

Vergaderjaar 2005–2006

30 300

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 65

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2006

Hierbij stuur ik u het advies¹ van de Studiegroep Begrotingsruimte, dat ik in antwoord op mijn adviesaanvraag van september jl. (kamerstuk 30 300, nr. 51) heb ontvangen. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert over het te voeren begrotingsbeleid in de volgende kabinetsperiode. De Studiegroep gaat daarbij ook nader in op het Fonds Economische Structuurversterking.

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

De Minister van Financiën,
G. Zalm

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

12^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte

Vergrijzing en Houdbaarheid

22 juni 2006

Brief van de Thesaurier-generaal

Datum	Uw brief (Kenmerk)	Ons kenmerk
22 juni 2006		AFEP 2006-295

Onderwerp
Advies Studiegroep Begrotingsruimte

Aan de Minister van Financiën

In antwoord op uw adviesaanvraag van september j.l., stuur ik u hierbij het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte over het te voeren begrotingsbeleid in de volgende kabinetsperiode.

Conform de adviesaanvraag, gaat het advies daarbij ook nader in op het Fonds Economische Structuurversterking.

DE THESAURIER-GENERAAL,
L.B.J. van Geest

1. Vergrijzing en houdbaarheid: samenvatting en advies

1.1 Inleiding

Elk kabinet ziet zich voor de opdracht gesteld de prestaties van de Nederlandse economie te behouden en zo mogelijk te verbeteren. Daarbij bouwt men voort op de inspanningen van voorgangers, maar ziet men zich ook gesteld voor nieuwe uitdagingen. De trends die op de Nederlandse economie afkomen zijn eerder beschreven; vergrijzing, globalisering, de technologische ontwikkeling en toenemende heterogeniteit van de samenleving zijn geen onbekenden. De wereld staat echter niet stil. Hierdoor krijgen bekende vraagstukken een sterkere urgentie of zelfs een andere inkleuring. Dit geldt bij uitstek voor het vergrijzingsprobleem. Hierover wordt al jaren gesproken. Nieuw voor de komende kabinetsperiode is dat de vergrijzing duidelijk zichtbaar wordt in het economische beeld.

De vergrijzing heeft belangrijke maatschappelijke gevolgen. De belangrijkste uitdaging is dat bij ongewijzigd beleid een steeds kleiner wordende groep mensen aan welvaarts groei en onze sociale voorzieningen steeds kleiner wordt. Dit heeft consequenties voor de te verwachten prestaties van de Nederlandse economie en voor de overheidsfinanciën op lange termijn. Het leidt ook tot nieuwe en complexe vraagstukken over de verdeling van inkomen en risico's, tussen jong en oud, tussen de ouders van nu en hun kinderen, en tot een grotere schokgevoeligheid van onze economie.

Het begrotingsbeleid kan een belangrijke bijdrage leveren aan het omgaan met de gevolgen van vergrijzing. De begroting is een van de mechanismen waarlangs de verdeling tussen generaties verloopt. Daarnaast is het begrotingsbeleid van invloed op de economische prestaties van een land. Een goede vormgeving van het begrotingsbeleid kan ertoe bijdragen dat de onvermijdelijke uitslagen in de conjunctuur worden gedempt. Ten slotte hebben de keuzes die gemaakt worden over overheidsuitgaven en belastingen een directe invloed op het groeivermogen en de schokbestendigheid van de Nederlandse economie.

Dit rapport bevat de bevindingen van de twaalfde Studiegroep. Dit advies bouwt voort op het advies van de elfde Studiegroep 'Stabiel en duurzaam begroten' (2001). Sinds de publicatie van het vorige studiegroeprapport is er veel gebeurd. De Nederlandse economie heeft een moeilijke periode doorgemaakt. In de eerste jaren na het vorige studiegroeprapport bleef de groei sterk achter bij het voorzichtige groeiscenario. De economische neergang ging gepaard met een snelle verslechtering van de overheidsfinanciën. Door tijdig maatregelen te nemen en door het aantrekken van de conjunctuur zijn de overheidsfinanciën weer sterk verbeterd. Dit zal ook structureel gunstig doorwerken. Desondanks stelt de vergrijzing van onze bevolking ook het komende kabinet voor een grote uitdaging. Dit betekent dat een volgend kabinet opnieuw toekomstbestendige keuzes zal moeten maken. Dit rapport presenteert de afwegingen bij deze keuzes.

1.2 De vergrijzing begint echt

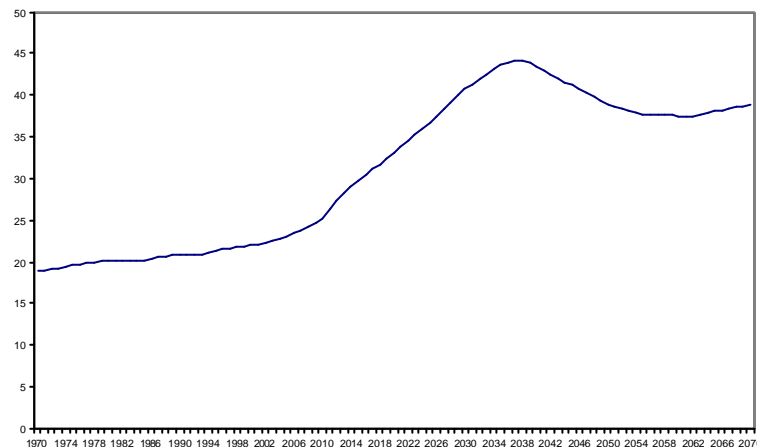
1.2.1. Veranderende bevolkingssamenstelling

Demografische veranderingen zorgen de komende decennia voor uitdagingen voor de Nederlandse overheidsfinanciën. Het huidige kabinet en de voorgaande kabinetten hebben deze uitdagingen al onderkend. Nieuw in de komende kabinetsperiode is dat de vergrijzing niet langer nadert, maar daadwerkelijk begint.

Het aantal gepensioneerden neemt toe door de stijgende levensverwachting. De ‘grijze druk’, de verhouding tussen gepensioneerden en werkenden, loopt daardoor op van ruim twee op tien op dit moment naar bijna vijf op tien in 2040. De sterke groei van de grijze druk start tegen het eind van de komende kabinetsperiode (zie figuur 1.1). De generatie die vlak na de Tweede Wereldoorlog is geboren (‘babyboom-generatie’) bereikt vanaf 2010 de AOW-gerechtigde leeftijd.

Anders dan veelal wordt gedacht is de grijze druk geen tijdelijk fenomeen. De samenstelling van de bevolking zal blijvend veranderen door de hoge levensverwachting en de historisch lage geboortecijfers.

Figuur 1.1 Ontwikkeling verhouding gepensioneerden t.o.v. werkenden (grijze druk) 1970-2070



Bron: CBS

1.2.2. De overheidsfinanciën zijn niet houdbaar

De demografische veranderingen leiden - bij ongewijzigd beleid - tot een sterke en structurele toename van de overheidsuitgaven, met name bij de AOW en in de gezondheidszorg. De inkomsten uit belasting op pensioenen zullen ook stijgen, maar deze toename is onvoldoende om alle kosten te dekken. Structureel geven we dan ook meer uit dan we binnenkrijgen. Dit betekent dat de overheid geld moet blijven lenen om de collectieve arrangementen te kunnen financieren.

Door dit proces ontstaat een 'haasje-over-effect': de overheid moet steeds meer lenen om de collectieve arrangementen te kunnen betalen. De rentebetalingen op de schuld nemen hierdoor toe en vervolgens moet weer meer worden geleend. Het feitelijke EMU-saldo blijft in deze situatie dan ook verslechteren.

Het Centraal Planbureau voorziet – bij ongewijzigd beleid- een zodanige verslechtering van de overheidsschuld dat deze langzaam maar zeker uit de hand loopt en onbeheersbaar wordt. De overheidsfinanciën zijn dus niet 'houdbaar'. Maar wat betekent dit precies? De overheidsfinanciën zijn houdbaar als de bestaande overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat de belastingen in de toekomst moeten worden verhoogd of dat de overheidsschuld zich uiteindelijk explosief ontwikkelt. Alle generaties hebben dan een gelijk netto-profit van de overheid.

Om de overheidsfinanciën weer 'houdbaar' te maken is een inspanning nodig van circa 3 procent van het BBP (15 miljard euro, zie ook paragraaf 1.6). De vergrijzingsommen van het CPB hebben betrekking op een lange periode en zijn daarom gevoelig voor de gehanteerde aannames, voor nieuwe risico's en voor nu nog niet voorziene maatschappelijke en economische ontwikkelingen. De Studiegroep is echter van mening dat de sommen op dit moment, met alle mitsen en maren, de best beschikbare indicatie van de omvang van het probleem en de opwaartse en neerwaartse risico's in de toekomst geven. Daarmee vormen deze sommen het beste vertrekpunt voor het beleid.

1.3. Naar houdbare overheidsfinanciën

1.3.1 Beter vroeg dan laat

Vroeg of laat zullen de overheidsuitgaven weer in lijn moeten worden gebracht met de overheidsinkomsten. Nu beslissen heeft een aantal belangrijke voordelen boven uitstel.

In de eerste plaats is het doorschuiven van de rekening niet gratis. De rekening wordt hoger omdat – vanuit vergrijzingsoogpunt- relatief gunstige jaren niet worden gebruikt om te 'sparen' voor de toekomst. Uitstel betekent dus niet alleen dat toekomstige generaties een groter deel van de rekening moeten betalen, maar ook dat de totale rekening hoger wordt. Uitstel van maatregelen impliceert oplopende lasten voor toekomstige generaties. Uitstel impliceert ook onzekerheid over het toekomstige begrotingsbeleid van de overheid, over wie de rekening moet betalen. Beide zijn slecht voor het functioneren van de Nederlandse economie. Ontwijkgedrag wordt bovendien makkelijker in een globaliserende wereld waar arbeid en kapitaal steeds mobieler zijn.

In de tweede plaats heeft nu ingrijpen het belangrijke voordeel dat goede overgangstermijnen kunnen worden afgesproken. De ervaring leert dat institutionele veranderingen in de praktijk veel tijd kosten. Bij adequate overgangstermijnen kunnen burgers het gedrag geleidelijk en tijdig

aanpassen aan de nieuwe situatie. Dit is wenselijk voor het politieke draagvlak en om verstoringen in de economie te voorkomen. Bovendien vergroot het de betrouwbaarheid van de overheid.

Ten derde geldt dat trends als vergrijzing en globalisering tot gevolg hebben dat schokken in de toekomst minder makkelijk kunnen worden opgevangen dan nu het geval is. Zo zorgt de vergrijzing bijvoorbeeld voor een grotere gevoeligheid voor demografische schokken, zoals een onverwachte stijging van de levensverwachting. Een dergelijke schok betekent bijvoorbeeld dat er meer geld moet worden uitgegeven aan pensioenen en zorg. In een vergrijsde samenleving komt dit harder aan. De groep die langer profiteert van de pensioenen en zorg is immers groter. Hierdoor zijn de totale extra uitgaven als gevolg van een stijging van de levensverwachting hoger.

Tegen deze achtergrond beveelt de Studiegroep aan de komende kabinetsperiode te beslissen over maatregelen die de overheidsfinanciën weer houdbaar maken. Dit betekent niet dat alle maatregelen ook al in 2011 daadwerkelijk tot verbetering van het begrotingssaldo moeten leiden. Houdbaarheid kan namelijk ook worden bereikt door in de toekomst de inkomsten en uitgaven beter met elkaar in overeenstemming te brengen. Dit kan bijvoorbeeld door nu maatregelen te nemen die de oploop van de vergrijzingerelateerde uitgaven in de toekomst drukken. Indien voor deze aanpak wordt gekozen hoeft er in de komende kabinetsperiode minder “gespaard” te worden en kan worden volstaan met een minder ambitieuze saldodoelstelling voor 2011. Hoe de uitgaven en inkomsten in de toekomst met elkaar in overeenstemming worden gebracht heeft consequenties voor de toekomstige inkomensposities van mensen. Het is dus wel van belang dat hier tijdig duidelijkheid over wordt verschaft zodat mensen hier op in kunnen spelen. Dit vraagt om duidelijke besluiten van het volgende kabinet.

1.3.2. Houdbare keuzes

Door de gevolgen van de vergrijzing helder in kaart te brengen, is het mogelijk om de lasten op een evenwichtige manier te verdelen over generaties, over de nu gepensioneerden, de nu werkenden, hun kinderen, en hun kleinkinderen. De aanpassingen die nodig zijn om tot houdbare overheidsfinanciën te komen zullen alle nu levende generaties op enige manier raken. Als deze maatregelen geleidelijk worden ingevoerd, zoals in de rede ligt, zullen de gevolgen voor alle generaties goed te dragen zijn.

Het volgende kabinet heeft een vrij ruime keuze aan maatregelen die kunnen worden genomen om het houdbaarheidsprobleem aan te pakken. Er zijn globaal drie oplossingsrichtingen: aanpassen van de voorzieningen voor de oude dag, bevorderen van de participatie en sparen door bezuinigingen of lastenverzwaringen. Deze oplossingsrichtingen worden in het onderstaande besproken.

De uitdaging voor het volgende kabinet is om “houdbare keuzes” te maken. De maatregelen

moeten niet alleen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën herstellen, ze moeten ook houdbaar zijn in sociaal, economisch en bestuurlijk opzicht. Dit betekent dat maatregelen niet alleen beoordeeld dienen te worden op hun bijdrage aan de overheidsfinanciën, maar ook op hun gevolgen voor de verdeling van lasten en lusten binnen en tussen generaties, de economische groei en politiek/bestuurlijke bestendigheid. Dat leidt tot robuuste keuzes die recht doen aan de onzekerheid aan de onzekerheid die onlosmakelijk verbonden is met de lange termijn ontwikkeling.

Aanpassen van vergrijzingerelateerde instituties

De kern van het houdbaarheidsprobleem is dat de vergrijzingerelateerde uitgaven, vooral de AOW en de zorgkosten, sterker toenemen dan de overheidsinkomsten. Hierdoor ontstaat er vanaf 2015 een steeds groter wordend gat in de overheidsfinanciën. Een logisch vertrekpunt voor het vinden van een oplossing is dan ook het aanpassen van deze zogenaamde vergrijzingerelateerde instituties.

Veel van de vergrijzingerelateerde instituties (de collectieve voorzieningen voor de oude dag en de zorgarrangementen) zijn opgericht in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw. Sinds die tijd is er veel veranderd. De levensverwachting is sterk gestegen. De tijd dat mensen met pensioen zijn, is ook toegenomen. Op dit moment is de levensverwachting op 65-jarige leeftijd voor mannen nog bijna 16 jaar en voor vrouwen ruim 19 jaar. Het merendeel van deze jaren wordt doorgebracht in goede gezondheid en zonder beperkingen¹. Ook de inkomenspositie van de meeste ouderen is -onder meer via de aanvullende, kapitaalgedekte pensioenen- beter dan vroeger het geval was. De verwachting voor de toekomst is dat de levensverwachting verder zal stijgen en dat de inkomenspositie van ouderen verder zal verbeteren. Deze ontwikkelingen geven aanleiding voor de vraag of de vormgeving van deze arrangementen nog aansluit bij de huidige tijd. Deze vraag is niet uniek voor Nederland. Ook andere Europese landen zoeken antwoorden op het vergrijzingvraagstuk. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk verhogen bijvoorbeeld geleidelijk de pensioengerechtigde leeftijd naar respectievelijk 67 en 68 jaar.

Een belangrijk voordeel van het aanpassen van de vergrijzingerelateerde instituties is dat het werkt als een 'tweesnijdend zwaard' op de overheidsfinanciën. In de eerste plaats verbeteren de overheidsfinanciën op korte maar (vooral) ook op langere termijn omdat de vergrijzingerelateerde uitgaven dan minder snel stijgen met de oploop van het aantal ouderen. In de tweede plaats heeft het aanpassen van de vergrijzingerelateerde instituties het grote voordeel dat de kwetsbaarheid van de economie voor onverwachte schokken wordt verminderd. Afhankelijk van de gekozen maatregel kan ook de arbeidsparticipatie toenemen, waardoor de negatieve effecten van vergrijzing op de economie sterk worden beperkt.

¹ Zie SCP (2006), *Rapportage ouderen 2006, veranderingen in leefsituatie en levensloop*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag

Voorbeelden van aanpassingen van de vergrijzingerelateerde instituties zijn onder andere de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, het afschaffen van het ouderentariaf in de inkomstenbelasting, grotere eigen bijdragen in de zorg, bijvoorbeeld via hogere eigen risico's en vermogenstoetsen.

Meer mensen aan het werk

Een deel van het houdbaarheidsprobleem wordt ook veroorzaakt doordat het draagvlak van de collectieve voorzieningen (relatief) kleiner dreigt te worden. Het vergroten van de arbeidsparticipatie leidt tot verbreding van het draagvlak. Hierdoor wordt het in de toekomst makkelijker om de stijgende kosten op te vangen. Gedeeltelijk zal de arbeidsparticipatie in de komende decennia vanzelf stijgen, onder meer omdat het voor jongere generaties vrouwen 'normaler' is om te werken dan voor oudere generaties ('cohorteffecten') en als gevolg van beleidsmaatregelen die eerder zijn genomen—zoals de aanpassingen in het prepensioen. Deze effecten zijn echter al meegenomen in de vergrijzingsommen van het CPB. Om de arbeidsparticipatie verder te verhogen, zijn nieuwe maatregelen noodzakelijk. Daarbij valt te denken aan nieuwe prikkels voor mensen die op dit moment niet participeren, zoals de individualisering van de algemene heffingskorting of het stimuleren van de uitstroom uit de WW, bijvoorbeeld via duurverkortung van de WW. Daarnaast is een mogelijkheid de fiscale behandeling van het eigen huis aan te passen. De budgettaire opbrengsten hiervan worden aangewend om de belastingtarieven te verlagen en arbeid meer lonend te maken. Dit werkt positief uit voor de arbeidsparticipatie.

'Sparen' voor later

Het is ook mogelijk te 'sparen' voor de toekomst, door te bezuinigen of de lasten te verzwaren. Hiermee kan een overschot op de begroting worden gecreëerd. Met dit overschot kan de overheidsschuld versneld worden afgebouwd. Hierdoor nemen de rentebetalingen op de overheidsschuld af. Deze 'rentevrijval' kan worden gebruikt voor de financiering van de stijgende uitgaven aan bijvoorbeeld de AOW en de gezondheidszorg. Het is uiteraard logisch (en goed gebruik) om daar in te grijpen waar zich ondoelmatigheden voordoen. Sparen sluit goed aan bij het voorzorgmotief: zekerheid verkrijgen voor de toekomst. Zeker bij een keuze voor lastenverzwaring, heeft sparen echter wel een negatief effect op de groei.

Voor elk van de drie bovenstaande 'oplossingsrichtingen' geldt dat het verstandig is om gelijktijdig in te zetten op het versterken van de economische structuur en rekening te houden met de verdeling van de lasten over generaties. In tegenstelling tot een groei van de arbeidsparticipatie levert een groei van de arbeidsproductiviteit geen directe bijdrage aan het oplossen van de financiële problematiek in enge zin. Veel overheidsuitgaven stijgen namelijk mee met de economische groei. Dit komt bijvoorbeeld doordat de salarissen van leerkrachten en verpleegkundigen en de sociale uitkeringen meegroeien met de salarisontwikkeling in de marktsector. Economische groei alleen is dan ook niet voldoende voor het oplossen van het

vergrijzingsprobleem. Echter, het bevorderen van economische groei wordt met het oog op de vergrijzing steeds belangrijker voor het continueren van onze welvaarts-groei. Een hogere welvaart vergroot bovendien het maatschappelijk draagvlak voor maatregelen die zijn gericht op houdbare overheidsfinanciën. Een sterke en flexibele economie is behulpzaam bij het doorvoeren van noodzakelijke aanpassingen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het bereiken van houdbare overheidsfinanciën zal immers altijd concurreren met maatschappelijke wensen voor intensivering van collectieve uitgaven. Een situatie van welvaarts-groei maakt het beter mogelijk om met deze spanning om te gaan. Daarnaast zorgt een flexibele economie er ook voor dat beter kan worden gereageerd op 'schokken' in de economie.

Aansluiten bij de kern van het probleem

Het nieuwe kabinet staat voor een forse uitdaging. Tegelijkertijd constateert de Studiegroep dat er een veelheid aan opties is om de problemen aan te pakken en de pijn te spreiden. Bij de vormgeving van de maatregelen is het naar de mening van de Studiegroep zaak om niet alleen te kijken naar de effecten voor de overheidsfinanciën, maar ook naar de te verwachten effecten op de economische groei en de verdeling van risico's en lasten over generaties. Daarnaast is ook de bestuurlijke houdbaarheid van maatregelen een legitieme overweging.

Tegen deze achtergrond beveelt de Studiegroep aan om aan te sluiten bij de kern van het probleem. Dit betekent dat de nadruk zou moeten komen te liggen op het hervormen van vergrijzinggerelateerde instituties en het vergroten van het draagvlak.

1.4. Begrotingssystematiek

1.4.1. Voortzetting trendmatig begrotingsbeleid

Sinds 1994 wordt in Nederland een 'trendmatig begrotingsbeleid' gevoerd. Naar het oordeel van de Studiegroep Begrotingsruimte blijft het trendmatige begrotingsbeleid een sterk concept. Het sluit aan bij drie belangrijke doelstellingen van een goed begrotingsbeleid: budgettaire discipline en bestuurlijke rust, conjuncturele stabilisatie en vergroting van de betrouwbaarheid van de overheid.

In de afgelopen—economisch turbulente—jaren heeft het trendmatige begrotingsbeleid echter niet optimaal gefunctioneerd. Enerzijds hebben de grote conjuncturele uitslagen van de afgelopen jaren en enkele incidentele ontwikkelingen geleid tot grote fluctuaties in het EMU-saldo. Deze zijn deels een logisch en een wenselijk gevolg van het laten werken van de automatische stabilisatoren. Anderzijds bleek - achteraf gezien - de veilige marge tot de 3%-grens tijdens de hoogconjunctuur rond 2000 te klein, mede als gevolg van de lastenverlichting na meevallende inkomsten en het benutten van de financiële ruimte onder de kaders. Door deze twee factoren is het begrotingstekort in 2003 boven de 3%-grens van het Verdrag van Maastricht gekomen.

Daardoor bestond de noodzaak om de vrije werking van de automatische stabilisatoren te beperken. Er moest worden bezuinigd in tijden van economische neergang.

Met deze ervaring in het achterhoofd heeft de Studiegroep de mogelijke aanpassingen in de begrotingssystematiek geanalyseerd. In eerste instantie heeft de Studiegroep daarbij gekeken naar mogelijke alternatieven voor het trendmatige begrotingsbeleid, zoals het sturen op het structurele saldo. Het structurele saldo blijkt echter voor de begrotingspraktijk geen geschikte stuurvariabele. De aanbevelingen van de Studiegroep richten zich daarom op veranderingen in de bestaande systematiek. Specifiek gaat het dan om de veilige marge tot de EMU-norm, de behoedzaamheidsmarge, het conjunctuurbestendiger maken van de begrotingssystematiek, en het vergroten van de transparantie.

1.4.2. Veilige marge tot de EMU-norm

De ervaring van de afgelopen kabinetten onderstreept het belang van het bewaren van een veilige marge tot de grens van het tekort van 3 procent van het BBP uit het Verdrag van Maastricht. Conjuncturele en incidentele bewegingen in het EMU-saldo kunnen leiden tot overschrijding van de 3%-grens van het Verdrag van Maastricht, zoals de ervaring van 2003 heeft bewezen. Conjuncturele bewegingen in het saldo ontstaan doordat de inkomsten en uitgaven meebewegen met de economische groei. Zo leidt een hogere economische groei tot meer belastinginkomsten, minder werkloosheidsuitgaven en meer ruilvoetverlies (en daarmee bijvoorbeeld hogere zorguitgaven). Incidentele bewegingen in het EMU-saldo kunnen worden veroorzaakt door onder andere de fluctuaties in de aardgasbaten en door fluctuaties in het begrotingssaldo van de lagere overheden. Om de conjuncturele en incidentele bewegingen in het saldo op te kunnen vangen zonder de 3% te overschrijden is minimaal een structureel overschot op de begroting noodzakelijk.

1.4.3. Voorzichtige trendmatige groei

Gegeven de omvang van de vergrijzinguitdaging is het nu, meer dan ooit, zaak om ons niet rijk te rekenen. De economie laat zich geen vijf jaar vooruit voorspellen, daarom wordt gewoonlijk uitgegaan van economische scenario's. Sinds 1994 heeft het kabinet zich gebaseerd op voorzichtig trendmatige groeiscenario's. De ervaringen met deze behoedzaamheid zijn goed. Minder dan in voorafgaande kabinetten hebben gedurende de rit onverwachte ombuigingen moeten plaatsvinden vanwege tegenvallende budgettaire ontwikkelingen. Desondanks is over de gehele periode bezien geen sprake geweest van een stelselmatig meevallende saldo-ontwikkeling. Dit toont aan dat een behoedzaam scenario geen overbodige luxe is. De Studiegroep adviseert daarom om het begrotingsbeleid voor de komende periode, conform de bestaande praktijk, te baseren op het voorzichtig trendmatige groeiscenario van het CPB.

1.4.4. Rente buiten het kader

De Studiegroep heeft bekeken hoe te voorkomen dat er procyclisch beleid wordt gevoerd. In de

huidige begrotingssystematiek vallen de conjunctuurgevoelige uitgaven onder de kaders. De conjunctuurgevoelige uitgaven zijn vooral de werkloosheidsuitkeringen (WW en WWB), de rente-uitgaven en de lonen en prijzen. Dat kan aanleiding geven tot pro-cyclisch beleid.

Het is de verwachting dat in een periode van hoogconjunctuur de uitgaven aan WW, WWB en de rente dalen. Hier staat een ruilvoetverslechtering als gevolg van loon- en prijsstijgingen in de collectieve sector tegenover. Per saldo zal er echter ruimte ontstaan onder het kader, die -indien benut- leidt tot extra uitgaven bij een aantrekkende economische groei (=procyclisch beleid). Aan de uitgavenkant gaat het er dus om te voorkomen dat er conjuncturele meevallers onder het kader ontstaan in economische goede tijden die procyclisch kunnen worden opgevuld.

In theorie is dit het meest eenvoudig te bereiken door de conjunctuurgevoelige uitgaven buiten het kader te plaatsen. Het gaat hierbij om de uitgaven aan rente op de overheidsschuld, werkloosheidsuitkeringen (WW en WWB) en de ruilvoet (relatieve loon- en prijsveranderingen). In hoogconjunctuur dalen de uitgaven aan rente en werkloosheidsuitkeringen, maar stijgen de uitgaven als gevolg van een ruilvoetverslechtering. Door deze uitgaven buiten het kader te plaatsen zou de werking van de automatische stabilisatoren verbeteren.

Hoewel theoretisch wenselijk, kleven er in de praktijk bezwaren aan het buiten de kaders plaatsen van (een deel van) de werkloosheidsuitgaven en de ruilvoet. Zo is het in de praktijk erg lastig om conjuncturele mee- en tegenvallers te identificeren. Daarnaast constateert de Studiegroep dat de conjuncturele mee- en tegenvallers in de uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen enerzijds en aan de ruilvoet anderzijds, elkaar in de tijd grotendeels opheffen. De meevallers in de werkloosheidsuitgaven treden echter vaak eerder op dan de tegenvallers in de ruilvoet.

Er kunnen zich ook mee- en tegenvallers voordoen bij de rente-uitgaven. Wanneer dit het gevolg is van een zich gunstiger ontwikkelende overheidsschuld door bijvoorbeeld hoogconjunctuur, is het ongewenst om deze aan te wenden voor uitgavenverhogingen. Wanneer de rentemeevaller wordt veroorzaakt door een lagere rentevoet is er een extra argument om deze niet aan te wenden voor uitgavenverhogingen. Een lagere rentevoet betekent namelijk op lange termijn een toename van het vergrijzingsprobleem (zie ook de vergrijzingsommen van het CPB)². In de kadersystematiek leidt een vermindering van de rente-uitgaven ten opzichte van de veronderstellingen bij regeerakkoord echter onmiddellijk tot budgettaire ruimte. Het risico is zo aanwezig dat deze meevaller wordt gebruikt voor uitgaven, die niet bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Wanneer zich tegenvallers voordoen bij de rente-uitgaven is het niet noodzakelijk deze te compenseren omdat deze tijdelijk van aard zijn, gegeven het beleid van schuldafbouw. Al met al zijn er belangrijke nadelen bij het handhaven van de rente-uitgaven onder het uitgavenkader.

² CPB (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, CPB, Den Haag

Het voorgaande overwegende beveelt de Studiegroep aan de rente wel, maar de werkloosheidsuitkeringen en ruilvoet niet buiten het kader te plaatsen. De Studiegroep adviseert wel om striktere afspraken te maken over het niet opsouperen van eventuele netto conjuncturele ruimte in WW en WWB enerzijds en de ruilvoeteffecten onder de uitgavenkaders anderzijds. Omgekeerd ligt het in de rede dat - vanwege de samenhang tussen ontwikkelingen in de ruilvoet, WW en WWB - de ruilvoetmeevallers in een laagconjunctuur kunnen worden gebruikt om tegenvallers onder het SZA-kader te compenseren.

1.4.5 Meeademende inkomsten

De Studiegroep adviseert om conform de huidige praktijk de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant te laten werken. Dit wil zeggen dat de overheid de inkomsten laat meebewegen met de conjunctuur. Vanuit het oogpunt van budgettaire beheersing zijn wel afspraken nodig over de gewenste structurele ontwikkeling van de lasten die de overheid oplegt aan burgers en bedrijven. Het is daarom noodzakelijk een afspraak te maken over hoe de effecten van voorgenomen beleid aan de inkomstenkant (bijvoorbeeld lastenverlichting) kunnen worden onderscheiden van de overige inkomstenontwikkelingen. De Studiegroep ziet hiervoor twee alternatieven. Het eerste alternatief is om een indicator te gebruiken die direct aansluit bij het EMU-saldo (inkomstenindicator). Op deze manier wordt de kans op onvoorziene afwijkingen van de saldodoelstelling beperkt. Deze indicator heeft als nadeel dat er een verschil kan ontstaan tussen de gerapporteerde lastenontwikkeling en de beleving van mensen. Een tweede mogelijkheid is om te kiezen voor een indicator die aansluit bij de beleving van de lastendruk van mensen (lastendrukindicator). Deze indicator heeft als nadeel dat er minder zekerheid is over de budgettaire uitkomsten van beleid. De Studiegroep heeft twee alternatieve indicatoren uitgewerkt. Afhankelijk van de prioriteiten van het nieuwe kabinet zal er een keuze moeten worden gemaakt voor een van deze indicatoren.

1.4.6. Vergroten van de transparantie

Transparantie in het begrotingsbeleid is van groot belang voor het maken van 'eerlijke en verstandige keuzes'. Recent heeft het IMF Nederland geprezen voor de duidelijke en transparante begrotingssystematiek³. Desondanks is de Studiegroep van mening dat op onderdelen verbetering van de transparantie in de begrotingssystematiek mogelijk is.

Betere beheersing van FES-gelden

De Studiegroep vindt het wenselijk dat de beheersing van de FES-gelden wordt verbeterd. De Studiegroep doet voorstellen voor het verbeteren van de beheersstructuur, het aanscherpen van de FES-criteria en de voedingssystematiek van het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Dit heeft tot doel de kwaliteit van FES-investeringen te waarborgen. De Studiegroep pleit voor de bepaling van een vaste voeding van het FES bij de start van de kabinetsperiode. Hiermee

³ IMF (2006) 'Netherlands: Report on the Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module, and the Aide-Mémoire Regarding the Fiscal Framework', Washington DC.

worden mee- of tegenvallers in het FES gedurende de kabinetsperiode voorkomen. Dit zorgt voor bestuurlijke rust en voorkomt bestedingsdrang (het risico op investeringen waarvan de maatschappelijke baten niet opwegen tegen de kosten). Er zullen middellange termijn investeringsagenda's worden opgesteld voor ruimtelijke economie en voor kennis en innovatie waarbinnen de investeringen vanuit het FES dienen te passen. Daarnaast zullen de FES-criteria worden aangescherpt door meer nadruk te leggen op het (eenmalige) investeringskarakter van de investering en toename van het gewicht van kosten baten analyses in de beoordeling van projecten.

Aandacht voor belastinguitgaven

De Studiegroep is van mening dat in het begrotingsproces meer aandacht moet worden geschonken aan de zogenoemde 'belastinguitgaven' en regelingen die lijken op belastinguitgaven of tot een grote budgettaire derving leiden. De reden voor deze aanbeveling is dat veel van deze regelingen een vergelijkbaar karakter hebben als uitgaven, maar om praktische redenen niet vallen onder een vergelijkbaar strikt beheersingskader. Hierdoor bestaat er een risico op een zekere bias ten gunste van deze regelingen. Het bestaande restrictieve toetsingskader voor de introductie van nieuwe belastinguitgaven en de bijbehorende afspraken over de evaluatie van geïntroduceerde belastinguitgaven moet worden gehandhaafd. Daarnaast dient het bestaande overzicht over de budgettaire ontwikkeling van belastinguitgaven te worden uitgebreid met een aantal regelingen die lijken op belastinguitgaven of tot een grote budgettaire derving leiden (waaronder de regelingen verbonden met het eigen woning bezit en pensioenarrangementen). Beleidsmatige mutaties en nieuwe belastinguitgaven moeten conform de bestaande praktijk worden geboekt onder het lastenkader.

1.5. Budgettaire ruimte in de volgende kabinetsperiode

1.5.1. Saldoverbetering zonder nieuw beleid

De Nederlandse economie zal naar verwachting in het voorzichtige, trendmatige scenario de komende kabinetsperiode met gemiddeld 1¾% per jaar groeien. In het licht van de op dit moment verwachte groei voor 2006 en 2007 van rond de 3% lijkt dat wellicht behoedzaam. Deze twee jaren zijn echter jaren van economisch herstel na een periode van laagconjunctuur. De onderliggende trendmatige ontwikkelingen zijn echter veel gematigder. In de periode 2008-2011 wordt wel een stijging van de arbeidsproductiviteitsgroei verwacht. De verwachte groei van de arbeidsproductiviteit in de marktsector is in dit scenario 2% per jaar. Dat is wat hoger dan de gemiddelde groei in de afgelopen decennia. In de afgelopen conjunctuurcyclus (1993-2003) werd dit gemiddelde bijvoorbeeld niet gehaald. Tegenover de verwachte stijging van de arbeidsproductiviteitsgroei staat echter een duidelijk afnemende groei van de werkgelegenheid. Belangrijkste oorzaak is de daling van het arbeidsaanbod als gevolg van de vergrijzing. Daarnaast is ook de verwachte groei van de vrouwenparticipatie aanmerkelijk lager dan sinds begin jaren '90 het geval was.

De vergrijzing speelt onderliggend al een belangrijke rol. De zorguitgaven zullen naar verwachting namelijk fors toenemen met reëel 8¼ miljard euro. Circa 15% van deze stijging is het gevolg van de vergrijzing. Verder zal het aantal AOW-uitkeringen met 215.000 toenemen, wat een reële stijging van de AOW-uitgaven impliceert van 2¼ miljard euro. Ook aan de inkomstenkant is de vergrijzing zichtbaar: de snelle toename van het pensioeninkomen van 65-plussers leidt tot een stijging van de inkomsten met 1¼ miljard euro. Verder leidt het nieuwe zorgstelsel ertoe dat de premies voor de ziektekostenverzekering (de ZVW-premies) lastendekkend worden vastgesteld. De lasten stijgen dus mee met de daaraan gerelateerde zorguitgaven, wat een toename impliceert van circa 5 miljard euro (ongerekend de 1 miljard euro stijging in de zorgtoeslag).

Uitgaande van het voorzichtige, trendmatige scenario heeft het CPB berekend dat bij ongewijzigd beleid het begrotingssaldo in de periode 2008-2011 verbetert tot ongeveer begrotingsevenwicht in 2011. Deze verbetering impliceert wel een stijging van de lasten door een stijging van de ziektenkostenpremies (ZVW-premies). Als wordt uitgegaan van gelijkblijvende lasten, dan komt de saldoverbetering ¾% BBP lager uit dan nu het geval is⁴.

1.5.2. Benodigde inspanning voor houdbaarheid

Om in de volgende kabinetsperiode op 'houdbare overheidsfinanciën' uit te komen, moet volgens de vergrijzingsommen van het CPB nog een inspanning worden verricht van structureel circa 3 procent van het BBP (15 miljard euro). Deze inspanning is afgeleid van de benodigde verbetering in het onderliggende, "robuuste" EMU-saldo. Het "robuuste" saldo is het saldo gecorrigeerd voor zowel de conjunctuur, (netto) rentebetalingen als ook de aardgasbaten. Het "robuuste" EMU-saldo is een betere indicator voor de houdbaarheid dan het gewone EMU-saldo omdat gecorrigeerd wordt voor factoren die slechts een tijdelijke invloed hebben op de overheidsfinanciën (zie box 2.5 voor toelichting).

Volgens de vergrijzingsommen van het CPB moet het "robuuste" saldo uitkomen op een overschot van 2% van het BBP. Volgens huidige inzichten komt dit saldo – zonder nieuw beleid - echter uit op ongeveer een tekort van 1% BBP (zie tabel 1.1). Hierbij is de technische veronderstelling dat de oploop van de premies als gevolg van de stijgende zorgkosten volledig wordt gecompenseerd. Het saldo in 2011 komt daardoor 4 miljard euro slechter uit dan in de boekhoudsom van het CPB⁵ (5 miljard euro lastenstijging als gevolg van ziektekosten minus 1 miljard euro stijging in de zorgtoeslag).

⁴ In de oude systematiek (voor introductie van het nieuwe zorgstelsel) impliceerde de veronderstelling van ongewijzigd beleid dat bij de berekening van de vrije ruimte werd uitgegaan van gelijkblijvende lasten. Aangezien de ziektekostenpremies tot stand komen in een concurrerende markt kunnen deze niet (duurzaam) beneden lastendekkend niveau worden vastgesteld. De premies stijgen dus mee met de toename van de zorguitgaven. Hierdoor stijgen de lasten automatisch mee.

⁵ CPB (2006), *Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 2008-2011*, CPB, Den Haag.

Tabel 1 .1 EMU-saldi collectieve sector in 2011 zonder nieuw beleid (%BBP)

EMU-saldo volgens boekhoudsom	0
Correctie t.b.v. constante lastendruk (-)	$\frac{3}{4}$
Rentebetalingen (+)	$1\frac{1}{4}$
Aardgasbaten (-)	$1\frac{1}{2}$
Robuuste EMU-saldo	-1

De precieze inspanning bij formatie is dus afhankelijk van het 'robuste' saldo waarmee het volgende kabinet begint. Concreet betekent dat de voor houdbaarheid benodigde inspanning niet verandert als het EMU-saldo in het begin van de volgende kabinetsperiode positief wordt beïnvloed door hoger dan op dit moment voorziene aardgasopbrengsten of door lager dan op dit moment voorziene rentebetalingen. De benodigde inspanning verandert wel door andere – structurele- mutaties in uitgaven of inkomsten.

Tot slot, de benodigde inspanning is afgeleid van het 'robuste' saldo in 2011, maar dat betekent niet dat de overheidsfinanciën slechts houdbaar gemaakt kunnen worden door een verbetering in het saldo in 2011. De benodigde budgettaire inspanning (het benodigde robuuste EMU-saldo) vermindert als door hervormingen de vergrijzingerelateerde overheidsuitgaven in de toekomst worden beperkt, dan wel de toekomstige overheidsinkomsten worden verhoogd door een hogere arbeidsparticipatie (zie ook paragraaf 1.3).

1.6. Opgave voor de volgende kabinetsperiode

Het is van groot belang dat het volgende kabinet de beslissingen neemt om de overheidsfinanciën op het houdbaar pad te brengen. Volgens de inzichten van het CPB moet een inspanning worden verricht van circa 3 procent van het BBP (15 miljard euro). Het kabinet kan kiezen uit drie typen maatregelen: het aanpassen van de vergrijzingerelateerde instituties (collectieve pensioen- en zorgvoorzieningen), vergroten van het draagvlak, en versneld aflossen van de staatsschuld ('sparen'). Als het kabinet geen maatregelen neemt dan zullen de lasten voor burgers en bedrijven in de toekomst sterk gaan stijgen. Dit is schadelijk voor de economie en betekent dat de rekening van de vergrijzing wordt doorgeschoven naar de kinderen van nu en de toekomst.

De Studiegroep adviseert om aan te grijpen bij de kern van het probleem. Dit betekent dat de nadruk zou moeten liggen op het aanpakken van de vergrijzingerelateerde instituties en het vergroten van het draagvlak. Dergelijke maatregelen leiden in de komende kabinetsperiode nog niet tot grote budgettaire besparingen, maar hebben wel een groot effect op de houdbaarheid. Dit komt doordat ze de vergrijzingerelateerde overheidsuitgaven in de toekomst beperken, dan wel de toekomstige overheidsinkomsten verhogen.

Gegeven de omvang van het probleem van 3% van het BBP zal ook een deel van het probleem moeten worden opgelost via 'sparen'. De periode tot 2011 is vanuit vergrijzingsperspectief nog een gunstige periode. Op basis van de huidige veronderstellingen in de 'ruimtesom' van het CPB

adviseert de Studiegroep daarom te streven naar een structureel overschot op de begroting van minimaal 0,5% BBP in 2011. Als bij de start van het kabinet blijkt dat de gasbaten hoger uitvallen dan nu wordt verondersteld – hetgeen niet denkbeeldig is gezien de ontwikkelingen op de oliemarkt - dan dient deze doelstelling opwaarts te worden herzien tot minimaal een structureel overschot van 1% BBP in 2011. De gasbaten zijn immers tijdelijk van aard, terwijl duurzame verbeteringen van het saldo nodig zijn met het oog op houdbaarheid. Met deze overschotten wordt tevens een veilige marge gerealiseerd tot de 3% tekortnorm uit het Verdrag van Maastricht. Bij bovengenoemde saldodoelstellingen zal een substantieel deel van de totale aanpassing moeten plaatsvinden door hervorming van de vergrijzingerelateerde instituties en het vergroten van het draagvlak.

Om de overheidsfinanciën toekomstbestendig te maken zijn aanpassingen van de collectieve arrangementen nodig. Deze aanpassingen zullen leiden tot een eerlijker verdeling van de lasten tussen de huidige generatie werkenden en de jongeren en toekomstige generaties. De omvang van de aanpassing is fors en de benodigde ingrepen aanzienlijk. Wel merkt de Studiegroep op dat de benodigde ingrepen, zowel in termen van institutionele als budgettaire aanpassingen, in historisch perspectief niet uitzonderlijk zijn.

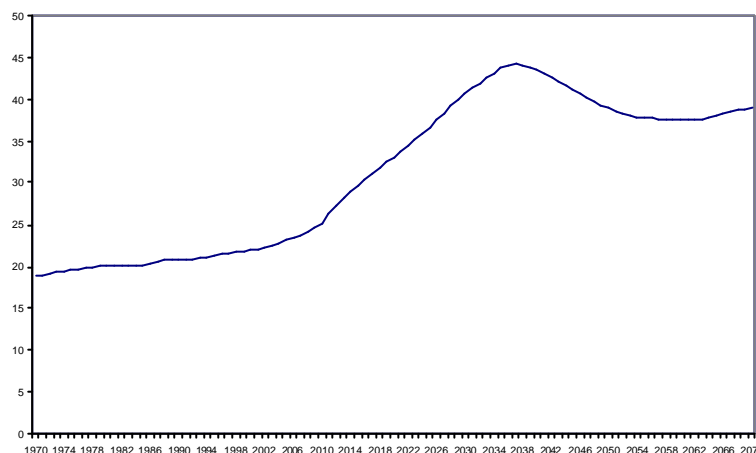
2. Lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën

2.1. De vergrijzing is echt

Nederland staat aan de vooravond van een – in historisch perspectief ongekennde – trendbreuk in de demografische ontwikkeling. Het geleidelijke proces van vergrijzing van de afgelopen decennia komt in een stroomversnelling terecht. Het aantal gepensioneerden neemt toe van 2,3 miljoen op dit moment tot bijna 4 miljoen in 2040. In dezelfde periode daalt de potentiële beroepsbevolking (mensen tussen 20 en 64 jaar) van 10 naar 9 miljoen personen.

Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat de verhouding tussen gepensioneerden en werkenden, de zogenaamde 'grijze druk', in dezelfde periode toeneemt van 23% naar 45% (zie figuur 2.1). Op dit moment zijn er ruim twee gepensioneerden op tien werkenden. Dit neemt toe tot ruim viereneenhalf gepensioneerden per tien werkenden in 2040.

Figuur 2.1 Ontwikkeling verhouding gepensioneerden t.o.v. werkenden (grijze druk) 1970-2070



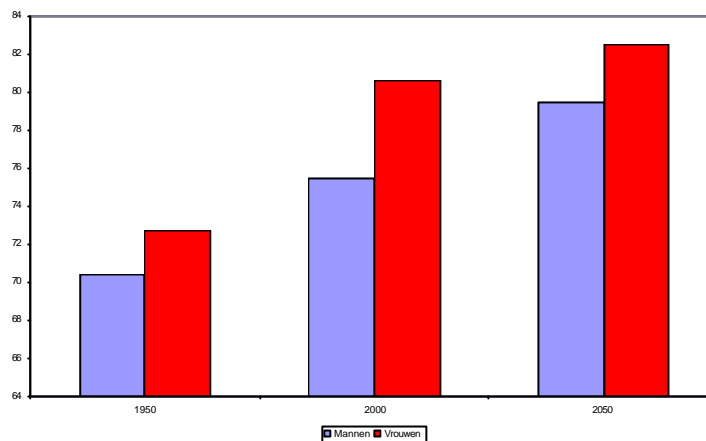
Bron: CBS

De demografische veranderingen zijn bovendien niet tijdelijk. De 'grijze druk' blijft permanent op een hoger niveau. In de toekomst zullen er namelijk blijvend meer ouderen zijn (door de gestegen levensverwachting) en minder jongeren (door lage geboortecijfers).

Positieve ontwikkeling voor het individu

De vergrijzing is op zichzelf een positieve ontwikkeling. Mensen leven langer en in goede gezondheid. Sinds 1950 is de levensverwachting bij geboorte fors gestegen, voor vrouwen met ruim 7 jaar en voor mannen met 5 jaar. Ook in de komende decennia zal de levensverwachting naar verwachting blijven stijgen (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2 Ontwikkeling levensverwachting van mannen en vrouwen bij geboorte (1950-2050)



Bron: CBS en RIVM

Ook de levensverwachting op 65-jarige leeftijd –en daarmee de periode dat mensen met pensioen zijn- is in de afgelopen decennia toegenomen. Op dit moment is de levensverwachting op 65-jarige leeftijd voor mannen 15,8 jaar en voor vrouwen 19,4 jaar. Van deze jaren wordt voor zowel mannen en vrouwen gemiddeld 10 jaar in ‘goed ervaren gezondheid’ geleefd en ruim 12 jaar ‘zonder beperkingen’. Dit betekent gemiddeld genomen dat oudere vrouwen weliswaar langer leven, maar de laatste levensjaren doorbrengen in minder goede gezondheid⁶.

De inkomens- en vermogenspositie van ouderen is de afgelopen decennia fors verbeterd. Hierbij past wel de kanttekening dat de groep ‘ouderen’ geen homogene groep is. Binnen de groep ‘ouderen’ bestaan grote leeftijdsverschillen, soms zelfs oplopend tot 30 jaar. De inkomenspositie van de verschillende leeftijdscohorten verschilt op dit moment fors: sommige ouderen moeten rondkomen van alleen een ‘kale’ AOW, terwijl voor veel ouderen in de jongere leeftijdscohorten juist geldt dat de inkomenspositie – door de hoge aanvullende pensioenen- beter is dan vroeger het geval was. Daarnaast verschilt ook de gezondheidssituatie tussen de verschillende cohorten fors. Dit maakt uniforme regelingen voor de groep 65+ minder voor de handliggend.

De verwachting is dat voor de komende decennia de inkomens- en vermogenspositie van ouderen –gemiddeld genomen- verder verbetert. In vergelijking tot de werkenden (65-) stijgt het besteedbare inkomen van ouderen (65+) de komende decennia. Ook hierbij geldt dat het overgrote deel van de mensen (ruim 90%) participeert in een pensioenregeling en ook daadwerkelijk pensioen opbouwt. In 2020 ligt het gemiddelde besteedbare inkomen van een 65-plusser bij ongewijzigd beleid dan ook op ruim 80 procent van het gemiddelde besteedbare inkomen van een werkende onder de 65 jaar⁷. Tegelijk zijn de vaste lasten van 65-plussers, zoals woonlasten en zorg voor de kinderen, vaak lager dan de vaste lasten van werkenden. Echter, ook

⁶ Zie SCP (2006), *Rapportage ouderen 2006, veranderingen in leefsituatie en levensloop*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag

⁷ Ministerie van SZW (2002), *De inkomenspositie van ouderen: toekomstige ontwikkelingen en de fiscalisering van de AOW-premie*, werkdocument 230, Den Haag

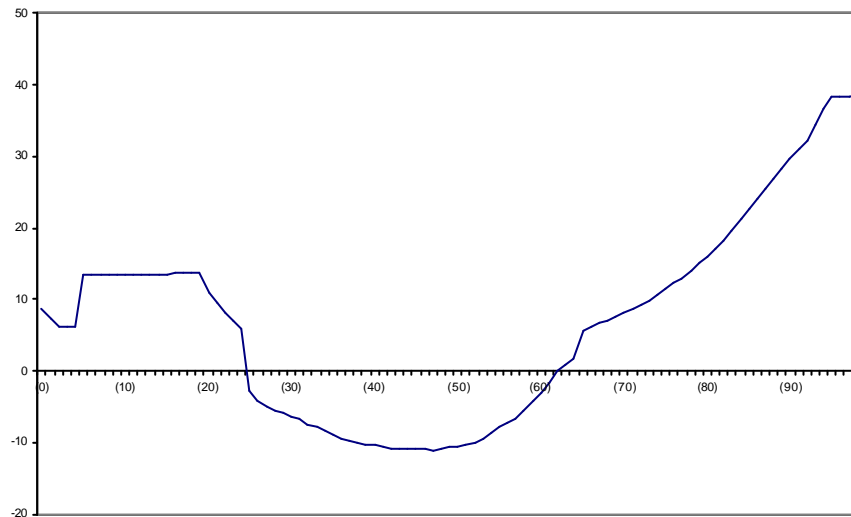
in de toekomst zullen er ouderen zijn die moeten rondkomen van alleen een inkomen op sociaal minimum. Dit geldt bijvoorbeeld voor een deel van de allochtone 65-plussers omdat deze groep op latere leeftijd naar Nederland is gekomen en maar gedeeltelijk AOW-rechten heeft opgebouwd.

2.2. Vergrijzing en de overheidsfinanciën

Ondanks de positief te duiden ontwikkelingen in levensverwachting en de inkomenspositie van ouderen, brengt de vergrijzing op veel terreinen ook nieuwe uitdagingen met zich mee; voor de samenleving, voor de economie en voor onze welvaartsstaat. In dit hoofdstuk staat de 'houdbaarheid van de overheidsfinanciën' centraal en wordt ingegaan op de bijdrage die de begroting op het terrein van de vergrijzing kan leveren.

De invloed van de vergrijzing op de overheidsfinanciën kan worden geïllustreerd met behulp van figuur 2.3. Het figuur geeft een overzicht van het zogenoemde netto-profijt dat een gemiddeld individu gedurende zijn/haar levensloop heeft van de overheid. In de eerste levensjaren profiteert een kind van de overheid, bijvoorbeeld via de kinderbijslag en de bekostiging van de scholen. Vervolgens betaalt het individu per saldo belastingen gedurende het werkzame leven en is het netto-profijt negatief. Na het bereiken van de AOW-leeftijd slaat dit weer om aangezien de mensen dan genieten van de AOW-uitkering en –vooral aan het einde van het leven- van de zorgfaciliteiten.

Figuur 2.3 Profijt van de overheid naar leeftijd (1000 euro, 2006)



Bron: CPB

Door de vergrijzing verdubbelt het aantal mensen dat per saldo geld ontvangt van de overheid en daalt het aantal mensen dat per saldo geld betaalt aan de overheid met 10 procent. Daar komt bij dat de werkzame levensfase in de afgelopen decennia steeds korter is geworden en de niet-actieve periode juist langer. Mensen betreden gemiddeld steeds later de arbeidsmarkt, treden vroeger uit dan de pensioengerechtigde leeftijd en leven langer. Voor de overheidsfinanciën vormt dit een probleem, omdat dit het draagvlak van de collectieve voorzieningen verkleint terwijl de

overheidsuitgaven juist stijgen. Hoe groot dit probleem is hangt af van veel factoren. Het CPB heeft recent een studie uitgebracht naar de ontwikkeling van de overheidsfinanciën op de lange termijn⁸. In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan.

Box 2.1 Misverstanden rond het AOW spaarfonds

Het aflossen van de nationale schuld is één van de mogelijke antwoorden op de uitdaging die de vergrijzing stelt voor de overheidsfinanciën. De aflossing van de schuld leidt immers tot vrijvallende rentelasten, die gebruikt kunnen worden voor de opvang van de vergrijzingskosten. Vanuit deze gedachte is in de jaren negentig het zogenoemde AOW-spaarfonds ingesteld.

Economisch gezien is er geen verschil tussen het aanhouden van vermogen in de vorm van overheidsobligaties in een fonds of het aflossen van de overheidsschuld met hetzelfde bedrag. Om onnodige administratieve rompslomp te voorkomen, is er indertijd voor gekozen om de aflossing van de overheidsschuld ten behoeve van de toekomstige betaalbaarheid van de AOW te boeken op het AOW-spaarfonds. Het AOW-spaarfonds bevat dus geen vermogenstitels, maar is een registratie van een op specifieke titel afgeloste schuld. Sinds de oprichting van het fonds is 23 miljard euro staatsschuld afgelost uit naam van het AOW-spaarfonds.

In de huidige situatie kan ten onrechte het beeld ontstaan dat het vergrijzingsprobleem is opgelost, als er maar voldoende wordt afgedragen aan het AOW-spaarfonds. Dit is echter niet het geval. Voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is namelijk de totale ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten van belang. Zonder extra bezuinigingen betekent een hogere afdracht aan het AOW-spaarfonds simpelweg een hoger tekort op de rijksbegroting. Op de totale houdbaarheid heeft deze storting geen effect. Het AOW spaarfonds biedt geen extra ruimte naast of bovenop normale schuldaflossing.

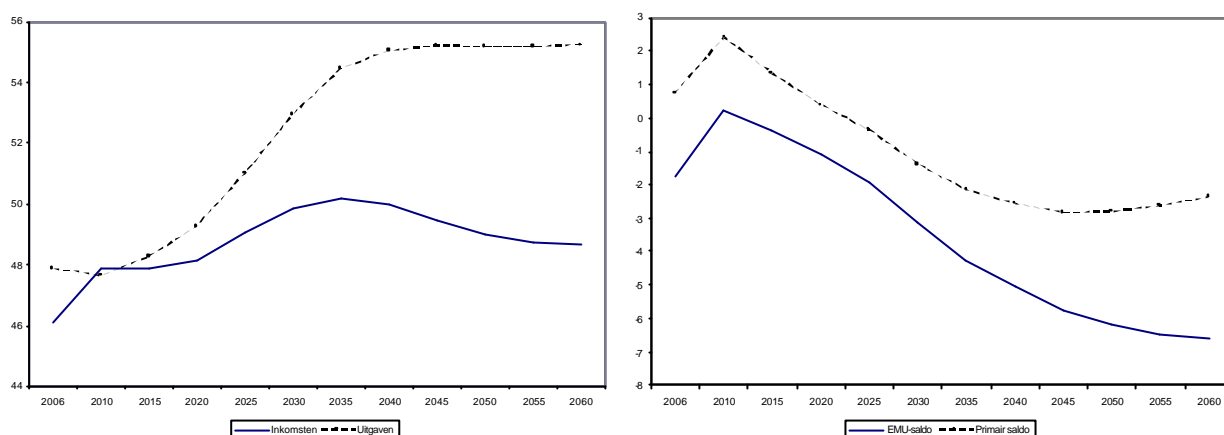
2.3. Hoe groot is het probleem?

Ontwikkeling inkomsten en uitgaven

De overheidsuitgaven nemen - bij ongewijzigd beleid - tot 2040 naar verwachting toe met 7 procent van het BBP. De vergrijzingerelateerde uitgaven als de AOW- en zorguitgaven spelen hierbij een belangrijke rol. Beide stijgen met ruim 4 procent van het BBP. Tegelijkertijd nemen de uitgaven aan de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen licht af als gevolg van de hervormingen van de afgelopen jaren (-0,8% BBP). De overheidsinkomsten nemen in dezelfde periode toe met bijna 4 procent van het BBP. Het overgrote deel van deze stijging wordt veroorzaakt door de toename van de belastingopbrengsten (+5,9% BBP). Daarbij spelen de opbrengsten uit de belastingen op pensioenuitkeringen een belangrijke rol. Tegelijkertijd nemen de aardgasbaten van de overheid af aangezien de aardgasvoorraden tegen 2030 uitgeput zullen zijn. Dit zorgt voor een afname van de overheidsinkomsten van 1,5% van het BBP. Ook de rest van de overheidsinkomsten zal per saldo een lichte daling laten zien. Het resultaat voor de totale overheidsinkomsten en -uitgaven is te zien in figuur 2.4.

⁸ CPB (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Den Haag

Figuur 2.4 Ontwikkeling inkomsten en uitgaven van de overheid (links) en ontwikkeling feitelijk EMU-saldo en primair EMU-saldo bij ongewijzigd beleid (rechts) (2006-2060, in % BBP)



Bron: CPB

De overheidsfinanciën zijn onhoudbaar

De Nederlandse overheidsfinanciën zijn –bij ongewijzigd beleid- op de langere termijn niet houdbaar. Structureel geven we meer uit dan we binnenkrijgen. Dit is te zien aan de ontwikkeling van het zogenoemde primaire EMU-saldo (saldo inkomsten en uitgaven exclusief de rentebetalingen op de overheidsschuld, rechterdeel figuur 5). Dit betekent dat de overheid geld moet blijven lenen om de collectieve arrangementen te kunnen financieren. Door dit proces ontstaat een 'haasje-over-effect': de overheid moet steeds meer lenen om de collectieve arrangementen te kunnen betalen. De rentebetalingen op de schuld nemen hierdoor toe en vervolgens moet wederom weer meer worden geleend. Het feitelijke EMU-saldo blijft in deze situatie dan ook verslechteren. Het Centraal Planbureau voorziet - bij ongewijzigd beleid - een zodanig sterke toename van de overheidsschuld dat deze langzaam maar zeker uit de hand loopt en onbeheersbaar wordt.

De overheidsfinanciën zijn dus niet 'houdbaar'. Maar wat betekent dit precies? De overheidsfinanciën zijn houdbaar als de bestaande overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder verhoging van de belastingen in de toekomst of een uiteindelijk explosieve ontwikkeling van de overheidsschuld. 'Houdbaarheid' gaat in de kern dan ook over solidariteit tussen generaties. Bij 'houdbare overheidsfinanciën' is sprake van een constante solidariteit tussen jong en oud. Concreet betekent dit dat alle generaties nu en in de toekomst dezelfde belasting- en premietarieven betalen en gebruik kunnen maken van relatief (t.o.v. BBP) dezelfde institutionele arrangementen. De kosten van de vergrijzing worden dan verdeeld naar rato van het inkomen over de levenscyclus van de verschillende generaties.

Om de overheidsfinanciën weer op een 'houdbaar pad' te brengen is volgens het CPB een extra inspanning nodig van 3 procent van het BBP (ruim 15 miljard euro, zie ook hoofdstuk 4).

Box 2.2 Vergrijzing in Europa

Heel Europa vergrijst. Er zijn echter grote verschillen tussen afzonderlijke lidstaten. De grijze druk stijgt in landen als Italië en Duitsland bijvoorbeeld tot een hoger niveau dan in Nederland. Door de daling van de potentiële beroepsbevolking halveert voor de gehele EU de potentiële economische groei naar verwachting van 2,4% per jaar in de periode 2004-2011 tot 1,2% per jaar in 2031-2050 (zie ook tabel b2.2.1).

Voor alle EU-landen geldt dat de vergrijzingerelateerde uitgaven in de komende decennia oplopen. Wanneer naar de uitgavenkant wordt gekeken valt op dat deze in Nederland sneller stijgen dan in andere landen (zie tabel 1). De verklaring voor de sterke stijging zit vooral in de oploop van de publieke pensioenuitgaven (AOW). Deze uitgaven stijgen in Nederland veel sneller dan in de andere landen. In Nederland is de hoogte van de AOW namelijk gekoppeld aan de welvaartsstijging. In veel andere landen zijn de publieke pensioenen – met het oog op de vergrijzing- in de laatste jaren juist versoberd, door bijvoorbeeld niet (of niet volledig) te indexeren (VK) of door de hoogte van de pensioenuitkeringen geleidelijk te verlagen (Duitsland, Italië). Dergelijke maatregelen dragen weliswaar bij aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, maar het is nog maar de vraag of dergelijke maatregelen ook 'politiek houdbaar' zijn. Het is namelijk de vraag in hoeverre een maatschappij een dergelijk versoberde inkomensontwikkeling van ouderen accepteert.

Wanneer ook de inkomsten van de overheid in ogenschouw worden genomen, verbetert het beeld voor Nederland naar verwachting iets. Via de kapitaalgedekte tweede pijler heeft Nederland deels al gespaard voor de pensioenen. Hier staat wel tegenover dat - in tegenstelling tot vele andere EU-landen - in Nederland de aardgasbaten de overheidsfinanciën nu nog positief vertekenen en rekening gehouden moet worden met een afname van de aardgasbaten. De Europese Commissie heeft echter geen complete vergelijking van zowel de inkomsten als uitgaven voor alle EU-landen beschikbaar.

Verskillende Nederlandse kabinetten hebben – mede met het oog op de vergrijzing- ingezet op versterking van de economische structuur en verbetering van de overheidsfinanciën. Het beeld bestaat dat veel andere landen nog veel moeten doen om de problematiek het hoofd te kunnen bieden. Op dit moment wordt in veel landen dan ook nagedacht over het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd. Zo verhoogt Duitsland de pensioenleeftijd geleidelijk naar 67 jaar en denkt het VK na over een verhoging tot 68 jaar.

Tabel b.2.2.1: Effecten van vergrijzing in 5 EU-landen en EU 25, 2004-2050

	Grijze druk in %(1)		Potentiële groei per jaar (% BBP)			Vergrijzinggerelateerde uitgaven (%BBP) (2)	
	2004	2050	2004-2010	2011-2030	2031-2050	Niveau 2004	Oploop 2004-2050
Duitsland	26	52	1,7	1,4	1,2	22,4	3,0
Frankrijk	25	46	2,2	1,8	1,6	25,5	3,3
Italië	28	62	1,9	1,5	0,9	25,8	1,8
Nederland	20	41	1,7	1,6	1,7	19,1	5,2
Verenigd Koninkrijk	24	45	2,8	2,1	1,5	19,2	4,1
EU 25	24	51	2,4	1,9	1,2	22,5	3,8

Bron: EPC, voor details en overige landen zie http://ec.europa.eu/economy_finance/epc/epc_sustainability_ageing_en.htm

- 1) Grijze druk: verhouding aantal 65+-ers t.o.v. aantal in potentiële beroepsbevolking
- 2) Overheidsuitgaven aan pensioenen, gezondheidszorg en onderwijs

Beleid maken in onzekerheid

De vergrijzingsommen van het CPB hebben betrekking op een lange periode en zijn daarom gevoelig voor de gehanteerde aannames en voor nieuwe risico's.

In de eerste plaats zijn er demografische onzekerheden. Het is de vraag of bijvoorbeeld de verwachte stijging in de levensverwachting zich zal materialiseren. Zo kunnen Nieuwe medische technologieën de levensverwachting sterker laten stijgen. Dit heeft dan onder meer invloed op de AOW-uitgaven en wellicht ook op de zorguitgaven. Het verband tussen zorgkosten en levensverwachting is niet eenduidig. Het feit dat de meeste zorgkosten in het laatste levensjaar worden gemaakt, suggereert dat de zorgkosten minder dan evenredig stijgen bij een stijgende levensverwachting. Daarbij is het vooral de vraag of er 'gezonde' of 'ongezonde' levensjaren bijkomen. Een hogere levensverwachting zonder gezondheidswinst verslechtert de houdbaarheid. Aan de andere kant zal een stijging van het geboortecijfer weinig effect hebben op de overheidsfinanciën. Dit is voornamelijk het gevolg van het feit dat het lang duurt voordat deze personen netto bijdragen aan de overheid.

In de tweede plaats zijn er economische onzekerheden. In de sommen speelt bijvoorbeeld de hoogte van de rente (en discontovoet) een grote rol. Het CPB heeft gerekend met een reëel rendement en discontovoet van 3%. Een hoger rendement is positief voor de pensioenfondsen, en via de lagere premies ook voor de overheidsfinanciën. Overigens moet worden opgemerkt dat de gehanteerde rendementen vanuit historisch opzicht niet uitzonderlijk hoog of laag zijn. Ook andere internationale economische instellingen gaan uit van een dergelijk rendement in de toekomst⁹.

In de derde plaats zijn er onzekerheden in beleid. Zo veronderstelt het CPB bijvoorbeeld dat de overheidsuitgaven één-op-één meegroeien met de economische groei. Het verleden laat zien dat

⁹ zie bijvoorbeeld vergrijzingstudies van de OECD en de Europese Commissie en het paper van het IMF.

dit in de praktijk niet altijd het geval is, bijvoorbeeld doordat de hoogte van de uitkeringen gekoppeld is aan de contractlonen en de contractlonen niet volledig meegroeien met de arbeidsproductiviteitsgroei (o.a. door de incidentele loonontwikkeling). Daarnaast zijn er uitgavencategorieën die niet gekoppeld zijn aan de loonontwikkeling. Bij de ontwikkeling van de zorguitgaven geldt juist dat de zorguitgaven in het verleden sneller zijn gestegen dan de economische groei (zie ook box 2.3).

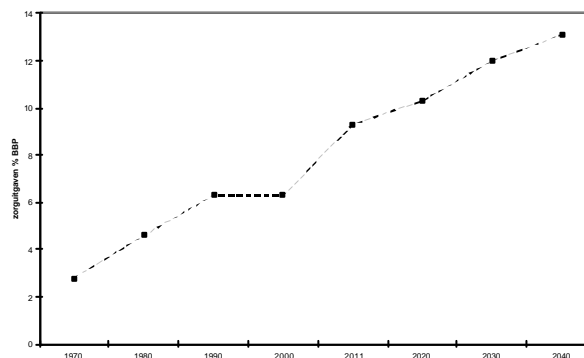
Ondanks deze onzekerheden vindt de Studiegroep dat de sommen op dit moment de best beschikbare indicatie geven van de omvang van het probleem en de opwaartse en neerwaartse risico's in de toekomst. De Studiegroep onderkent de volatiliteit van de berekeningen, maar met alle mitsen en maren vormen deze sommen toch het beste vertrekpunt voor het beleid. In de vormgeving van beleid kan ook worden rekening gehouden met deze onzekerheid. Als er bijvoorbeeld voor gekozen zou worden om het houdbaarheidsprobleem volledig op te lossen door sparen, dan zijn de uiteindelijke uitkomsten sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de rente in de komende decennia. Dit geldt veel minder als bijvoorbeeld gekozen zou worden voor aanpassing van de vergrijzingerelateerde instituties.

De volgende paragrafen gaan achtereenvolgens in op de vragen 'wanneer' en 'hoe' moet worden bijgestuurd.

Box 2.3 Ontwikkeling zorgkosten op de lange termijn

De zorguitgaven zullen de komende decennia fors stijgen. Dit is geen nieuw fenomeen. Ook de afgelopen decennia zijn de zorguitgaven als percentage van het BBP fors gestegen, van 2,5% BBP in 1970 tot 8,8% van het BBP op dit moment. Naar verwachting geven wij in 2040 ruim 13% van het BBP uit aan de publieke gezondheidszorg. Dit betekent dat de zorguitgaven stijgen met circa 4,3% van het BBP (zie figuur b2.3.1).

Figuur b 2.3.1 Ontwikkeling zorgkosten 1970-2040 (% BBP)



Bronnen: CPB, historische reeksen (1970-2000) en CPB, Ageing 2006 (2011-2040)

De stijging van de zorguitgaven wordt slechts voor eenderde deel verklaard door demografische ontwikkelingen. De rest van de groei is toe te schrijven aan de ontwikkeling van de medische technologie en de ontwikkeling van de reële inkomens. In de vergrijzingsommen gaat het CPB uit van een inkomenselasticiteit van één: de zorguitgaven stijgen één-op-één mee met de ontwikkeling van de inkomens.

Internationale onderzoeken wijzen echter vaak op een inkomenselasticiteit groter dan één¹⁰. Een verklaring hiervoor is dat gezondheidszorg een luxe goed is. Dit betekent dat mensen meer geld willen uitgeven aan goede gezondheidszorg naarmate ze welvarender worden. Daarnaast kan de zorg ook duurder worden door het beschikbaar komen van aantrekkelijke nieuwe technologie. Indien dit ook voor Nederland het geval is, dan zullen de zorguitgaven sneller stijgen dan uit de vergrijzingsommen blijkt.

Op zich is het niet onwenselijk dat de zorguitgaven stijgen. We geven meer uit aan gezondheidszorg, maar daarmee kopen we een voorziening waaraan we een hoge waarde toekennen. Toch is dit niet het hele verhaal. Het is namelijk een feit dat we geld maar één keer kunnen uitgeven. Stijgende zorguitgaven zorgen dan voor verdringing van andere uitgaven, bijvoorbeeld de sociale uitkeringen als de AOW en de WIA, het onderwijs en noodzakelijke investeringen in de infrastructuur, de dijken en de kenniseconomie. Een alternatieve oplossing is om de lasten in de toekomst te laten stijgen om zo de zorguitgaven te betalen. In dit geval verdringen de zorguitgaven de private uitgaven. Bij stijgende belastingen nemen bovendien ook de overdrachten van jong naar oud toe. Daarnaast kunnen ook de eigen bijdragen in de zorg worden vergroot. Hierdoor komt een bewustere afweging tot stand tussen verschillende soorten uitgaven.

2.4. Kiezen en delen

De overheidsfinanciën zijn niet 'houdbaar'. De uitgaven liggen bij ongewijzigd beleid structureel hoger dan de inkomsten. Vroeg of laat zullen maatregelen genomen moeten worden om de overheidsinkomsten weer in lijn te brengen met de overheidsuitgaven. Dit kan via verhoging van de inkomsten (het simpelweg betalen van de rekening), verlaging van de uitgaven (het verlagen van de rekening) of een combinatie van beide. De overheid kan immers –net als een normaal huishouden- niet blijvend meer uitgeven dan dat er binnenkomt. Een verschil met een normaal huishouden is echter dat de overheid met 'rekeningen' kan schuiven tussen generaties door schulden of andere financiële verplichtingen door te geven naar de toekomst. In essentie gaat het dus om de vraag hoe we de rekening van de vergrijzing gaan verdelen. Dit laat onverlet dat keuzes nodig zijn en dat uiteindelijk de rekening moet worden betaald.

De verdeling van de kosten is afhankelijk van twee factoren. In de eerste plaats is het afhankelijk van de vraag of nu of in de toekomst wordt beslist. Als nu wordt beslist, dan kunnen de kosten voor de stap naar houdbare overheidsfinanciën worden verdeeld over alle generaties. Als de beslissing wordt uitgesteld naar de toekomst, bijvoorbeeld omdat er grote onzekerheid is over de precieze omvang van het probleem, dan wordt de rekening van de vergrijzing betaald door jongeren en toekomstige generaties.

In de tweede plaats is het afhankelijk van de keuze tussen maatregelen die direct werken of voor maatregelen die geleidelijk doorwerken. Voor geleidelijke maatregelen geldt dat de effecten vooral neerslaan bij de huidige werkenden en de jongeren en toekomstige generaties. Zo heeft bijvoorbeeld een geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd (stel van 65 tot 67 jaar met één maand per jaar) tot gevolg dat de volledige effecten neerslaan bij mensen die op dit moment

¹⁰ Zie bijvoorbeeld OECD, paper

jonger zijn dan 40 jaar. Deze maatregel ontziet huidige gepensioneerden. Voor directe maatregelen geldt juist dat deze maatregelen alle generaties (in meer of mindere mate) kunnen treffen, zoals bijvoorbeeld de directe verhoging van de belastingen.

Los van het (politieke) normatieve punt over de gewenste verdeling van de rekening over generaties, kleven er de nodige economische en bestuurlijke risico's aan nu niet-beslissen.

In de eerste plaats betekent nu niet kiezen dat de aanpassingslast groter wordt. Het doorschuiven van de rekening naar de toekomst is namelijk niet gratis. Het impliceert extra rentebetalingen en de noodzaak tot grotere ingrepen in de toekomst. Concreet betekent dit dat, bij een besluit om de aanpassing uit te stellen naar bijvoorbeeld 2020 of 2040, de aanpassing respectievelijk 1%-punt BBP en 1½%-punt BBP groter is dan op dit moment. Deze grotere aanpassing gaat gepaard met toenemende verstoringen. Hogere belastingen hebben namelijk negatieve effecten op het arbeidsaanbod. Dit heeft negatieve effecten op het draagvlak van onze collectieve voorzieningen. De mogelijkheden om stijgende lasten te ontwijken nemen toe als arbeid en kapitaal steeds mobieler worden in een globaliserende wereld.

In de tweede plaats is de toekomstige welvaartsontwikkeling onzeker. Ook voor de economische groei geldt dat behaalde resultaten in het verleden geen garantie bieden voor de toekomst. Het vertrekpunt van de Nederlandse economie is bovendien een andere dan enkele decennia geleden. Het productiviteitsniveau (per uur) in Nederland behoort tot de hoogste in de wereld. De Nederlandse economie wordt bovendien ook schokgevoeliger door de demografische veranderingen. Schokken kunnen in de toekomst veel minder makkelijk worden opgevangen dan nu het geval is aangezien er minder werkenden zullen zijn en meer inactieven.

In de derde plaats, is het voordeel van nu wel ingrijpen dat het mogelijk is goede overgangstermijnen af te spreken. De ervaring leert dat institutionele veranderingen in de praktijk veel tijd kosten. In plaats van plotselinge ingrepen, kunnen burgers het gedrag geleidelijk en tijdig aanpassen aan de nieuwe situatie. Dit is wenselijk om het draagvlak voor aanpassingen te vergroten (betrouwbaarheid), en om verstoringen in de economie te voorkomen.

De Studiegroep is –op basis van de bovengenoemde economische en bestuurlijke argumenten- van mening dat het onverstandig is om de aanpassing uit te stellen naar de toekomst. Vanuit een voorzorgsmotief is het verstandig om nu een beleid in te zetten dat een oplossing biedt voor de problematiek in de overheidsfinanciën.

Deze benadering sluit aan bij het regeringsbeleid van de afgelopen vijftientig jaar dat - weliswaar op verschillende wijze en met verschillende intensiteit, maar wel vrij continu- aandacht heeft gegeven voor groei, arbeidsparticipatie, houdbare overheidsfinanciën en een daartoe dienstig begrotingsbeleid. Een goed voorbeeld zijn de door het huidige kabinet ingevoerde

aanpassingen van de arbeidsongeschiktheidsregelingen, neergeslagen in de WIA. Deze hervorming heeft de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeterd ten opzichte van de eerdere projecties uit 2000. Met andere woorden, ‘verstandige maatregelen’ helpen echt.

Box 2.4 Economische groei: omvang en verdeling van de taart

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën is in de kern een verdelingsvraagstuk: wie betaalt de rekening? Toch is dit slechts één kant van de medaille. Toekomstige generaties zullen ook belang hechten aan de omvang van de taart (het welvaartsniveau). Om die reden is niet alleen de overheidsschuld van belang, maar ook zaken als het menselijk en fysiek kapitaal dat aan hen wordt overgedragen.

Economische groei kan bovendien behulpzaam zijn bij het oplossen van de financiële problematiek in de overheidsfinanciën: het verdelen van een grotere taart is immers makkelijker dan het verdelen van een kleine taart. Naar verwachting zal de omvang van onze economie in de komende decennia vooral toenemen door een stijging van de arbeidsproductiviteit. Het overheidsbeleid kan bijdragen aan deze welvaartsstijging, bijvoorbeeld via investeringen in onderwijs, infrastructuur en kennis & innovatie.

In tegenstelling tot participatiegroei, is een hoge(re) productiviteitsgroei geen directe oplossing voor de problematiek van de overheidsfinanciën: Nederland kan niet ‘uit de problemen groeien’. Veel overheidsuitgaven stijgen namelijk mee met de productiviteitsgroei. Dit komt bijvoorbeeld doordat de salarissen van leerkrachten en verpleegkundigen en de sociale uitkeringen ook, indirect, zijn gekoppeld aan de groei van de economie. Overigens hebben de afgelopen decennia laten zien dat de meeste uitgaven niet één-op-één gekoppeld zijn aan de productiviteitsgroei. Sommige uitgaven zijn harder gegroeid, zoals de gezondheidszorg, andere zijn minder hard gegroeid, zoals de uitkeringen (zie ook annex 1).

Een ander aspect is dat, indien de taart groeit, toekomstige generaties rijker zijn en daarom –relatief gezien– meer kunnen bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Dit kan door deze generaties gegeven de collectieve voorzieningen een hogere prijs in rekening te brengen ofwel door de stijging van de overheidsuitgaven achter te laten lopen bij de economische groei.

Ook het overheidsbeleid gericht op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën kan bijdragen aan het versterken van de economische structuur in Nederland. Door maatregelen te kiezen die –naast budgettaire- en herverdelingseffecten – ook de economische groei verhogen, wordt langs twee wegen gewerkt aan het oplossen van de problematiek in de overheidsfinanciën.

2.5. Opties voor beleid

Welke maatregelen zijn mogelijk om in te spelen op de financiële uitdagingen? In de eerste plaats ligt het dan voor de hand om met de maatregelen aan te sluiten bij de kern van het probleem. Dit betekent nadenken over hervorming van de vergrijzingerelateerde instituties. In de tweede plaats trachten om hervormingen door te voeren die het draagvlak van de collectieve voorzieningen vergroten. Hierdoor is het in de toekomst makkelijker om de stijgende kosten op te vangen. Tot slot ‘sparen’ voor de toekomst door het verbeteren van de overheidsfinanciën.

Voor elk van deze drie ‘oplossingsrichtingen’ geldt dat het verstandig is om gelijktijdig in te zetten

op het versterken van de economische structuur, rekening te houden met de verdelingseffecten over generaties en met de bestuurlijke houdbaarheid van de maatregelen. Zoals in box 2.4 is aangegeven is een sterke en flexibele economie behulpzaam bij het doorvoeren van noodzakelijke aanpassingen voor de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Enerzijds maakt een hogere groei het makkelijker om maatregelen te treffen. Een situatie van groei maakt het beter mogelijk om het zo gewenste draagvlak voor maatregelen gericht op houdbare overheidsfinanciën in de samenleving te verkrijgen. Daarnaast zorgt een flexibele economie er ook voor dat beter kan worden gereageerd op 'schokken' in de economie.

Hervormen van de vergrijzingerelateerde instituties

De arrangementen voor de oude dag (de vergrijzingerelateerde instituties) kunnen worden aangepast. Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven is sinds de invoering van deze instituties in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw veel veranderd. Mensen leven gemiddeld een stuk langer en ook de inkomens- en vermogenspositie is de afgelopen decennia fors verbeterd. Ook voor de komende decennia wordt verwacht dat de levensverwachting stijgt en dat de inkomenspositie van ouderen verder verbetert. Dit roept de vraag op of de arrangementen voor de oude dag nog zijn toegesneden op de huidige tijd.

Hervormingen van deze instituties kunnen bijdragen aan het houdbaar maken van de overheidsfinanciën én aan het versterken van de economische structuur. Dat verloopt via drie kanalen. In de eerste plaats zijn de hervormingen erop gericht om de instituties betaalbaar te houden. Hierdoor verbeteren de overheidsfinanciën op korte maar (vooral) ook op langere termijn omdat de vergrijzingerelateerde uitgaven en inkomsten stijgen met de ophoop van de vergrijzing. In de tweede plaats betekent de hervorming van de vergrijzingerelateerde instituties in een aantal gevallen ook dat het draagvlak van de collectieve voorzieningen wordt vergroot. In de derde plaats kunnen dergelijke hervormingen er ook op gericht zijn de overheidsfinanciën minder gevoelig te maken voor schokken die samen hangen met de vergrijzing, zoals veranderingen in levensverwachting of zorgconsumptie. Concrete voorbeelden van (al dan niet geleidelijke) hervormingen zijn de verhoging van de AOW-leeftijd, het afschaffen van het ouderentariaf in de inkomstenbelasting of een grotere eigen bijdrage in de zorg bijvoorbeeld via hogere eigen risico's en vermogenstoetsen.

Andere hervormingen die het draagvlak vergroten

In de tweede plaats zou gedacht kunnen worden aan het vergroten van het draagvlak van de collectieve voorzieningen, bijvoorbeeld door de arbeidsparticipatie te verhogen. De arbeidsparticipatie zal in de komende decennia stijgen, onder meer omdat het voor jongere generaties vrouwen gewoner is om te werken dan voor oudere generaties ('cohorteffecten'). De stijging is ook het gevolg van beleidsmaatregelen die al eerder zijn genomen – zoals de aanpassingen in het pensioen. Deze effecten zijn echter al meegenomen in de vergrijzingsommen van het CPB.

Om de arbeidsparticipatie verder te verhogen, zijn nieuwe maatregelen noodzakelijk. Daarbij valt te denken aan nieuwe prikkels voor mensen om langer te werken, dan wel om mensen die nu nog buiten de arbeidsmarkt staan, te activeren. Het CPB heeft recent de studie 'Reinventing the Welfare State' gepresenteerd. In deze studie worden verschillende afzonderlijke maatregelen en scenario's doorgerekend. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om maatregelen als de individualisering van de algemene heffingskorting, de verkorting van de WW-duur of de aanpassing van de ontslagbescherming. Daarnaast kan worden gedacht aan aanpassingen in de fiscale behandeling van het eigen huis. De budgettaire opbrengsten hiervan kunnen worden aangewend om de belastingtarieven te verlagen en arbeid meer lonend te maken. Dit werkt positief uit voor de arbeidsparticipatie.

Verlagen uitgaven of verhogen belastingen

In de derde plaats kan worden nagedacht over het verlagen van de overheidsuitgaven. Het is uiteraard logisch (en goed gebruik) om de maatregelen daar aan te laten grijpen waar zich ondoelmatigheden voordoen. In de laatste plaats ook worden gedacht aan het verhogen van de inkomsten, bijvoorbeeld door een generieke verhoging van de belastingen of de pensioenpremies. Wel moet worden opgemerkt dat lastenverzwaringen ook het draagvlak van de collectieve voorzieningen juist kunnen verkleinen. Hogere belastingen hebben namelijk een negatief effect op de arbeidsparticipatie. Het is zaak om hier rekening mee te houden bij het doorvoeren van maatregelen.

Box 2.5 Een houdbaarheidsindicator: het benodigd robuust EMU-saldo

In het begrotingsbeleid wordt gewerkt met verschillende begrotingsaldi, te weten het feitelijke saldo en het structurele saldo. In de vergrijzingstudie presenteert het CPB nu het '(benodigd) robuust primair structureel saldo', kortweg het 'robuuste' saldo.

Het feitelijke EMU-saldo is het saldo van inkomsten en uitgaven van de overheid (rijk, decentrale overheden en sociale fondsen). Als het feitelijke saldo wordt gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur, spreken we van het structurele saldo. Het robuuste saldo is het EMU-saldo gecorrigeerd voor zowel de conjunctuur (structureel), rentebetalingen op de overheidsschuld (primair) als ook de aardgasbaten en de dividendopbrengsten van de staatsdeelnemingen (robuust).

Het robuuste saldo wordt gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur omdat anders het gevaar bestaat dat tijdelijk hogere inkomsten (bij hoogconjunctuur) permanent worden uitgegeven (via extra uitgaven of extra lastenverlichting). In tijden van laagconjunctuur ontstaan dan problemen in de overheidsfinanciën. Dit brengt de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën in gevaar. Daarnaast wordt gecorrigeerd voor de rentebetalingen op de overheidsschuld. Rentebetalingen zijn namelijk niet één-op-één vergelijkbaar met de 'normale' overheidsuitgaven. Veranderingen in de omvang van de rentebetalingen hebben namelijk een kleine invloed op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het overgrote deel moet worden gebruikt

voor verbetering van het EMU-saldo om op houdbare overheidsfinanciën uit te komen^{11,12}. Tenslotte geldt voor de aardgasbaten dat deze inkomsten tijdelijk zijn (de gasvoorraad is eindig) en uiteindelijk dus wegvallen. Voor de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën is het dus van belang dat de inkomsten uit aardgas in de loop van de tijd teruglopen. Tijdelijke meevallers in de aardgasbaten helpen dus niet om de overheidsfinanciën houdbaar te maken.

Om de overheidsfinanciën weer op een 'houdbaar pad' te brengen is volgens het CPB een extra inspanning nodig van circa 3 procent van het BBP. Er zijn twee wegen om dit te bereiken. Enerzijds via een verbetering van het bovengenoemde 'robuuste primaire structurele EMU-saldo' met circa 3 procent BBP in 2011. Anderzijds kunnen in de toekomst de inkomsten en uitgaven van de overheid meer in overeenstemming worden gebracht, bijvoorbeeld via de aanpassing van de vergrijzingerelateerde instituties of vergroting van het draagvlak. In dit geval wordt het 'benodigde robuuste primair structureel EMU-saldo' om op houdbare overheidsfinanciën te komen lager.

Voor het beoordelen van de effecten van maatregelen voor de houdbaarheid zijn bewegingen in het (benodigde) robuuste primair structureel EMU saldo dus uiteindelijk maatgevend.

Wat zijn de gevolgen van verschillende maatregelen?

Op verzoek van de Studiegroep heeft het CPB een aantal concrete maatregelen in kaart gebracht. Deze maatregelen zijn opgenomen in annex 1. In tabel 2.1 zijn de gevolgen voor een aantal verschillende maatregelen samengevat. Daarbij is ingegaan op het totale effect van de maatregel op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De tabel en de bijlage geven geen uitputtend overzicht, maar een selectie van maatregelen die al in het publieke debat naar voren zijn gekomen. De Studiegroep doet geen aanbeveling voor specifieke maatregelen.

Bij al deze maatregelen wordt verondersteld dat de opbrengsten direct worden aangewend voor een verbetering van de overheidsfinanciën. Wanneer de opbrengsten deels worden gebruikt voor bijvoorbeeld koopkrachtreparatie, dan zijn de budgettaire opbrengsten navenant kleiner. Wanneer de budgettaire opbrengsten (deels) worden aangewend voor verlaging van de belastingen op arbeid, dan draagt dit ook minder bij aan de oplossing van de financiële problematiek. De lagere belastingdruk zal echter wel een positief effect hebben op het groeivermogen van de Nederlandse economie.

¹² Zie ook CPB (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, pagina 47

Tabel 2.1 Voorbeelden van maatregelen naar houdbaarheids- en groei-effecten

Maatregelen	Effect op houdbaarheid (% BBP)	Effect op economische Groei	Vergrijzing-gerelateerd
- verhoging AOW-leeftijd tot 67 jaar in 20 jaar (basis)	0,6% BBP	+	v
- geleidelijke afschaffing ouderentariaf in de inkomstenbelasting	0,7% BBP	-	v
- pakketverkleining in de gezondheidszorg (bij gelijkblijvende lasten) of vergroten eigen bijdrage met 0,5% BBP	0,7 % BBP	0	v
- verkorting duur WW tot 1,5 jaar	0,2 % BBP	+	
- individualisering algemene heffingskorting	0,7 % BBP	+	
- (netto) aanpassen fiscale begunstiging eigen huis	0,1-0,2 % BBP	+	
- aftoppen fiscale begunstiging pensioensparen bij 1,5 maal modaal	0,2 % BBP	-	
- bezuiniging van 0,5% BBP op de materiële overheidsconsumptie	0,5 % BBP	0	

Bron: CPB, zie voor specifieke details annex 1

Uit de berekeningen van het CPB blijkt dat de budgettaire en economische effecten van de verschillende maatregelen verschillen. Bovendien hebben de maatregelen ook verschillende verdelingseffecten. Geleidelijke maatregelen, zoals de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd of de geleidelijke bezuinigingen op de gezondheidszorg, hebben tot gevolg dat een groter deel van de aanpassingslasten neerslaat bij jongeren en toekomstige generaties. Maatregelen met onmiddellijke werking hebben juist tot gevolg dat alle generaties een deel van de rekening krijgen.

Aansluiten bij de kern van het probleem

Het nieuwe kabinet staat voor een forse uitdaging. Tegelijkertijd constateert de Studiegroep dat er een veelheid aan opties is om de problemen aan te pakken en de pijn te spreiden. Bij de vormgeving van de maatregelen is het naar de mening van de Studiegroep zaak om niet alleen te kijken naar de effecten voor de overheidsfinanciën, maar ook naar de te verwachten effecten op de economische groei en de verdeling van risico's en lasten over generaties. Daarnaast is ook de bestuurlijke houdbaarheid van maatregelen een legitieme overweging.

Tegen deze achtergrond beveelt de Studiegroep aan om aan te sluiten bij de kern van het probleem. Dit betekent dat de nadruk zou moeten komen te liggen op het hervormen van vergrijzinggerelateerde instituties en het vergroten van het draagvlak.

3 WERKING VAN DE BEGROTINGSSYSTEMATIEK

3.1 Trendmatig begrotingsbeleid

Sinds 1994 wordt in Nederland een 'trendmatig begrotingsbeleid' gevoerd. Het trendmatig begrotingsbeleid sluit aan bij drie belangrijke doelstellingen van begrotingsbeleid: budgettaire discipline en bestuurlijke rust, conjuncturele stabilisatie (zie box 3.1) en het vergroten van de betrouwbaarheid van de overheid.

In de volgende subparagrafen wordt het trendmatig begrotingsbeleid nader uitgewerkt. Daarbij kunnen twee fasen worden onderscheiden: de kabinetsformatie en de kabinetsperiode.

Box 3.1 Het belang van conjuncturele stabilisatie

Conjuncturele stabilisatie is belangrijk, omdat een stabiele economische ontwikkeling een doelmatige benutting van arbeid en kapitaal bevordert en burgers en bedrijven zekerheid geeft. Fluctuaties in de economische groei betekenen onzekerheid over werkgelegenheid, inkomen en rendement op investeringen. Dit kan naast tijdelijke ook structurele gevolgen hebben. Het niet volledig benutten van de productiefactoren (arbeid en kapitaal) kan leiden tot onderinvesteringen in fysiek en menselijk kapitaal. Dit verlaagt het groeipotentieel voor de langere termijn. Grote positieve uitschieters in de conjunctuur vergroten het risico op een loon- en prijsspiraal. Overinvestering kan op termijn leiden tot kapitaalvernietiging (bijvoorbeeld leegstand kantoorpanden).

Hoe kan het begrotingsbeleid dan bijdragen aan de gewenste conjuncturele stabilisatie?

De ervaring heeft geleerd dat het niet doeltreffend is als de overheid een actief anticyclisch begrotingsbeleid voert. De overheid probeert dan de macroeconomische vraag te stimuleren (af te remmen) als het economisch slecht (goed) gaat. De ineffectiviteit hangt in eerste plaats samen met de timing van maatregelen. De maatregelen van de overheid komen veelal te laat, omdat het doorvoeren van begrotingsaanpassingen tijd vergt en de economische situatie ondertussen alweer gewijzigd is. Verder bestaat er een neiging tot asymmetrisch handelen. De overheid probeert dan wél te stimuleren in slechte economische tijden, maar 'vergeet' af te remmen in goede tijden. Dat heeft negatieve effecten op het begrotingssaldo en de schuld.

Alternatief voor een actief anticyclisch beleid is het laten werken van de 'automatische stabilisatoren' in de begroting. Idee is dan dat de overheid geen maatregelen neemt om de economische groei te stabiliseren, maar de invloed van de conjunctuur automatisch laat doorwerken op saldo en schuld. Conjuncturele meevallers bij uitgaven of inkomsten mogen dan niet worden gebruikt voor nieuw beleid, conjuncturele tegenvallers hoeven niet te leiden tot beleidsmatige ingrepen. Hierdoor worden de conjuncturele fluctuaties verkleind. Bijkomend voordeel is dat het rust brengt in het begrotingsproces.

In de loop van de tijd is de mate van automatische stabilisatie in de systematiek van het trendmatig begrotingsbeleid toegenomen. Aanvankelijk gold aan de inkomstenkant een meevallerformule, waarbij een

deel van de (conjuncturele) inkomstenmeevallers naar de burgers en bedrijven werd teruggesluisd in de vorm van (permanente) lastenverlichting. Naar aanleiding van het advies van de vorige Studiegroep Begrotingsruimte heeft het kabinet Balkenende II echter besloten de meevallerformule (volledig) af te schaffen – waardoor er in beginsel ook sprake is van volledige automatische stabilisatie aan de inkomstenkant in een meevallende conjunctuur. In dit rapport gaat de Studiegroep nader in op de mogelijkheden om de werking van de automatische stabilisatoren aan de uitgavenkant te versterken.

3.1.1 Werking bij kabinetsformatie

Aan het begin van een kabinetsperiode wordt door het CPB berekend wat de vrije budgettaire ruimte is bij ongewijzigd beleid (zie ook hoofdstuk 4). De budgettaire ruimte kan worden gebruikt voor nieuwe uitgaven, lastenverlichting en/of een verbetering van het saldo. De ruimte kan worden vergroot door bezuinigingen op de bestaande uitgaven, verhoging van de lasten of het accepteren van een hoger begrotingstekort. Dit is een politieke keuze.

Bij een kabinetsformatie is de afweging tussen ontwikkeling van uitgaven-, lasten- en saldo geheel vrij. In het trendmatig begrotingsbeleid krijgt deze afweging een anker door een doelstelling te formuleren voor het begrotingssaldo. Er zijn twee aangrijpingspunten voor deze saldodoelstelling: 1) conjuncturele stabilisatie en 2) lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Voor conjuncturele stabilisatie is het vooral belangrijk dat bij tegenvallende economische ontwikkelingen niet onmiddellijk hoeft te worden bezuinigd of dat de lasten moeten worden verhoogd. Het verdrag van Maastricht bepaalt als ondergrens voor het EMU-saldo een tekort van 3% BBP. De nagestreefde saldo-ontwikkeling zal dan rekening moeten houden met een 'veilige' marge ten opzichte van die 3% BBP. Dit impliceert dat de saldodoelstelling in structurele termen (=geschoond voor de conjuncturele ontwikkeling) luidt.

Voor de lange termijn houdbaarheid is van belang dat rekening wordt gehouden met de voorziene oploop van het tekort in de toekomst als gevolg van de vergrijzing (zorguitgaven en AOW). Dit kan consequenties hebben voor het saldo nu, omdat sparen een van de manieren is voor het opvangen van de toekomstige stijging van de uitgaven (zie ook hoofdstuk 2).

Gegeven de saldodoelstelling zal een nadere afweging plaatsvinden over het gewenste niveau en de samenstelling van de uitgaven en lasten. De uitgaven worden uiteindelijk gebonden aan maxima voor elk jaar van de kabinetsperiode (de uitgavenkaders). De budgettaire ruimte voor beleidswijzigingen aan de inkomstenkant wordt vastgelegd in het inkomstenkader voor de hele kabinetsperiode (zie ook hierna).

Door de economische groei behoedzaam te ramen bij het bepalen van de budgettaire ruimte, wordt, ten slotte, de kans ingebouwd dat met name de inkomsten zullen meevallen. Hierdoor is de

kans relatief groot dat de saldodoelstelling wordt gehaald – ook als de groei structureel wat tegenvalt (zie ook paragraaf 3.6).

3.1.2 Werking tijdens de kabinetsperiode

Tijdens de kabinetsperiode is het saldo slechts een uitkomst van de gerealiseerde uitgaven en inkomsten. De hoofdrol is dan weggelegd voor de uitgaven en inkomstenkaders.¹³

De uitgaven- en inkomstenkaders zijn in de eerste plaats belangrijk voor de budgettaire discipline. Het uitgavenkader legt het maximum van de uitgaven vast. Bij dreigende overschrijding van de kaders zal moeten worden bezuinigd. Uitgangspunt bij het vaststellen van de uitgavenkaders is dat uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo, in beginsel ook meetellen bij de uitgaven onder het uitgavenplafond (zie ook annex 6).

Er wordt gewerkt met drie kaders. Het kader Rijksbegroting in enge zin (Rbg eng) heeft betrekking op alle uitgaven en niet belastingontvangsten van bijna alle ministeries. Het kader Sociale Zekerheid en arbeidsmarktbeleid (SZA) heeft betrekking op het totaal van de uitgaven in die sector zowel de uitgaven die via de rijksbegroting lopen als de premiegefinancierde uitgaven. Tot slot is er het budgettaire kader Zorg (BKZ) waar de collectieve zorguitgaven onder vallen. In beginsel vindt er geen compensatie plaats tussen de drie kaders. Overschrijdingen dienen te worden gecompenseerd binnen het kader zelf (en binnen de Rijksbegroting in enge zin binnen de afzonderlijke begrotingen). Over de aanwending van per saldo meevallers beslist de Ministerraad.

Het inkomstenkader legt het maximum aan belasting- en premieverlichting/verzwaring over de kabinetsperiode vast. Bij overschrijding zal een compenserende mutatie moeten plaatsvinden. Het is op voorhand overigens niet evident met welke indicator de beleidvoornemens aan de inkomstenkant moeten worden gemeten. De Studiegroep ziet hiervoor twee alternatieven. Het eerste alternatief is om de inkomstenindicator te laten aansluiten bij het EMU-saldo. Op deze manier wordt de kans op onvoorziene afwijkingen van de saldodoelstelling beperkt. Een tweede mogelijkheid is om te kiezen voor een indicator die aansluit bij de beleving van de lastendruk van mensen. Annex 3 gaat hier nader op in.

Verder is de Studiegroep van mening dat meer aandacht moet worden geschonken aan de zogenoemde 'belastinguitgaven' en regelingen die lijken op belastinguitgaven of tot een grote budgettaire derving leiden. De reden voor deze aanbeveling is dat veel van deze regelingen een vergelijkbaar karakter hebben als uitgaven, maar om praktische redenen niet vallen onder een vergelijkbaar strikt beheersingskader. Hierdoor bestaat er een risico voor een zekere tendens ten gunste van deze regelingen. Het bestaande restrictieve toetsingskader voor de introductie van nieuwe belastinguitgaven en de bijbehorende afspraken over de evaluatie van geïntroduceerde

¹³ De technische uitwerking van de spelregels tijdens de kabinetsperiode is vastgelegd in de begrotingsregels (zie Miljoenennota 2004, bijlage 9).

belastinguitgaven moet worden gehandhaafd. Daarnaast dient het bestaande overzicht over de budgettaire ontwikkeling van belastinguitgaven te worden uitgebreid met een aantal regelingen die lijken op belastinguitgaven of tot een grote budgettaire derving leiden (waaronder de regelingen verbonden met het eigen woning bezit en pensioenarrangementen). Beleidsmatige mutaties en nieuwe belastinguitgaven moeten conform de bestaande praktijk worden geboekt onder het lastenkader. Annex 4 gaat hier nader op in.

In het trendmatig begrotingsbeleid zijn de inkomsten en uitgaven overigens strikt gescheiden (zie ook annex 2). Meevallende inkomsten mogen niet voor de financiering van extra uitgaven worden gebruikt (en ook niet voor lastenverlichting – zie hieronder). Tegenvallende inkomsten leiden vice versa ook niet tot bezuinigingen op uitgaven. Achtergrond van de scheiding tussen de inkomsten en uitgaven is dat juist inkomsten sterk reageren op economische fluctuaties. Als bij het vaststellen van de ruimte voor nieuwe uitgaven steeds gereageerd zou worden op deze fluctuaties, leidt dat tot grote bestuurlijke onrust. Departementen hebben nu zekerheid over de groei van de uitgaven en kunnen zich richten op het realiseren van de gestelde beleidsdoelen.

Doordat de reële groei van de uitgaven vastligt is het totaal van de uitgaven overigens ook relatief ongevoelig voor mee- of tegenvallers in de economische groei. Dat impliceert op zich dat de overheidsuitgaven relatief meer stimuleren bij tegenvallende groei, en relatief meer remmen bij meevallende groei. De uitgavenkaders zorgen echter niet voor conjuncturele stabilisatie als conjuncturele meevallers onder het kader worden gebruikt voor extra uitgaven (zie ook paragraaf 3.3).

Aan de inkomstenkant zorgen de begrotingsregels automatisch voor conjuncturele stabilisatie. In de systematiek bewegen, afgezien van de beleidsruimte als vastgelegd in het inkomstenkader, de inkomsten geheel mee met de economische ontwikkelingen waardoor de automatische stabilisatoren kunnen werken. Als de groei meezit, zullen er meer belastingopbrengsten zijn. De overheid gebruikt deze opbrengsten echter slechts om de staatsschuld af te lossen en niet voor additioneel beleid. Zo wordt de conjunctuur wat afgeremd. Als het conjunctureel tegenzit, hoeven burgers en bedrijven minder belasting te betalen. De overheid past het beleid echter niet aan en zal extra middelen lenen, wat de groei stimuleert.

De budgettaire discipline vereist wel dat er grenzen zijn aan de automatische stabilisatie. Als het saldo dusdanig verslechtert dat de 3% grens uit het Verdrag van Maastricht dreigt te worden overschreden is dat aanleiding om ten aanzien van verdere inkomstentegenvallers en de uitgavenkaders een nadere afweging te maken.

Als uitgavenkader en inkomstenkader tijdens de kabinetsperiode niet worden overschreden, zal het gewenste structurele saldo 'automatisch' gehaald worden – ongeacht de ontwikkeling van de conjunctuur (tenzij eventuele conjuncturele ruimte onder de uitgavenkaders wordt opgevuld). Als

de conjuncturele ontwikkeling anders is dan voorzien bij Regeerakkoord, dan zal het feitelijke saldo wel afwijken - maar dat is wenselijk met het oog op de stabilisatie van de conjunctuur.

Als de structurele economische ontwikkelingen anders zijn dan verwacht, zal de saldodoelstelling bij ongewijzigd beleid niet worden gehaald. Uit de systematiek volgt dat op structurele ontwikkelingen niet onmiddellijk wordt gereageerd. Het duurt immers enige tijd voordat duidelijk is of een ontwikkeling structureel van aard is of niet. Eens in de vier jaar, bij nieuwe kabinetsformatie, is er dan de mogelijkheid tot aanpassing van het begrotingsbeleid.

Tot slot is het hier van belang te memoreren dat er nu in beginsel één Hoofdbesluitvormingsmoment is in de jaarlijkse begrotingscyclus. Dat is van belang voor de budgettaire discipline. Alle uitgaven en lastenwensen kunnen op dit moment integraal tegen elkaar worden afgewogen. Daarnaast wordt voorkomen dat het mogelijk is de begroting gedurende het hele jaar aan te passen. Dat komt de bestuurlijke rust ten goede. Door het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar te kiezen kunnen eventueel noodzakelijke wetgevingstrajecten tijdig starten, zodat de gewenste of noodzakelijke wijzigingen ook daadwerkelijk bij aanvang van het begrotingsjaar kunnen worden doorgevoerd. Maatregelen kunnen weliswaar ook lopende het jaar worden geïntroduceerd, maar dit heeft wel een belangrijke prijs in de vorm van extra administratieve lasten. Overigens is het voorjaar nu wel druk bezet met het bespreken van het Financieel Jaarverslag, de voorjaarsnota over het lopende begrotingsjaar in de Tweede Kamer, en de ontwerpbegroting voor het komende jaar in de ministerraad. Verder is in de praktijk gebleken dat de periode tussen voorjaar en Prinsjesdag vaak leidt tot aanvullende discussie in augustus, waardoor naast één hoofdbesluitvormingsmoment een tweede beslismoment is ontstaan.

3.2 Mogelijke aanpassingen in de begrotingssystematiek

Bovenstaand is de 'ideale' werking van uitgaven- en inkomstenkaders. De Studiegroep onderkent dat de ideale situatie afhankelijk is van de mate waarin de regels (a) worden nageleefd en (b) transparant en begrijpelijk zijn. Uiteraard bestaat er een samenhang tussen beide. Het trendmatig begrotingsbeleid wordt internationaal gezien als een uitstekend, transparant systeem.¹⁴ Ook de Studiegroep Begrotingsruimte meent dat het trendmatig begrotingsbeleid in grote lijnen een sterk concept blijft. Naar aanleiding van de ervaringen van de kabinetten Kok en Balkenende zijn er echter wel twee grote aandachtspunten.

Ten eerste, in de afgelopen—economisch turbulente- jaren heeft het trendmatige begrotingsbeleid echter niet optimaal gefunctioneerd. Enerzijds hebben de grote conjuncturele uitlagen van de afgelopen jaren en enkele incidentele ontwikkelingen hebben geleid tot grote fluctuaties in het EMU-saldo. Deze zijn deels een logisch en een wenselijk gevolg van het laten werken van de

¹⁴ Zie bijvoorbeeld IMF (2006) 'Netherlands: Report on the Observance of Standards and Codes -Fiscal Transparency Module, and the Aide-Mémoire Regarding the Fiscal Framework', Washington DC.

automatische stabilisatoren. Anderzijds bleek - achteraf bezien - de veilige marge tot de 3%-grens tijdens de hoogconjunctuur rond 2000 te klein, mede als gevolg van de lastenverlichting na meevallende inkomsten en het opvullen van de financiële ruimte onder de kaders.¹⁵ Door deze twee factoren is het begrotingstekort in 2003 boven de 3%-grens van het Verdrag van Maastricht gekomen. Daardoor bestond de noodzaak om de vrije werking van de automatische stabilisatoren te beperken. Er moest worden bezuinigd in tijden van economische neergang. De vraag is dan hoe de systematiek kan worden aangepast zodat dergelijk procyclisch beleid in de toekomst kan worden voorkomen.

Ten tweede, in het kader van de vergrijzingstudies van het CPB zijn vragen gerezen in hoeverre het trendmatig begrotingsbeleid gedurende de kabinetsperiode in voldoende mate waarborgt dat een gestelde saldodoelstelling in lijn met houdbare overheidsfinanciën daadwerkelijk wordt bereikt. In concreto gaat het daarbij om de vraag hoe te voorkomen dat conjuncturele meevallers structureel worden uitgegeven, en om de vraag of het verstandig is de rente onder de kaders te houden.

Met deze ervaring in het achterhoofd heeft de Studiegroep gekeken naar mogelijke aanpassingen in de begrotingssystematiek. In eerste instantie heeft de Studiegroep daarbij gekeken naar mogelijke alternatieven voor het trendmatige begrotingsbeleid, zoals het sturen op het structurele saldo. Het structurele saldo blijkt echter voor de begrotingspraktijk geen geschikte stuurvariabele (zie box 3.2). De aanbevelingen van de Studiegroep richten zich daarom op veranderingen in de bestaande systematiek.

Box 3.2 Structurele saldo

Het structurele saldo is het saldo geschoond voor de stand van de conjunctuur.¹⁶ In theorie is het structurele saldo daarmee een goede indicator voor de onderliggende stand en ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Het structurele saldo zou kunnen helpen bij het voorkomen van een procyclisch begrotingsbeleid, omdat het inzichtelijk maakt of er sprake is van budgettaire verruiming (bij verslechtering van het structurele saldo) of verkrapting (bij verbetering van het structurele saldo). In economisch slechte tijden is een budgettaire verkrapting onwenselijk, evenals een budgettaire verruiming in goede tijden.

De bruikbaarheid van het structurele saldo als sturingsvariabele lopende de rit is in de praktijk echter beperkt. Op het moment van besluitvorming zijn er geen betrouwbare cijfers beschikbaar. Met name het niveau van het structurele saldo blijkt moeilijk te schatten en wordt achteraf vaak bijgesteld (zie tabel b3.2.1). Zo was achteraf bezien in de jaren 2001, 2002 en 2003 het structurele saldo veel slechter dan gedacht ten tijde van de besluitvorming. Voor het begrotingsjaar 2002, bijvoorbeeld, werd bij de Miljoenennota 2002 een structureel overschot van 0,8% BBP verwacht. Vervolgens verslechterde het beeld echter sterk nog tijdens het lopende begrotingsjaar. Volgens de actuele inzichten was er echter sprake van een structureel tekort van

¹⁵ Zie hiervoor ook het 11^e rapport Studiegroep Begrotingsruimte "Stabiel en duurzaam begroten", p. 30-35.

¹⁶ In de Brusselse definitie is het structurele saldo het conjunctuurgeschoonde saldo waaruit ook de eenmalige maatregelen gezuiverd zijn. In deze notitie worden het structurele en conjunctuurgeschoonde saldo echter door elkaar gebruikt, ook omdat in de Nederlandse praktijk de beide saldi in de uitkomst vrijwel altijd gelijk zijn (in het verleden heeft bijvoorbeeld wel correctie plaatsgevonden voor de opbrengst van de veiling van UMTS licenties).

1,3% BBP. Waar bij Miljoenennota dus gedacht kon worden dat een veilige marge tot de 3% gehandhaafd bleef, bleek in de loop van de tijd dat die marge ruim was overschreden.

Tabel b3.2.1. Structurele saldo (in %BBP)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bij MN (september jaar t-1)	-0,3	-0,1	0,8	0,0	-0,7	-1,0
Bij Voorjaarsnota (juni jaar t)	0,6	0,2	0,2	-0,4	-1,4	-0,4
Bij MN (september jaar t)	0,7	0,8	-0,6	-1,3	-1,4	-0,6
Vlgs voorjaarsvoorspelling 2005	-0,6	-1,3	-1,9	-2,1	-0,9	1,0

Bron: Cie voorspellingen

De jaar-op-jaar verandering in het structurele saldo is ook niet erg betrouwbaar, maar wel wat stabielere dan die in het feitelijke saldo (zie tabellen b3.2.2 en b3.2.3). Voor bijvoorbeeld 2002 zijn de veranderingen in het feitelijke saldo veel groter dan in het structurele saldo. Het structurele saldo geeft dus wel een beter beeld van de onderliggende consolidatie-inspanningen (of verruiming) dan het feitelijke saldo. De jaar-op-jaar verandering is daarmee een nuttig zijlicht bij de beoordeling van de begrotingsontwikkelingen.

Tabel b3.2.2. Verandering structurele saldo t.o.v. jaar eerder (in %BBP)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bij MN (september jaar t-1)	Na	0,2	0,9	-0,8	-0,7	-0,3
Vlgs voorjaarsvoorspelling 2006	0,8	-0,7	-0,6	-0,2	1,2	1,9

Bron: Cie voorspellingen

Tabel b3.2.3. Verandering feitelijke saldo t.o.v. jaar eerder (in %BBP)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bij MN (september jaar t-1)	Na	0,7	-0,1	-1,7	-1,6	0,4
Vlgs voorjaarsvoorspelling 2006	1,5	-2,0	-1,8	-1,1	1,2	1,6

Bron: Cie voorspellingen

3.3 Conjunctuurgevoelige uitgaven

In de huidige begrotingssystematiek vallen de conjunctuurgevoelige uitgaven onder de kaders. De conjunctuurgevoelige uitgaven zijn vooral de werkloosheidsuitkeringen (WW en WWB), de rente-uitgaven en de lonen en prijzen. Dat kan aanleiding geven tot procyclisch beleid.

Doorwerking conjunctuurgevoelige uitgaven op de begroting

In een opgaande conjunctuur resulteert de hogere productie in een toename van de werkgelegenheid en een daling van de werkloosheid. De lagere werkloosheid leidt tot lagere

uitgaven aan WW en WWB (bijstand). Andersom geldt dat een neergaande conjunctuur leidt tot hogere uitgaven aan WW en WWB. Dat is gewenst, omdat deze uitkeringen mede bedoeld zijn als verzekering tegen macro-economische tegenwind. Juist bij laagconjunctuur moeten mensen een beroep kunnen doen op deze uitkeringen.

Naast de WW en WWB worden ook de rente-uitgaven indirect beïnvloed door de conjunctuur. De rente-uitgaven worden bepaald door de schuld en de rentevoet. Een gunstige economische ontwikkeling leidt tot hogere inkomsten, en aannemende dat er geen aanvullend beleid wordt gevoerd, leidt dit tot een verbetering van EMU-saldo en schuld en daarmee lagere rente-uitgaven. Er zijn geen directe effecten van een opgaande conjunctuur in Nederland op de rentevoet. De rente in Nederland wordt grotendeels bepaald door financiële en economische ontwikkelingen in het buitenland. Het is uiteraard niet uitgesloten dat een hogere rente en een hogere economische groei in ons land samengaan. De hogere rentevoet zou op zich leiden tot hogere rente-uitgaven. Het belangrijkste verband wordt echter veroorzaakt door het *volume* van de rente-uitgaven.

Een opgaande conjunctuur leidt echter niet alleen tot lagere uitgaven. De hogere productie zorgt ook voor opwaartse druk op lonen en prijzen. De lonen bij de overheid en in de zorg volgen de contractloonontwikkeling in de marktsector. Uitkeringen gaan door de koppeling aan het contractloon eveneens omhoog. De loon- en prijsstijgingen leiden dus tot extra overheidsuitgaven. De loon- en prijsstijging in de collectieve sector overtreft hierbij meestal de prijsstijging van de nationale bestedingen. Dit betekent dat de ruilvoet van de overheid verslechtert. Bij een ruilvoetverslechtering wordt de budgettaire ruimte krappere, omdat in de kadersystematiek alleen de algemene prijsontwikkeling gecompenseerd wordt (door de kaders te indexeren met de deflator voor de nationale bestedingen).

Al met al is het de verwachting dat in een periode van hoogconjunctuur de uitgaven aan WW, WWB en de rente dalen. Hier staat een ruilvoetverslechtering als gevolg van loon- en prijsstijgingen in de collectieve sector tegenover.

Mogelijke procyclische werking kadersystematiek

De uitgavenkaders worden opgesteld aan de hand van de verwachte groei in de jaren van een kabinetsperiode. Het kader kan enige mogelijkheid geven tot voeren van procyclische beleid als de groei anders uitpakt dan verwacht of als de invloed van de groei op de uitgaven anders is dan verwacht bij kabinetsformatie.

De huidige kadersystematiek leidt tot procyclisch budgettair beleid als door zo'n onverwachte conjuncturele beweging de werkloosheidsuitkeringen en rente-uitgaven tezamen meer veranderen dan de ruilvoet. Er ontstaat dan ruimte onder het kader als de conjunctuur meezit ten opzichte van de ramingen bij regeerakkoord. Het opvullen van conjuncturele ruimte onder de kaders leidt vervolgens tot een extra stimulans van de economie. Als de groei tegenzit, ontstaat er druk op het

kader. Als er dan bezuinigd moet worden om conjuncturele tegenvallers te compenseren betekent dat een verlaging van de macro-economische vraag, juist op het moment dat het economisch slecht gaat. Als daarbij op de uitkeringen wordt bezuinigd dan wordt het gewenst geachte verzekeringselement van uitkeringen aangetast.

Om de orde van grootte van de conjunctuurgevoeligheid van de begroting te bepalen heeft het CPB ten behoeve van de Studiegroep een aantal simulaties uitgevoerd. In tabel 3.1 zijn twee bronnen van conjuncturele schommelingen gezien: een uitvoerschok en een consumptieschok. Deze zijn zodanig genormeerd dat het effect op het BBP in het eerste jaar 1%-punt is (er zijn in het CPB-model geen effecten op financiële markten en vermogensposities). Uit de tabel blijkt dat de bron van de bestedingssimpuls niet veel uitmaakt voor de ontwikkelingen in de conjunctuurgevoelige uitgaven. Zichtbaar is dat de effecten op korte termijn (na 2 en 3 jaar) groter zijn dan na 4 jaar. Oorzaak is de vertraging in het volledige effect van de ruilvoetverslechtering. Na 4 jaar wordt uiteindelijk de daling van de werkloosheids- en rente-uitgaven voor een belangrijk deel gecompenseerd door een verslechtering van de ruilvoet. Er resteert na vier jaar een ruimte van ongeveer een ¼ miljard euro. In de jaren 2 en 3 komen de uitgaven per saldo ongeveer een half miljard euro gunstiger uit.

In de begrotingsregels staat ten aanzien van tijdelijke meevallers aangemerkt dat “ruimte onder het uitgavenkader voor zover ontstaan door (tijdelijke) meevallers als gevolg van een gunstiger macro-economische ontwikkeling (zoals lagere rente-uitgaven, een lager volume in de sociale zekerheid, of een ruilvoetwinst) niet zonder meer wordt aangewend.” Risico is evenwel dat deze ruimte toch wordt gebruikt voor extra uitgaven. Daarnaast geldt dat schokken groter kunnen zijn dan 1% BBP. In de praktijk liep het gecumuleerde groeiverschil tijdens het Kabinet Kok II bijvoorbeeld op tot 2,5% na 2 jaar, terwijl het gecumuleerde verschil na 4 jaar uiteindelijk licht negatief was (-0,2%).

Tabel 3.1 Tegenvallers ten opzichte van uitgavenkader bij verschillende bestedingsschokken van 1% BBP (mrd euro)

	1e jaar	2e jaar	3e jaar	4e jaar
Uitvoerschok				
Rente	0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,4
Werkloosheid	- 0,2	- 0,7	- 0,8	- 0,6
Ruilvoet	0,3	0,3	0,5	0,8
Totaal	0,1	- 0,5	- 0,4	- 0,2
Consumptieschok				
Rente	0,0	- 0,1	- 0,3	- 0,4
Werkloosheid	- 0,1	- 0,5	- 0,6	- 0,5
Ruilvoet	0,2	0,3	0,5	0,7
Totaal	0,1	- 0,4	- 0,4	- 0,3

Bron: CPB

Hoe groot zijn de conjuncturele mee- en tegenvallers in de praktijk?

Tabel 3.2 geeft de afwijkingen van de realisaties volgens IBOS¹⁷ ten opzichte van de ramingen in de Miljoenennota 1999 voor de jaren 1999-2002 en in de Miljoenennota 2004 voor de jaren 2003-2005. Deze Miljoenennota ramingen zijn (vrijwel) gelijk aan de uitgavenkaders van het Regeerakkoord (RA) en het Hoofdlijnenakkoord (HA). Over de periode 1999-2001 (toen de economische groei hoog was) waren er forse meevallers aan de uitgavenkant.¹⁸

De vraag is verder in hoeverre de meevallers ten opzichte van de kaders daadwerkelijk veroorzaakt zijn door de conjunctuur. De afwijkingen in het kader kunnen zijn veroorzaakt door conjunctuur, maar ook door nieuw beleid of ramingsfouten. Voor de analyse van de procyclische werking van het kader zijn met name de conjuncturele afwijkingen relevant. Met behulp van SAFFIER is hier het conjuncturele effect geschat. Als deze conjuncturele ruimte wordt opgevuld resulteert procyclisch beleid. Uit tabel 3.2 is duidelijk dat er ten tijde van het kabinet Kok II substantiële conjuncturele meevallers waren. Tegelijk is duidelijk dat een aanzienlijk deel van de meevallers ten opzichte van het kader het gevolg zijn van nieuw beleid en/of ramingsfouten. Bij de rente is dit te verklaren door omvangrijke meevallers bij de inkomsten die de schuld en de rente-uitgaven drukten.

Opvallend is dat ten tijde van het Kabinet Balkenende II zich geen substantiële conjuncturele tegenvallers hebben voorgedaan volgens SAFFIER. Dit lijkt voor een belangrijk deel te komen door de herijking van de kaders bij de start van Balkenende II; een deel van het conjuncturele effect is toen -als gebruikelijk- in het kader verwerkt.

¹⁷ Interdepartementaal Budgettair Overleg Systeem, waarin alle uitgaven en niet-belastingontvangsten van het Rijk worden bijgehouden.

¹⁸ Hoe groot de precieze omvang van de meevaller daadwerkelijk was is nu echter moeilijk in te schatten, omdat er geen cijfers beschikbaar zijn voor de loonsom in de premie gefinancierde zorg. Hierdoor is het niet mogelijk de cijfers zinvol bij elkaar op te tellen.

Tabel 3.2: Afwijking t.o.v. het regeerakkoord, 1999-2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
WW	-0.2	-1.2	-1.1	-0.8	-0.2	-0.6	0.1
waarvan conjunctuur	-0.1	-0.7	-1.1	-0.4	0.0	0.0	0.0
waarvan beleid/ramingsfout	-0.1	-0.5	0.0	-0.4	-0.2	-0.6	0.1
WWB	-0.4	-0.5	0.0	0.0	-0.2	-0.4	-0.8
waarvan conjunctuur	0.0	-0.1	-0.2	-0.1	0.0	0.0	0.0
waarvan beleid/ramingsfout	-0.4	-0.4	0.2	0.1	-0.2	-0.4	-0.8
Loonsom ¹	-0.2	0.2	1.2	2.7	-0.1	-0.8	-1.1
waarvan conjunctuur	0.4	0.7	0.4	0.2	-0.1	0.2	-0.7
waarvan beleid/ramingsfout	-0.6	-0.5	0.8	2.5	0.0	-1.0	-0.4
Rente	-0.3	-1.2	-2.5	-3.3	-0.4	-0.5	-0.5
waarvan conjunctuur	-0.1	-0.2	-0.4	-0.4	0.0	0.0	0.0
waarvan invloed rentevoet	-0.2	-0.4	-0.7	-1.0	0.0	0.0	-0.1
waarvan beleid/ramingsfout	0.0	-0.6	-1.4	-1.9	-0.4	-0.5	-0.4

¹Exclusief loonsom premie-gefinancierde zorg

Bron: Ministerie van Financiën

Het voorkomen van procyclisch beleid

Om te voorkomen dat de conjunctuurgevoelige uitgaven leiden tot procyclisch beleid, zouden de conjunctuurgevoelige uitgaven buiten het kader kunnen worden geplaatst. Het gaat dan om buiten het kader plaatsen van de werkloosheidsuitkeringen, de rente en de ruilvoet. Door het buiten het kader plaatsen van deze uitgaven neemt de omvang van de automatische stabilisatie toe. Hierdoor wordt de conjuncturele ontwikkeling gedempt. Het CPB verwacht dat de conjuncturele uitslagen onder het huidige kader met met zo'n 10% worden versterkt na 4 jaar als de door conjuncturele meevallers ontstane ruimte volledig wordt opgevuld. Als de werkloosheidsuitgaven onder het kader vandaan worden gehaald zou de conjuncturele schok juist met zo'n 10% worden gedempt. Door een betere werking van automatische stabilisatie neemt de volatiliteit van het EMU-saldo logischerwijs wel toe.

Werkloosheidsuitgaven

Het buiten de kaders plaatsen van de werkloosheidsuitkeringen zou kunnen door de endogene ontwikkeling in de werkloosheidsuitkeringen buiten het kader te plaatsen. Voor de effecten van beleidsmaatregelen moet dan wel een apart kader worden opgesteld. Budgettaire beheersbaarheid zou dan worden gewaarborgd door intensivering ten opzichte van het regeerakkoord te compenseren. Nadeel van deze benadering is dat structurele verslechtingen in WW en WWB tijdens de kabinetsperiode niet meer direct beheerst zouden worden c.q. aanleiding geven tot corrigeren van beleid. Dergelijke verslechtingen kunnen ontstaan bijvoorbeeld door een structurele verslechting van de concurrentiepositie van Nederland of door (een verkeerd ingeschatte) weglek vanuit andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld door een herziening van de WIA. Beleid om een dergelijke structurele verslechting te corrigeren zou wel

eens in de vier jaar, bij kabinetsformatie, kunnen worden afgesproken.

Een andere manier om met conjuncturele uitgaven om te gaan, zou kunnen zijn om de werkloosheidsuitgaven niet buiten het kader te zetten, maar het kader te corrigeren voor de conjuncturele effecten. Een conjuncturele tegenvaller zou dan leiden tot een ophoging van het kader, een meevaller tot een verlaging. Het is echter moeilijk om eenduidige bepaling van het conjuncturele effect op de uitkeringen vast te stellen. Risico is dan dat er telkens een onderhandelingspel volgt welk deel van een mee- of tegenvaller nu conjunctureel en welk deel structureel van aard is. Er kunnen zich daarbij ook situaties voordoen waarbij tegelijkertijd grote conjuncturele meevallers en structurele tegenvallers optreden. Volgens de regels zouden de conjuncturele meevallers dan buiten beeld blijven en zou voor de structurele component moeten worden omgebogen. Dat zou de transparantie van het beleid ondermijnen.¹⁹

Ruilvoet

De lonen en prijzen bewegen mee met de conjunctuur. Binnen de huidige kadersystematiek wordt een deel van de hogere lonen en prijzen in de collectieve sector geacommodeerd. Deze hogere uitgaven hebben een procyclisch effect.

Om te voorkomen dat dit procyclische effect optreedt, kunnen de uitgavenkaders 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 (zorg, sociale zekerheid en rijksbegroting) zijn. De kaders worden vervolgens niet meer aangepast voor veranderende macro-economische uitkomsten. Nadeel zou wel zijn dat in het geval van hoogconjunctuur moet worden omgebogen om de aantrekkende loon- en prijsstijging in de collectieve sector te accommoderen.

Wanneer het gewenst wordt geacht dat deze ruilvoetontwikkelingen altijd worden geacommodeerd kan gekozen worden voor volumekaders. Aan het begin van de kabinetsperiode wordt dan alleen bepaald wat de toegestane volumegroei van de uitgaven is. Dit betekent dat de sectoren ieder jaar de specifieke loon- en prijsstijgingen uitgedeeld krijgen. In het geval van volumekaders worden de specifieke loon- en prijsontwikkelingen dus niet beheerst. Dit zou ook een procyclisch effect impliceren.

In de huidige systematiek wordt gebruik gemaakt van reële kaders. Deze kaders worden vastgesteld door de bij Regeerakkoord geraamde nominale uitgaven te defleren met de prijs nationale bestedingen. De kaders worden vervolgens slechts aangepast voor de ontwikkeling in de prijs nationale bestedingen en niet voor de prijsontwikkeling van de specifieke uitgaven zelf. De reële kaders zijn daarmee in feite een tussenvorm tussen volume- en nominale kaders. Ze hebben als voordeel dat de toegestane nominale ontwikkeling niet volledig is vastgelegd (zoals bij

¹⁹ Hierbij kan worden gedacht aan de gedragseffecten (prikkelwerking richting gemeenten) als gevolg van de nieuwe WWB. Deze zijn naar verwachting structureel van aard. Het CPB heeft aangegeven vooralsnog geen inschatting te kunnen maken van het structurele effect.

nominale kaders het geval zou zijn), maar ook niet volledig vrij is (zoals bij volumekaders). Reële kaders vormen daarom een evenwicht tussen rekening houden met onverwachte prijsontwikkelingen enerzijds en budgettaire beheersbaarheid anderzijds.²⁰ Voor alle duidelijkheid moet worden vermeld dat de reële systematiek alleen betrekking heeft op bijstellingen die na de opstelling van het Regeerakkoord plaatsvinden. Bij kabinetsformatie wordt wel uitgegaan van de specifieke prijsontwikkelingen.

Rente

De omvang van de rente-uitgaven wordt beïnvloed door onder meer de schuldpolitiek, veranderingen in de rentevoet, en de conjunctuur. Voor de conjuncturele component geldt dat deze idealiter buiten de kaders wordt geplaatst om de werking van de automatische stabilisatoren te versterken. Er zijn echter ook andere redenen om de rente-uitgaven buiten het kader te plaatsen.²¹

Het begrotingsbeleid is er (tot dusverre) mede op gericht om de schuld af te bouwen en zo de rente-uitgaven te verminderen. Daarmee ontstaat budgettaire ruimte om de toekomstige hogere uitgaven als gevolg van de vergrijzing op te vangen. In de kadersystematiek leidt een vermindering van de rente-uitgaven ten opzichte van de veronderstellingen bij regeerakkoord echter onmiddellijk tot budgettaire ruimte. Veranderingen in de omvang van de rentebetalingen hebben echter slechts een kleine invloed op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het overgrote deel van een rentevrijval moet worden gebruikt voor verbetering van het EMU-saldo om op houdbare overheidsfinanciën uit te komen.²² Het risico is echter aanwezig dat deze onverwachte rentevrijval volledig wordt gebruikt voor uitgaven, die niet bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Wanneer de rentemeevaller wordt veroorzaakt door een lagere rentevoet is er nog een extra argument om deze niet aan te wenden voor uitgavenverhogingen. Een lagere rentevoet betekent namelijk op lange termijn een toename van het vergrijzingsprobleem.²³ Tegenvallers in de rente-uitgaven zijn bij ongewijzigd beleid (schuldafbouw) tijdelijk van aard en hebben daarmee geen invloed op de houdbaarheid. Dit pleit er voor de rente-uitgaven buiten het kader te plaatsen.

Slotsom

²⁰ Dat de specifieke loon- en prijsstijgingen over het algemeen toch geheel worden geaccommodeerd, wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de meevallers onder het SZA-kader als gevolg van meevallende werkloosheidsuitgaven. Daarmee worden ruilvoetverslechtingen impliciet geaccommodeerd in de huidige systematiek. Wanneer werkloosheidsuitgaven buiten het kader worden geplaatst, moet een expliciete keuze over het accommoderen van ruilvoetverslechtingen worden gemaakt.

²¹ Het buiten het kader stellen van de rente zou ook (onbedoelde) gevolgen kunnen hebben voor het level-playing field in de afweging of een investeringsproject alleen door de overheid zelf wordt gedaan of in samenwerking met private partijen (PPS). Dit komt, omdat er bij die afweging wordt gecalculleerd met de rente-vrijval bij PPS. Uiteraard moet deze calculatie (in casu de budgetneutrale omzetting van kasbudgetten in beschikbaarheidsbudgetten) wel mogelijk blijven, ook als de rente niet meer onder het kader staat.

²² Zie box op blz . 47 van "Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances"

²³ Een verandering in de nominale component van de rentevoet heeft geen effecten vanuit het perspectief van lange termijn houdbaarheid. Hiervoor geldt echter de algemene redenering over de rentevrijval.

De huidige kadersystematiek geeft ruimte voor een zekere mate van procyclisch beleid. De werking van de automatische stabilisatoren zou kunnen worden verbeterd door het buiten het uitgavenkader plaatsen van de WW-WWB en de rente. Tegelijk kan de deflator van de kaders worden aangepast om ruilvoetontwikkelingen niet meer automatisch te accommoderen.

Het geheel of gedeeltelijk buiten de kaders plaatsen van de WW en de WWB heeft als nadeel dat de budgettaire beheersbaarheid van deze uitgaven vermindert. Wanneer dit wordt vormgegeven via het corrigeren van het kader speelt de onzekerheid over de bepaling van het endogene, conjuncturele deel binnen de werkloosheidsontwikkeling. Bovendien zou het systeem van de uitgavenkaders dan minder transparant worden.

Daarnaast constateert de Studiegroep dat de conjuncturele mee- en tegenvallers in de uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen enerzijds en aan de ruilvoet anderzijds, elkaar in de tijd grotendeels opheffen. De meevallers in de werkloosheidsuitgaven treden echter vaak eerder op dan de tegenvallers in de ruilvoet.

Het buiten de kaders plaatsen van de rente-uitgaven bevordert de werking van de automatische stabilisatoren. Het risico is anders aanwezig dat conjuncturele meevallers in de rente-uitgaven, met name door een gunstiger dan verwachte ontwikkeling van de staatsschuld, onmiddellijk worden gebruikt voor additionele uitgavenverhogingen en vice versa. Het benutten van meevallers in de rente-uitgaven is ook onwenselijk met het oog op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het beleid is er immers op gericht via rentevrijval ruimte te creëren voor toekomstige verhogingen van de uitgaven om de kosten van vergrijzing op te vangen. Wanneer zich tegenvallers voordoen bij de rente-uitgaven is het niet noodzakelijk deze te compenseren omdat deze tijdelijk van aard zijn, gegeven het beleid van schuldafbouw.

Op grond van voorgaande overwegingen, adviseert de Studiegroep om de rente wel, maar de werkloosheidsuitkeringen en ruilvoet niet buiten het kader te plaatsen. De Studiegroep adviseert verder om striktere afspraken te maken over het niet opsouperen van eventuele netto conjuncturele ruimte in WW en WWB enerzijds en de ruilvoeteffecten onder de uitgavenkaders anderzijds. Omgekeerd ligt het in de rede dat - vanwege de samenhang tussen ontwikkelingen in de ruilvoet, WW en WWB - de ruilvoetmeevallers in een laagconjunctuur kunnen worden gebruikt om tegenvallers onder het SZA-kader te compenseren.

3.4 Veilige marge tot de 3%

De conjuncturele en incidentele bewegingen in het EMU-saldo kunnen ertoe leiden dat de 3%-grens van het Verdrag van Maastricht wordt overschreden, zoals de ervaring van 2003 heeft bewezen. De veilige marge heeft dan betrekking op de ruimte die het saldo nodig heeft om vrij te kunnen bewegen zonder dat deze grens in gevaar komt.

Methode van begrotingselasticiteiten

De veilige marge wordt in de eerste plaats bepaald door conjuncturele beweging in het begrotingssaldo. De idee is dat op het dieptepunt van de economische neergang, als de negatieve invloed van de conjunctuur op het saldo maximaal is, de 3% tekortgrens niet mag worden overschreden. De veilige marge wordt dan berekend ten opzicht van een situatie waarbij de invloed van de conjunctuur op het saldo nul is. Door de veilige marge van de 3% af te trekken wordt het saldo verkregen dat moet worden aangehouden in een conjunctureel neutrale situatie. In een hoogconjunctuur zal het saldo dan beter zijn, in een laagconjunctuur slechter.

De Europese Commissie berekent de conjunctureel veilige marge voor alle lidstaten van de EU. De Commissie bepaalt die fluctuatiemarge enerzijds aan de hand van de mate waarin het begrotingssaldo meebeweegt met de conjunctuur (de begrotingselasticiteit) en anderzijds aan de hand van een representatief dieptepunt in de conjunctuur. De conjunctuur wordt daarbij bepaald aan de hand van het verschil tussen het feitelijke en het potentiële productieniveau uitgedrukt als percentage van het potentiële productieniveau (=de output gap).²⁴

De Commissie gebruikt voor haar berekeningen de begrotingselasticiteit als geschat door de OESO. De OESO schat eerst de conjunctuurgevoeligheid van vier inkomstencategorieën (inkomstenbelasting, sociale premies, winstbelasting en indirecte belastingen) en één uitgavencategorie (primaire overheidsuitgaven). Vervolgens weegt de OESO de vijf reeksen samen tot één begrotingselasticiteit. De OESO kijkt daarbij alleen naar de stromen bij het Rijk en de Sociale Fondsen, en laat de lagere overheden (OPL – overige publiekrechtelijke lichamen) buiten beeld.

Voor Nederland schat de OESO de begrotingselasticiteit op 0,55. Dat wil zeggen dat een verslechtering in de output gap van 1%-punt leidt tot een 0,55%-punt BBP slechter begrotingssaldo.

Het representatieve dieptepunt in de conjunctuur wordt door de Europese Commissie voor Nederland bepaald als het gemiddelde van enerzijds de volatiliteit van de output gap voor Nederland en anderzijds het ongewogen gemiddelde van de output gap op het diepste punt van de economische neergang in de Europese lidstaten.²⁵ De Europese Commissie kijkt daarbij over een periode vanaf 1980. Het representatieve dieptepunt wordt uitgedrukt in termen van de output gap en is voor Nederland -3.6%.

Door de begrotingselasticiteit met deze output gap te vermenigvuldigen wordt de veilige marge verkregen. Die is voor Nederland dan 2,0% BBP ($=0,55 \cdot 3,6$).

²⁴ De potentiële productie is het niveau van productie dat bereikt kan worden met de beschikbare productiefactoren (arbeid en kapitaal) zonder dat er spanningen optreden in de economie (bijvoorbeeld krapte op de arbeidsmarkt).

²⁵ Public Finance report 2002.

Nationale schokken vertroebelen het beeld

De schattingsmethoden van de Europese Commissie en de OESO zijn internationaal gestandaardiseerd en houden geen rekening met specifieke nationale ontwikkelingen die buiten de macht van het kabinet liggen, maar die wel van invloed zijn op de fluctuaties in het begrotingssaldo. Voor Nederland gaat het daarbij in het bijzonder om 1) de recente samenloop van progressiefactor²⁶ en BBP groei; 2) fluctuaties in de aardgasbaten; 3) fluctuaties in het saldo OPL.

Ad 1. De progressiefactor op het dieptepunt van de conjunctuur in 2003 was extreem laag (-0,7): bij de nog positieve nominale groei daalden de inkomsten dus. Deze lage progressiefactor hing samen met de aandelenrash en de stijging van de pensioenpremies. Een dergelijke negatieve progressiefactor is ook in de toekomst niet uitgesloten. De schattingen van de begrotingselasticiteit van de OESO houden geen rekening met een dergelijke negatieve ontwikkeling. Volgens berekeningen van de Studiegroep zou de veilige marge als door de Europese Commissie bepaald, daardoor met zo'n 1,0%-punt onderschat zijn.²⁷

Ad 2. De gasbaten worden door de Europese Commissie niet meegenomen bij de berekening van de veilige marge. De gasbaten fluctueerden sinds 1980 (de periode waarover de Commissie haar schattingen maakt) tussen 0,4% BBP en 4,2% BBP. De hoge percentages werden behaald in de jaren '80 en lijken niet echt representatief voor de situatie van tegenwoordig. In de afgelopen tien jaar dan fluctueerden de gasbaten tussen 0,4% BBP en 1,2% BBP. De daarbij behorende veilige marge is 0,4%BBP (berekend als 2 maal de standaarddeviatie).

Ad 3. Tot slot geldt dat de Europese Commissie geen rekening houdt met de invloed van de lagere overheden op het saldo.²⁸ De bijdrage van de lagere overheden aan het EMU-saldo fluctueerde sinds 1980 tussen -1,0%BBP en 1,0% BBP. De daarbij behorende veilige marge is 0,8% BBP (berekend als 2 maal de standaarddeviatie). De veilige marge over de afgelopen tien jaar is dezelfde.

²⁶ De macro progressiefactor is een maatstaf die aangeeft in welke mate de belastinginkomsten meegroeien met de groei van de economie. De progressiefactor is gelijk aan de procentuele endogene ontwikkeling van de belastingopbrengsten (de groei van de belastingontvangsten uitgezonderd de beleidsgevolgen) gedeeld door de procentuele ontwikkeling van het nominale BBP.

²⁷ De progressiefactor op het dieptepunt van de conjunctuur in 2003 was erg laag (-0,7). Een dergelijke negatieve progressiefactor, die onder meer samenhang met de aandelenrash en de pensioenpremie stijging, is ook in de toekomst niet uitgesloten. Het is echter lastig in te schatten wat hiervan precies de gevolgen zijn voor de veilige marge tot de 3%. De OESO berekeningen zijn gebaseerd op elasticiteiten waardoor rekening wordt gehouden met de gemiddelde samenloop tussen progressiefactor en conjunctuur. Een aanknopingspunt zou dan kunnen zijn dat in de OESO berekeningen impliciet wordt uitgegaan van een progressiefactor van +0,6 op het dieptepunt van de conjunctuur (=het gemiddelde bij dieptepunten in de conjunctuur sinds 1970). Door het verschil in progressiefactor (1,3) dan te vermenigvuldigen met de nominale groei op het dieptepunt van de conjunctuur (2%) en met de collectieve lastendruk (ong. 40% BBP) kan een indicatie worden verkregen van het effect van de extreem lage progressiefactor op de inkomsten (-1,0% BBP) in vergelijking met het gemiddelde dieptepunt in de conjunctuur.

²⁸ Hierbij is geen rekening gehouden met een eventueel vergroten van het eigen belastinggebied van lagere overheden. De fluctuatiemarge van het saldo OPL zou daardoor kunnen toenemen.

Vertekening in het structurele saldo

Tijdens de kabinetsperiode is nog van belang dat het moeilijk is vast te stellen of aan de veilige marge tot de 3% wordt voldaan. Normaal gesproken wordt namelijk geen rekening gehouden met de te gunstige inschatting van het structurele saldo in hoogconjunctuur. Dit probleem is relevant omdat de veilige marge in structurele termen luidt. Bij het inacht nemen van de veilige marge blijft het structurele saldo (in theorie) constant, terwijl het feitelijke saldo fluctueert. In hoogconjunctuur is het feitelijke saldo dan gunstiger dan in laagconjunctuur. Hoeveel gunstiger hangt af van de stand van de output gap. Bij een te gunstige inschatting van het structurele saldo kan achteraf blijken dat het feitelijke saldo niet voldoende verbeterd was. Zoals bleek in paragraaf 2.1 deed zich een dergelijke inschattingsfout voor tijdens de hoogconjunctuur rond 2000.

Slotsom

Tabel 3.3 geeft het overzicht van de factoren die (de inschatting van) het begrotingssaldo negatief kunnen beïnvloeden. Het totale effect van deze factoren is lastig in te schatten. De volledige fluctuatiemarges van de gasbaten, van het saldo OPL, en van de conjunctuur kunnen niet zo maar bij elkaar worden opgeteld. Dat zou impliceren dat er vanuit wordt gegaan dat de gasbaten en het saldo lagere overheden niet gevoelig zijn voor de conjunctuur. Beide vertoonden in het verleden echter enige samenhang met de conjunctuur – zij het niet altijd even sterk. Rekening houdend met de incidentele factoren en de potentiële bias in de schattingen van het structurele saldo is een structureel overschot op de begroting echter wel gewenst vanuit het oogpunt van een veilige marge ten opzichte van de 3%.

Tabel 3.3 Mogelijke fluctuaties in EMU saldo (in %BBP)

Conjunctuurgevoeligheid saldo	2,5%
waarvan samenloop conjunctuur en progressiefactor	1,0%
Fluctuaties in de aardgasbaten	0,4%
Fluctuaties in het saldo lagere overheden	0,8%
<hr/> Vertekening in inschatting structurele saldo (in hoogconjunctuur)	PM

3.5 Signaalwaarde

Zoals al eerder geconstateerd is het niveau van het structurele saldo moeilijk in te schatten op beslissingsmomenten. Het is daarmee ook moeilijk in te schatten of een onverhoopt oplopend tekort of overschot het gevolg is van een conjuncturele groeifwijking of van een gewijzigde onderliggende structurele groei. Als het laatste het geval is, zou er aanleiding kunnen bestaan om ten aanzien van verdere inkomensmee- of tegenvallers een nadere afweging te maken. Zoals de 11^e Studiegroep Begrotingsruimte constateerde kunnen daartoe signaalwaarden worden gehanteerd.

Een signaalwaarde kan echter strijdig zijn met de gedachte dat er voldoende ruimte moet worden geboden om de automatische stabilisatoren bij een normaal conjunctuurverloop – ook gedurende pieken en dalen van een conjunctuur- te laten werken. Ook voor de bestuurlijke rust is het van belang dat dergelijke signaalwaarden niet bij reguliere fluctuaties van het saldo worden bereikt.

Aansluitend bij deze overwegingen zou de signaalwaarde afgeschaft kunnen worden – met name als de saldodoelstelling al een grote marge ten opzichte van de 3% impliceert. Het is daarbij overigens wel van belang dat de veilige marge ten opzichte van de 3% in elk jaar van de kabinetsperiode wordt aangehouden. Dat pleit voor een snelle uitvoering ('frontloading') van de eventueel noodzakelijke budgettaire consolidatie die nodig is om die marge te bereiken. Dat biedt met name vanuit het oogpunt van budgettaire rust voordelen, maar dat moet wel worden afgewogen tegen de tijd die benodigd is voor het doorvoeren van maatregelen – zowel om technische redenen als met het oog op het creëren van het noodzakelijke draagvlak.

3.6 Voorzichtig trendmatige groei

Eén van de uitgangspunten van het trendmatige begrotingsbeleid is het hanteren van behoedzame uitgangspunten. In het 9^e SBR-rapport worden twee redenen aangevoerd voor het hanteren van behoedzame uitgangspunten:

1. Door behoedzame uitgangspunten wordt voorkomen dat het EMU-saldo zich ongewenst ontwikkelt.
2. Naarmate de behoedzame uitgangspunten dichterbij de verwachte groei liggen, neemt de kans op tegenvallers toe. Ervaringen uit het verleden wijzen uit dat beleidsreacties moeizamer tot stand komen bij tegenvallers dan bij meevallers. Een zekere mate van behoedzaamheid bevordert dus de rust en bestendigheid van het gevoerde budgettaire beleid.

Uit voorgaande analyse blijkt dat de conjuncturele effecten onder het uitgavenkader elkaar grotendeels opheffen over een periode van vier jaar – zeker als de rente geen onderdeel meer uitmaakt van het uitgavenkader. Aan de inkomstenkant schrijven de begrotingsregels volledige automatische stabilisatie voor: mee- en tegenvallers in de inkomsten dienen volledig door te werken in het begrotingssaldo. Het inkomstenkader voorkomt daarbij dat meevallers alsnog zouden kunnen worden gebruikt voor lastenverlichting. Het argument van de bestuurlijke rust wordt daarmee minder urgent.

Het argument ten aanzien van de saldodoelstelling blijft echter van kracht. Door het laten werken van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant zijn bij behoedzaam ramen op voorhand meevallers te verwachten die doorwerken in het saldo. Voornaamste consequentie van het opgeven van behoedzaam ramen zou daarmee zijn dat de *bias* ten opzichte van de saldodoelstelling verloren gaat.

Of er in de praktijk ook conjuncturele meevallers zijn, valt overigens nog te bezien. Er bestaat

grote onzekerheid over de economische groei (en de daaruit voortvloeiende saldo-ontwikkelingen). Zo kan hier worden opgemerkt dat het behoedzame groei scenario van het CPB zowel bij Paars II als bij Balkenende II achteraf bezien niet behoedzaam, maar juist realistisch is geweest ten aanzien van de groei over de hele kabinetsperiode (uitgaande van realisaties voor 2004 en 2005 en de CPB ramingen voor 2006 en 2007).

Gegeven de omvang van de vergrijzinguitdaging is het nu meer dan ooit zaak om ons niet rijk te rekenen. De economie laat zich geen vijf jaar vooruit voorspellen, daarom wordt gewoonlijk uitgegaan van economische scenario's. Sinds 1994 heeft het kabinet zich gebaseerd op voorzichtig trendmatige groeiscenario's. De ervaringen met deze behoedzaamheid zijn goed. Minder dan in voorafgaande kabinetten hebben onverwachte ombuigingen moeten plaatsvinden gedurende rit vanwege tegenvallende budgettaire ontwikkelingen. Desondanks is over de gehele periode bezien geen sprake geweest van een stelselmatig meevallende saldo-ontwikkeling. Dit toont aan dat een behoedzaam scenario geen overbodige luxe is. Daarom beveelt de Studiegroep aan om bij het berekenen van de vrije budgettaire ruimte voor de komende kabinetsperiode uit te blijven gaan van een voorzichtig trendmatig scenario, wat voor de volumegroei van het BBP een voorzichtigheidsmarge impliceert van ¼% per jaar.

4. Budgettaire ruimte

4.1. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de budgettaire ruimte. Welke vrije financiële ruimte hebben de politici in de volgende kabinetsperiode om te gebruiken voor saldoverbetering, uitgavenintensiveringen of lastenverlichting bij ongewijzigd beleid? En hoe staat die vrije ruimte in verhouding tot de uitdaging om de overheidsfinanciën houdbaar te maken?

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de belangrijke onderliggende factor bij het bepalen van de budgettaire ruimte; de economische groei. Daarna wordt de ontwikkeling van uitgaven en inkomsten in de komende kabinetsperiode beschreven - bij ongewijzigd beleid. Tot slot wordt ingegaan op de verhouding tot de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Dit hoofdstuk leunt, als gebruikelijk, zwaar op de analyses van het CPB als gepubliceerd in CPB Document 118 'Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 2008-2011'. De projecties voor 2007 uit het Centraal Economisch Plan 2006 en de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 2006 vormen het startpunt van de berekeningen. De berekeningen zijn aangevuld met een boekhoudkundige verwerking van de besluitvorming dit voorjaar.

4.2. Economische groei

De economische groei is een belangrijke variabele in het begrotingsbeleid. Enerzijds vanwege het draagvlak voor belasting- en premiebetalingen en anderzijds voor het beroep op de werkloosheidsuitkeringen en de uitgaven aan lonen en prijzen. Een goede inschatting van de economische groei is dus van groot belang voor het bepalen van de budgettaire ruimte. Tegelijk is het inschatten van de economische groei een moeilijke opgave.

Voor de komende kabinetsperiode moet de economische groei 2 tot 6 jaar vooruit worden geschat. Logischerwijs kan hier geen extrapolatie van de groei in de afgelopen jaren voor worden gebruikt. Wel is het mogelijk om een onderbouwde schatting te maken van de groeimogelijkheden van de Nederlandse economie op middellange termijn. Daarbij hanteert het CPB scenario's van hoge en lage groei, omdat het niet doenlijk is 6 jaar vooruit een puntschatting van groei te geven. Het CPB kijkt daarbij met name naar de verwachte, trendmatige ontwikkelingen in werkgelegenheid en in de arbeidsproductiviteit. De potentiële groei betreft dan de economische groei die bereikt kan worden bij een normale benutting van de productiefactoren. Hierbij wordt dus (nog) geen rekening gehouden met conjuncturele factoren.

De conjunctuur wordt door het CPB geïncorporeerd door te veronderstellen dat een eventuele hoogconjunctuur (positieve output gap) of laagconjunctuur (negatieve output gap) tijdens de kabinetsperiode verdwijnt en de economie op evenwichtsniveau eindigt (output gap is nul). Dit impliceert dat de verwachte groei iets hoger zal liggen dan de potentiële groei als de output gap negatief is bij de start van een kabinetsperiode. Andersom zal de verwachte groei iets lagere

liggen dan de potentiële groei als de output gap positief is bij de start. Deze voor de conjunctuur gecorrigeerde potentiële groei wordt de trendmatige groei genoemd. Bij de huidige inzichten begint het komende kabinet met een kleine positieve output gap.

Het CPB verwacht nu dat de Nederlandse economie de komende kabinetsperiode met gemiddeld 2% per jaar zal groeien. In het licht van de op dit moment verwachte groei voor 2006 en 2007 lijkt dat wellicht behoedzaam. Deze twee jaren zijn echter jaren van economisch herstel na een periode van laagconjunctuur. De onderliggende trendmatige ontwikkelingen zijn veel gematigder. Een nadere analyse van de structurele economische groei in de periode 2008-2011 geeft aan dat tegenover een stijging van de arbeidsproductiviteit een duidelijk afnemende groei van de werkgelegenheid staat. De verwachte structurele groei van de arbeidsproductiviteit in de marktsector bedraagt 2¼% per jaar. In de afgelopen conjunctuurcyclus (1993-2003) werd dit gemiddelde niet gehaald. De groei van de werkgelegenheid in arbeidsjaren zwakt daarentegen duidelijk af, doordat het arbeidsaanbod daalt als gevolg van de vergrijzing.

Bij het berekenen van de vrije budgettaire ruimte voor de komende kabinetsperiode beveelt de Studiegroep aan om, net als in de huidige kabinetsperiode, uit te gaan van een voorzichtig trendmatig scenario van het CPB (zie ook hoofdstuk 3). Het voorzichtig trendmatig scenario gaat uit van een BBP-groei van 1¾% per jaar.

4.3. Vrije budgettaire ruimte

Gebruikte veronderstellingen

De zogenoemde vrije budgettaire ruimte betreft het verschil in ontwikkeling tussen de inkomsten en de uitgaven van rijk en sociale fondsen bij ongewijzigd beleid. Ongewijzigd beleid wil zeggen dat het CPB uitgaat:

- van de uitvoering van beleid waartoe al besloten is; de voorlopige besluitvorming van het kabinet dit voorjaar is op hoofdlijnen meegenomen;
- aan de inkomstenkant, van constante belasting- en premietarieven op niveau 2007 en gebruikelijke indexaties in loon- en premieheffing. Uitzondering hierbij is de ZVW-premie. Aangezien de ziektekostenpremies tot stand komen in een concurrerende markt kunnen deze niet (duurzaam) beneden lastendekkend niveau worden vastgesteld. De premies stijgen dus mee met de toename van de zorguitgaven;
- aan de uitgavenkant, van de gebruikelijke indexaties en koppelingen en raming van de volumeontwikkeling sociale zekerheid op basis van demografische en arbeidsmarktgerelateerde ontwikkelingen.

Het CPB veronderstelt verder dat de vrije ruimte wordt gebruikt voor verbetering van het EMU-saldo. Het saldo van de lokale overheid wordt daarbij constant op -0,3% BBP verondersteld.

De berekeningen zijn gebaseerd op een voorzichtig trendmatig scenario van gemiddeld 1¾% BBP-groei per jaar. Het groeicijfer is op consistente wijze aangevuld met de overige relevante macro-economische variabelen die relevant zijn voor de budgettaire doorrekening. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de macro-economische veronderstellingen.

Tabel 4.1 Macro-economische uitgangspunten 2008-2011

	mutatie per jaar in %
BBP-volume	1¾
BBP-prijs	1½
Consumentenprijsindex (CPI)	1¼
Contractloon marktsector	3
Incidentele looncomponent marktsector	¼
Werkgelegenheid bedrijven in arbeidsjaren	¼
Arbeidsproductiviteit marktsector	2
	mutatie t.o.v. 2007
Werkloze beroepsbevolking (in % beroepsbevolking)	- ½
Arbeidsinkomensquote (in %)	- ¾
	niveau eindjaar
Lange rente (in %)	4
Olieprijs (Brent, niveau in dollars per vat)	48

Bron: CPB

Berekende vrije ruimte

Het CPB heeft een vrije budgettaire ruimte berekend van 6½ miljard euro (zie tabel 4.2). De vrije budgettaire ruimte luidt in reële termen, wat wil zeggen dat de nominale budgettaire ontwikkelingen in de periode 2008-2011 zijn gedefleerd met de prijsstijging van het BBP.

Tabel 4.2 Budgettaire ruimte 2011 in mld euro, prijzen 2007

Reële stijging netto-uitgaven	17
wv zorg (exclusief zorgtoeslag en koppeling lonen)	6
wv uitkeringen (exclusief koppeling uitkeringen)	-¼
wv koppeling lonen en uitkeringen	7½
wv niet-belastingmiddelen gas	1¾
wv zorgtoeslag	1
wv overig	1
Reële stijging inkomsten	23½
wv rijksbelastingen (endogeen)	13
wv premieverhoging	5
wv premies wettelijke sociale verzekering (endogeen)	5½
Budgettaire ruimte (verbetering EMU-saldo)	6½

Bron: CPB

De uitgaven stijgen in totaal met 17 miljard euro. De vergrijzing is al zichtbaar in het basisbeeld. De zorguitgaven zullen naar verwachting fors toenemen met reëel 6 miljard euro (exclusief loonbijstelling). Daarvan is zo'n 2 miljard euro het gevolg van de vergrijzing. Verder zal het aantal AOW-ers met 215.000 toenemen, wat een reële stijging van de AOW-uitgaven impliceert van 2¼ miljard euro. Mede als gevolg van de hervormingsmaatregelen dalen juist de kosten aan de overige uitkeringen (zoals arbeidsongeschiktheid en WW) met in totaal 2½ miljard euro. Door de koppeling aan de ontwikkelingen in de marktsector, zullen de lonen van ambtenaren, werknemers in de zorg en uitkeringen ook fors toenemen: een reële toename van 7½ miljard euro (waarvan 2¼ miljard euro bij de Zorg). De niet-belastingmiddelen uit aardgas ten slotte zullen naar verwachting met 1¾ miljard euro teruglopen. Als gevolg van de koppeling aan de ziektekostenpremies, stijgt de zorgtoeslag met ongeveer 1 miljard euro. In de post overig zitten onder meer de uitgaven aan het Gemeente en Provinciefonds.

De inkomsten stijgen nog sterker, met reëel 23½ miljard euro. Deze nemen sterker toe dan wanneer sprake zou zijn geweest van een met het BBP gelijkopgaande ontwikkeling van de ontvangsten. Deze endogene stijging van de belasting- en premiedruk is geconcentreerd bij de loon- en inkomensheffing. Dat is vooral het gevolg van de progressiewerking van het belastingstelsel. Door de reële loonstijging komen meer mensen in een hoger belastingtarief terecht. Maar ook hier is de vergrijzing zichtbaar: de snelle toename van het pensioeninkomen (inclusief AOW) van 65-plussers leidt tot een stijging van de inkomsten met 1¼ miljard euro. Verder is verondersteld dat de premies voor de ziektekosten verzekering (de ZVW-premies) lastendekkend worden vastgesteld. De inkomsten stijgen dus mee met de daaraan gerelateerde zorguitgaven, wat een toename impliceert van 5 miljard euro.

De afgelopen kabinetten hebben aangetoond dat de vrije budgettaire ruimte kan worden vergroot door herprioriteringen in de uitgaven en inkomsten. Box 4.1 gaat in op de specifieke mogelijkheden voor de beheersing van de zorgkosten na de recente stelselwijziging.

Box 4.1 Beheersing van zorguitgaven

De collectieve zorguitgaven stijgen de komende kabinetsperiode relatief sterk. De kosten stijgen ook harder dan is verondersteld in de vergrijzingsommen van het CPB. Dit komt, omdat op de middellange termijn ook rekening is gehouden met een achterblijvende productiviteitsontwikkeling in de zorg en met de introductie van nieuwe, relatief dure medische technologie. De reële zorguitgaven stijgen daarmee in de periode 2008-2011 met zo'n 4,0% per jaar, waarvan 1,0%-punt demografisch is bepaald. In de vergrijzingsommen rekent het CPB met 2,6% reële groei per jaar.

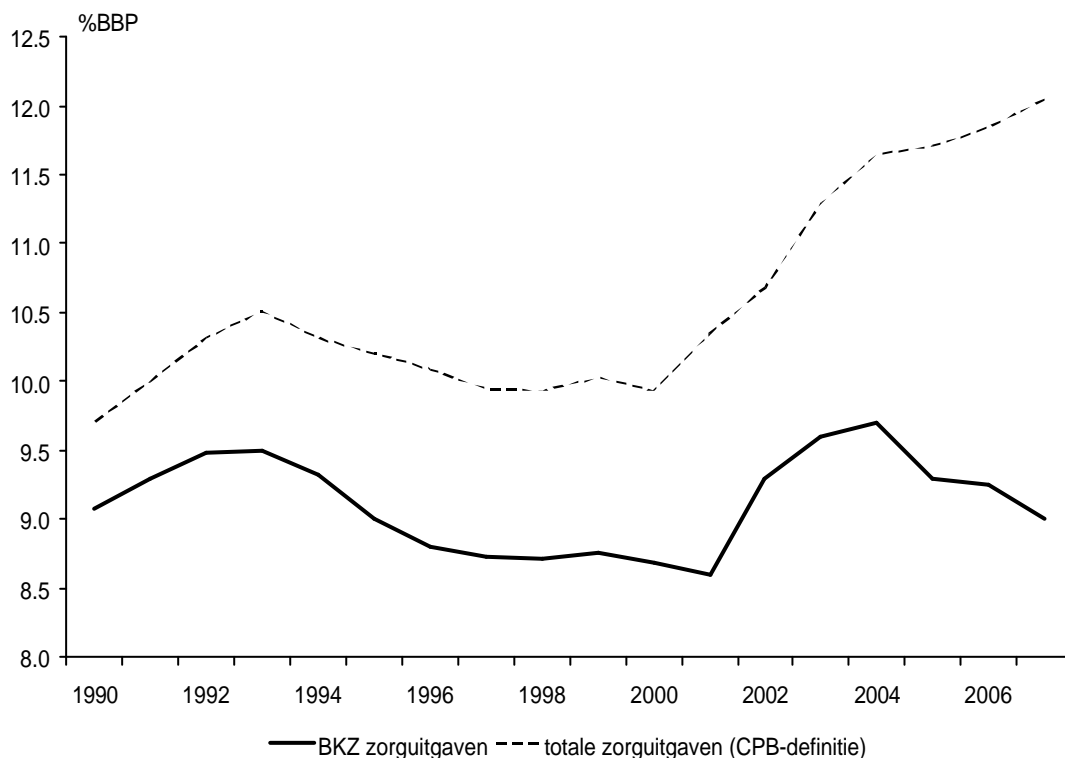
De stijging van de zorgkosten wordt, voor wat betreft de collectief gefinancierde zorg, beheerst via de uitgavenkaders in het budgettair kader zorg (BKZ). De zorgsector wordt budgettair gezien

ingedeeld in drie compartimenten.

- Het eerste compartiment bevat de collectief gefinancierde langdurige zware zorg (AWBZ). In 2005 bedroegen de gerealiseerde AWBZ-uitgaven (exclusief eigen betalingen) 20 miljard euro.
- Het tweede compartiment betreft de collectief gefinancierde op genezing gerichte zorg. In 2005 bedroegen de uitgaven (exclusief eigen betalingen en beheerskosten) in dit compartiment 21 miljard euro.
- Het derde compartiment bevat de niet-collectief gefinancierde zorg. Deze zorg wordt veelal vrijwillig aanvullend verzekerd. Het gaat daarbij overigens deels om zorg die vroeger wel collectief verzekerd was in het ziekenfonds (bijvoorbeeld de tandartszorg). De omvang van het derde compartiment was ongeveer 15 miljard euro (in 2005).

Alleen het eerste en tweede compartiment zijn gefinancierd via collectieve lasten en worden gebudgetteerd in het BKZ. Figuur B4.1 laat zien dat in de loop van de tijd het collectieve verzekerde pakket is verkleind en dat burgers in toenemende mate behandelingen zelf, of via de aanvullende verzekering, betalen.

Figuur B4.1 Ontwikkeling zorguitgaven als percentage van het BBP



Bron: CPB

In de jaren negentig werden de zorguitgaven beheerst via budgettering van zorgaanbieders (aanbodsturing). Dit beleid is onder druk van oplopende wachtlijsten aangepast. Er is nog wel grotendeels sprake van beheersing van de medische tarieven. Het aantal medische handelingen wordt echter niet meer rechtstreeks beheerst. Als de uitgaven aan de collectief gefinancierde zorg te sterk stijgen kan dat aanleiding zijn het collectieve pakket te verkleinen (onder handhaving van

de strikt noodzakelijke zorg) of om (het percentage) eigen betalingen te vergroten. Daarnaast is een aantal convenanten met deelsectoren afgesloten, die er op zijn gericht om de uitgaven te beperken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het geneesmiddelenconvenant. De stelselwijziging heeft bovendien op het oog om sterkere doelmatigheidsprikkels in te bouwen doordat verzekeraars risico dragen en zij aanbieders selectief kunnen contracteren.

Het beheersingsinstrumentarium vergt politieke besluitvorming, die vaak wordt gecompliceerd door de neveneffecten. Zo is er bij de keuze voor meer eigen betalingen of pakketverkleining sprake van koopkrachteffecten. Compensatie van die effecten, bijvoorbeeld via lastenverlichting, impliceert dat de beheersing van de zorguitgaven vaak niet zal leiden tot de gewenste verbetering van het begrotingssaldo. Convenanten kunnen, vanwege wettelijke beperkingen, alleen worden ingezet zolang het recht op zorg overeind blijft en de afspraken binnen de grenzen van het mededingingsrecht blijven. Bovendien geldt dat de werking van de convenanten, en ook de werking van nieuwe zorgstelsel, op de uitgaven (nog) onzeker is.

Gevoeligheidsanalyses

De omvang van de budgettaire ruimte is gevoelig voor de samenstelling en de omvang van de economische groei (zie tabel 4.3). De eerste variant toont een verandering in de samenstelling van de groei. De technische vooruitgang ligt jaarlijks een $\frac{1}{4}\%$ -punt lager en de groei van het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid $\frac{1}{4}\%$ -punt hoger dan in het basisscenario. Naarmate de economische groei meer voortkomt uit werkgelegenheids groei en minder uit de groei van arbeidsproductiviteit zal de budgettaire ruimte hoger uitkomen. Een lagere reële loonvoet en daardoor lagere kosten via koppelingen is daar de belangrijkste oorzaak van. De daarop volgende varianten geven aan dat een lagere (hogere) economische groei leidt tot minder (meer) ruimte. Het effect op de budgettaire ruimte van een mutatie van een $\frac{1}{4}\%$ -punt per jaar in het arbeidsaanbod is daarbij groter dan dat van eenzelfde mutatie in de arbeidsproductiviteit. De vierde variant grijpt aan bij de voorzichtigheidsmarge van $\frac{1}{4}\%$ -punt BBP, die in de macro-economische uitgangspunten voor de helft is ingebracht bij de arbeidsproductiviteit en voor de andere helft bij het arbeidsaanbod.

Tabel 4.3 *Gevoeligheidsanalyse budgettaire ruimte, mld euro prijzen 2007*

	samenstelling economische groei	lagere arbeids- productiviteit	hoger arbeidsaanbod	voorzichtigheids- marge
Reële stijging inkomsten	- $\frac{1}{4}$	-3	$2\frac{3}{4}$	$2\frac{3}{4}$
Reële stijging uitgaven	- 1	-1 $\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{3}{4}$
Mutatie budgettaire ruimte	$\frac{3}{4}$	-1 $\frac{1}{2}$	$2\frac{1}{4}$	2

Bron: CPB

4.4 Verhouding tot de vergrijzingsommen

Om in de volgende kabinetsperiode op 'houdbare overheidsfinanciën' uit te komen, moet volgens

de vergrijzingsommen van het CPB nog een inspanning worden verricht van circa 3 procent van het BBP (15 miljard euro). Deze inspanning is afgeleid van de benodigde verbetering in het onderliggende, “robuuste” EMU-saldo . Het “robuuste” saldo is het saldo gecorrigeerd voor zowel de conjunctuur, (netto) rentebetalingen als ook de aardgasbaten. Volgens de vergrijzingsommen van het CPB moet dit saldo uitkomen op een overschot van 2% van het BBP. Het robuuste EMU-saldo in 2011 komt in de boekhoudsom volgens de huidige inzichten echter uit op ongeveer -1% BBP (zie tabel 4.4).

Tabel 4.4 Robuuste EMU-saldo collectieve sector in 2011 (%BBP)

EMU-saldo vlgs boekhoudsom	0
Correctie tbv constante lastendruk (-)	$\frac{3}{4}$
Rentebetalingen (+)	$1\frac{1}{4}$
<u>Aardgasbaten (-)</u>	<u>$1\frac{1}{2}$</u>
Robuuste EMU-saldo	-1

Bron: CPB

Volgens de boekhoudsom komt het EMU-saldo uit op evenwicht in 2011. In de boekhoudsom wordt ervan uitgegaan dat het EMU-saldo in 2011 niet wordt beïnvloed door de conjunctuur. Een correctie voor de stand van de conjunctuur zou anders nodig, omdat het gevaar bestaat dat tijdelijk hogere inkomsten (bij hoogconjunctuur) permanent worden uitgegeven (via extra uitgaven of extra lastenverlichting). In tijden van laagconjunctuur ontstaan dan problemen in de overheidsfinanciën. Dit brengt de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën in gevaar.

Zonder beleidswijziging lopen de premies als gevolg van de stijgende zorgkosten de komende kabinetsperiode op. Hier is er echter van uitgegaan dat de oploop volledig wordt gecompenseerd. Het saldo in 2011 komt daardoor 4 miljard euro slechter uit dan in de boekhoudsom van het CPB (5 miljard euro lastenstijging als gevolg van ziektekosten minus 1 miljard euro stijging in de zorgtoeslag).

Een correctie voor de (netto) rentebetalingen van de overheid is nodig, omdat rentebetalingen niet één-op-één vergelijkbaar zijn met de ‘normale’ overheidsuitgaven. Een vermindering in de omvang van de rentebetalingen heeft slechts een kleine invloed op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het overgrote deel moet worden gebruikt voor verbetering van het EMU-saldo om op houdbare overheidsfinanciën uit te komen.

Een correctie voor de aardgasbaten is nodig, omdat deze inkomsten tijdelijk zijn (de gasvoorraad is eindig) en uiteindelijk dus wegvallen. Voor de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën is het dus van belang dat de inkomsten uit aardgas in de loop van de tijd teruglopen. Aardgasbaten helpen dus niet om de overheidsfinanciën houdbaar te maken.

De precieze inspanning bij formatie is dus afhankelijk van het 'robuuste' saldo waarmee het volgende kabinet begint. Concreet betekent dat de voor houdbaarheid benodigde inspanning niet verandert als het EMU-saldo in het begin van de volgende kabinetsperiode positief wordt beïnvloed door hoger dan op dit moment voorziene aardgasopbrengsten of door lager dan op dit moment voorziene rentebetalingen. De benodigde inspanning verandert wel door andere – structurele- mutaties in uitgaven of inkomsten.

Tot slot, de benodigde inspanning is afgeleid van het 'robuuste' saldo in 2011, maar dat betekent niet dat de overheidsfinanciën slechts houdbaar gemaakt kunnen worden door een verbetering in het saldo in 2011. De benodigde budgettaire inspanning (het benodigde robuuste EMU-saldo) vermindert als door hervormingen de vergrijzingerelateerde overheidsuitgaven in de toekomst worden beperkt, danwel de toekomstige overheidsinkomsten wordt verhoogd door een hogere arbeidsparticipatie (zie ook hoofdstuk 2).

5. Het Fonds Economische Structuurversterking (FES)

5.1. Aanleiding

De oprichting van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) in 1993 heeft geleid tot een 'rationalisering' en 'disciplineren' in de besluitvorming over investeringsprojecten van de overheid.

De recente snelle stijging van de gasbaten heeft echter geleid tot druk op de besluitvorming in het FES. Dit is aanleiding geweest om de Studiegroep Begrotingsruimte te vragen in te gaan op het FES ten principale en de beheersstructuur van het FES.

In dit hoofdstuk gaan we in op achtereenvolgens de achtergronden bij het FES, de aandachtspunten voor het FES en het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte.

5.2. Achtergronden bij het FES

Het FES is in 1993 in het leven geroepen. Aanleiding was 'de noodzaak om in de economische infrastructuur te investeren'. Het idee was een deel van de aardgasbaten te bestemmen voor de financiering van extra investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken. De gasbaten mochten alleen worden gebruikt voor in de tijd begrensde projecten, omdat structurele verhoging van de overheidsbestedingen of structurele lastenverlichting de houdbaarheid van de begroting op de lange termijn aantast – de gasbaten zijn immers tijdelijk.

Het FES wordt gevoed uit twee bronnen: gasbaten en rentevrijval. De baten van de staat uit de verkoop van aardgas bestaan uit de vennootschapsbelasting en de niet-belasting-ontvangsten (NBM). 42 procent van de NBM dient ter voeding van het FES. De overige gasbaten lopen gedurende de kabinetsperiode in de totale inkomsten. De omvang van de aardgasbaten is afhankelijk van de dollarkoers, de olieprijs en volumeontwikkelingen. Een waardestijging van de euro ten opzichte van de dollar leidt tot lagere aardgasbaten, een stijging van de olieprijs (uitgedrukt in dollars) leidt, via de koppeling van de gasprijs aan de olieprijs tot hogere aardgasbaten. Naast de gasbaten, bestaat de voeding van het Fes ook uit de rentevrijval minus de gedeerde dividendontvangsten die optreedt doordat de verkoopopbrengst van staatsdeelnemingen in mindering wordt gebracht op de staatsschuld.

Het FES heeft twee beheerders, de minister of staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Financiën. Het kabinet wordt geadviseerd door de ambtelijke overlegorganen Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie (ICRE) voor de ruimtelijk-economische projecten en de Commissie voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (CWTI) voor de investeringsprojecten over kennis en innovatie. Voordeel van een interdepartementale constructie is dat een integrale afweging kan worden gemaakt over de uit te voeren investeringsprojecten. Bij de selectie van investeringsprojecten is de goede praktijk ontstaan dat de commissies worden

geadviseerd door de verschillende planbureaus en voor wat betreft de CWTI door de zogenoemde ‘commissie van wijzen’ (deskundigen uit het veld). Daarbij is als additioneel criterium gehanteerd dat projecten die worden ingediend in het FES zoveel mogelijk worden onderworpen aan een maatschappelijke kosten baten analyse (KBA). In deze analyses worden de verwachte kosten en baten van afzonderlijke investeringsprojecten in kaart gebracht. Hiermee kunnen afzonderlijke projecten met elkaar worden vergeleken en tegen elkaar worden afgewogen. Dit leidt tot een rationalisering in het investeringsbeleid van de overheid.

Het FES is een verdeelfonds, de feitelijke projectuitgaven worden onderbouwd, geraamd en verantwoord op de andere begrotingshoofdstukken. Deze uitgaven zijn echter niet relevant voor het kader. De FES-uitgaven worden globaal verdeeld over de domeinen mobiliteit, kennis, ruimtelijke ordening en milieu. In tabel 5.1 is een overzicht gegeven van de verdeling over de FES-gelden. Sinds de oprichting van het FES in 1993 is ruim 31 miljard euro uitgegeven via het FES, grotendeels aan investeringen in verkeer en vervoer. Een aparte uitgavenpost in het FES is de zogenoemde FES-brug. Hiermee worden FES-waardige projecten op de reguliere Rijksbegroting (met name in het infrastructuurfonds) gefinancierd. Zo wordt op de reguliere rijksbegroting ruimte gecreëerd waarmee vervolgens andere (niet FES-waardige) overheidsuitgaven worden gefinancierd.

Tabel 5.1 Overzicht FES-uitgaven naar domein, 1993-2010

Domein	Uitgaven (mrd €)	Aandeel
Verkeer en vervoer	21,9	71%
Kennis	3,3	10%
Natuur en duurzaamheid	2,6	8%
Ruimtelijke ordening	1,0	3%
FES-brug	2,5	8%
Totaal	31,1	100%

Bron: Ministerie van Financiën, stand slotwet 2005

5.3. Aandachtspunten en aanbevelingen bij het FES

Vanuit verschillende hoeken zijn de laatste tijd vraagtekens gezet bij het functioneren van het FES. De aandacht richt zich op vier zaken:

1. Bestedingsdrang in het FES door grote aardgasmeevallers;
2. Uitholling van de FES-criteria;
3. FES-brug;
4. Beheersstructuur van het FES.

Ad.1. Bestedingsdrang in het FES door grote aardgasmeevallers

Aandachtspunt

De hoge olieprijs heeft recent gezorgd voor forse meevallers in de aardgasbaten. Dit leidt –via de koppeling van de FES-voeding aan de aardgasbaten- tot besteedbare ruimte in het FES. Deze

ruimte leidt tot bestedingsdrang in het FES. Deze drang vergroot het risico op investeringen waarbij de maatschappelijke baten niet opwegen tegen de kosten.

Aanbeveling

Om de kans op mee- en tegenvallers in het nieuwe fonds te elimineren adviseert de Studiegroep om voortaan een vaste voeding te hanteren. Het recente probleem van 'bestedingsdrang' in het FES is zo voor een belangrijk deel opgelost. Gedurende de kabinetsperiode ontstaan dan geen mee- of tegenvallers die aanleiding geven voor nieuwe uitgaven of juist bezuinigingen op investeringsprojecten.

Bij een vaste voeding is het voor de systematiek niet doorslaggevend waar de voeding aan gekoppeld wordt. Lopende de kabinetsperiode is er geen wezenlijk verschil tussen een koppeling van de voeding aan aardgasbaten, dan wel bijvoorbeeld aan een % van het BBP. Om te voorkomen dat incidentele, tijdelijke pieken of dalen in de olieprijs leiden tot een veel hogere of lagere voeding van het FES, dient te worden uitgegaan van een langjarig historisch gemiddelde van de olieprijs als wordt gekoppeld aan de olieprijs. Als wordt gekoppeld aan het BBP dient te worden voorkomen dat de voeding meebeweegt met fluctuaties in het BBP tijdens de kabinetsperiode. Er zou daartoe kunnen worden gekoppeld aan de ramingen bij kabinetsformatie zonder bijstellingen achteraf.

Voorts wordt de eindejaarsmarge bij het FES van 100% gehandhaafd: dit betekent dat uitgaven uit het FES kunnen dan worden verschoven door de tijd, waarmee recht wordt gedaan aan de geregelde verschuivingen in het kasritme bij investeringsuitgaven.

Ad.2. Uitholling van de FES-criteria

Aandachtspunt

In samenhang met punt 1 kan worden gesteld dat de forse meevallers in de aardgasbaten ervoor hebben gezorgd dat de FES-criteria zijn opgerekt. Om de kwaliteit van de FES-uitgaven te waarborgen, is in reactie hierop toevlucht gezocht in strikte hantering van de domeinen zoals beschreven in de oude FES-wet.

Aanbeveling

De Studiegroep adviseert om met betrekking tot de kwaliteitswaarborg van FES-uitgaven te komen tot striktere criteria in de FES-wet waaraan FES-waardige projecten moeten voldoen.

Het type investeringen dat vanuit het FES gefinancierd wordt dient aan een aantal criteria te voldoen:

- Het dient te gaan om investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur van de Nederlandse economie versterken.
- Het dient te gaan om eenmalige (tijdelijke) projecten.

- Het project dient te passen in de middellange termijn investeringsagenda's op het terrein van ruimte en kennis en innovatie.
- Dit laat onverlet dat het project een uitgebreide KBA dient te ondergaan waarbij wordt getoetst op legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie van de investering.

Bovenstaande criteria benadrukken het investeringskarakter van de uit het FES te financieren uitgaven. De kwaliteit van de FES-investeringen wordt op twee manieren gewaarborgd. Enerzijds zal de legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie van het project worden getoetst middels een uitgebreide KBA. Dit maakt het mogelijk projecten tegen elkaar af te wegen om zo tot een optimale besteding van middelen te komen. Anderzijds dienen de investeringsprojecten te passen binnen de middellange termijn investeringsagenda's op de terreinen van ruimte en kennis en innovatie.

Het kabinet stelt een middellange termijn agenda vast voor de ruimtelijke economie enerzijds en kennis en innovatie anderzijds. Beide investeringsagenda's zullen leidend zijn bij het vaststellen van de prioriteiten en uitdagingen die er op deze terreinen voor ons liggen. Voor een deel zullen beide investeringsagenda's een beroep doen op middelen uit het FES. Het gaat hierbij om projecten die in eerste instantie passen binnen de in de oude FES-wet gehanteerde domeindefinities. Dit sluit niet uit dat projecten die voldoen aan de hierboven gestelde FES-criteria, maar bijvoorbeeld niet voldoen aan de in de oude FES-wet gehanteerde domeindefinities, wel in aanmerking kunnen komen voor FES-financiering. Dit laat onverlet dat projecten getoetst dienen te worden middels een uitgebreide KBA.

Ad.3. FES-brug

Aandachtspunt

De FES-brug maakt het mogelijk om –indirect- geld vanuit het FES vrij te spelen voor de reguliere begrotingen en reguliere consumptieve uitgaven. Door deze FES-brug bestaat het risico dat tijdelijk hogere inkomsten alsnog worden gebruikt voor het verhogen van de reguliere (consumptieve) uitgaven.

Aanbeveling

De FES-brug ondergraaft het doel van het FES om de investeringen te bevorderen. Het is ook een niet-transparante manier om alsnog te komen tot een integrale afweging tussen investeringsuitgaven en lopende uitgaven. De Studiegroep adviseert daarom de FES-brug af te schaffen bij regeerakkoord.

In dit verband hecht de Studiegroep eraan te benadrukken dat investeringuitgaven een zekere mate van bescherming verdienen. De Studiegroep ziet deze bescherming gewaarborgd in de eerste plaats via het behouden van een apart fonds. Investeringen staan zo niet verspreid over begrotingen. Departementen kunnen dus niet gelijk naar investeringen binnen de eigen

begroting kijken als ze op zoek zijn naar mogelijkheden om te bezuinigen. In de tweede plaats is de bescherming gewaarborgd via de 100% eindejaarsmarge. Deze marge maakt het mogelijk dat projecten verschuiven door de tijd.

Ad.4. Beheersstructuur van het FES

Aandachtspunt

De huidige beheersstructuur, met twee beheerders (Economische Zaken en Financiën) en twee ambtelijke voorportalen (ICRE en CWTI), heeft als potentieel nadeel dat het beheer van het FES gevoerd wordt door departementen die ook 'begunstigde' zijn van de FES-gelden en dat er 'schotten' ontstaan tussen de domeinen ruimtelijke economie en kennis & innovatie. Tegen deze achtergrond speelt ook de discussie over het initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport van de Tijdelijke Commissie voor Infrastructuur (TCI, Commissie Duijvestein). De tweede kamer heeft de wens uitgesproken er een 'rijkscommissie' komt die zowel het kabinet als de Tweede Kamer adviseert over de besteding van het FES (projectselectie). Deze rijkscommissie komt onder onafhankelijk voorzitterschap.

Aanbeveling

De Studiegroep adviseert om de beheersstructuur van het FES aan te passen. De huidige twee beheerders, het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Financiën, dienen naar de mening van de Studiegroep het beheer van het FES te blijven voeren. In plaats van de huidige twee ambtelijke adviesorganen (ICRE en CWTI) adviseert de Studiegroep om één orgaan te installeren, de Interdepartementale Commissie voor Economische Structuur (ICES). Deze commissie bestrijkt het gehele terrein van investeringsdomeinen, zowel de ruimtelijk-economische als de kennis & innovatie.

In de ICES dienen naar de mening van de Studiegroep vertegenwoordigers zitting te nemen van de departementen van Economische Zaken (voorzitter en beheerder), Financiën (beheerder), Algemene Zaken, Verkeer & Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en het Centraal Planbureau. De vertegenwoordiging in het ICES is eventueel uit te breiden als er meer departementen betrokken raken met projecten in de middellange termijn agenda's. De ICES wordt ondersteund door twee werkgroepen: één op het gebied van onderwijs, kennis en innovatie en één op het gebied van ruimtelijke economie en duurzaamheid. De werkgroepen houden zich op verzoek van de ICES bezig met het verzamelen en selecteren van voorstellen in het kader van een investeringsimpuls.

Door deze samenstelling wordt een integrale afweging van investeringsprojecten bevorderd en wordt kennisuitwisseling over planning en uitvoering van investeringsprojecten tussen departementen bevorderd. Tevens biedt deze structuur de gelegenheid om investeringsagenda's voor de middellange termijn vast te stellen.

In tegenstelling tot de wens van de Tweede Kamer met betrekking tot de adviesfunctie van de nieuw op te richten ICES, is de Studiegroep van mening dat de ICES uitsluitend advies kan geven aan de Ministerraad. De ambtelijke commissie valt immers onder verantwoordelijkheid van de verschillende ministers.

5.5 Advies van de Studiegroep Begrotingsruimte

Samenvattend stelt de Studiegroep Begrotingsruimte voor om een Fonds Economische Structuurversterking te behouden, met een eindejaarsmarge van 100% en met een vaste voeding. Deze voeding wordt bij formatie gefixeerd. Vanuit het nieuwe fonds kunnen, net als in het huidige FES, alleen in de tijd begrensde projecten worden gefinancierd.

De Studiegroep adviseert de FES-brug af te schaffen. De Studiegroep adviseert dat het type investeringen dat vanuit het FES gefinancierd wordt aan een aantal criteria dient te voldoen. Investeringsprojecten dienen van nationaal belang zijn en de economische structuur van de Nederlandse economie te versterken. Het dient te gaan om eenmalige (tijdelijke) projecten. De selectie van projecten dient in de toekomst te worden gebaseerd op een middellange termijn investeringsagenda, voor zowel kennis als infrastructuur, waarbij KBA's als hard criterium dienen te fungeren.

Ten aanzien van de beheersstructuur adviseert de Studiegroep de huidige structuur van twee FES beheerders, te weten Economische Zaken en Financiën, te handhaven. Wel zou het ambtelijke voorportaal kunnen worden gestroomlijnd tot één commissie, onder voorzitterschap van Economische Zaken, en met deelname van de ruimtelijke departementen alsmede OCW en Financiën.

Met dit voorstel denkt de Studiegroep de goede elementen van het FES behouden, terwijl tegelijkertijd de 'aandachtspunten' in het FES worden opgelost.

<invoegen annex 1>

Annex 2: scheiding uitgaven en ontvangsten

Strikte scheiding uitgaven en ontvangsten

De strikte scheiding van (netto) uitgaven en ontvangsten is één van de hoekstenen van het trendmatige begrotingsbeleid. De scheiding van uitgaven en ontvangsten houdt in dat mutaties bij de ontvangsten geen effect hebben op de ruimte onder het uitgavenkader. Met andere woorden: extra ontvangsten mogen niet aangewend worden voor extra uitgaven en minder ontvangsten vergen geen bezuinigen op de uitgaven. Deze strikte scheiding maakt het begrotingsbeleid minder gevoelig voor de conjuncturele ontwikkeling van de economie. Immers, mee- en tegenvallers aan de ontvangstenkant ten gevolge van de conjunctuur vertalen zich niet door in meer of minder uitgaven onder het uitgavenkader. Zo wordt voorkomen dat in slechte tijden bezuinigd moet worden op de uitgaven vanwege tegenvallende ontvangsten (belastingen en sociale premies) en daarmee de economische neergang versterkt wordt door het begrotingsbeleid. Een vergelijkbare redenering is geldig in goede tijden. Dit maakt een meer trendmatig begrotingsbeleid mogelijk.

Drie uitgavenkaders en collectieve ontvangsten

De beheersing van de uitgaven van het rijk en de sociale fondsen is vormgegeven door reële uitgavenkaders. De uitgaven dienen onder de afgesproken plafondwaarde te blijven. Uitgaven zijn daarbij gedefinieerd als netto-uitgaven, dat wil zeggen als de resultante van de uitgaven minus de niet-belastingontvangsten. De niet-belastingontvangsten omvatten onder meer de dividenden, boetes en rentebaten, en zijn qua omvang relatief beperkt als aandeel van het totaal van de collectieve ontvangsten.

De ontvangsten zijn de som van belastingen, sociale premies en niet-belastingontvangsten. De ontvangsten aan belasting en sociale premies vallen buiten de beheersingsystematiek van de uitgavenkaders. Mee- en tegenvallers in de ontvangsten aan belastingen en sociale premies hebben in principe geen gevolgen voor de netto-uitgaven onder de kaders. Belastingen en sociale premies worden ook wel collectieve lasten genoemd.

Reikwijdte collectieve lasten

Voor een strikte scheiding tussen uitgaven en ontvangsten in de dagelijkse praktijk van het begrotingsbeleid is een duidelijke afbakening van collectieve lasten enerzijds en niet-belastingontvangsten anderzijds onmisbaar. De gangbare definitie van een collectieve last luidt als volgt: "Een collectieve last is een in Nederland door de overheid opgelegde verplichte betaling aan een overheid waar geen concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie tegenover staat of waarbij het gaat om een eigen bijdrage voor een voorziening

waarvan het gebruik verplicht is²⁹. Een collectieve last kenmerkt zich dus door drie elementen. Er moet ten eerste sprake zijn van een verplichte betaling. Ten tweede moet er sprake zijn van een betaling aan de overheid. Ten derde moet er sprake zijn van een betaling waar tegenover geen concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie staat. Van een collectieve last is sprake als aan al deze drie elementen tegelijkertijd voldaan is. De belastingen op inkomen en productie evenals de sociale premies dienen te worden gerekend tot de collectieve lasten. Ingeval van bestemmingsheffingen zoals de geluidsheffing Schiphol is over het algemeen ook sprake van een collectieve last. Aan de criteria 'verplichte betaling' en 'betaling aan de overheid' zal bij bestemmingsheffingen wel voldaan worden. Het doorslaggevende criterium daar is of er wel of niet sprake is van een concrete, individuele met de betaling samenhangende tegenprestatie.

Recente discussies over het onderwerp 'mobiliteitsheffingen' zijn voor de Studiegroep aanleiding geweest zich te verdiepen in de cases van tolheffing en mobiliteitsheffing (kilometerheffing). Onder meer in het rapport van het nationaal platform 'Anders betalen voor mobiliteit' ('Platform Nouwen') wordt aandacht gevraagd voor een andere beprijzing van mobiliteit. Hoe om te gaan met tolheffing en kilometerheffing bij scheiding van uitgaven en ontvangsten wordt hierna nader uitgewerkt.

Beprijzen mobiliteit: tolheffing

Bij tol is het de vraag of gegeven de scheiding van uitgaven en ontvangsten de opbrengsten aangemerkt mogen worden als bron van financiering voor uitgaven. De Studiegroep stelt vast dat de regel is dat als tolopbrengsten het karakter hebben van een collectieve last, deze niet gebruikt kunnen worden ter financiering van uitgaven. Als het echter niet om een collectieve last gaat maar om een niet-belastingontvangst dan kunnen de investeringsuitgaven rechtstreeks gekoppeld worden aan tolopbrengsten. Cruciale factor daarbij is of er sprake is van tolheffing bij nieuwe of bestaande infrastructuur (tegenprestatie).

Of een tolontvangst relevant is voor het uitgavenkader hangt daarmee af van de specifieke vormgeving. Een eerste voorbeeld is het heffen van tol bij nieuwe infrastructuur. De automobilist krijgt in dit geval in ruil voor de betaling van tol een prestatie terug. Er is dus geen sprake van een collectieve last. De opbrengsten uit tolheffing zijn in deze casus relevant voor het uitgavenkader en kunnen gebruikt worden voor de financiering van de aanleg van de nieuwe weg.

Een tweede voorbeeld is het heffen van tol op al bestaande infrastructuur. In dit geval is er sprake van een collectieve last. Immers gisteren was het gebruik van de weg gratis en vandaag dient een heffing betaald te worden zonder dat er een nieuwe prestatie tegenover staat. Dergelijke tolopbrengsten kunnen niet aangewend worden voor de financiering van nieuwe infrastructuur.

²⁹ Negende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, blz. 63

Er is echter wel een praktisch probleem met deze regel als er sluiproutes ontstaan over bestaande infrastructuur om de tolheffing bij nieuwe infrastructuur te vermijden. Dit probleem is vooral actueel bij projecten in stedelijke gebieden waarbij nieuwe en bestaande infrastructuur als netwerk fungeren. Daarom beveelt de Studiegroep aan tolheffing op bestaande infrastructuur niet als collectieve last te beschouwen als de ontvangsten worden gebruikt voor nieuw onderhoud van en / of verbetering van de desbetreffende al bestaande infrastructuur, en / of voor nieuwe infrastructuur in de directe omgeving.

Beprijzing mobiliteit: kilometerheffing

De Studiegroep Begrotingsruimte heeft in het elfde rapport³⁰ geconcludeerd dat kilometerheffingen analytisch gezien nauwelijks afwijken van brandstofaccijnzen, al biedt het wel meer mogelijkheden voor variabilisatie naar tijd en plaats. Van een aan de betaling gekoppelde individuele prestatie lijkt echter geen sprake en de heffing is voor automobilisten de facto verplicht en daarom merkte de Studiegroep mobiliteitsheffingen aan als collectieve lasten. In verband met scheiding uitgaven en ontvangsten kunnen bestemmingsheffingen als de kilometerheffing daarom niet rechtstreeks aangewend worden voor de financiering van uitgaven.

Binnen de systematiek van de uitgavenkaders zijn er echter wel beperkte mogelijkheden om uitgaven gefinancierd door heffingen met het karakter van een collectieve last onder het kader te brengen. Dit geldt vooral bij de vaststelling van de uitgavenkaders. De mutaties in de ontvangsten van de kilometerheffing (zowel positieve als negatieve) *gedurende de kabinetsperiode* blijven in elk geval buiten de uitgavensystematiek. Mutaties (zowel onder- als overschrijdingen) in de bijbehorende uitgaven *gedurende een kabinetsperiode* vallen wel onder de uitgavensystematiek.

De Studiegroep beveelt aan deze praktijk te handhaven.

Omzetting van autobelastingen in een kilometerheffing

Bij omzetting van autobelastingen (belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM) en motorrijtuigenbelasting (MRB)) in een kilometeropbrengst dienen twee fases onderscheiden te worden. In fase 1 vindt een (budget-) neutrale omzetting plaats van autobelastingen als de BPM en MRB in een kilometer heffing. Fase 2 is de daaropvolgende dynamische fase. In deze fase kan de opbrengst van de kilometerheffing fluctueren ten opzichte van de startraming, bijvoorbeeld door een grotere groei dan verwacht van het wagenpark.

De neutrale fase 1 omvat twee stappen. De eerste stap omvat de budgetneutrale omzetting in de begroting van de huidige autobelastingen (BPM en MRB) in een kilometerheffing (uitgangspunt is dat de opbrengst van de kilometerheffing bij de start precies gelijk is aan de opbrengst van de BPM en MRB). De ontvangsten uit belastingen op auto's blijven gelijk. Er is dus geen effect op het EMU-saldo en op de ruimte voor uitgaven van het infrastructuurfonds (er ontstaat geen ruimte

³⁰ Elfde rapport Studiegroep Begrotingsruimte, blz. 81

onder het kader). De tweede (neutrale) stap omvat de vervanging van de huidige financiering uit de algemene middelen van de uitgaven van het infrastructuurfonds door de opbrengsten van de autobelasting. Er is bij deze tweede stap geen effect op het EMU-saldo en op de ruimte voor uitgaven van het infrastructuurfonds.

Opgemerkt zij dat er met name bij de omzetting van de BPM naar kilometerheffing sprake kan zijn van overgangsproblematiek. Het kan als onrechtvaardig ervaren worden dat bezitters van een auto waarover in het verleden BPM geheven is, evenveel kilometerheffing moeten betalen als bezitters van een auto waarover geen BPM is betaald. Om burgers een vergelijkbare last te bezorgen is het niet ondenkbaar dat tot overgangsregelingen besloten zal worden. De precieze budgettaire verwerking ervan zal tegen die tijd en uiteraard conform de geldende begrotingsregels bezien moeten worden.

Na de neutrale omzettingfase komt de dynamische fase. In de dynamische fase kan de opbrengst van de kilometerheffing fluctueren ten opzichte van de startramingen, bijvoorbeeld door een grotere groei van het wagenpark dan verwacht of doordat er minder gereden wordt dan verwacht. De vraag is nu hoe deze fluctuaties doorwerken bij een scheiding van uitgaven en ontvangsten.

Er zijn in de dynamische fase twee alternatieven denkbaar. De alternatieven verschillen in de wijze waarop mutaties in de opbrengsten van de kilometerheffing doorwerken op de beschikbare ruimte in het infrastructuurfonds. In beide gevallen wordt er van uitgegaan dat de 2,8% reële groei van de uitgaven van het infrastructuurfonds bij Regeerakkoord wordt gecontinueerd.

- In alternatief 1 stroomt, ingeval de groei van de kilometerheffing meevalt, er een hogere bijdrage in het infrastructuurfonds. De extra uitgaven dienen ingepast te worden in het kader. Ingeval kilometerheffingen tegenvallen, stroomt er minder geld in het infrastructuurfonds en is er minder ruimte beschikbaar voor uitgaven uit het fonds. De vrijval onder het kader is “voor de Ministerraad”.
- In alternatief 2 geschiedt de financiering van de uitgaven van het infrastructuurfonds deels uit algemene middelen en deels uit kilometerheffing. Mutaties in de kilometerheffing worden gecompenseerd via aanpassingen van de financiering uit de algemene middelen (i.c. de bijdrage van het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan het infrastructuurfonds). Er is als het ware sprake van communicerende vaten. Er zijn dan per saldo geen effecten voor het uitgavenkader. Een bijzonder geval kan zich in alternatief 2 voordoen ingeval de groei van de kilometerheffing uitkomt boven de rijksbijdrage. Er is dan als het ware sprake van een negatieve rijksbijdrage. Het ligt vanwege de scheiding van uitgaven en ontvangsten in de rede om de negatieve rijksbijdrage aan te wenden voor het verlagen van de tarieven van de kilometerheffing en / of de negatieve rijksbijdrage ten gunste van de overheidsschuld te laten komen.

De Studiegroep stelt vast dat beide alternatieven van de dynamische fase bruikbaar zijn ingeval van invoering van een kilometerheffing.

ANNEX 3: Verduidelijking MLO en keuze van budgettaire indicator inkomstenkant

1. Achtergrond

Sinds 1995 wordt het MLO-begrip (Micro Lasten Ontwikkeling) gebruikt om de lastenontwikkeling van burgers en bedrijven te meten. In deze kabinetsperiode hanteerde het kabinet een andere definitie van MLO dan het CPB. De studiegroep vindt dit vanuit het oogpunt van transparantie niet wenselijk. Paragraaf 2 bevat daarom een gezamenlijke definitie van MLO.

De huidige begrotingssystematiek gaat uit van het laten werken van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant. De studiegroep adviseert om deze praktijk te continueren. Dit betekent dat ook dit kabinet een keuze dient te maken voor een indicator waarmee de effecten van beleidsmaatregelen aan de inkomstenkant kunnen worden onderscheiden van overige ontwikkelingen van de ontvangsten. In paragraaf 3 worden hiervoor twee alternatieven uitgewerkt.

2. Verduidelijking MLO-begrip

De Studiegroep adviseert om als definitie van MLO te hanteren: “**iedere maatregel op het gebied van de collectieve lasten voorzover hierdoor materieel de economische keuze tussen consumptie en sparen en vrije tijd en arbeid of investeren verandert. De MLO is een macro-maatstaf van de ex-ante effecten van genoemde maatregelen**”.

Voor de boeking gelden de volgende uitgangspunten

- Het moet om een maatregel gaan. Wijzigingen in de werking van bestaande wetgeving zoals gerechtelijke uitspraken of fraudebestrijding worden niet meegenomen in de lastenindicator .
- Het moet om collectieve lasten gaan. Koopkrachtrelevante uitgaven worden in beginsel niet meegenomen in de lastenindicator tenzij sprake is van een financieringsverschuiving.
- Het moet gaan om materiële effecten. Dit betekent dat gecorrigeerd wordt voor financieringsverschuivingen tussen collectieve en particuliere lasten (consequent bij zowel een toename als een afname van de particuliere betalingen) en dat gecorrigeerd wordt voor intertemporele effecten. Daarnaast wordt gecorrigeerd voor intertemporele effecten en betalingen aan een niet-overheid die wel volledig door de overheid worden opgelegd.
- Als uitgangspunt geldt dat de elementen materieel effect en collectieve last even belangrijk zijn. Dit betekent dat bij een financieringsverschuiving tussen een collectieve last en een collectieve uitgave de MLO ook gecorrigeerd wordt voor het materiële effect in het jaar van verschuiven.

3. Vormgeving budgettaire beleid aan de inkomstenkant

3.1. Automatische stabilisatie aan de inkomstenkant

De Studiegroep adviseert om het huidige beleid van volledige automatische stabilisatie aan de inkomstenkant voort te zetten. Dit betekent dat na het afsluiten van het regeerakkoord het kabinet in beginsel geen aanvullend beleid voert in reactie op conjuncturele ontwikkelingen. Het actief proberen te sturen van de conjunctuur is in de praktijk namelijk nauwelijks effectief vorm te geven vanwege informatie- en timingsproblemen. Juist door gedurende de kabinetsperiode per saldo niet in te grijpen, zorgt de begrotingssystematiek voor een demping van de conjunctuurgolven. In laagconjunctuur nemen de ontvangsten af en wordt toegestaan dat het EMU-saldo verslechtert. In hoogconjunctuur leiden de extra ontvangsten tot saldoverbetering.

Het kabinet kan er uiteraard wel voor kiezen om (structurele) beleidsmaatregelen aan de inkomstenkant te nemen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het geven van lastenverlichting. Om de effecten van beleid te onderscheiden van endogene ontwikkelingen van de inkomsten, is een indicator nodig die de effecten van overheidsmaatregelen meet. Deze indicator wordt vervolgens vergeleken met een kader dat gebaseerd is op de afspraken in het regeerakkoord. Indien deze aan elkaar gelijk zijn, dan geldt dat per saldo geen aanvullend beleid is gevoerd en dat de mutatie van de ontvangsten volledig wordt bepaald door ontwikkelingen in de economie.

De gewenste vormgeving van de bovengenoemde indicator hangt af van het doel van de indicator.

Als het doel van de indicator primair het beheersen van de structurele ontwikkeling van de overheidsfinanciën dan dient gekozen te worden voor een indicator die goed aansluit bij de definitie van het EMU tekort. Als het echter vooral de bedoeling is om duidelijke afspraken te maken over de lastenontwikkeling van burgers en bedrijven dan kan beter gekozen worden voor een indicator die goed aansluit bij de beleving van burgers en bedrijven van deze lastenontwikkeling. De studiegroep spreekt hierover geen voorkeur uit. Het kabinet moet kiezen op welk aspect ze de nadruk wil leggen. Daaruit volgt dan een keuze voor een indicator als sturingsvariabele voor het begrotingsbeleid.

3.2 Twee alternatieve indicatoren voor het begrotingsbeleid

3.2.1. Inkomstenindicator: aansluiten bij definitie van EMU-tekort

Deze inkomstenindicator stelt de budgettaire effecten van het begrotingsbeleid en het realiseren van de saldo-doelstelling aan het eind van de kabinetsperiode centraal. De inkomstenindicator laat bovendien het EMU-saldo zo maximaal mogelijk automatisch meebewegen met de conjunctuur.

Bij het trendmatige begrotingsbeleid worden in het regeerakkoord afspraken gemaakt over de doelstelling van het structurele saldo aan het einde van de kabinetsperiode en een ontwikkeling van de inkomsten en de uitgaven die hiermee consistent is. De uitgavenkaders zorgen ervoor dat de uitgaven niet uitkomen boven de afspraken uit het regeerakkoord. De inkomstenindicator zorgt ervoor dat aan de inkomstenkant zich geen afwijkingen voordoen. De ontvangsten mogen wel meebewegen met de conjunctuur. Indien de ontvangsten zich echter symmetrisch rond een bepaald basispad bewegen, dan zal over de cyclus heen het EMU-saldo zich ontwikkelen conform het regeerakkoord.

De inkomstenindicator wordt als volgt gedefinieerd: **“elke formele (a.g.v. een nieuwe maatregel) of materiële (a.g.v. substantiële verandering in de uitwerking van bestaand beleid) wijziging van het overheidsbeleid die effect heeft op de voor het EMU-saldo relevante collectieve lasten”**.

Dit betekent dat alleen maatregelen die van invloed zijn op de ontwikkeling van de EMU-relevante collectieve lasten worden meegenomen in de meting van de inkomstenindicator. Wijzigingen in particuliere betalingen worden niet meegenomen, omdat het geen collectieve lasten zijn. Voor de boeking van de inkomstenindicator wordt aangesloten bij de meting van de collectieve ontvangsten in de Nationale Rekeningen (tabellen D0.1 en D0.5)³¹. Door aan te sluiten bij de definitie van het CBS geldt dat vanuit het beleid geen afwijkingen in het EMU-saldo kunnen ontstaan.

In aanvulling op bovenstaande definitie gelden nog enkele punten om een goede budgettaire beheersing te kunnen realiseren.

- Voor een EMU-saldo neutrale verwerking van financieringsverschuivingen dient aan de uitgavenkant een symmetrische boekingswijze te worden gehanteerd. Dit betekent dat i) bij een financieringsverschuiving tussen privaat en publiek die het gevolg is van een systeemwijziging³² zowel de particuliere uitgaven als de particuliere lasten niet worden meegenomen aan de lastenkant en uitgavenkant en ii) dat zowel het uitgavenkader als het inkomstenkader wordt gecorrigeerd.
- Een stijging van de zorgpremie betekent een toename van de inkomstenindicator. Een deel van de compensatie vindt nu automatisch plaats via de zorgtoeslag. Formeel is dit een uitgave. Vanwege de nauwe samenhang met de zorgpremie die ook als collectieve last wordt geboekt, adviseert de Studiegroep echter om de zorgtoeslag ook mee te nemen in de inkomstenindicator (en dus buiten het uitgavenkader te plaatsen). Dit voorkomt dat de stijging van de zorgpremie gecompenseerd moet worden met een lastenverlichting elders, terwijl

³¹ FES-ontvangsten blijven buiten beschouwing.

³² Onder een systeemwijziging wordt verstaan een wijziging in de financieringssysteematiek die boekhoudkundig van aard is en waarbij de wettelijk opgelegde rechten en plichten ongewijzigd blijven (bijvoorbeeld het verlengen van het tweede ziektejaar). Onder boekhoudkundige mutaties wordt dus niet verstaan beleidswijzigingen die tot een mutatie in wettelijk opgelegde rechten of plichten leiden zoals een pakketwijziging in de zorg of een mutatie van de no-claim.

tegelijkertijd de toename van de zorgtoeslag leidt tot een overschrijding van het uitgavenkader waarvoor moet worden omgebogen.

- Substantiële mutaties in de collectieve ontvangsten die niet het gevolg zijn van een nieuwe maatregel, maar veroorzaakt worden door een ruimere werking van bestaand beleid, zoals een gerechtelijke uitspraak, worden wel meegenomen in de inkomstenindicator.
- Conform de begrotingsregels in bijlage 9 van MN 2004 dient het mogelijk te blijven om voor mutaties gedurende de kabinetsperiode die evident boekhoudkundig van aard zijn een statistische correctie toe te passen op het inkomstenkader. De achtergrond is veelal een wijziging in de financiële vormgeving van beleid ten opzichte van de situatie zoals oorspronkelijk in het regeerakkoord is afgesproken, zoals een overheveling van een maatregel aan de inkomstenkant naar de uitgavenkant (of andersom). In de begrotingsregels geldt momenteel dat alleen sprake kan zijn van een evident boekhoudkundige mutatie wanneer het voorzieningenniveau en de doelgroep gelijk blijven. De Studiegroep adviseert om deze voorwaarde ook van toepassing te laten zijn in gevallen waarbij het voorzieningenniveau en de doelgroep nagenoeg hetzelfde blijven. In alle gevallen geldt echter wel dat de correctie neutraal moet zijn voor het EMU-saldo.
- Maatregelen waarbij sprake is van de omkeerregel kunnen ertoe leiden dat zich gedurende de kabinetsperiode een budgettaire opbrengst voordoet, waar in de toekomst een budgettaire derving tegenover staat (of andersom). Dit wordt aangeduid als intertemporele effecten. De inkomstenindicator meet alleen de mutatie van de collectieve ontvangsten gedurende de kabinetsperiode. Het zou budgettair echter niet verantwoord zijn om geen rekening te houden met de budgettaire derving in de toekomst. Daarom wordt het inkomstenkader gecorrigeerd voor de intertemporele effecten. Op die manier blijft de meting van de inkomstenindicator aansluiten bij de ontwikkeling van de EMU-relevante ontvangsten, terwijl met het oog op de budgettaire houdbaarheid van de overheidsfinanciën wel rekening wordt gehouden met toekomstige budgettaire effecten.

3.2.2 Lastendrukindicator: aansluiten bij de lastenbeleving

Als het kabinet ervoor kiest om de budgettaire sturingsvariabele aan de inkomstenkant vooral te laten aansluiten bij de lastenontwikkeling zoals die door burgers en bedrijven worden ervaren dan kan worden aangesloten bij het MLO-begrip zoals gedefinieerd in paragraaf 2 aangevuld met de zorgtoeslag (MLO-plus).

Dit betekent de volgende definitie van de lastendrukindicator: “**iedere maatregel op het gebied van de collectieve lasten voorzover hierdoor materieel de economische keuze tussen consumptie en sparen en vrije tijd en arbeid of investeren verandert. De MLO is een macro-maatstaf van de ex-ante effecten van genoemde maatregelen**”.

Voor de boeking gelden de volgende uitgangspunten

- Het moet om een maatregel gaan. Wijzigingen in de werking van bestaande wetgeving zoals gerechtelijke uitspraken of fraudebestrijding worden niet meegenomen in de lastenindicator .
 - Het moet om collectieve lasten gaan. Koopkrachtrelevante uitgaven worden in beginsel niet meegenomen in de lastenindicator tenzij sprake is van een financieringsverschuiving.
 - De enige uitzondering op bovenstaande regel is de boeking van de zorgtoeslag.
 - Het moet gaan om materiële effecten. Dit betekent dat gecorrigeerd wordt voor financieringsverschuivingen tussen collectieve en particuliere lasten (consequent bij zowel een toename als een afname van de particuliere betalingen) en dat gecorrigeerd wordt voor intertemporele effecten. Daarnaast wordt gecorrigeerd voor intertemporele effecten en betalingen aan een niet-overheid die wel volledig door de overheid worden opgelegd.
 - Als uitgangspunt geldt dat de elementen materieel effect en collectieve last even belangrijk zijn. Dit betekent dat bij een financieringsverschuiving tussen een collectieve last en een collectieve uitgave de MLO ook gecorrigeerd wordt voor het materiële effect in het jaar van verschuiven.
-
- De zorgtoeslag is een uitgave en geen last. Strikt genomen hoort de zorgtoeslag dan ook niet thuis in een lastenindicator. In het MLO-begrip wordt de zorgtoeslag dan ook niet mee genomen. Een stijging van de zorgpremie betekent een toename van de lastendrukindicator. Een deel van deze stijging wordt automatisch gecompenseerd via de zorgtoeslag. Formeel is dit een uitgave. Vanwege de nauwe samenhang met de zorgpremie die ook als collectieve last wordt geboekt, adviseert de Studiegroep echter om de zorgtoeslag ook mee te nemen in de lastendrukindicator (en dus buiten het uitgavenkader te plaatsen). Dit voorkomt dat de stijging van de zorgpremie gecompenseerd moet worden met een lastenverlichting elders, terwijl tegelijkertijd de toename van de zorgtoeslag leidt tot een overschrijding van het uitgavenkader waarvoor moet worden omgebogen.

3.2.3. Overeenkomsten en verschillen tussen de lastendruk - en de inkomstenindicator

Voor zowel de lastendruk als de inkomstenindicator geldt:

- Het betreft een macro-maatstaf. Dit betekent dat geen rekening wordt gehouden met verdelingseffecten op microniveau, maar naar het effect voor de groep burgers of bedrijven als geheel (bijv. pakketverkleining).
- Het betreft een ex-ante maatstaf. Dit betekent dat gedragseffecten niet worden meegenomen, tenzij voldaan wordt aan de geldende uitzonderingsregel zoals gedefinieerd in MN 1993, par. 4.6.

De belangrijkste verschillen tussen de inkomstenindicator en de lastendrukindicator hebben betrekking op financieringsverschuivingen (waaronder pakketbeperking en eigen bijdragen) en door de overheid opgelegde betalingen aan een niet-overheid. Deze verschillen zijn overigens

vooral relevant na formatie, nadat de uitgavenkaders en het inkomstenkader zijn vastgesteld. Tijdens de formatie zijn namelijk nog geen kaders vastgesteld. Gegeven de ruimtesom is het nieuwe kabinet tijdens de formatie vrij om afspraken te maken over de gewenste verdeling tussen inkomsten, uitgaven en saldodoelstelling. Wel geldt daarbij dat maatregelen die niet in de lastendrukindicator tot uiting komen, maar wel gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën (zoals een pakketverkleining in de zorg), tot uiting moeten komen in de saldodoelstelling die nodig is om een houdbaar pad van de overheidsfinanciën uit te komen. Nadat het regeerakkoord is afgesloten, worden de kaders vastgesteld. Vanaf dat moment is het relevant of de lastendrukindicator of de inkomstenindicator als sturingsvariabele wordt gebruikt.

3.2.4 Tot slot

Afgelopen kabinetsperiode hebben het CPB en het kabinet op een aantal dossiers een verschillende boekingswijze van de MLO gehanteerd. Het feit dat verschillende getallen in omloop waren, leidde tot verwarring en intransparantie. In de komende kabinetsperiode moet dit worden voorkomen door voor het begrotingsbeleid één indicator te kiezen die aansluit bij één aspect van het overheidsbeleid.

De Studiegroep beveelt aan om te kiezen voor de inkomstenindicator als het volgende kabinet vooral sterk hecht aan zekerheid over de budgettaire uitkomsten van beleid. Het volgende kabinet kan kiezen voor de lastendrukindicator als het vooral zekerheid wil hebben over de gevolgen van beleid voor de lastenontwikkeling zoals burgers en bedrijven die ervaren. Los van de keuze van de budgettaire indicator blijft de MLO een nuttig zijlicht voor het kabinet.

Annex 4: belastinguitgaven

De Studiegroep heeft de ontwikkeling en beheersing van de belastinguitgaven nader verkend. De reden is dat veel belastinguitgaven een vergelijkbaar karakter hebben als uitgaven, maar niet vallen onder een vergelijkbaar beheersingskader. Hierdoor bestaat er een risico voor een zekere bias ten gunste van belastinguitgaven, omdat de meeste belastinguitgaven substituten zijn voor uitgaven en omdat er geen kader is voor de endogene ontwikkeling van belastinguitgaven. Daarnaast bevat de Miljoenennota alleen een jaarlijks overzicht van de belastinguitgaven in strikte zin, terwijl er ook een 'grijs gebied' bestaat tussen de primaire heffingsopbrengst en de belastinguitgaven. Dit grijze gebied heeft een substantieel budgettair belang. Tot slot hebben de budgettaire cijfers, ook in realisatiejaren, vaak onvermijdelijk het karakter van ramingen, zodat een voortdurende bewaking van de kwaliteit van de cijfers geboden is.

Een terugblik

In de Studiegroep is in het verleden meerdere malen gesproken over de normering van belastinguitgaven. In het tiende rapport werd ervoor gepleit om vanuit beheersingsoptiek de (nieuwe) belastinguitgaven te normeren door ze onder het uitgavenkader te brengen. Daarnaast pleitte de Studiegroep voor een periodiek overzicht van de belastinguitgaven ten behoeve van de transparantie van de collectieve sector in het algemeen en van specifieke fiscale maatregelen in het bijzonder.

Sinds het tiende studiegroeprapport zijn belangrijke stappen gezet om de transparantie te vergroten en zijn de eisen waaraan nieuwe belastinguitgaven moeten voldoen aangescherpt, waardoor de transparantie ten behoeve van het beleid is verbeterd en de beheersbaarheid van de belastinguitgaven is toegenomen.

De belastinguitgaven zijn in de periode tot 2001 zowel qua aantal als budgettaire omvang toegenomen. Deze trend heeft zich daarna niet meer voortgezet, mede als gevolg van beleid. Bij de invoering van IB 2001 is al een aantal belastinguitgaven afgeschaft. In de periode 2003-2006 is, mede door het afschaffen van deze belastinguitgaven, de totale omvang van de belastinguitgaven in strikte zin gedaald van 2,67% BBP naar 2,23% BBP: Een volledig overzicht van deze belastinguitgaven is sinds 2003 beschikbaar.

Tabel a4.1 Omvang belastinguitgaven volgens de Miljoenennota

	2003	2004	2005	2006
Belastinguitgaven in mln euro	12.728	11.545	11.225	11.402
Belastinguitgaven in %BBP	2,67%	2,36%	2,27%	2,23%

Vanaf de Miljoenennota 1999 wordt elk jaar in een bijlage een overzicht opgenomen van de

belastinguitgaven in strikte zinen het budgettaire beslag daarvan. In eerste instantie betrof het de belastinguitgaven in de loonbelasting, de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. Vanaf Miljoenennota 2003 worden ook de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen weergegeven.

In de Miljoenennota 2000 werd door het toenmalige kabinet de aanbeveling van de Studiegroep om de (nieuwe) belastinguitgaven onder het uitgavenkader te brengen niet overgenomen. Geconcludeerd werd dat het onder de ijklijn brengen van belastinguitgaven 'niet wezenlijk zou bijdragen aan een grotere beheersbaarheid van belastinguitgaven'.

Om wel een betere grip te krijgen op de belastinguitgaven is in de Miljoenennota 2001 een toetsingskader opgenomen. Dit toetsingskader kwam voor een belangrijk deel ook tegemoet aan de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer had gedaan in het rapport *Belastingen als beleidsinstrument* uit 1999, zoals de zorgvuldige en expliciete afweging van het gebruik van belastinguitgaven. In de Miljoenennota 2003 is het toetsingskader opgenomen in de begrotingsregels. De begrotingsregels schrijven voor dat dit toetsingskader dient te worden toegepast bij het indienen van de beleidsbrief of eventueel via de MR. Belangrijk nieuw onderdeel in het toetsingskader was dat de evaluatie van de belastinguitgave voldoende gewaarborgd moet zijn. In de Miljoenennota 2004 is het toetsingskader verder aangevuld met de bepaling dat nieuw in te voeren belastinguitgaven en intensiveringen van bestaande belastinguitgaven in beginsel moeten worden gebudgetteerd en dat voor de bestaande belastinguitgaven zal worden bezien in hoeverre (nadere) budgettering mogelijk is.

Alvorens een nieuwe belastinguitgave kan worden geïntroduceerd, dient volgens het toetsingskader eerst te worden aangetoond dat overheidsingrijpen gerechtvaardigd is en dat de introductie van een belastinguitgave daarbij het meest efficiënte, dan wel het meest effectieve instrument is. Hiertoe stelt het toetsingskader een aantal vragen over nut en noodzaak van een belastinguitgave. Verder moeten de doelmatigheid en effectiviteit door middel van een evaluatie na verloop van tijd worden bepaald.

Met ingang van de Miljoenennota 2004 wordt jaarlijks verslag gedaan van gerealiseerde evaluaties en de planning voor het komende begrotingsjaar. De belastinguitgaven worden volgens de RPE-voorschriften in de regel tenminste eens in de vijf jaar geëvalueerd volgens de VBTB-richtlijnen. Dat wil zeggen dat de evaluaties zich primair richten op de effectiviteit en de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Op deze wijze zullen alle belastinguitgaven in een tijdspanne van vijf jaar de revue passeren.

Het huidige beleid

Samengevat is door het jaarlijkse overzicht van de belastinguitgaven in strikte zin de transparantie vergroot. De budgettaire beheersing is verbeterd doordat de budgettaire effecten van nieuwe

belastinguitgaven - samen met maatregelen in de primaire heffingsstructuur - ingekaderd worden via het lastenkader. Ook het toetsingskader en de evaluaties zorgen voor een disciplinerende werking voor de omvang van de belastinguitgaven. De begrotings regels staan toe dat een belastinguitgave omgezet kan worden in een subsidie (en andersom), waarvoor het uitgavenkader en het lastenkader worden gecorrigeerd. De voorwaarde voor deze boekhoudkundig statistische correctie is dat doelgroep en voorzieningenniveau gelijk blijven.

De Studiegroep ziet het huidige beleid als een sterke verbetering, maar ziet goede mogelijkheden om de effectiviteit van dit beleid te vergroten door het huidige beleid toe te passen op een breder terrein dan alleen op de belastinguitgaven in strikte zin.

Afbakening belastinguitgaven

Reeds in 1987 heeft de werkgroep Schoemaker een rapport uitgebracht over de definitie van belastinguitgaven. Die werkgroep heeft een belastinguitgave gedefinieerd als *“een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeit uit een voorziening in de wet voorzover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet”*

De primaire heffingsstructuur kwalificeert de werkgroep Schoemaker als ‘de meest neutrale verwijzing naar de eigenlijke fiscale doelstelling dat een belasting wordt geheven ter financiering van overheidsuitgaven, op een zodanige wijze dat de daaruit voortvloeiende lasten op evenwichtige wijze wordt verdeeld.’ Voor de inkomstenbelasting geldt de draagkracht als maatstaf voor de evenwichtige wijze van verdeling van de lasten.

Deze definitie laat ruimte voor discussie wat moet worden verstaan onder de primaire structuur. Het gevolg is, dat er naast belastinguitgaven in strikte zin een grijs gebied bestaat ten aanzien van de definitie van belastinguitgaven. Regelingen uit het grijze gebied zijn niet in het overzicht in de Miljoenennota opgenomen.

De Studiegroep is van mening dat het zicht op kosten van fiscale regelingen breder moet zijn dan alleen belastinguitgaven in strikte zin enerzijds vanwege het budgettaire belang en anderzijds vanwege een meer transparante afweging met de uitgaven.

Een belangrijk voorbeeld uit het ‘grijze gebied’ is de aftrekbaarheid van pensioenpremies, die samenhangt met de omkeerregeling. Indien wordt uitgegaan van de opvatting dat een pensioenvoorziening alleen toekomstig inkomen verschaft, is het een onderdeel van de primaire heffingsstructuur. Als men zich baseert op de opvatting dat een pensioenregeling het karakter heeft van een besparing uit inkomen, dan zou het op dezelfde wijze behandeld moeten worden als andere spaarregelingen. De regeling is dan een belastinguitgave, want het is bevoordeling ten opzichte van andere spaarvormen.

Heffingskortingen zoals de arbeidskorting, de kinderkortingen en de combinatiekorting kunnen ook tot het grijze gebied worden gerekend. Als kosten ter verwerving van inkomen hoort de arbeidskorting tot de primaire structuur. Afhankelijk van de vraag of de marge ten opzichte van de feitelijke kosten niet te royaal is vastgesteld kan echter sprake zijn van een belastinguitgave ter stimulering van het arbeidsaanbod. De kinderkortingen en de combinatiekorting behoren in de opvatting dat het verband houdt met de draagkracht tot de primaire heffingsstructuur. In de opvatting dat het een stimuleringsmaatregel is voor arbeidsparticipatie is het een belastinguitgave.

De aftrek van de hypotheekrente is ook een omvangrijke budgettaire post, die vooral de laatste jaren sterk is toegenomen. De eigen woning wordt in de inkomstenbelasting gezien als inkomensbron die draagkracht genereert en wordt als primair inkomen belast (forfaitair via het eigenwoningforfait). De belasting van de eigenwoning behoort daarmee tot de primaire heffingsstructuur. Dit betekent dat kosten ter verwerving van deze primaire inkomensbron ook aftrekbaar zijn en deze kosten geen belastinguitgaven zijn. Er bestaan echter ook alternatieve visies, die de hypotheekrenteaf trek beschouwen als een fiscale subsidie ter stimulering voor het eigen woningbezit. In dat geval zou de hypotheekrenteaf trek ook tot het grijze gebied behoren.

Tabel a4.2 Budgettaire derving pensioenpremies, hypotheekrenteaf trek, arbeidskorting, kinderkorting en combinatiekortingen

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Mld euro						
Pensioenpremie werknemers in loonsom bedrijven	2,0	2,1	2,7	3,1	3,2	3,0	3,2
Saldo hypotheekrente en EWF	5,6	6,3	7,6	7,9	8,3	8,6	8,7
Arbidskorting	5,7	5,9	6,8	7,2	7,6	8,1	8,4
Kinderkortingen	0,2	0,4	0,5	0,6	0,8	1,0	1,0
Combinatiekortingen	0,3	0,5	0,5	0,8	1,0	1,0	1,1

bron: oorspronkelijke cijfers afkomstig van CPB en voorts gebaseerd op technische veronderstelling van een gemiddeld marginaal tarief van 40% . De reeksen kunnen afwijken van cijferreeks van Financiën. Bij de pensioenpremies is alleen de budgettaire derving in Box 1 in beeld gebracht door de aftrek van de premies.

Aanbevelingen van de Studiegroep

De Studiegroep adviseert om het in beeld brengen van de budgettaire lasten en het toepassen van het toetsingskader niet alleen toe te passen op de belastinguitgaven in strikte zin, maar dit uit te breiden tot meer regelingen. De Studiegroep realiseert zich dat het een afgebakende lijst zal moeten zijn, omdat het praktisch gezien niet mogelijk is om de budgettaire effecten van elk afzonderlijk artikel van het gehele fiscale stelsel in kaart te brengen. Concreet wordt voorgesteld om het monitoren van de budgettaire lasten en het toepassen van het toetsingskader uit te breiden tot het eigenwoningforfait en de hypotheekrenteaf trek, de pensioenuitkeringen en pensioenpremies en de heffingskortingen, die ook als een subsidie beschouwd kunnen worden

(arbeidskorting, kinderkorting, combinatiekorting).

De totale jaarlijkse kosten van deze fiscale regelingen vallen daarmee niet onder een genormeerd kader, maar de budgettaire verantwoording en ontwikkeling worden duidelijker in kaart gebracht. Door dit in de Miljoenennota te verantwoorden kunnen de effecten op de inkomensverdeling en de macro-economische functie transparant gemaakt worden. Het maakt het tevens mogelijk om een meer integrale afweging te maken met andere uitgaven.

Het monitoren van belastinguitgaven is niet één op één vergelijkbaar met het monitoren van 'normale' begrotingsuitgaven. De belastinguitgaven geven een goed inzicht in het budgettaire beslag en ontwikkeling op basis van de beschikbare gegevens. Cijfers over de omvang zijn echter minder nauwkeurig en met een grotere onzekerheid omgeven dan bij normale uitgaven, omdat veelal geen duidelijke, goed meetbare kasstromen beschikbaar zijn. Het gaat vaak om ramingen op basis van indicatoren. Anders dan bij uitgaven zijn, ook na afloop, lang niet altijd realisaties beschikbaar over wat feitelijk is uitbetaald. Dit geldt vooral voor de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. De Studiegroep beveelt aan om de betrouwbaarheid van de raming waar mogelijk te verbeteren, zodat de onzekerheid ten aanzien van het budgettaire beslag tot een minimum wordt beperkt.

Annex 5: positie sociale fondsen

Aanleiding

Tot en met 1999 werd bij de vaststelling van de premies van de sociale fondsen uitgegaan van jaarlijks lastendeckende premies. In 2000 is overgestapt naar een beleid waarbij de premies in beginsel constant blijven. De ontwikkeling van de fondsen WAO en WW gedurende deze kabinetsperiode ziet er als volgt uit.

Tabel a5.1 Overzicht saldi sociale fondsen

	2003	2004	2005	2006	2007
mld euro					
Vermogenssaldo WAO	4¼	4	4	3¼	3
Vermogenssaldo AWF/UFO	4½	4¼	4	4	4¾

Bron: CEP 2006, blz. 139, exclusief besluitvorming MN 2007

Volgens de ramingen van het CPB behorend bij de ruimtesom, zullen deze vermogensoverschotten van de AO- en de WW-fondsen naar verwachting in 2011 ruim verdubbeld zijn.

Lastendeckende premies

De overheidsuitgaven worden grotendeels gefinancierd uit de algemene middelen. Voor bepaalde voorzieningen is er echter voor gekozen om dit via een aparte premieheffing vorm te geven. In dat geval is het ook logisch om de premies zoveel mogelijk op lastendeckend niveau vast te stellen.

Lastendeckende premies hebben als voordeel dat de (verwachte) uitkeringslasten van een bepaalde voorziening worden neergelegd bij de groep die er ook van geniet³³. Dit versterkt de verzekeringsgedachte. Bovendien wordt de ontwikkeling van de kosten beter zichtbaar, omdat deze leiden tot hogere premies. Hierdoor worden prikkels gecreëerd om de kosten te beheersen. Omgekeerd geldt dat structurele hervormingen in de werknemersverzekeringen die leiden tot lagere uitkeringslasten ook tot uiting komen in lagere premietarieven.

Daarnaast geldt dat met een premiestelling op lastendeckend niveau wordt voorkomen dat in de sociale fondsen structurele overschotten of tekorten ontstaan. Deze zijn ook niet wenselijk. Voor de begroting vormt de verdeling tussen belasting en premies weliswaar geen probleem, maar in de praktijk kan ten onrechte de indruk ontstaan dat de overschotten van de sociale fondsen onbenutte middelen zijn die besteed kunnen worden zonder dat het EMU-saldo verslechtert, terwijl vermogenstekorten ten onrechte extra budgettaire problemen zouden kunnen suggereren. De inkomenssaldi van sociale fondsen tellen echter volledig mee in het EMU-saldo en de vermogenssaldi worden meegenomen bij de berekening van de totale EMU-schuld. Indien

³³ De premies worden echter wel aangevuld met jaarlijkse rijksbijdragen uit de algemene middelen.

bijvoorbeeld de huidige vermogensoverschotten zouden worden afgebouwd door de premies te verlagen dan leidt dit dus wel degelijk tot een verslechtering van het EMU-saldo en hogere EMU-schuld.

Constance premies

Gegeven het streven naar lastendekkende premies, is het vanuit het oogpunt van stabiliteit te prefereren om dit over de conjunctuurcyclus heen te realiseren. Dit betekent dat geen rekening wordt gehouden met de jaarlijks conjuncturele schommelingen.

Lastendekkende premies over de cyclus heen passen beter in het huidige trendmatige begrotingsbeleid. Indien gestreefd zou worden naar een jaarlijks lastendekkende premie, dan zou bij het ontstaan van overschotten in de sociale fondsen als gevolg van hoogconjunctuur een premiedaling moeten plaatsvinden en bij laagconjunctuur een premiestijging. Dit zou op zichzelf tot een procyclische werking van de premiestelling leiden.

Het huidige trendmatige begrotingsbeleid gaat echter uit van een scheiding tussen inkomsten en uitgaven met daarbij automatische stabilisatie aan de inkomstenkant. Bij het regeerakkoord wordt een bepaalde lastenontwikkeling afgesproken, die wordt vastgelegd in een kader. Mutaties in de ontvangsten als gevolg van de economische ontwikkeling leiden vervolgens in beginsel niet tot een aanpassing van de tarieven of premies, maar komen volledig tot uiting in het EMU-saldo. Bij het handhaven van het kader zou daarom tegenover een premiemutatie weer een tegenovergestelde fiscale maatregel moeten worden genomen. Dit leidt tot wijzigingen in het koopkrachtbeeld en de lastenverdeling, terwijl budgettair gezien er niets verandert, omdat de sociale fondsen namelijk onderdeel uitmaken van het EMU-saldo en de EMU-schuld.

Daarnaast leidt het streven naar jaarlijks lastendekkende premies tot praktische bezwaren die voortvloeien uit ramingonzekerheden waardoor de premies achteraf gecorrigeerd zullen moeten worden. Deze correcties kunnen fors oplopen en zijn onwenselijk, mede vanwege de schokeffecten van een dergelijke benadering op het lastenbeeld en koopkrachtbeeld.

Ook vanuit economisch oogpunt is het aantrekkelijker om fluctuaties in belastingtarieven en premies zo veel mogelijk te beperken opdat de welvaartsverliezen die verbonden zijn aan tariefswijzigingen worden vermeden.

Werking lastendekkende premies in praktijk

Het uitgangspunt bij de sociale fondsen zou dan ook moeten zijn om zoveel mogelijk te streven naar constante premies die zich over de cyclus heen op een lastendekkend niveau bevinden. Dit was ook het advies van de vorige Studiegroep Begrotingsruimte. Dit advies is later verder uitgewerkt in het rapport van de werkgroep "Belasting- en premiestructuur" (mei 2002).

Probleem hierbij is dat het moeilijk is om de conjunctuurcyclus te bepalen. Dit kan worden ondervangen door bij regeerakkoord de premies vast te stellen en deze in beginsel gedurende de kabinetsperiode constant te houden. Ook in dat geval geldt echter dat in de jaarlijkse besluitvorming andere overwegingen, waaronder het EMU-saldo, koopkrachtbeeld en lastenbeeld een rol kunnen spelen bij de premiestelling.

Een lastendekkende premie en het afbouwen van vermogenoverschotten, zou bij het huidige uitgavenniveau bijvoorbeeld betekenen dat de premies moeten worden verlaagd. Zonder dekkingsmaatregelen in de fiscaliteit leidt dit tot een verslechtering van het EMU-saldo, waar ruimte voor moet worden gevonden in het totale budgettaire beeld.

Daarnaast geldt dat bij mutaties van de sociale premies en belastingtarieven zich verschuivingen in het koopkrachtbeeld voordoen die niet altijd passen in het totale koopkrachtbeleid. De grondslag van de premieheffing is niet gelijk aan de grondslag van de belastingheffing. Zelfstandigen en (vroeg)gepensioneerden betalen bijvoorbeeld geen WW-premie. Daarnaast kent de WW-heffing een franchise. Een daling van de werknemerspremie in de WW in combinatie met een verhoging van de belastingtarieven leidt hierdoor tot een verslechtering van de koopkracht aan de onderkant en een verbetering aan de bovenkant³⁴. Evenzo geldt dat bij een mutatie van de werkgeverspremies in de WW zich een verschuiving in arbeidskosten tussen hoogbetaald en laagbetaald personeel zal voordoen.

Tot slot geldt dat de premiestelling ook van invloed is op de lastenontwikkeling en de verdeling tussen burgers en bedrijven. Een daling (stijging) van de werkgeverspremies in de WIA of de WW kan weliswaar voortkomen uit het streven naar lastendekkende premies, maar betekent wel een lastenverlichting (lastenverzwaring) voor bedrijven, die bezien zal moeten worden in het totale beeld van lastenontwikkeling. Daarbij geldt dat voor werkgevers, buiten de werkgeverspremies om, er ook relatief weinig geschikte dekkingsmogelijkheden zijn.

Opgebouwde vermogenoverschotten

De premiestelling in de afgelopen jaren is afhankelijk geweest van overwegingen bij de totale budgettaire besluitvorming met betrekking tot het EMU-saldo, koopkrachtbeeld en lastenontwikkeling. Het ontstaan van vermogenoverschotten kan hier niet los van worden gezien. De huidige vermogenoverschotten zijn mede ontstaan door beleidskeuzes uit het verleden, waarbij geen onderscheid is gemaakt tussen het Rijk en sociale fondsen. Voor de afgelopen kabinetsperiode zijn zowel voorbeelden te geven waarbij een verhoging van de premies is ingezet voor lastenverlichting in de fiscaliteit als omgekeerd. Voor al deze maatregelen geldt dat bij de besluitvorming in belangrijke mate is gekeken naar het effect op het EMU-saldo, koopkracht en lastenontwikkeling, terwijl tegelijkertijd een verschuiving is opgetreden tussen de inkomsten van

³⁴ Dit probleem wordt bovendien versterkt doordat de fiscaliteit bij sommige groepen als koopkrachtinstrument is uitgewerkt, omdat deze groep geen belasting betaalt.

de fondsen en het saldo van het Rijk. Weliswaar wordt daarbij zoveel mogelijk rekening gehouden met de vermogenspositie van een bepaald sociaal fonds, maar dit is in de praktijk niet altijd van doorslaggevend belang geweest.

Uit het feit dat de fiscaliteit en sociale fondsen de afgelopen jaren onderling uitwisselbaar waren, volgt dat het niet direct logisch is om de overschotten van sociale fondsen terug te laten vloeien naar werknemers en werkgevers. Dit zou geen recht doen aan besluitvorming uit het verleden. Stel dat een lastenverlichting in de fiscaliteit (verlaging belastingtarieven of VPB) is gedekt door een verhoging van de premies. Indien vermogensoverschotten zouden worden teruggegeven, dan wordt achteraf bezien de budgettaire dekking teniet gedaan. Ook in de vorige Studiegroep is geconstateerd dat overschotten niet direct aanleiding zijn voor lastenverlichting. Omgekeerd geldt dit overigens ook. Het ZFW-fonds heeft jarenlang een negatief inkomenssaldo gekend. Bij beëindiging van het oude stelsel bedroeg het vermogenstekort ruim 3 miljard. Dit is overgeheveld naar het Rijk zonder dat het effect had op EMU-saldo of EMU-schuld.

Slotsom

Voor de WW en de WIA geldt dat op basis van de ramingen die horen bij de ruimtesom dat de premies voor de werknemersverzekeringen zich nog iets boven het lastendekkende niveau bevinden.

De Studiegroep adviseert om in de volgende kabinetsperiode te proberen een stap richting lastendekkende premies te zetten. Hierdoor zouden de bestaande vermogensoverschotten niet verder oplopen. Tijdens de kabinetsperiode zou de inzet moeten zijn om de premie zoveel mogelijk constant te houden. De Studiegroep wijst daarbij wel op een aantal andere aspecten die in de praktijk mogelijk ook een rol kunnen spelen.

Vermogensoverschotten op zich geven geen aanleiding tot lastenverlichting. Wel zou getracht kunnen worden om in de volgende kabinetsperiode de vermogensoverschotten af te bouwen. Dit zou gerealiseerd kunnen worden door binnen de beschikbare budgettaire ruimte de premies tijdelijk beneden lastendekkend niveau vast te stellen, zodat de overschotten geleidelijk worden afgebouwd. Daarnaast heeft de werkgroep Belasting- en premiestructuur gesuggereerd om bepaalde overheidsuitgaven die tot doel hebben de werkloosheid of de arbeidsongeschiktheid te verminderen ten laste te brengen van de sociale fondsen. De in het rapport genoemde lijst met overheidsuitgaven die hiervoor in aanmerking komen zijn inmiddels echter grotendeels komen te vervallen.

De mate waarin de stap naar lastendekkende premies en het daarnaast eventueel afbouwen van bestaande vermogensoverschotten gerealiseerd kan worden, zal afhankelijk zijn van de beschikbare budgettaire ruimte alsmede de beslissingen die tijdens de kabinetsformatie zullen worden genomen over de gewenste uitgavenontwikkeling, lastenontwikkeling en doelstelling van het structurele saldo aan het eind van de kabinetsperiode.

In de ZVW is reeds expliciet gekozen voor een systeem van lastendekkende premies³⁵. De Studiegroep adviseert dan ook om dit te handhaven.

Bij de volksverzekeringen speelt het probleem van lastendekkende premies niet. De premies AWBZ en ANW worden door vrijwel iedereen betaald. Bij de AOW is bewust gekozen voor gedeeltelijke financiering via een rijksbijdrage. Ook bij de ANW en AWBZ is sprake van rijksbijdragen, zodat de premies zich feitelijk onder lastendekkend niveau bevinden. Voor de ANW en de AWBZ kunnen eventuele ongewenste inkomens- en/of vermogenssaldi eenvoudig worden gecorrigeerd door een schuif tussen de premies en de belastingtarieven eerste en tweede schijf, omdat de grondslag nagenoeg identiek is. De Studiegroep adviseert daarom bij de volksverzekeringen geen beleidswijzigingen door te voeren om tot lastendekkende premies te komen.

³⁵ Daarbij geldt echter wel dat er een rijksbijdrage voor kinderen wordt gegeven alsmede een compensatie van de premies via de zorgtoeslag, die beiden uit de generale middelen moeten worden gefinancierd.

Annex 6: budgetflexibiliteit

De Studiegroep is gevraagd in te gaan op de mate van budgetflexibiliteit onder de huidige systematiek (in het licht van de structuur van de overheidsuitgaven). Macronormering betekent keuzes maken. Maar hoe wordt gekozen voor de meest efficiënte en effectieve maatregel of intensivering? Welke spanningen bestaan er tussen macronormering aan de ene kant en kwaliteit van overheidsuitgaven aan de andere kant? Kwaliteit van overheidsuitgaven wordt hierbij gedefinieerd als: "Allocatie van middelen en het efficiënt en effectief gebruik van deze middelen in relatie tot aangewezen strategische prioriteiten".³⁶ De volgende drie vragen liggen voor:

1. *Bestaat er een probleem met 'laaghangend fruit' en 'bestedingsdrang' en, zo ja, wat kan worden aanbevolen om de situatie te verbeteren?*
2. *Is het wenselijk om uitgaven uit te zonderen van het uitgavenkader?*
3. *Hoe kan de budgetflexibiliteit worden versterkt?*

1. Laaghangend fruit en bestedingsdrang

Onder budgettaire en politieke druk kan er worden gekozen voor ombuigingen die op korte termijn geld opleveren, het zogenaamde laaghangende fruit. Het gaat dan vooral om incidentele maatregelen. Daarnaast zijn efficiëncymaatregelen een voorbeeld van laaghangend fruit. Het oogsten van laaghangend fruit levert niet altijd een bijdrage aan de kwaliteit van de overheidsfinanciën.

Analyse van de ombuigingspakketten van de kabinetten Paars-II en Balkenende-I en II laat echter zien dat er slechts in beperkte mate gebruik is gemaakt van incidentele maatregelen. In de regeerakkoorden zijn geen incidentele maatregelen aangetroffen. Gedurende de kabinetsperiode (jaar 2, 3 en 4) is het gebruik van incidentele maatregelen zeer beperkt geweest (circa 0,1 à 0,2 miljard euro per jaar). Incidentele maatregelen waren dus de afgelopen jaren geen noemenswaardig probleem in het Nederlandse begrotingsbeleid.

Er is in alle drie kabinetten wel veelvuldig gebruik gemaakt van het instrument van taakstelling onder de noemer van doelmatigheid/efficiency (Paars II: 0,9 mld euro gelijk aan 14% van de ombuigingen, Balkenende I: 1,3 mld euro gelijk aan 20% van de ombuigingen, Balkenende II: 1,6 mld euro gelijk aan 8% van de ombuigingen). Deze taakstellingen lijken een effectief middel te zijn geweest om geld vrij te spelen op de rijksbegroting. De effectiviteit lijkt daarbij het grootst als aan het begin van de kabinetsperiode één (grote) efficiëncytaakstelling wordt afgesproken in plaats van een opeenstapeling van vele kleintjes. Dit stimuleert immers prioriteitsstelling in plaats van de kaasschaaf-methode.

De Studiegroep wijst er op dat het afromen van efficiencywinsten een zekere logica kent. Onder

³⁶ Definitie conform Public Finance Report 2004.

normale omstandigheden mag worden verwacht dat de collectieve sector - net als de marktsector - in de loop van de tijd efficiënter gaat werken. Dit betekent dat zonder ingrijpen (onderdelen van) de collectieve sector meer output gaat leveren, zonder dat hierover vooraf politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Het afromen van de opgetreden efficiencywinst stelt de politiek dan in staat om opnieuw een afweging te maken om schaarse middelen opnieuw te alloceren. Probleem hierbij is uiteraard wel het bepalen van de productiviteitsstijgingen in (onderdelen van) de collectieve sector. In het buitenland (Duitsland, Zweden) wordt hiervoor gerefereerd aan de markt (in het bijzonder de zakelijke dienstverlening).

Daarnaast kan de politiek nog expliciete keuzen maken om bepaalde zaken minder of helemaal niet meer te doen. Dergelijke keuzen kunnen worden ingevuld in volumetermen (minder ambtenaren), maar ook in geld worden uitgedrukt (waarbij de organisatie zelf kan bepalen hoe de taakstelling in te vullen).

Naast de druk om laaghangend fruit te oogsten, kan het ook zijn dat door politieke druk en budgettaire ruimte gemakkelijk wordt gekozen voor ad hoc intensiveringen, zogenaamde bestedingsdrang. Dat slaat hier op intensiveringen voor zaken die vol in de publieke belangstelling staan, zonder dat er gestructureerd beleid aan ten grondslag ligt.

Het is moeilijk te bepalen wat de kwaliteit van de intensiveringen was. Analyse van de intensiveringspakketten van de kabinetten Paars-II en Balkenende-I en II laat in ieder geval wel zien dat de intensiveringen vooral waren gericht op de door de verschillende kabinetten al bij Regeerakkoord aangewezen prioritaire sectoren: veiligheid, zorg, onderwijs/jeugd en infrastructuur. De Studiegroep geeft wel in overweging grote intensiveringen (bijvoorbeeld in een regeerakkoord) tijdelijk centraal te reserveren en de middelen pas over te hevelen naar de betreffende begroting zodra er concrete bestedingsplannen zijn. Hiermee kan worden voorkomen dat er al te gemakkelijk bestedingsdruk ontstaat. Deze methodiek werd al succesvol gehanteerd tijdens de Paarse kabinetten. De uitgavendruk die bij het FES is ontstaan door grote uitgavenmeevallers is al apart behandeld in hoofdstuk 5.

2. Is het wenselijk om uitgaven uit te zonderen van het uitgavenkader?

De begrotingssystematiek moet zorgen voor voldoende budgettaire beheersbaarheid, maar hij moet ook een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de overheidsfinanciën. In de meeste gevallen gaat dit samen. Een solide budgettaire situatie zorgt ervoor dat de begroting op basis van een middellange-termijn planning kan worden gemaakt en dat een integrale afweging mogelijk is over de prioriteiten in de begroting. De vraag of het wenselijk is om uitgaven uit te zonderen van het uitgavenkader wordt hier beantwoord vanuit twee invalshoeken:

- a. De spanning tussen kwaliteit en beheersbaarheid
- b. De aansluiting tussen kader en EMU-saldo

a. Spanning tussen kwaliteit en beheersbaarheid

Het inkaderen van alle uitgaven en niet belastingontvangsten beperkt de mogelijkheden voor groei van de uitgaven die als prioritair worden gezien. Volgens sommigen gaat dat ten koste van de kwaliteit van de overheidsfinanciën. Daar staat echter tegenover dat budgettaire inkadering ook kan werken als een katalysator voor structurele hervormingen en een meer effectieve prioritering van overheidsbestedingen. Desondanks gaan met enige regelmaat stemmen op om bepaalde uitgavencategorieën buiten de geldende normering te houden.

Ook in discussie over de hernieuwing van het Stabiliteits- en Groeipact bepleitten politici om bepaalde uitgavencategorieën uit te zonderen van de gemeenschappelijke begrotingsregels. Dit is mede op aandrang van Nederland niet gebeurd. Wel is in het hernieuwde Stabiliteit- en Groeipact afgesproken dat uitgaven voor 'structural reforms' een tijdelijke afwijking van de middellange termijn doelstelling kunnen rechtvaardigen. Het gaat dan om structurele hervormingen die op langere termijn aantoonbare budgettaire voordelen opleveren. Een voorbeeld is een hervorming van het pensioenstelsel. Verder is afgesproken dat bij een kleine en tijdelijke overschrijding van de 3%-grens gekeken zal worden of er relevante factoren zijn die deze overschrijding zouden kunnen rechtvaardigen. Als relevante factoren kunnen 'Lissabon-uitgaven' en investeringen gelden, maar ook de mate van schuldreductie en de budgettaire inspanningen in eerdere jaren.

Dit kan aanleiding zijn om nog eens te bezien of structurele hervormingen en investeringen voor uitzondering van de kadersystematiek in aanmerking komen.

Met betrekking tot structurele hervormingen, kan worden opgemerkt dat het in veel gevallen gaat om maatregelen die geld opleveren. Hierbij is het uitgavenkader dus niet knellend maar kan juist een extra prikkel zijn om hervormingen door te voeren. In relatie tot structurele hervormingen is overigens ook de raming van de positieve effecten van deze maatregelen (de 'inverdieneffecten') van belang. Hoewel structurele hervormingen nuttig en noodzakelijk zijn voor de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën, bestaat het gevaar dat de (inverdien)effecten te positief worden ingeschat waardoor de toekomst er al te rooskleurig uitziet. Overigens worden de meeste structurele hervormingen al bij Regeerakkoord afgesproken en kunnen de (verwachte) gevolgen al onder het kader worden ingebouwd. Al met al ziet de Studiegroep geen reden voor deze groep van uitgaven een uitzondering te maken.

Met betrekking tot de investeringen merkt de Studiegroep op dat deze al worden beschermd in de begrotingssystematiek doordat zij worden gefinancierd vanuit fondsconstructies, zoals in hoofdstuk 5 uitvoeriger is besproken.

b. Aansluiting kader en EMU-saldo

Vanuit het oogpunt van *budgettaire beheersbaarheid* geldt dat in principe alle uitgaven ingekaderd

zouden moeten worden³⁷. In het vorige Studiegroeprapport is om die reden geadviseerd het EMU-saldo en het uitgavenkader zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Dit uitgangspunt is door het kabinet Balkenende II overgenomen. Ondanks een 'opschoonactie' bij de start van dit kabinet bestaan er nog enkele uitgaven die niet relevant zijn voor het uitgavenkader, maar wel voor het EMU-saldo. Aanbevolen wordt een verdere stap te zetten in de aansluiting van kader en saldo, onder meer door het consolidatiesaldo van de agentschappen onder het uitgavenkader te brengen.

3. Hoe kan de budgetflexibiliteit worden versterkt?

De kwaliteit van overheidsuitgaven kan ook beïnvloed worden door de mate van flexibiliteit in de meerjarencijfers. Hoe meer de uitgaven in de toekomst vastliggen door in het verleden aangegane verplichtingen, hoe minder mogelijkheden er in de begroting zijn om in te spelen op gewijzigde behoeften en om middelen te herprioriteren. Een kabinet kan zo ook de mogelijkheden voor nieuwe kabinetten beperken. Daarom geven departementen nu in de begrotingen informatie over welk deel van de meerjarige kasuitgaven reeds juridisch verplicht is. Over alle uitgaven die niet juridisch verplicht zijn, is discussie mogelijk. Met ingang van de begroting 2007 zullen departementen op aandringen van de Tweede Kamer per operationele doelstelling informatie verschaffen over de budgetflexibiliteit.

De Studiegroep benadrukt het belang van voldoende budgetflexibiliteit. De Studiegroep ziet als belangrijkste mogelijkheid om de flexibiliteit te vergroten, het hanteren in de meerjarenramingen van zogenoemde sunset clauses. Sunset clauses zijn clausules waarmee wet- en regelgeving automatisch na een vooraf vastgestelde termijn buiten werking wordt gesteld. Binnen begrotingsverband kan deze systematiek worden toegepast op bepaalde uitgavencategorieën (m.n. subsidieregelingen), waardoor deze niet onbeperkt doorlopen, maar iedere paar jaar opnieuw op nut en noodzaak worden bezien.

³⁷ hetzij via het uitgavenkader danwel via het lastenkader, zoals bij de zorgtoeslag en enkele bestemmingsheffingen.

Annex 7: budgettaire risico's bij de uitgaven

Algemeen

De Studiegroep is gevraagd om inzicht te geven in budgettaire risico's. Deze annex gaat specifiek in op de risico's bij de uitgaven. De annex over belastinguitgaven gaat nader in op de risico's bij de inkomsten.

Voor een effectieve normering van uitgaven is het realiteitsgehalte van de ramingen essentieel. Maar zelfs bij realistische ramingen, vormen onverwachte (toekomstige) kasuitgaven een bedreiging voor de ruimte voor andere uitgaven. Daarom is het essentieel dat de begrotingssystematiek voorziet in het inperken van het risico dat uitgaven onverwacht stijgen. De meest relevante budgettaire risico's in dit verband zijn debudgetteringsconstructies en openeinde regelingen.

Debudgetteringsconstructies

Als rechtstreekse begrotingsfinanciering wordt ingewisseld tegen garanties of leningen is sprake van debudgettering³⁸. Garanties en leningen worden als een vorm van debudgettering beschouwd, omdat zij op het moment van aangaan van de verplichtingen onder de huidige regels niet leiden tot beslag op het uitgavenkader, maar wel het risico herbergen van toekomstige tegenvallers zoals schades en deconfitures. Ten aanzien van garanties en leningen geldt daarom een 'nee, tenzij beleid'. Garanties en leningen mogen alleen worden verstrekt als er (zware) maatschappelijke risico's zijn die een private partij niet kan en wil dragen en de overheid er vanuit het algemeen belang aan hecht dat deze risico's worden afgedekt, of als er voor de overheid doelmatigheidswinst behaald kan worden ten opzichte van subsidies.³⁹

Onder de huidige regels voor budgettaire verwerking houden leningen en garanties een zekere aantrekkelijkheid. Het aangaan van leningen en garanties wordt daarbij gepercipieerd als 'gratis geld'⁴⁰, omdat ze geen beslag leggen op ruimte onder het kader. Maar 'gratis geld' bestaat uiteraard niet. Garanties en leningen herbergen (impliciete) subsidies zoals kwijtscheldingen, buiten invorderingstelling of (rente)voorwaarden die gunstiger zijn dan de ontvanger in de vrije markt zou kunnen bedingen. Anders zou er geen rol voor de overheid zijn.

Het is de vraag waarom de overheid bereid is deze subsidie te betalen. Vanuit doelmatigheidsperspectief zijn leningen en garanties vaak inferieur aan rechtstreekse subsidies.

³⁸ Het Rijk heeft voor circa 67 miljard euro garanties uitstaan ultimo 2005 (www.rijksbegroting.nl/garanties). Vooral garanties op kredieten (circa 14 miljard euro) en leningen aan derden (circa 10 miljard euro) zijn 'debudgetteringsverdacht'. Recente voorbeelden zijn een eind 2005 versterkte garantie over leningen van particuliere justitiële jeugdinstellingen bij particuliere banken en een in 2004 aan de Vereniging Natuurmonumenten verstrekte lening. Meer informatie over omvang en kenmerken van garanties en leningen staan in een op 20 april 2005 gepubliceerd rapport van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl). Informatie over de omvang van de rentesubsidie op leningen is gepubliceerd in het 'Decemberverslag 1995' van de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 – 1996, 24 555, nrs. 1-2).

³⁹ Financieel Jaarverslag van het Rijk 2005.

⁴⁰ Anders dan kostendekkend zoals (exportkrediet)verzekeringen.

Zo zijn garanties op leningen waarbij de overheid zelf de subsidie betaalt om rente- en aflossing terug te betalen op voorhand al niet rendabel. De rente die particuliere kredietverstrekkers rekenen, zal immers hoger zijn dan de rente waartegen de staat kan lenen. Meer algemeen is het goed steeds de 'business case' te maken. Waarom zou de overheid het risicobeheer (garanties) uitbesteden als het ook zelf geld kan uitlenen (met of zonder zekerheidsstelling)? En waarom zou de overheid zelf geld uitlenen als het ook een (rente)subsidie kan geven?

In de huidige begrotingspraktijk wordt de (impliciete) subsidie niet helder in kaart gebracht. Dit bemoeilijkt een goede doelmatigheidsafweging. Het ligt voor de hand om de (impliciete) subsidie voortaan wel in kaart te brengen, als er toch garanties of leningen worden verstrekt. Dit zou kunnen via een trapsgewijze benadering: indien mogelijk en zinvol worden de subsidie-elementen rechtstreeks bepaald op basis van ervaringsgegevens die voorhanden zijn zoals historische schadereeksen. Als dit te moeilijk of niet zinvol is (administratieve lasten), ligt een meer uniforme en praktische bepaling van het subsidie-element voor de hand – bijvoorbeeld door deze op 3 procent te stellen.⁴¹ Deze subsidie zou vervolgens kaderrelevant moeten worden verklaard.

De verantwoordelijkheid voor en het beheer van leningen en garanties ligt (uiteraard) bij het betrokken departement. Voor een goede beheersing zou de (impliciete) kosten van verstrekte garanties of leningen ten laste van de begroting dienen te komen. Vraag is dan wel hoe moet worden omgegaan met eventuele schades. De schades kunnen de begroting van een departement onevenredig zwaar belasten. Een rijksbrede benadering ligt daarom voor de hand (risico-'pooling'). De expliciet gemaakte subsidies worden daarbij gestort in een centrale reserve. Onttrekkingen uit de reserve (ten gunste van de begroting) vindt plaats wanneer een schade zich materialiseert. Voor een effectief beheer van de risico's is het overigens wel gewenst om het betrokken departement te allen tijde een deel van schade uit de eigen begroting te laten dekken (eigen risico).

Samengevat, beveelt de Studiegroep aan om het huidige 'nee, tenzij beleid' voor (nieuwe) garanties en leningen te continueren. Als er toch garanties of leningen worden verstrekt moeten de kosten hiervan in beeld worden gebracht (transparant). De (impliciete) subsidie-elementen van garantie- en leningverstrekking kunnen dan worden berekend en verwerkt in de begroting via een specifieke berekening (indien historisch materiaal voorhanden is) en anders via een subsidieopslag van 3 procent. De Studiegroep beveelt aan de (impliciete) subsidie af te storten in een centrale reserve, waaruit wordt uitgekeerd in geval van schades. Een deel van de schade dient wel uit de eigen begroting van een departement gedekt te worden (eigen risico), met het oog op een goede prikkelwerking bij het beheer van leningen en garanties. Schades bij garanties en/of leningen ten aanzien van zware maatschappelijke risico's (zoals kernrampen) die een private partij niet kan en wil dragen worden wel generaal genomen.

⁴¹ Dit percentage sluit aan op de algemene risico-opslag zoals geformuleerd in het kabinetsstandpunt over risicowaarderen. Tweede Kamer 2003-2004, Waardering van risico's bij publieke investeringsprojecten, 29 352, nr. 1.

Open einde regelingen

Een openeinde regeling is een specifieke vorm van regelgeving waarbij aan (rechts)personen een in rechte afdwingbare aanspraak op een voorziening van de overheid wordt toegekend, zonder dat er een maximaal budget is vastgesteld. Openeinde regelingen zouden een groot budgettaire risico kunnen vormen door het ontbreken van een maximaal budget. Door de huidige systematiek van de uitgavenkaders is dit risico al sterk ingeperkt. De openeinde regelingen vallen over het algemeen onder een uitgavenkader, en worden langs die weg genormeerd. Het budgettaire risico van openeinde regelingen blijft gedurende een kabinetsperiode hierdoor beperkt.

De wenselijkheid van een open-einde regeling wordt periodiek bezien via beleidsdoorlichtingen. Bij een beleidsdoorlichting worden de periodiek gestelde doelen, de gebruikte beleidsinstrumenten (i.e. open-einde regelingen) en de daarmee gerealiseerde effecten en uitgaven tegen het licht gehouden. Kenmerkend voor een beleidsdoorlichting is dat de algemene of operationele beleidsdoelstellingen centraal staan en dat de onafhankelijkheid gewaarborgd is. Deze beleidsdoorlichtingen kijken ook of een regeling terecht een open-einde karakter heeft⁴². Regelingen die ten onrechte een openeinde karakter hebben of niet zijn ingekaderd kunnen daarmee worden ondervangen.

De Studiegroep beschouwt het bestaande instrumentarium als afdoende voor het beperken van budgettaire risico's bij open-einde regelingen. De Studiegroep beveelt daarom aan de huidige praktijk van beleidsdoorlichtingen te continueren.

⁴² De bedoeling is dat een beleidsdoorlichting zoveel mogelijk steunt op al uitgevoerde evaluatieonderzoeken. Concreet wordt bij een beleidsdoorlichting ingegaan op de analyse van het probleem, motivering van de rol van de overheid, beleidsdoelstellingen, gehanteerde instrumenten (en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan) en beschrijving van de budgetten. Prominent voorbeeld van een open-einde regeling is de MEP (afnemerstarief voor elektriciteit).

Bijlage 1: Adviesaanvraag Studiegroep Begrotingsruimte

Den Haag, september 2005

Aan de voorzitter en de leden van de Studiegroep Begrotingsruimte,

Voor een goede afweging over het te voeren begrotingsbeleid na deze kabinetsperiode, is het belangrijk dat er tijdig een analyse van de uitdagingen voor het begrotingsbeleid en een evaluatie van de begrotingssystematiek van de afgelopen jaren beschikbaar is.

De Studiegroep wordt gevraagd aan te geven welke afwegingen een volgend kabinet kan maken bij het bepalen van de begrotingsdoelstellingen voor de periode 2007-2011. De toekomstbestendigheid en de conjunctuurbestendigheid staan hierbij centraal. Voor de analyse kan de Studiegroep gebruik maken van de middellange en lange termijn sommen van het Centraal Planbureau (CPB). In het verlengde hiervan kunnen de middellange termijnsommen van het CPB inzicht bieden in de macro begrotingsruimte voor de komende kabinetsperiode. De Studiegroep wordt verzocht om bij de afwegingen rekening te houden met mogelijke maatregelen die het draagvlak voor de collectieve voorzieningen versterken en/of de vergrijzingerelateerde uitgaven beïnvloeden. Daarbij dient tevens aandacht te worden besteed aan de effecten op de intergenerationele verdeling.

Bij de aanbevelingen voor de begrotingssystematiek wordt de Studiegroep verzocht in elk geval aan de orde te laten komen: de conjunctuurgevoeligheid van de begroting, de MLO definitie, en het inzicht in budgettaire risico's en de mate van budgetflexibiliteit onder de huidige systematiek (mede in het licht van de structuur van de overheidsuitgaven).

De Studiegroep wordt ook gevraagd in te gaan op het FES-fonds ten principale en de beheersstructuur, waarbij in ieder geval op het punt van de voedingssystematiek wordt verzocht versneld te rapporteren.

Ik verzoek u het advies uit te brengen voor de zomer van 2006.

De Minister van Financiën,

G. Zalm

Bijlage 2: Samenstelling van de Studiegroep Begrotingsruimte

Voorzitter:	Laura van Geest	Thesaurier-generaal, Ministerie van Financiën
Leden:	Henk Brouwer	Directeur De Nederlandsche Bank
	Coen Teulings	Directeur Centraal Planbureau
	Marcel van Gastel	Directeur-Generaal Maatschappelijke Zorg, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
	André de Jong	Directeur-Generaal van de Rijksbegroting, Ministerie van Financiën
	Tjerk Kroes	Directeur Algemeen Sociaal-Economische Aangelegenheden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	Rob Kuipers	Directeur-Generaal Management Openbare Sector, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	Bertholt Leeftink	Directeur Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken
	Maarten Ruys	Secretaris-Generaal Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	Maarten Verwey	Plaatsvervangend directeur Algemene Financiële en Economische Politiek, Ministerie van Financiën
	Helmer Vossers	Directeur Begrotingszaken, Ministerie van Financiën
	Hans Vijlbrief	Directeur-Generaal Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken
	Richard van Zwol	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal Ministerie van Algemene Zaken
Secretariaat:	Wouter Koolmees	Directie Algemene Financiële en Economische Politiek
	Focco Vijselaar	Directie Begrotingszaken

Voorts hebben aan de vergadering van de Studiegroep op verschillende momenten deelgenomen: Broer Akkerboom (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Casper van Ewijk en Rocus van Opstal (Centraal Planbureau), Manon Leijten en Peter Martens (Ministerie van Algemene Zaken), Raymond Gradus en Michiel Sweers (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Theo van Uum (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), Annemarie van der Zwet (De Nederlandsche Bank).

De voorzitter van de Studiegroep wil de contactpersonen bij de departementen, CPB en DNB, de leden van de technische werkgroepen, en de medewerkers van Financiën die betrokken waren bij de totstandkoming van het twaalfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte hartelijk danken: Marco van Hengel, Annemarie Sipkes, Tuncay Uyanik, Maarten van der Hoeven, Marja Hupkes, Dixie Geerligs, Shanta Kalloe, Carla Kokshoorn, Rita van der Vreede, Diny van Zonneveld, Maaïke Adema, Anouk Alberink, Michiel Becker, Hillie Beentjes, Angelique Berg, Paul Besseling, Martin Bottema, Teunis Brosens, Frits Bos, Joost Clerx, Ellen van Doorne, Raphaël Debets, Matthijs Gerritsen, Ben Geurts, Jacob de Glee, Ivana Gomes Durão, Jankees de Graaf, Piet van der Graaff, Bruno de Haas, Kristel van Hees, Johannes Hers, Jaap Janse, Cees Jansen, Stan Kaatee, Suzanne van Kleef, Serge van Knippenberg, Caroline Kollau, Hans Koning, Willem Kooi, Martijn Looijer, Maarten Masselink, Niek Nahuis, Jelle van Netten, Teja Ouwehand, Hans Marco Paap, Martin Potjens, Gert-Anne van Pruissen, Harry ter Rele, Marc Roscam Abbing, Wouter Schilperoort, Patrick Schuerman, Mathilde Slotboom, Flip van Sloten, Meindert Smallenbroek, Frans Suijker, Paula Terra, Wim van Tol, Richard Venniker, Ed Westerhout, Pieter van Winden, Danny Zwerk, Jenny Kossen, Guus Lamers en Timon Verheule.