten, op het in stand houden van het eigen vermogen en het opbouwen van een buffer voor de toekomst. Tevens is de verplichting opgenomen om debudgettering en garanties, tegen de staat lopende rechtzaken en andere onzekerheden te publiceren, worden belastinguitgaven verboden en kunnen de belastingen pas worden verlaagd op het moment dat de schuld dat toelaat.

De Fiscal Responsibility Act geeft een raamwerk waarbinnen de begrotingsvoorbereiding plaats moet vinden. De doelstellingen en de normeringssystematiek zijn wettelijk verankerd, zonder echter kwantitatief expliciet te zijn en zonder aan te geven hoe de doelstelling van schuldreductie moet worden bereikt. Op de regering rust de plicht om aan te geven wat haar doelstellingen zijn.

Conclusie naar aanleiding van buitenlandse ervaringen

Uit de buitenlandse ervaringen blijkt dat een wet op de tekortbeheersing verschillende doelstellingen kan dienen:

- de wet kan gericht zijn op het verbeteren van de integrale afweging doordat het parlement de uitvoerende macht dwingende kaders aanreikt;
- de wet kan het budgetrecht van het parlement versterken doordat onafhankelijke bureaus zowel op basis van economische, als op basis van procedureel juridische overwegingen, de uitgavenvoornemens moeten beoordelen;
- de wet kan de regering dwingen helder aan te geven wat de meerjarige doelstellingen van het budgettaire beleid zijn om zodoende een toetsingskader te verschaffen.

Toetsing van de effectiviteit van de regels op het financieringstekort is overigens empirisch lastig. Een correlatie tussen een wet op de tekortbeheersing en een dalend financieringstekort zegt immers nog niets over de causale relatie tussen beide variabelen.

6.5.2. De Nederlandse situatie

Bij de beoordeling van de wenselijkheid van een wettelijke normering in Nederland speelt een aantal aspecten een rol.

- Een belangrijke reden tot de overstap naar een meer trendmatig begrotingsbeleid was het creëren van een zoveel mogelijk vrije werking van automatische stabilisatoren. Fluctuaties in de belastingontvangsten als gevolg van schommelingen in de conjunctuur kunnen dan leiden tot fluctuaties in het tekort. Door instelling van tekortplafonds is overeengekomen dat bij majeure tegenvallers in ontvangsten en/of uitgaven additionele maatregelen moeten worden getroffen. Een wettelijke beperking van het financieringstekort voegt hieraan weinig toe en legt onnodig een beperking op aan de vrije werking van automatische stabilisatoren. Invoering van een dergelijke wet zou in dit verband kunnen worden gezien als een beperking van het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid.
- Nederland heeft zich bij ondertekening van het Verdrag van Maastricht in 1992 al aan een wettelijke beperking van het tekort verbonden. Bij het ingaan van de derde fase van de EMU zal een bovengrens van 3% voor het tekort worden gesteld, die slechts in exceptionele omstandigheden overschreden mag worden (zie voor een nadere toelichting op de werking van het stabiliteits- en groeipact hoofdstuk 2). In Nederland is echter niet vastgelegd hoe aan de door het stabiliteits- en groeipact gestelde voorwaarden moet worden voldaan.
- Binnen de Nederlandse parlementaire verhoudingen speelt het Regeerakkoord een grote rol. Uit het Regeerakkoord volgen de uitgavenvoornemens en de budgettaire randvoorwaarden van het aantredende kabinet. Door de gebondenheid van de coalitie aan het Regeerakkoord, wordt de bewegingsvrijheid beperkt. De afgelopen

regeerperioden hebben de Regeerakkoord-afspraken de budgettaire discipline versterkt. Het kabinet is echter niet verplicht een gedetailleerd Regeerakkoord op te stellen en het parlement is niet gebonden zich aan het akkoord te houden. Het feit dat de afgelopen jaren gedetailleerde Regeerakkoorden zijn opgesteld, geeft geen enkele garantie voor een beheerste uitgavenontwikkeling in de toekomst.

6.5.3. Conclusie

Uit de buitenlandse ervaringen blijkt dat een wet op de tekortbeheersing een aantal voordelen kan hebben. Genoemd zijn de integrale afweging, het versterken van het democratisch gehalte van het budgettaire beleid en het herstellen van het machtsevenwicht tussen uitvoerende en wetgevende macht.

Daartegenover staat als belangrijkste nadeel dat de invoering van een te rigide wet de vrije werking van de automatische stabilisatoren zou kunnen belemmeren. Dit terwijl in Nederland juist door de invoering van het trendmatige begrotingsbeleid ruimte is ontstaan voor een vrije werking van automatische stabilisatoren.

Het Verdrag van Maastricht bevat een wettelijke beperking van het tekort. Om de begrotingsdiscipline meer handen en voeten te geven, heeft de Europese Raad in Dublin een akkoord bereikt over een zogenaamd stabiliteits- en groeipact. Nederland heeft zich daarmee gecommitteerd het tekort – zeer exceptionele omstandigheden daargelaten – nooit boven de 3% van het BBP te laten uitkomen. Over de manier waarop dit gegarandeerd zou moeten worden, is in Nederland echter niets wettelijk vastgelegd. De Studiegroep beveelt ter overweging aan in de Comptabiliteitswet bepaalde spelregels vast te leggen die garanderen dat overschrijding van de 3%-norm voor het financieringstekort praktisch onmogelijk wordt. Bij deze spelregels zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan het hanteren van behoedzame uitgangspunten, aan het vastleggen van een vangrailwaarde voor het tekort en aan andere maatregelen die de begrotingsdiscipline versterken. Dergelijke spelregels zouden beschouwd kunnen worden als een Nederlandse invulling van het stabiliteits- en groeipact en kunnen bijdragen aan het voeren van een verantwoord budgettair beleid.

Den Haag, 17 januari 1997

Aan de Voorzitter en de leden van de Studiegroep Begrotingsruimte

Voor een gedegen politieke besluitvorming over de uitgangspunten voor het algemene begrotingsbeleid na 1998 is het van belang om tijdig over de benodigde analyses te beschikken. Het kabinet verzoekt de Studiegroep die te verschaffen.

Hoofdpunt van die analyses betreft de overwegingen ten aanzien van de na te streven waarde voor het financieringssaldo in de komende kabinetsperiode. Aandacht zou daarbij moeten worden besteed aan de ontwikkeling van het financieringssaldo in een langere-termijnperspectief. Hierbij is mede van belang de mogelijkheid om via (relatieve) schuldreductie een (relatieve) besparing van rentelasten te realiseren om onder meer de inpassing van uitgaven in verband met de vergrijzing van de bevolking (AOW, zorg) te vergemakkelijken. In dit kader wordt verzocht om de pro's en contra's van een afzonderlijke voorziening voor de toekomstige AOW-uitgaven en mogelijke modaliteiten daartoe te beschouwen. Daarnaast zal aandacht dienen te worden besteed aan de implementatie van de derde fase van de EMU, inclusief het zogenoemde Pact voor Stabiliteit en groei. In dit kader verzoek ik u een analyse te maken ten behoeve van de Nederlandse invulling van het begrip «close to balance or in surplus». Die analyse moet inzicht bieden in de risico's die bij verschillende waarden voor het na te streven financieringssaldo worden gelopen ten aanzien van de budgettaire-bestuurlijke stabiliteit en de vrije werking van de automatische stabilisatoren. Dergelijke kwantitatieve analyses zijn van nut voor de uiteindelijke politieke afwegingen. Op verzoek van de Tweede Kamer wordt u gevraagd ook aandacht te besteden aan de voor- en nadelen van een wettelijke normering van het financieringssaldo.

Naast de kwestie van het financieringssaldo wordt aandacht gevraagd voor enkele andere aspecten van het trendmatige begrotingsbeleid:

- een evaluatie van het huidige begrip micro-lastenontwikkeling;
- de operationalisering van de systematiek van de reële uitgavenkaders (nominale systematiek, definiëring en correctiemechanismen ijklijn);
- het gebruik van het begrip beleidsrelevant tekort naast het EMU-tekort;
- de technische afstemming van definities en ramingen tussen CPB en departementen;
- andere normeringskwesties, waaronder de behandeling van belastinguitgaven, met bijzondere aandacht voor de mogelijkheden voor het creëren van meer transparantie.

Ook verneem ik graag uw visie over het meenemen van de uitgaven en ontvangsten van andere overheden in de afweging. Een aspect in dit verband zijn de gevolgen van rijksbeleid voor de uitgaven van de lokale overheden. Uitvoering van rijksbeleid kan leiden tot hogere OPL-uitgaven, die dan weer worden gedekt uit verhoging van lokale heffingen. De omgekeerde situatie kan zich op Europees vlak voordoen waar mogelijke intensiveringen op de EU-begroting leiden tot hogere afdrachten van het Rijk zonder dat op nationaal niveau op vergelijkbare terreinen neerwaartse bijstellingen plaatsvinden.

Een goede en tijdige informatievoorziening is een belangrijke voorwaarde voor de trendmatige begrotingssystematiek. Ik vraag de Studiegroep advies over de mogelijkheden om de informatievoorziening binnen de verschillende sectoren van de overheid verder toe te spitsen op de begrotingscyclus, rekening houdend met initiatieven die reeds op dit gebied zijn ontplooid.

Ik verzoek u advies uit te brengen vóór de zomer van 1997.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

SAMENSTELLING VAN DE STUDIEGROEP BEGROTINGSRUIMTE

Voorzitter:	drs. H.J. Brouwer	Thesaurier-Generaal, Ministerie van Financiën
Leden:	drs. A.H.C. Annink	Directeur-Generaal Management en Personeelsbeleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken
	drs. H. Borstlap	Directeur-Generaal, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	drs. C. van Dijkhuizen	Directeur Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken (tot 1/2/1997)
	prof.dr. F.J.H. Don	Directeur Centraal Planbureau
	prof.mr. L.A. Geelhoed	Secretaris-Generaal, Ministerie van Algemene Zaken (vanaf 1/4/1997), Secretaris-Generaal, Ministerie van Economische Zaken (tot 1/4/1997)
	drs. T. van de Graaf	Secretaris-Generaal, Ministerie van Algemene Zaken (tot 1/4/1997)
	drs. H.W.O.L.M. Korte	Directeur Begrotingszaken, Ministerie van Financiën
	drs. G.H.O. van Maanen	Directeur-Generaal van de Rijksbegroting, Ministerie van Financiën
	drs. C. Oudshoorn	Directeur Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken (vanaf 1/2/1997)
	drs. P.H.B. Pennekamp	Directeur-Generaal, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
	drs. D.M. Sluimers	Directeur Algemene Financiële en Economische Politiek, Ministerie van Financiën
	dr. G.J.M. de Vries	Directeur Algemeen- en Sociaal-Economische Aangelegenheden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	dr. A.H.E.M. Wellink	Directeur De Nederlandsche Bank
Secretariaat:	dr. A.G. Oerlemans	Directie Algemene Financiële en Economische Politiek
	drs. J.W. Schuiling	Directie Begrotingszaken

Voorts hebben aan de vergaderingen van de Studiegroep op verschillende momenten deelgenomen: drs. J.H. Brits, prof.dr. L.H. Hoogduin, drs. O.C.H.M. Sleijpen en drs. C. Voormeulen (De Nederlandsche Bank), drs. E.A. Bolhuis, dr. B. ter Haar, drs. J.W. Oosterwijk en drs. W.J. Vossers (Ministerie van Financiën), prof.dr. A.L. Bovenberg en drs. J.T.N. van der Lem (Centraal Planbureau), drs. B. Akkerboom, mr.drs. T.W. Langejan, drs. C.J.A. Maas en C. Schouten (Ministerie van Binnenlandse Zaken), drs. P.G. van der Graaff en drs. D.C. Hagoort (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), drs. C. Kortleve (Ministerie van Economische Zaken) en mw.drs. L.M.C. Ongering en drs. Th. W. van Uum (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), drs. P.W. Martens (Ministerie van Algemene Zaken).

De voorzitter van de Studiegroep hecht eraan zijn dank uit te spreken aan het Secretariaat, de leden van de technische werkgroep, aan drs. M.L.E.F. Bruins Slot, drs. M.R.P.M. Camps, drs. A.J.J. Draaisma, drs. S. Galjé, drs. J.A.M.H. Leenders, drs. C. van Nieuwamerongen, drs. W.M.P. van Tol en drs. Ph. van Veller voor hun ondersteunende werkzaamheden, aan mw. M.B.A. Hupkes en mw. R.T.C. Melchers voor hun secretariële werkzaamheden en aan medewerkers van de Directie Algemene Financiële en Economische Politiek, de Directie Begrotingszaken, de Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, de Centrale Directie Voorlichting en de Inspectie der Rijksfinanciën (Ministerie van Financiën), het Centraal Planbureau, de Directie Algemene Economische Politiek (Ministerie van Economische Zaken), de Directie Algemeen- en Sociaal-Economische Aangelegenheden (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en de afdeling Monetair en Economisch Beleid (De Nederlandsche Bank) voor hun bijdragen aan de totstandkoming van dit tiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

LIJST MET BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN**Automatische stabilisatoren**

Autonome toe- of afname van de overheidsinkomsten en -uitgaven als gevolg van de conjuncturele ontwikkeling.

AOW-spaarfonds

Fonds waarin middelen worden gespaard voor AOW-uitgaven in de toekomst (na 2015). Vanaf 1997 kunnen stortingen plaatsvinden in het fonds.

BBP (Bruto Binnenlands Product tegen marktprijzen)

De som van de beloningen van de productiefactoren in het Nederlandse productieproces, plus het saldo van de indirecte 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.

Belastinguitgaven (tax expenditures)

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.

Beleidsrelevant financieringstekort van het Rijk

Feitelijk financieringstekort inclusief debudgettering en exclusief vervroegde aflossing woningwetleningen en het saldo balansverkorting VROM, agio en disagio, aan- en verkoop van staatsbezit, kasverschuivingen, versnelde belastinginning, studieleningen, de mutatie in het FES-saldo (in zoverre dit saldo positief is) en de mutatie in het saldo van de derdenrekening.

Bruto participatiegraad

Het quotiënt van de omvang van de beroepsbevolking en de totale bevolking in de leeftijd van 15 tot 65 jaar. (Netto participatiegraad is het quotiënt van de omvang van de werkende beroepsbevolking en de totale bevolking in de leeftijd van 15 tot 65 jaar).

Collectievelastendruk (CLD)

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

Collectieve-uitgaven(quote)

De collectieve-uitgavenquote (CUQ) is gelijk aan de collectieve uitgaven in procenten van het bruto binnenlands product. Meegenomen worden het totaal van de relevante uitgaven van het Rijk (incl. debudgetteringen en de uitgaven van agentschappen), de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen. Onderlinge betalingen worden geconsolideerd.

Comptabiliteitswet (CW)

De wet die de inrichting en het (financieel en materieel) beheer van de rijksbegroting, alsmede de controle en de verantwoording van het Rijk regelt.

Debudgettering

Een debudgettering treedt op indien een derde de financiering van een (investerings- of kredietverlenings-) activiteit van de overheid overneemt, terwijl de overheid op de een of andere manier de financiering garandeert. De betreffende uitgave staat daarmee niet op de rijksbegroting, maar is wel in hoge mate vergelijkbaar met een «normale» overheidsuitgave.

EMU-schuld

Het totaal van de uitstaande geldelijke leningen ten laste van de gehele collectieve sector. Dit is de optelsom van de uitstaande leningen ten laste van het Rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale fondsen, minus de onderlinge schuldverhoudingen van deze drie subsectoren. De EMU-schuld is een bruto-schuldbegrip.

EMU-tekort

Het EMU-criterium voor het tekort heeft betrekking op het vorderingstekort van de gehele collectieve sector op transactiebasis. Het vorderingstekort geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-tekort betrekking heeft op de collectieve sector is niet alleen het vorderingstekort van het Rijk van belang, maar ook de vorderingstekorten van de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen. Weergave op transactiebasis wil zeggen dat de economische handeling die leidt tot de uitgave of ontvangst (transactie) als meetmoment wordt genomen.

Financieringstekort (feitelijk) van het Rijk

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

Fonds Economische Structuurversterking (FES)

Het Fonds Economische Structuurversterking behelst dat bepaalde aardgasbaten, Common-Areabaten, ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen en eventueel ontvangsten uit het vervreemden van vermogensbestanddelen worden gereserveerd voor investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken. Het betreft een verdeelfonds: vanuit het fonds worden bijdragen toegekend aan andere begrotingen van het Rijk.

Kasbasis

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

Meerjarenramingen

Ramingen van de uitgaven, niet-belastingontvangsten, premie- en belastingontvangsten voor de vier jaren volgend op het begrotingsjaar. Bij de ramingen wordt gebruik gemaakt van extrapolaties.

Microlastenontwikkeling (MLO)

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

Netto-uitgaven

De voor het uitgavenkader relevante (bruto)uitgaven verminderd met de voor het uitgavenkader relevante ontvangsten. Bij de ontvangsten gaat het voor het overgrote deel om voor het uitgavenkader relevante niet-belastingontvangsten van het Rijk en eigen betalingen in de zorgsector.

NBO (Niet-belastingontvangsten)

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

Ombuiging

Beleidsmatige verlaging van de netto uitgaven ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.

OPL (Overige publiekrechtelijke lichamen)

Provincies, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, waterschappen, en het bijzonder onderwijs.

Reële uitgavenkader(s)

Kaders (plafondwaarden) voor de netto uitgaven in de collectieve sector. Binnen de collectieve sector worden drie sectoren onderscheiden: de rijksbegroting in enge zin, de sociale zekerheid en de zorgsector. De uitgavenkaders zijn uitgedrukt in reële termen. Dat betekent dat de in guldens gemeten uitgavenkaders, wanneer de algemene nominale ontwikkeling zich anders ontwikkelt dan bij het Regeerakkoord werd voorzien, daarvoor worden aangepast.

Regels budgetdiscipline

Het samenstel van regels waarin is vastgelegd op welke wijze de uitgavenbeheersing is vormgegeven. Deze regels zijn geformuleerd voor de drie sectoren: rijksbegroting (in enge zin), sociale zekerheid en zorgsector. De meest recente formulering van de regels is te vinden in de Miljoenennota 1996 (bijlage 16).

Specifieke uitkeringen

Uitkeringen van het Rijk aan gemeenten en provincies en uitkeringen van het Rijk rechtstreeks aan derden, waaraan ook andere publiekrechtelijke lichamen bijdragen. De bestedingsrichting van deze uitkeringen is vooraf aangegeven.

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.

Transactiebasis

Weergave van uitgaven en ontvangsten op het moment dat het productieproces hierdoor wordt beïnvloed.

Trendmatig begrotingsbeleid

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

Vorderingensaldo Rijk

Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van financiële activa en passiva van het Rijk weer (de mutatie van de netto staatsschuld). Een aantal posten heeft geen invloed op de netto financiële positie van het Rijk, doch wel op de bruto financiële positie. Deze posten vormen het verschil tussen het financieringstekort en het vorderingentekort. Daarbij gaat het vooral om uitgaven en ontvangsten in het kader van kredietverlening en de aanen verkoop van staatsdeelnemingen.