

---

Vergaderjaar 1997–1998

---

**25 600**

**Nr. 1**

**NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN**

Aangeboden 16 september 1997

Tekstgedeelte van de Miljoenennota 1998





De bedragen, die in de nota van de bijlagen zijn vermeld, zijn uitgedrukt in miljoenen gulden, tenzij anders is aangegeven.

# Voorwoord

Er is veel internationale belangstelling voor de relatief gunstige economische ontwikkeling in ons land. Voor de toekomst is het van belang deze ontwikkeling vast te houden. Een ontwikkeling die niet vanzelfsprekend is en ook niet vanzelf zal blijven.

Het financieringstekort zal in 1998 lager uitkomen dan drie jaar geleden gedacht. De overheidsschuld vertoont als percentage van het BBP een dalende trend.

De werkgelegenheid vertoont enige jaren achtereen een forse groei terwijl het aantal mensen dat afhankelijk is van een uitkering daalt. In deze regeerperiode wordt een omvangrijke lastenverlichting gerealiseerd en wordt een sterke impuls gegeven aan de verbetering van de economische structuur en het milieu. Daarmee wordt aan een volgend kabinet een relatief gunstige uitgangspositie meegegeven.

Naast alle vooruitgang die is geboekt liggen er nog vele uitdagingen. Er bestaat nog steeds een achterstand in inkomen en arbeidsparticipatie, gemeten in arbeidsjaren, ten opzichte van omringende landen. Met name onder ouderen is de arbeidsparticipatie zeer laag: het feit dat slechts 40% van de mensen tussen 55 en 60 jaar werkt, en slechts 10% van de leeftijdsgroep 60-65 jaar, is niet iets om trots op te zijn. Dit probleem wordt versterkt door het ouder worden van de beroepsbevolking.

Op wat langere termijn leidt de vergrijzing tot een sterke groei van het aantal AOW-ers en het toenemend beroep op zorgvoorzieningen. Dit stelt eisen aan het te voeren beleid ten aanzien van de overheidsfinanciën, sociale zekerheid en zorg. Een herbezinning op ons fiscaal stelsel is noodzakelijk. De heffingspercentages zijn nog erg hoog, ook bij lagere inkomens. De grondslag van belasting- en premieheffing is in de loop der tijd te zeer versmald.

Voorts is de bereikbaarheid van de economische centra onvoldoende. Een duurzame ontwikkeling, ook met het oog op het milieu, is nog niet verzekerd. Kortom nog volop werk aan de winkel.

Niet uit het oog moet worden verloren dat een gunstige conjunctuur geen eeuwig leven heeft. Belangrijker nog, de verbetering in de structurele ontwikkeling is de vrucht van een jarenlang proces van structurele hervormingen, budgettaire discipline en verantwoorde loonvorming. Om de gunstige economische ontwikkeling te continueren en de toekomstige uitdagingen aan te kunnen, zullen dit opnieuw basiselementen moeten zijn voor het beleid.

Gerrit Zalm



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Hoofdpijnen van het beleid</b>	<b>9</b>
1.1	Inleiding	9
1.2	Het begrotingsbeleid	9
1.3	Macro-economisch beleid	11
1.4	Toekomstige ontwikkelingen	13
1.5	Slot	14
<b>2</b>	<b>Financieel-economisch beleid</b>	<b>15</b>
2.1	Inleiding	15
2.2	Internationale ontwikkelingen	16
2.3	Het Nederlandse model	17
2.4	De overheidsfinanciën	22
2.5	Monetaire stabiliteit	23
2.6	Arbeidsmarkt en werkgelegenheid	26
2.7	Het socialezekerheidsstelsel en de zorgsector	32
2.8	Het structuurbeleid ten aanzien van goederen- en dienstenmarkten	35
2.9	Fiscale vernieuwing ter ondersteuning van het Nederlandse model	37
2.10	Milieu en infrastructuur	37
<b>3</b>	<b>Het budgettaire beleid in 1995–1998</b>	<b>41</b>
3.1	Inleiding	41
3.2	Beeld 1995–1998	41
3.3	Een nadere toelichting op de uitgavenontwikkeling ten opzichte van de vorige Miljoenennota	46
3.4	De microlastenontwikkeling	50
3.5	Het beleidsrelevante tekort, het EMU-tekort en de EMU-schuld	53
3.6	Uitgavenontwikkeling 1995–2002	56
<b>4</b>	<b>Marktwerking en resultaatgericht management voor een doelmatige en doeltreffende overheid</b>	<b>59</b>
4.1	Inleiding	59
4.2	De overheid benut de markt	60
4.3	De overheid simuleert de markt	62
4.4	Ontwikkelingen op het terrein van resultaatgerichte sturing binnen de rijksoverheid	64
	<b>Lijst van gebruikte termen en hun betekenis</b>	<b>71</b>
	<b>Bijlagen bij de Miljoenennota 1998</b>	<b>81</b>
<b>1</b>	<b>Budgettaire kerngegevens</b>	<b>83</b>
<b>2</b>	<b>De uitgaven en niet-belastingontvangsten 1996–2002</b>	<b>84</b>
2.1	Uitgaven begrotingen	84
2.2	Niet-belastingontvangsten begrotingen	86
2.3	De Agentschappen	88
2.4	De rijksbegroting in enge zin	89

2.5	De sociale zekerheid	91
2.6	De zorgsector	93
<b>3</b>	<b>De belastingontvangsten</b>	<b>95</b>
3.1	De belastingramingen voor 1997 en 1998	95
3.2	De belastingontvangsten in 1997	96
3.3	De invloed van maatregelen op de belastingontvangsten 1998	97
3.4	De belastingontvangsten in 1998	99
3.5	Meerjarige belastingramingen	101
<b>4</b>	<b>Horizontale toelichting 1997–2002</b>	<b>102</b>
<b>5</b>	<b>Verticale toelichting 1996–2002</b>	<b>130</b>
<b>6</b>	<b>Interdepartementale beleidsonderzoeken</b>	<b>216</b>
<b>7</b>	<b>Ontwikkelingen in de financiën van de decentrale overheden</b>	<b>220</b>
7.1	Inkomstenbronnen van provincies en gemeenten	220
7.2	Lokale lasten	224
7.3	De kapitaaluitgaven van de decentrale overheden en de financiering daarvan	228
<b>8</b>	<b>De financiering van de Europese Unie</b>	<b>233</b>
8.1	Budgetdiscipline op korte en middellange termijn	233
8.2	De financiële kaders van de Europese Unie	234
8.3	De Nederlandse nettopositie	237
8.4	De Nederlandse afdrachten	238
<b>9</b>	<b>Staatsbalans en economische categorieën</b>	<b>240</b>
9.1	Inleiding	240
9.2	Staatsbalans per 31 december 1996	240
9.3	Rijksbegroting naar economische categorieën	252
<b>10</b>	<b>Collectieve sector naar functie 1989–1998</b>	<b>253</b>
10.1	Uitgaven collectieve sector naar functie	254
10.2	Ontvangsten collectieve sector naar functie	255
<b>11</b>	<b>Tienjarenoverzicht 1989–1998</b>	<b>256</b>
11.1	Financieringssaldo	256
11.2	Budgettaire kerngegevens	257
<b>12</b>	<b>De collectieve sector 1970–1998</b>	<b>258</b>
12.1	Uitgaven van de collectieve sector naar bestedende organen	258
12.2	Uitgaven van de collectieve sector naar economische categorieën	259
12.3	Collectieve uitgaven, collectieve-lastendruk en financieringstekort van de collectieve sector	260
<b>13</b>	<b>Het convergentieverloop in de EU</b>	<b>261</b>
13.1	Inleiding	261
13.2	Procedures ter bevordering van het convergentieproces	261
13.3	De convergentiecriteria	262
	<b>Trefwoordenregister</b>	<b>264</b>
	<b>Lijst van gebruikte afkortingen</b>	<b>271</b>



# 1 Hoofdpijnen van het beleid

## 1.1 Inleiding

«Werk, werk, werk» was het devies waarmee het kabinet in 1994 van start ging. Nu het einde van de kabinetsperiode dichterbij komt, kan de conclusie getrokken worden dat hieraan invulling is gegeven: de economische dynamiek heeft zich zodanig ontwikkeld dat er in 1998 bijna een half miljoen mensen meer aan het werk zullen zijn dan in 1994. Na tientallen jaren van gedurige stijging van het aantal mensen met een uitkering is nu sprake van een daling. Even belangrijk is dat er grote vooruitgang is geboekt bij de gezondmaking van de overheidsfinanciën. Aanzienlijke bedragen zijn vrijgemaakt voor zowel tekortverlaging als lastenverlichting. Er is verder een begin gemaakt met de zekerstelling van toekomstige AOW-uitgaven via stortingen in het nieuwe AOW-spaarfonds en de structurele voeding van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) is met ½ miljard verhoogd. Het EMU-tekort voor 1998 wordt geraamd op 1,7% BBP (Bruto Binnenlands Product) en de EMU-schuld daalt snel naar de referentiewaarde van 60% BBP. Op grond van de verbeterde budgettaire situatie heeft de Ecofin, de vergadering van ministers van Financiën van de EU-lidstaten, het buitensporige tekortoordeel dit jaar opgeheven. Behalve voor tekortreductie en lastenverlichting voor burgers en bedrijven is er ook meer geld uitgetrokken voor economische structuurversterkende investeringen. Hierdoor is het innovatieve vermogen en het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie vergroot. De conditie van de Nederlandse economie is met dit alles sterk verbeterd, maar toekomstverkenningen wijzen uit dat voortzetting van de beleidsinspanningen noodzakelijk is om de geboekte successen een duurzaam karakter te geven.

## 1.2 Het begrotingsbeleid

De regering heeft deze kabinetsperiode een meer op trendmatige leest geschoeid begrotingsbeleid geïntroduceerd. Dit begrotingsbeleid steunt op het hanteren van behoedzame uitgangspunten, het handhaven van reële uitgavenkaders voor de drie budgetdisciplinesectoren en een stroomlijning van het begrotingsproces. In dit begrotingsbeleid wordt niet meer primair gestuurd op het financieringstekort. Zolang dit tekort een van tevoren gesteld plafond niet overschrijdt, is er geen reden voor aanpassing van de begroting. Het trendmatige begrotingsbeleid blijkt een belangrijke bijdrage te hebben geleverd aan de uitgavenbeheersing en aan de bevordering van een bestendig en meer op de lange termijn gericht overheidsbeleid. Dat dit beleid succesvol is, blijkt uit de overschrijding van het totale uitgavenkader in alle jaren van deze kabinetsperiode. Tegenover de overschrijdingen van de ijklijn zorg staan lagere uitgaven bij de rijksbegroting in enge zin en bij de sociale zekerheid. De uitgavendiscipline, een degelijk Regeerakkoord en behoedzame uitgangspunten, die werden overtroffen door de feitelijke ontwikkelingen, hebben rust in het begrotingsproces gebracht. De afgelopen drie jaar is steeds één hoofdmoment van besluitvorming over de uitgaven voldoende gebleken en konden bezuinigingsrondes die de normale begrotingscyclus doorbreken achterwege blijven.

**Tabel 1.2.1 De uitgavenontwikkeling; in miljarden**

	1995	1996	1997	1998
<i>Rijksbegroting in enge zin</i>				
Stand Miljoenennota 1998	147,7	148,9	156,1	162,4
Uitgavenkader	149,3	152,6	156,2	162,7
Vershil	- 1,6	- 3,7	- 0,1	- 0,3
<i>Sociale zekerheid</i>				
Stand Miljoenennota 1998	97,3	99,0	101,0	102,5
Uitgavenkader	98,7	101,0	102,8	103,4
Vershil	- 1,4	- 2,0	- 1,8	- 0,9
<i>Zorgsector<sup>1</sup></i>				
Stand Miljoenennota 1998	48,3	47,0	48,6	51,0
Uitgavenkader	47,3	46,8	48,1	50,4
Vershil	1,0	0,3	0,5	0,6

<sup>1</sup> Collectief gefinancierd deel van het Budgettair Kader Zorg (BKZ).

De financiële ruimte van het kabinet viel door meevallende economische groei hoger uit dan verwacht. Terwijl in het Regeerakkoord werd uitgegaan van een economische groei van ruim 2% per jaar, bedraagt de gemiddelde groei naar het zich nu laat aanzien in de periode 1995–1998 bijna 3¼%. De hogere economische groei heeft geleid tot belastingmeevallers. De lasten van burgers en bedrijven zijn in deze kabinetsperiode verlicht met bijna 17 miljard: 8 miljard meer dan afgesproken in het Regeerakkoord. De beschikbare ruimte is daarnaast gebruikt om het tekort extra te verlagen. In het Regeerakkoord werd verwacht dat het tekort van het Rijk zou dalen tot 2,8% BBP: voor 1998 wordt nu een beleidsrelevant tekort van 2,3% BBP verwacht. Hierdoor ontwikkelt de EMU-schuldquote zich veel gunstiger. Terwijl ten tijde van het Regeerakkoord nog een stabilisatie op een niveau van circa 80% BBP werd verwacht, wordt nu een daling verwacht tot 70,4% BBP in 1998. De door de schulddaling vrijvallende rente-uitgaven zijn voor prioritaire beleidsdoeleinden aangewend. De regering heeft verder besloten tot oprichting van een AOW-spaarfonds. Het doel daarvan is het opbouwen van een reserve om de financiering van de toekomstige AOW-uitgaven zeker te stellen. In dit fonds wordt in 1997 ¾ miljard en vanaf 1998 1½ miljard gestort. Om een vermogen op te bouwen dat werkelijk een substantieel deel van de vergrijzingspiek kan opvangen, zal de voeding van het AOW-spaarfonds in de komende jaren groter moeten worden. Mocht op grond van (voorlopige) realisatiecijfers over 1997 blijken, dat er in 1998 sprake is van een nadere belastingmeevaller, dan zal het structurele deel ervan worden aangewend voor een duurzame verhoging van de voeding van het AOW-spaarfonds. Vanaf 1998 wordt jaarlijks ½ miljard van de binnenlandse gasbaten ten gunste van het FES gebracht ten behoeve van structuurversterking in brede zin.

De regering heeft de ruimte voor nieuw beleid uit kunnen breiden door 4 miljard meer om te buigen dan in het Regeerakkoord was afgesproken en de lagere rentelast, door een gunstiger ontwikkeling van de staatschuld, voegde daar nog 2 miljard ruimte aan toe. De regering heeft 7 miljard aan extra intensiveringen doorgevoerd, waardoor inclusief de intensiveringen uit het Regeerakkoord het totaal op ruim 10 miljard uitkomt. Belangrijke prioriteiten werden gelegd bij het onderwijs, openbare orde en veiligheid, het inkomensbeleid, het werkgelegenheidsbeleid, de zorgsector, infrastructuur en milieu.

**Tabel 1.2.2 Budgettaire kerncijfers 1994–1998**

	1994	1995	1996	1997	1998
	in miljarden				
Reële uitgaven <sup>1</sup>	289,3	287,3	283,6	288,8	290,9
Idem in lopende prijzen	289,3	293,3	294,9	305,7	315,9
Totaal ombuigingen <sup>2</sup>		4,7	12,5	16,6	22,4
Totaal intensivering <sup>2</sup>		1,2	3,7	7,3	10,2
Microlastenverlichting <sup>2</sup>		5,8 <sup>3</sup>	11,1	12,9	16,8
	in % BBP				
Beleidsrelevant tekort	3,6	3,5	2,0	2,4	2,3
EMU-tekort	3,8	4,0	2,3	2,0	1,7
EMU-schuld	77,9	79,1	77,2	72,7	70,4

<sup>1</sup> Totaal uitgaven budgetsectoren Rijk in enge zin, sociale zekerheid en zorg; in reële gulden 1994.

<sup>2</sup> Cumulatief.

<sup>3</sup> Inclusief lastenverlichting waarvan in het Regeerakkoord en Miljoenennota 1995 werd verwacht dat deze in 1995 zou worden gerealiseerd, maar die reeds in 1994 heeft plaatsgevonden.

### 1.3 Macro-economisch beleid

Het door middel van lastenverlichting ondersteunde beleid van arbeidskostenmatiging werpt zijn vruchten af. Momenteel groeien de Nederlandse economie én de werkgelegenheid duidelijk harder dan de economieën van de ons omringende landen, met name omdat de stijging van de arbeidskosten in Nederland nu al vijftien jaar achterblijft bij die van andere Europese landen. Dit heeft onze concurrentiepositie goedgegaan. In aanvulling op generieke lastenverlichting zijn er ook diverse maatregelen genomen die specifiek gericht zijn op mensen die langdurig aan de zijlijn staan, waaronder het scheppen van eenvoudige banen in de collectieve sector. Dit is belangrijk omdat de kans op het vinden van een baan sterk afneemt indien inactiviteit lange tijd voortduurt. Om de vraag naar arbeid te stimuleren hebben sociale partners loonschalen tussen het minimumloon en de laagste CAO-schaal gecreëerd en heeft de regering de afdracht van premies en belastingen voor laagbetaalde banen verlaagd. Het hogere arbeidskostenforfait vergroot het verschil tussen loon en uitkering, hetgeen werken aantrekkelijker maakt. Mede als gevolg van deze maatregelen neemt nu ook de werkloosheid onder langdurig werklozen af.

Een leidende gedachte van het kabinet was een herijking van de verhouding tussen gemeenschappelijke regelingen en de eigen verantwoordelijkheid. In het socialezekerheidsstelsel zijn nu meer prikkels ingebouwd die het beroep op uitkeringen terugdringen. De financiële verantwoordelijkheid voor de Ziektewet is neergelegd bij de individuele werkgever. Dit heeft tot een sterke verlaging van het ziekteverzuim geleid. Vanaf 1998 zullen werkgevers voor een groot gedeelte van de WAO zelf het financiële risico dragen van de uitstroom naar die regeling (Pemba). Gemeenten gaan vanaf 1999 de verantwoordelijkheid dragen voor de toeslagen in de ABW. Omdat de gemeenten bij de uitvoering van de bijstand op deze maatregel vooruitlopen, worden nu reeds forse besparingen bereikt.

Om het groeipotentieel van de Nederlandse economie verder uit te bouwen geeft de regering veel aandacht aan versterking van de economische structuur. Er is meer geld uitgetrokken voor investeringen in kennisinfrastructuur en fysieke infrastructuur. Dat was ook nodig omdat hier in vorige kabinetsperioden onvoldoende geld voor vrijgemaakt kon worden. Modernisering is nodig omdat de eisen die aan de economische structuur worden gesteld steeds hoger worden. Nieuwe concurrenten – soms uit lagelonenlanden – vinden toegang tot onze markten, waardoor

kwaliteitsverbetering van ons relatief laagwaardige productenpakket in de toekomst veel profijt kan opleveren. Dit vereist wel een groter innovatief vermogen en aanpassingsvermogen van de economie. Daarom is de stofkam gehaald door een breed scala van regels en wetten. Vaak leiden deze tot versterkte relaties tussen werknemers en werkgevers en consumenten en producenten. Ook vermindering van de milieudruk vraagt om een andere vormgeving van de economische structuur.

Deregulering en «marktwerking» zijn geen doelen op zich. Voorop staat altijd een efficiëntere taakuitvoering en beter functionerende markten die moeten uitmonden in lagere prijzen, betere dienstverlening voor burgers en bedrijven en een hogere economische groei. Op het gebied van telecommunicatie en detailhandel zijn de voordelen van betere marktwerking bijvoorbeeld reeds merkbaar. Door moeizame implementatie laten de voordelen van beter functionerende markten op andere terreinen – zoals in het notariaat en het openbaar vervoer – nog even op zich wachten. Ervaringen in andere landen tonen echter aan dat de hogere efficiency, waarmee beter functionerende markten gepaard gaan, de welvaart verhoogt. Ook de dynamiek in de economie kan door deregulering toenemen. Tot voor kort was bijvoorbeeld regelgeving voor startende ondernemers soms een onneembare hindernis. De nieuwe vestigingwet heeft tot doel deze hindernissen te slechten. *Outsiders* op de arbeidsmarkt kunnen nu door het beginnen van een eigen zaak zowel economisch als sociaal weer *insider* worden. Wel brengt deregulering vaak met zich mee dat het toezicht moet worden verbeterd om de belangen van burgers en ondernemers te beschermen. Voor een beleid van meer marktwerking is dan een sterke rol van de overheid noodzakelijk. Met de nieuwe Wet Economische Mededinging, die per 1 januari 1998 in werking treedt, wordt het beleid ten aanzien van marktconcentratie veranderd van een misbruikstelsel in een verbodstelsel, oftewel van «ja, mits» in «nee, tenzij».

Er is door de regering een begin gemaakt met een structurele verhoging van de investeringen in de Nederlandse infrastructuur en het leefklimaat. De intensivering van uitgaven voor bodemsanering is niet alleen goed voor het milieu, maar vergroot tevens de ruimtelijke mogelijkheden voor wonen, werken en recreëren. Extra investeringen in infrastructuur zijn nodig omdat er momenteel op veel verkeersknooppunten in Nederland knelpunten bestaan. Dit beperkt zich niet meer tot de Randstad, maar strekt zich uit tot Brabant en Gelderland. Om deze problemen het hoofd te bieden, wordt de capaciteit van het wegen- en spoornet uitgebreid. Hierdoor kan het vervoer van goederen en mensen effectiever geschieden en wordt bovendien de bereikbaarheid over de weg en over het spoor van Nederland verbeterd. Dat is gunstig voor de economische aantrekkelijkheid van het land en dus voor de werkgelegenheid.

Uitbreiding van de capaciteit alleen is niet voldoende om de bestaande knelpunten op te lossen. Belangrijk is ook een economisch efficiëntere benutting van de bestaande capaciteit af te dwingen. Hieraan kan vooral prijsbeleid, zoals rekeningrijden op snelwegen en hoge landingsrechten voor lawaaiige vliegtuigen, een belangrijke bijdrage gaan leveren.

Het belang van kennis en van een goed opgeleide beroepsbevolking voor een moderne economie wordt door de regering onderkend. Daarom zijn niet alleen de uitgaven aan het onderwijs structureel verhoogd, maar is tevens de fiscale tegemoetkoming ter bevordering van speur- en ontwikkelingswerk uitgebreid en een faciliteit geïntroduceerd voor scholing en opleiding door de onderneming.

#### 1.4 Toekomstige ontwikkelingen

Het gaat veel beter met de Nederlandse economie dan vijftien jaar geleden. Hierdoor is een groot deel van de achterstand die Nederland had ten opzichte van de andere Europese landen ingelopen. Er bestaat echter nog steeds een achterstand in inkomen en in arbeidsparticipatie, gemeten in arbeidsjaren, ten opzichte van de ons omringende landen. De ambitie moet niet alleen zijn om deze resterende gaten te dichten, maar ook om binnen Europa naar de kopgroep op te schuiven. Dit vereist een versterking van de huidige beleidsmix: het zogenaamde Nederlandse model. Hierbij gaat het onder andere om beleid op milieugebied, kennisinfrastructuur en het fiscale stelsel. Dan wordt het niet alleen beter mogelijk de huidige problemen het hoofd te bieden, maar tevens ons voor te bereiden op toekomstige uitdagingen als gevolg van vergrijzing en globalisering.

De Nederlandse bevolking zal de komende decennia veranderen van één van de jongste in één van de oudste van Europa. Dit betekent dat de stijgende uitgaven aan ouderdagsvoorzieningen en zorg door een kleinere beroepsbevolking gedragen moeten worden. In deze kabinetsperiode is reeds een begin gemaakt met reserveringen voor de AOW.

Voorafgaand aan de snelle toeneming van het aantal 65-plussers zal ook de beroepsbevolking verouderen. Hierdoor dreigt een sterke stijging van het beroep van oudere werknemers op diverse collectief gefinancierde regelingen als WW, WAO en VUT. Het gevolg zal zijn dat een relatief kleine groep actieven in het levensonderhoud moet voorzien van een steeds grotere groep inactieven. Beleid gericht op verhoging van de arbeidsparticipatie, vooral van oudere werknemers, is dus van groot belang.

Maatschappelijke veranderingen, gedragsverschuivingen en doelstellingen van economisch beleid maken modernisering van het belastingstelsel gewenst. Daarom zullen in de verkenning «Belastingstelsel begin van de 21<sup>e</sup> eeuw» de mogelijkheden hiertoe in kaart gebracht worden. Belangrijk kenmerk van een nieuw stelsel zal zijn een verschuiving van belastingen die direct op arbeid drukken naar indirecte belastingen. Samen met een verbreding van de heffingsgrondslag maakt dit lagere tarieven van de belasting op arbeid en versterking van milieuvriendelijk gedrag vanuit het belastingstelsel mogelijk. Verder zal in een nieuw stelsel ook een aanpassing nodig zijn in de wijze van belastingheffing op vermogensinkomsten.

Belangrijke veranderingen in de internationale omgeving betreffen de voortgaande globalisering van de wereldeconomie en de totstandkoming van de EMU. Steeds weer nieuwe landen scheppen gunstiger voorwaarden voor economische groei en ontwikkelen zich tot nieuwe concurrenten en afnemers. Dit gebeurt niet alleen in Zuidoost-Azië of Zuid-Amerika, maar ook dichterbij huis, in Oost-Europa. Voor Nederland is het niet mogelijk louter op basis van arbeidskosten te concurreren met deze landen. We zullen ons moeten onderscheiden door goederen met een hogere kennis- en technologie-intensiteit te produceren. Dit betekent wel dat de investeringen in kennisinfrastructuur en onderwijs op voldoende niveau moeten blijven.

Het recentelijk afgesloten Stabiliteits- en Groeipact stelt, voortbouwend op het Verdrag van Maastricht, aanvullende eisen aan de overheidsfinanciën van de EU-lidstaten. In de derde fase van de EMU zal slechts onder zeer uitzonderlijke omstandigheden een tekort hoger dan 3% BBP toegestaan zijn. Zijn deze uitzonderlijke omstandigheden afwezig, dan krijgt de betreffende lidstaat een boete opgelegd. Om dit te voorkomen dienen

lidstaten op middellange termijn te streven naar een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont.

De totstandkoming van de EMU zal leiden tot meer beleidsconcurrentie tussen overheden, als gevolg van de grotere transparantie door het verdwijnen van verschillende munten. Verschillen in arbeidskosten, milieukosten, mobiliteit, kwaliteit van de beroepsbevolking, etc. zullen veel doorzichtiger worden. Overheden zullen zich daarom sneller gedwongen voelen te concurreren met maatregelen op belasting-, toezicht- en milieugebied, om eventuele tekortkomingen op andere gebieden te compenseren. De EU staat voor de uitdaging via harmonisatie op randvoorwaarden een *race to the bottom* te vermijden. In plaats van het najagen van kortetermijnsuccessen kan middels een *race to the optimum* de aandacht beter gericht worden op duurzame groei, zodat Europa ook in de volgende eeuw een aantrekkelijk leefklimaat blijft bieden.

### **1.5 Slot**

Net als in de voorafgaande jaren wordt de beschikbare financiële ruimte in 1998, conform de afspraken uit het Regeerakkoord, verdeeld over tekortreductie, lastenverlichting en economische structuurversterking. Het beleidsrelevante tekort komt circa 4 miljard lager uit dan het Regeerakkoordplafond en het EMU-tekort ligt ruim beneden de 2% BBP. De vormgeving van de lastenverlichting is zodanig dat de inkomensontwikkeling evenwichtig en de arbeidskostenontwikkeling gematigd kan zijn. Door een storting van 1½ miljard in het AOW-spaarfonds wordt een substantiële bijdrage geleverd aan het zekerstellen van toekomstige AOW-uitgaven. Verder is afgesproken vanaf 1998 jaarlijks ½ miljard te storten in het FES. Samen met stortingen eerder in de kabinetsperiode leidt dit tot een veel betere financiële positie van dit fonds. Het volgende kabinet treft een betere uitgangspositie aan dan 3 jaar geleden mocht worden verwacht. Daardoor zal het in de volgende kabinetsperiode niet alleen mogelijk zijn het huidige beleid voort te zetten, maar tevens het beleid verder uit te bouwen.

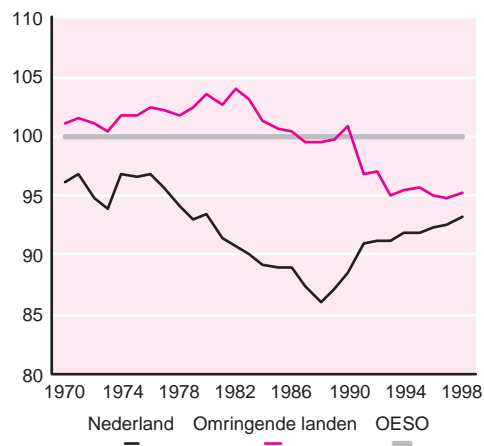
## 2 Financieel-economisch beleid

### 2.1 Inleiding

De Nederlandse economie ontwikkelt zich al enige jaren achtereen gunstig. Dat dit niet louter het gevolg is van de internationale conjunctuur, blijkt uit het feit dat de economische groei en in het bijzonder de werkgelegenheidsgroei gunstig afsteken tegen de Europese ontwikkelingen. Gemeten over de gehele kabinetsperiode zal de totale werkgelegenheidscreatie uitkomen op circa 450 000 personen, overeenkomend met circa 400 000 arbeidsjaren. Verder leidt de voortgezette consolidatie van de overheidsfinanciën ertoe dat – voor het eerst sinds decennia – een perspectief ontstaat voor het bereiken van een begrotings-situatie die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont.

Na vele jaren van stagnatie is Nederland bezig aan een succesvolle inhaalrace. Vanaf 1975 bleef de groei van het inkomen per hoofd van de bevolking in Nederland achter ten opzichte van de omringende landen. Vanaf eind jaren tachtig is die ontwikkeling ten goede gekeerd en thans is de relatieve achteruitgang voor een groot deel tenietgedaan. Daarmee is de mogelijkheid gecreëerd om de volgende stap te zetten: na aansluiting bij de omringende landen in Europa, is het de uitdaging om de achterstand ongedaan te maken die is gegroeid ten opzichte van het OESO-gemiddelde.

**Grafiek 2.1.1 BBP per hoofd Nederland en «omringende landen»;** koopkrachtpariteiten, OESO=100



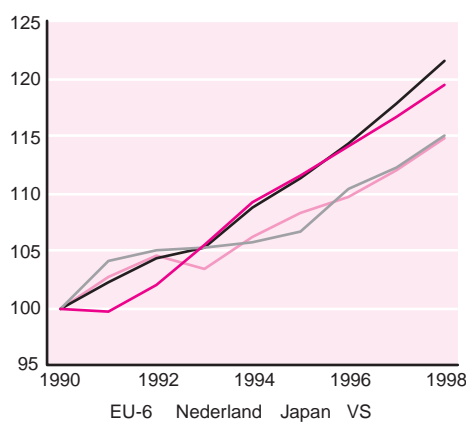
Bron: OESO Economic Outlook 61.

Noot: Tot de omringende landen behoren Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Luxemburg en Denemarken. Overigens is de Duitse voorsprong in welvaart vooral geslonken door de eenwording.

## 2.2 Internationale ontwikkelingen

De Nederlandse economie bevindt zich nog altijd in de opgaande fase van de conjunctuurcyclus. De particuliere consumptie groeit met 2¾% in 1997 aanzienlijk. Enerzijds hangt dit samen met de toenemende werkgelegenheid, anderzijds hebben stijgende aandelen- en huizenprijzen geleid tot vermogensstijgingen in de particuliere sector, die deels in consumptie worden omgezet. Met een verwachte groei van 6% ontwikkelt de export zich eveneens voorspoedig, onder invloed van de gunstige Nederlandse concurrentiepositie en de gestegen dollarkoers, en wellicht ook enigszins de conjuncturele ontwikkeling in de VS. Tegen deze vertrouwenwekkende achtergrond laten ook de investeringen een beduidende groei zien van 5%. Ook voor 1998 zijn de verwachtingen goed. Wordt in 1997 de groei hoofdzakelijk gedragen door de binnenlandse vraag, in 1998 ligt vooral de ontwikkeling van de export ten grondslag aan het gunstige beeld. Voor het volgende jaar wordt de economische groei geraamd op 3¾%. Dit betekent een lichte verdere stijging ten opzichte van 1997, waarmee de groei een historisch gezien hoog niveau bereikt. De stijging van de groei in 1998 hangt samen met de varkenspest, die een neerwaartse invloed heeft op de groei in 1997.

**Grafiek 2.2.1 Volume BBP Nederland, Japan, VS en EU; index 1990 = 100**



Bron: CEP 1997

De positieve ontwikkelingen in Nederland spelen zich af tegen de achtergrond van uiteenlopende internationale conjunctuurbewegingen. In 1997 zal de economische groei in de VS naar verwachting 3% bedragen. Na een aantal jaren van conjuncturele voorspoed treedt naar voren dat zich in de economie van de VS wellicht nu ook een meer structurele verbetering heeft voltrokken: de werkloosheid daalde in 1997 immers tot een niveau waarbij in het verleden onveranderlijk de inflatie placht op te lopen. Het feit dat een dergelijke bezetting van de productiefactor arbeid vooralsnog mogelijk blijkt te zijn zonder inflatoire consequenties, is wellicht een indicatie dat het groeivermogen van de economie in de VS is toegenomen.

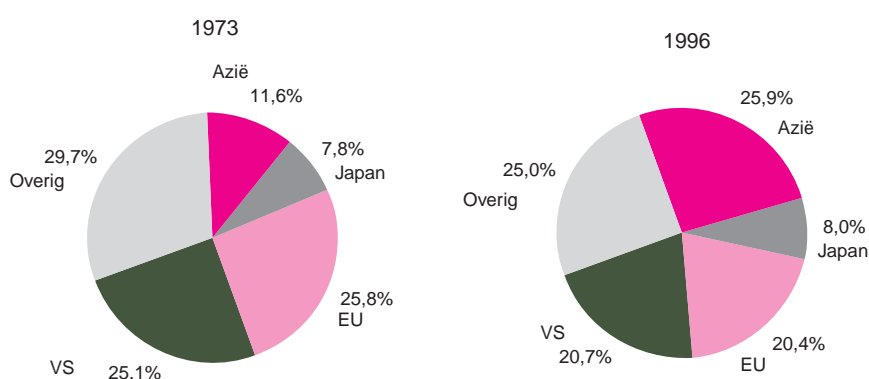
De Europese conjunctuur laat een wisselend beeld zien. Het herstel vertoonde in het begin van het jaar nog enige haperingen, maar kreeg in de loop van 1997 meer vaart. Voor de EU-landen wordt dit jaar een groeitempo geraamd van gemiddeld 2¼%. De omstandigheden zijn gunstig voor een verbetering van de bedrijfsinvesteringen, zoals onder meer diverse conjunctuurenquêtes aangeven.



Met een groei van 1¾% blijft de Japanse economische ontwikkeling enigszins achter. Het exportherstel als gevolg van de dalende yenkoers is nog niet overgeslagen naar de binnenlandse sectoren van de economie, waardoor de basis voor de conjuncturele opleving smal blijft.

Naast deze kortetermijntrends zijn er langetermijntrends die ons een beeld geven van de uitdaging waarvoor Nederland, of in een breder verband Europa, zich gesteld ziet. De bescheiden groeicijfers van de Europese economieën steken schril af tegen de groeivoeten die in Zuidoost-Azië worden gerealiseerd. Ofschoon de ontwikkeling van de Aziatische economieën ook een inhaaleffect bevatten, zijn de aanblik van en de economische krachtsverhoudingen binnen de wereld door deze snelle groei aan ingrijpende veranderingen onderhevig. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat de relatieve versterking van de positie van de Aziatische landen, die zich de afgelopen tientallen jaren heeft voorgedaan, zich niet zal kunnen voortzetten in de jaren die voor ons liggen.

**Grafiek 2.2.2 De wereldeconomie verdeeld in regio's**



Bron: IMF

Het is dus van het grootste belang om bij de beoordeling van economische prestaties niet alleen Europa als referentiekader te nemen. Daarnaast blijkt dat het noodzakelijk is om te komen tot een structurele verbetering van niet alleen de groei, maar vooral het groeivermogen van de Europese economieën.

### 2.3 Het Nederlandse model

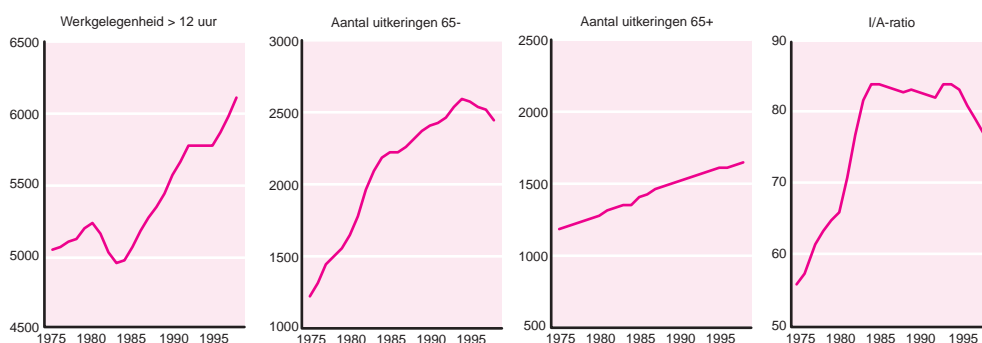
Ook internationaal trekken de economische ontwikkelingen in ons land de aandacht. Centraal in die aandacht staat de vraag welke elementen van het Nederlandse sociaal- en financieel-economische beleid de structurele verbetering hebben teweeggebracht, en of uit de Nederlandse ervaringen lessen kunnen worden getrokken voor het eigen beleid. De positieve geluiden uit het buitenland vormen een welkome afwisseling: sprak men vroeger over de «Hollandse ziekte», nu heeft men het – in uiteenlopende bewoordingen – over het Nederlandse model.

Het Nederlandse model, waarin groei van de werkgelegenheid het hoofddoel is, kan worden gezien als een combinatie van vijf elkaar versterkende onderdelen: budgettaire consolidatie, een stabiel monetair klimaat, arbeidskostenmatiging bevorderd door algemene en gerichte lastenverlichting, een activerend en zo nodig alternatief werk biedend

stelsel van sociale zekerheid, en een structuurbeleid gericht op flexibilisering en verbeterde werking van markten. Dit alles bij handhaving van stabiele arbeidsverhoudingen en een evenwichtige inkomensontwikkeling.

Met dit beleid, waarvoor de eerste aanzetten reeds aan het begin van de jaren tachtig werden gegeven, is Nederland erin geslaagd het tij te keren van een achterblijvende economische ontwikkeling, oplopende werkloosheid en ontsprende overheidsfinanciën. Het succes van het Nederlandse model blijkt vooral uit de ontwikkelingen ten aanzien van de centrale doelstellingen van het economische beleid: economische groei en werkgelegenheid. De situatie ten aanzien van de werkgelegenheid is gestaag aan het verbeteren, ook al blijft de benutting van het totale arbeidspotentieel nog steeds achter bij de mogelijkheden. Gemeten in personen ligt de Nederlandse participatie weliswaar boven het EU-gemiddelde, doch gemeten in arbeidsjaren blijft Nederland juist bij dat gemiddelde achter. In deze kabinetsperiode is het aantal burgers dat een beroep doet op een uitkering voor het eerst sinds lange tijd aan het dalen. Daardoor en door de gestage stijging van de werkgelegenheid laat de zogeheten I/A-ratio, de verhouding tussen het werkende en het niet-werkende deel van de bevolking, een gunstige ontwikkeling zien.

**Grafiek 2.3.1 Ontwikkeling werkgelegenheid, aantal uitkeringen 65- en 65+ en I/A-ratio;** resp. duizenden personen, duizenden uitkeringsjaren en %



Bron: MEV 1997

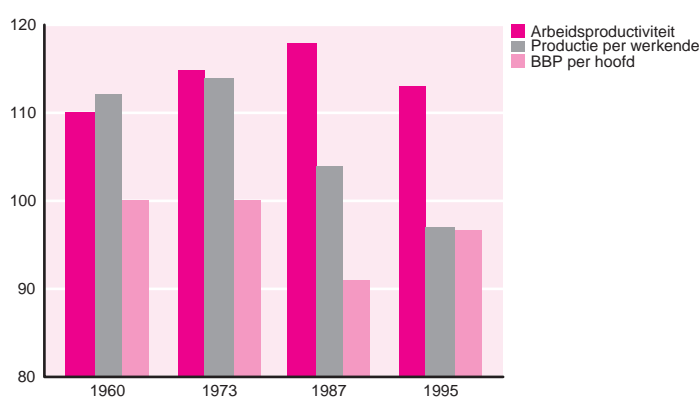
Noot: werkgelegenheid gedefinieerd als banen van 12 uur per week of meer.

Het feit dat deze ontwikkelingen ten dele ook zijn gerealiseerd in een periode waarin veel geïndustrialiseerde landen te maken hebben met een aarzelende conjunctuur, illustreert hoezeer het beleid van structurele aanpassing zijn vruchten heeft afgeworpen.

De verbeterde situatie op het gebied van arbeidsmarkt en sociale zekerheid vermindert niet alleen de druk op het overheidsbudget, maar beïnvloedt ook het inkomen per hoofd. Het BBP per hoofd van de bevolking kan in twee stappen worden afgeleid van de arbeidsproductiviteit ofwel het BBP per gewerkt uur. Na correctie voor het aantal gewerkte uren per werkende ontstaat de productie per werkende. Wordt vervolgens gecorrigeerd voor arbeidsdeelname, dan resulteert het BBP per hoofd. In een vergelijking met omringende landen blijkt Nederland in termen van arbeidsproductiviteit een goed figuur te slaan. De achterstand in inkomen per hoofd van de bevolking, die Nederland sinds de tweede helft van de jaren zeventig had opgelopen ten opzichte van de omliggende landen, hing vooral samen met de beperkte benutting van het arbeidspotentieel. Daarbij was in 1973 met name de in Nederland relatief geringe arbeids-

deelname van belang, maar in 1987 bleek ook het aantal gewerkte uren per werknemer een duidelijk negatieve invloed te hebben. Voor zover de beperkte werktijd echter berust op een vrijwillige keuze is daarbij overigens ook sprake van een positief effect op de welvaart – welvaart is immers een breder begrip dan het BBP per hoofd van de bevolking. De betere benutting van de beschikbare arbeid sinds het eind van de jaren tachtig – tot uiting komend in een betere arbeidsdeelname – vormt een belangrijk onderdeel van de relatieve verbetering van de positie ten aanzien van het BBP per hoofd van de bevolking. Lag het BBP per hoofd in 1987 nog 9% onder het gemiddelde van de omliggende landen, in 1995 was dat teruggelopen tot 4%. In de genoemde periode steeg de arbeidsdeelname in Nederland jaarlijks met 1%, terwijl deze in de omliggende landen jaarlijks met 0,5% daalde. Door het arbeidsintensieve karakter van de groei en het stopzetten van de uitstoot van minder productieve werknemers nam de voorsprong op het gebied van de arbeidsproductiviteit overigens iets af.

**Grafiek 2.3.2 Bijdrage toenemende participatie aan welvaart;** index Noordwest-Europa=100



Bron: De Haan en Van Ark, Enhancing growth through structural reform, Groningen 1996.

### *Een vooruitblik voor de middellange termijn*

Thans zijn nog geen uitgewerkte macro-economische verkenningen van het CPB voorhanden. Wel is beschikbaar een tentatieve verkenning van de budgettaire ontwikkelingen voor de periode 1999–2002.<sup>1</sup> Deze verkenning houdt rekening met demografische trends en is intern consistent. Het gehanteerde uitgangspunt voor de economische groei van 2% is echter niet meer dan een behoedzame veronderstelling. De contractloonsstijging in de marktsector wordt geschat op 2¼%, ¼% hoger dan de prijsontwikkeling van het BBP en de consumptieprijsstijging. Gegeven de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en de inflatie, impliceert de loonontwikkeling een constante arbeidsinkomensquote.

In de verkenning neemt de werkgelegenheid met jaarlijks circa 50.000 arbeidsjaren toe, maar dat is niet voldoende om de verwachte groei van het arbeidsaanbod op te vangen. Daarnaast leidt de vergrijzing – ook binnen de beroepsbevolking – tot een toenemend aantal uitkeringen. De

<sup>1</sup> Verkenning 1999–2002, Werkdocument 94, 1997, Centraal Planbureau.

verhouding tussen het aantal inactieven en actieven (de I/A-ratio) zou daarmee overigens vrijwel stabiel blijven.

Volgens de verkenning belooft de totale ruimte voor verkleining van het tekort, verlaging van belastingen en premies, en reële groei van de collectieve uitgaven f 25½ miljard. Onder de gehanteerde technische veronderstellingen nemen de netto collectieve uitgaven bij ongewijzigd beleid met f 19¾ miljard toe, een reële uitgavengroei van circa 1½% per jaar. Dit betekent dat er slechts beperkte ruimte zou zijn voor tekortreductie, lastenverlichting en nieuwe uitgaven. Volgens deze verkenning is de ruimte f 5¾ miljard, een beperkt bedrag in het licht van de vele uitdagingen voor het beleid.

A. Rentelasten en niet-belastingmiddelen		3¼
B. Volumegroei uitgaven		10¼
– Begroting	3¼	
– Sociale zekerheid & overdrachten	4½	
– Zorg <sup>1</sup>	2½	
C. Koppeling inkomens in collectieve sector		4½
D. Overige arbeidskosten collectieve sector		1¾
Totaal		19¾

Bron: Centraal Planbureau, Verkenning 1999–2002, Werkdocument 94.

<sup>1</sup> De kosten van de zorg nemen als gevolg van demografische ontwikkelingen toe met 1%. Voor kostenstijgingen die niet met de demografie samenhangen, is de technische veronderstelling gehanteerd van 0,3% additionele groei.

De demografische ontwikkeling en een groei van het arbeidsaanbod die de werkgelegenheidsgroei overtreft, bepalen in belangrijke mate de volumegroei van de collectieve uitgaven in de sociale zekerheid en de zorg. Dominant voor de begroting zijn de groei van de Europese afdrachten en het feit dat de uitgaven voor internationale samenwerking meegroeien met het BBP. Een andere belangrijke factor is de aanname dat de lonen van werknemers in de collectieve sector de ontwikkelingen in de marktsector volgen, terwijl niet is gerekend met arbeidsproductiviteitsstijging in de collectieve sector, maar wel met een hogere incidentele loonstijging dan in de marktsector. Doordat de contractloonstijging in de marktsector hoger is dan de prijsstijging, stijgen ook de uitkeringen in reële termen.

De verkenning illustreert dat bij een minder uitbundige economische groei dan thans, de houdbaarheid van het stelsel voor collectieve voorzieningen al snel weer op de proef kan worden gesteld. Dit geeft aanleiding om te bezien of versterking en verbreding van het Nederlandse model mogelijk is.

#### *Versterking van het Nederlandse model*

Het blijft belangrijk om de reële groei van de collectieve uitgaven beheerst te houden. Zo kunnen de zichzelf versterkende effecten van lastenverlichting, extra economische groei, een teruglopend beroep op de sociale zekerheid en lagere rentelasten ook voor de komende periode zeker worden gesteld. De discipline bij de overheidsfinanciën zal dus in de toekomst moeten worden voortgezet.

Een andere pijler van het Nederlandse model, de monetaire stabiliteit, zal in de komende jaren een gedaanteverwisseling ondergaan. Door de

voortgezette economische convergentie in Europa is de unieke mogelijkheid gecreëerd om een grote mate van monetaire stabiliteit nu ook in een internationale context te bereiken. Op die manier kan ten volle worden geprofiteerd van de interne markt en van de voordelen van één geïntegreerde Europese geld- en kapitaalmarkt. De voordelen van monetaire stabiliteit kunnen echter alleen worden verworven door te voldoen aan alle randvoorwaarden voor het bereiken van die stabiliteit. Daarom zal er – ook gezien vanuit een Europese context – aandacht moeten blijven voor de overheidsfinanciën. Dat geldt voor Nederland zelf, maar zeker ook voor de Europese partners. Indien ook landen tot de derde fase zouden toetreden die er niet in zijn geslaagd een duurzame verbetering van tekort- en schuldsposities te bewerkstelligen, zou de stabiliteit van de EMU in gevaar kunnen komen. In ieder geval zou geloofwaardigheid worden verloren die de Europese centrale bank in een later stadium slechts met moeite weer zou kunnen herwinnen.

Nederland zal de toets van Maastricht kunnen doorstaan. Het overheids-tekort bevindt zich sinds 1996 onder de grens van 3% BBP en de overheidsschuld volgens EMU-definitie ligt weliswaar nog op 70,4% BBP terwijl de norm 60% BBP is, maar daalt inmiddels met rasse schreden. Het beleid zal nu worden geconfronteerd met nieuwe vraagstukken. Nederland zal zich nu moeten voorbereiden op het functioneren binnen de Economische en Monetaire Unie. Wanneer de Unie een feit is, zal de concurrentie van de Europese handelspartners zich verscherpen. Het gaat daarbij vooral om concurrentie tussen bedrijven, maar ook overheden zullen zich voortdurend rekenschap moeten geven van de internationale context waarin zij opereren. Nederland moet deze scherpere concurrentie aankunnen. Daarom is het belangrijk dat Nederland veel aandacht blijft besteden aan het goed functioneren van markten.

#### *Verbreding van het Nederlandse model*

Naast de vijf genoemde pijlers van het Nederlandse model zullen andere beleidsterreinen om meer aandacht vragen. Vooral het milieu en de infrastructuur in brede zin zullen belangrijke beslissingen vergen, zoals ook uit internationale vergelijkingen blijkt. De overheid zal moeten investeren om een verbetering van de economische structuur te bereiken, die op haar beurt kan leiden tot een structurele verhoging van private investeringen. Aldus kan een positieve wisselwerking ontstaan tussen een overheid die gunstige voorwaarden schept, en een private sector die de gunstige voorwaarden te baat neemt. Een stijging van het investeringsvolume is immers van belang om het arbeidspotentieel van Nederland, dat nog steeds voor een te groot deel onaangewend blijft, beter te kunnen benutten.

Het creëren van ruimte voor investeringen in fysieke infrastructuur en kennisinfrastructuur zal onvermijdelijk blijken. De mobiliteitsproblemen in Nederland nemen immers nog altijd toe. De rechtstreekse economische schade van files door niet-productieve uren van voertuigen en hun inzittenden bedroeg in 1995 al f 1½ miljard.<sup>2</sup> Bij uitblijven van adequaat beleid kan daardoor de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats voor internationale ondernemingen in het geding komen. Het gaat hierbij niet alleen om uitbreiding en een betere en meer in de tijd gespreide benutting van de capaciteit, maar ook om beheersing van de automobiliteit, waarvoor financiële prikkels nodig zijn. Daarnaast vraagt de verdere ontwikkeling naar een kennisintensieve economie om een

<sup>2</sup> Auto's in Nederland, CBS 1996.

adequaat, stimulerend technologiebeleid. Bij een kennisintensieve economie hoort ook permanente scholing, en dus zijn investeringen nodig ten behoeve van zowel jongeren- als volwassenenonderwijs. Niet alleen de sociale partners hebben daarbij een verantwoordelijkheid: ook de overheid zal soms een initiërende, soms een faciliterende rol moeten spelen.

Voorts zal moeten worden gezocht naar wegen om de milieuschade van economische groei effectief te verminderen. Ook zijn keuzes nodig ten aanzien van de beschikbare ruimte in ons land, waarbij bijvoorbeeld mobiliteitsbeleid een rol speelt. Soms kunnen mobiliteitsbeleid en milieubeleid in elkaars verlengde liggen. Zo is beheersing van de automobilititeit nodig voor een betere bereikbaarheid van de Randstad en voor het milieu. Daarnaast blijft echter ook aandacht nodig voor meer direct milieubeleid, zoals het beperken van emissies van schadelijke stoffen. Het versterken van milieuvriendelijke elementen in het fiscale stelsel kan een ondersteuning zijn voor dit beleid. Het beleid zal moeten bevorderen dat de economische ontwikkeling niet ten koste gaat van het milieu.

Daarnaast zijn de mogelijkheden verkend voor een herziening van het fiscale stelsel. Uitgangspunt daarbij is het streven te komen tot een belangrijke vereenvoudiging van het stelsel, een verlaging van marginale belastingtarieven, en een bredere en bestendiger belastinggrondslag. Stappen in die richting zijn gewenst met het oog op de voortschrijdende globalisering, maar ook met het oog op participatiebevordering.

De huidige gunstige omstandigheden moeten worden benut om via verdere hervormingen te komen tot een verdere verbetering van de Nederlandse economie en de Nederlandse overheidsfinanciën. De uitdaging voor de nabije toekomst bestaat er uit om het beleid onverkort voort te zetten op die terreinen waar het succesvol is, maar vooral ook om adequaat te reageren op die terreinen waar beleidsaanpassing nodig is. Daarom zullen de hier gepresenteerde pijlers van het Nederlandse model tegen het licht worden gehouden.

#### **2.4 De overheidsfinanciën**

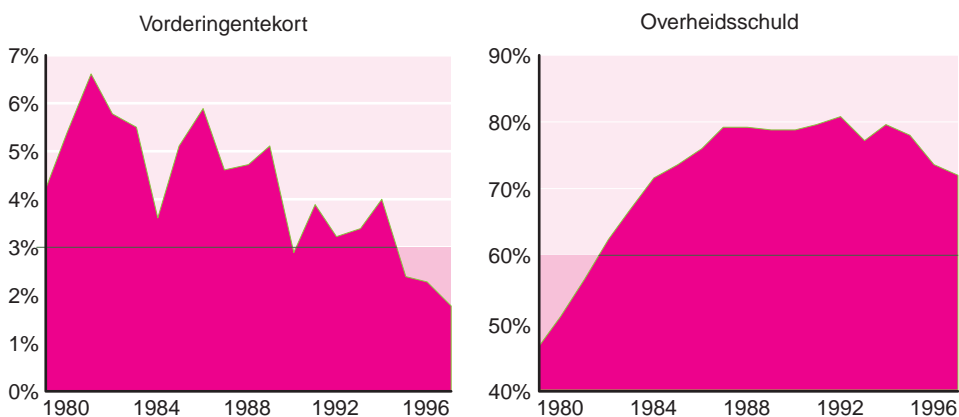
Het budgettaire beleid is in de eerste plaats gericht op consolidatie; daarmee wordt lastenverlichting mogelijk gemaakt die op haar beurt bijdraagt aan een gematigde arbeidskostenontwikkeling. Een gematigde arbeidskostenontwikkeling versterkt de Nederlandse concurrentiepositie en bevordert tevens de inschakeling van arbeid in het productieproces. Ook wordt investeren aantrekkelijker. Door deze factoren kan de werkgelegenheid zich gunstig ontwikkelen.

De recente jaren hebben een verdere verbetering te zien gegeven in de tekort- en schuldpositie van de overheid. Nadat het vorderingstekort van de overheid volgens de EMU-definitie in 1983 een waarde van circa 7% BBP had bereikt, is met behulp van omvangrijke ombuigingen een neerwaartse trend ingezet, met als resultaat dat voor 1998 een EMU-tekort van 1,7% BBP wordt verwacht.

De combinatie van uitgavendiscipline en economische groei, die hoger bleek dan waarmee in de behoedzame uitgangspunten rekening was gehouden, heeft het mogelijk gemaakt om én het tekort verder te verlagen én de lasten verder te verlichten. Het EMU-tekort voor 1994, het jaar dat het kabinet aantrad, bedroeg 3,7% BBP. Het voor 1998 voorziene EMU-tekort van 1,7% BBP impliceert een daling van 2 procentpunten, hetgeen overeenkomt met zo'n f 15 miljard. Tegelijkertijd is het mogelijk gebleken

de lasten<sup>3</sup> met circa f 16¾ miljard te verlichten. Zeker in vergelijking met de Europese partners blijkt Nederland op het gebied van budgettaire consolidatie goed te hebben gepresteerd.

**Grafiek 2.4.1 Vorderingstekort overheid en overheidsschuld vanaf 1980; % BBP, beide volgens EMU-definitie**



Bron: Financiën

De positieve uitkomsten brengen ons dichterbij de in het Stabiliteitspact geformuleerde doelstelling van een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot kent. Voor begrotingsevenwicht zijn goede argumenten aan te voeren. Allereerst is er ruimte nodig onder het plafond van 3% BBP, dat is vastgelegd in het Verdrag. Daarom is in het Stabiliteitspact afgesproken om als middellangetermijndoelstelling te streven naar een begrotingssituatie die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont. Bij een tegenvallende economische ontwikkeling moeten de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant immers hun werk kunnen doen. Verder draagt een lager tekort bij aan lagere rentelasten. Daarmee wordt ruimte geschapen voor andere noodzakelijke uitgaven en voor duurzame lastenverlichting. Tot slot is er de vergrijzing, die alles bij elkaar kan leiden tot additionele kosten oplopend tot tussen de 3½% en 7% BBP medio volgende eeuw. Om die kosten te kunnen opvangen, zal van tevoren reeds financiële ruimte moeten worden gecreëerd. De begroting voor 1998 ontlast de afwegingsproblematiek voor een volgende kabinetsperiode: niet alleen door de lagere waarde van het tekort dan drie jaar geleden werd verwacht en de rentevoordelen van een lagere schuld, maar ook door een duurzame voorziening ten behoeve van toekomstige verzorgingslasten en een structurele reservering ten behoeve van de uitgaven voor structuurversterking in brede zin (FES).

## 2.5 Monetaire stabiliteit

Een tweede pijler van het Nederlandse model wordt gevormd door de stabiele monetaire verhoudingen. Het monetaire beleid van een nauwe koppeling tussen de gulden en de Duitse mark heeft gezorgd voor een duurzame situatie van lage inflatie en lage rentestanden. Teneinde ook in de toekomst monetaire stabiliteit te kunnen waarborgen zullen de convergentiecriteria voor toetreding tot de derde fase, zoals deze zijn afgesproken in het Verdrag van Maastricht, strikt moeten worden

<sup>3</sup> Hier wordt verwezen naar het begrip «microlasten», zie onder meer hoofdstuk 3 tabel 3.4.3.

toegepast. In het voorjaar van 1998 zal op basis van deze criteria moeten worden besloten welke landen vanaf de start van de derde fase van de EMU zullen deelnemen aan de muntunie. Een grote economische zone waarin wisselkoersrisico's zijn weggevallen en met verbeterde mogelijkheden voor internationale handel en investeringen, kan juist voor een kleine open economie als de Nederlandse grote voordelen opleveren.

De goede traditie van het Nederlandse monetaire beleid mag echter niet in de waagschaal worden gesteld voor een zwakke muntunie. Het terzijde schuiven van gemaakte afspraken zou het risico met zich meebrengen dat financiële markten de euro – in ieder geval bij de start – als zwak zouden ervaren. Zo'n «valse start» moet zonder meer worden vermeden. Dit betekent vooral dat bij de toepassing van de convergentiecriteria de duurzaamheid van de convergentie op monetair en budgettair gebied voorop dient te staan: naast de uitkomsten over 1997 is daarom van belang dat ook het beeld voor 1998 en daarna voldoende waarborgen biedt voor stabiliteit. Zo zal op het gebied van de overheidsfinanciën goed moeten worden bekeken in hoeverre budgettaire uitkomsten over 1997 worden vertekend door eenmalig optredende posten.

### *Convergentie*

Ook op het gebied van de budgettaire stabiliteit is voortgang geboekt. Dat kan worden afgelezen uit het gedaalde niveau van de gemiddelde overheidstekorten in de Unie in 1996. Volgens de huidige inzichten zal deze ontwikkeling zich naar verwachting voortzetten in 1997. Wel past de kanttekening dat de budgettaire convergentie minder breed wordt gedragen dan de monetaire convergentie: diverse lidstaten hebben grote moeite om het overheidstekort terug te dringen tot onder de in het Verdrag genoemde referentiewaarde van 3% BBP.

De meest in het oog springende ontwikkeling op het gebied van de convergentie is het naar elkaar toegroeien van rente- en inflatiepercentages in Europa. Deze convergentie vindt niet alleen plaats op een laag rente- en inflatieniveau, maar de kring van convergerende landen is sterk uitgebreid. Uitgezonderd Griekenland voldoen momenteel alle landen van de Unie aan het rente- en het inflatiecriterium. Deze monetaire convergentie vormt mede de basis voor de grote mate van valutastabiliteit binnen de Unie over de afgelopen periode. Illustratief hiervoor is dat in het najaar van 1996 twee munten, de Finse markka en de Italiaanse lire, konden toetreden tot het wisselkoersarrangement van het Europees Monetair Stelsel.



**Grafiek 2.5.1 Convergentie in de EU**



Bron: EU, European Economy 62 en supplement, Financiën.

### Voorbereidingen voor de derde fase van de EMU

Tegen de achtergrond van een voortschrijdende monetaire en budgettaire convergentie is in het afgelopen jaar voortgang gemaakt met de voorbereidingen voor de derde fase. Met name in het eerste halfjaar van 1997 zijn daarbij onder Nederlands voorzitterschap verschillende onderwerpen afgerond.

Allereerst heeft de Europese Raad te Amsterdam een resolutie aangenomen over de opvolger van het huidige wisselkoersarrangement, ERM<sup>4</sup> genoemd. In het kader van dit nieuwe arrangement kunnen aan de euro de munten worden gekoppeld van lidstaten die niet vanaf de start toetreden tot de muntunie.

Een tweede onderwerp waarover een akkoord is bereikt, betreft het Stabieleits- en Groeipact. Dit pact ziet toe op de naleving van de in het

<sup>4</sup> ERM staat voor «Exchange Rate Mechanism», ofwel wisselkoersarrangement.

Verdrag van Maastricht afgesproken budgettaire discipline in de derde fase van de EMU. Naast het jaarlijks opstellen van meerjarenprogramma's aan de hand waarvan nauwgezet kan worden gevolgd of een gevaar dreigt voor een zogeheten «buitensporig tekort»,<sup>5</sup> zijn afspraken gemaakt over een procedure gericht op correctie van buitensporige tekorten. Deze procedure kan met zich meebrengen dat een lidstaat een renteloos strafdeposito moet aanhouden. Als een lidstaat verzuimt het buitensporige tekort te corrigeren, dan kan het strafdeposito uiteindelijk worden omgezet in een boete. Naast deze thema's zijn ook groei en werkgelegenheid besproken. Tijdens de Europese Top van Amsterdam is een resolutie aangenomen die aangeeft dat behalve budgettaire discipline ook werkgelegenheid hoge prioriteit heeft in de Unie. De resolutie over groei en werkgelegenheid voorziet in nauwere samenwerking met aandacht voor werkgelegenheid, onder meer via versterkte coördinatie van economisch beleid.

Tot slot is overeenstemming bereikt over een tweetal verordeningen die beogen markten, het bedrijfsleven en burgers tijdig duidelijkheid en volledige rechtszekerheid te bieden bij de invoering van de euro. Cruciaal hierbij is dat de introductie van de euro de bepalingen in bestaande contracten, zoals hypotheek en levensverzekeringen, onverlet laat.

## 2.6 Arbeidsmarkt en werkgelegenheid

Een derde pijler van het Nederlandse model is de gematigde arbeidskostenontwikkeling, ondersteund door een beleid van lastenverlichting. De handhaving van de uitgavendisipline heeft ertoe geleid dat dit kabinet enerzijds circa f 15 miljard heeft kunnen aanwenden voor tekortreductie en anderzijds naar verwachting bijna f 16¾ miljard aan lastenverlichting zal weten te realiseren. De lastenverlichting is ongeveer gelijkmatig verdeeld over burgers en bedrijven. Met beide vormen van lastenverlichting werd een belangrijke bijdrage geleverd aan de gematigde arbeidskostenontwikkeling, die voortvloeide uit een gezamenlijke inspanning van werkgevers en werknemers in de marktsector.

**Grafiek 2.6.1 Lastenontwikkeling en brutoloon;** modale werknemer in de marktsector, % mutatie per jaar



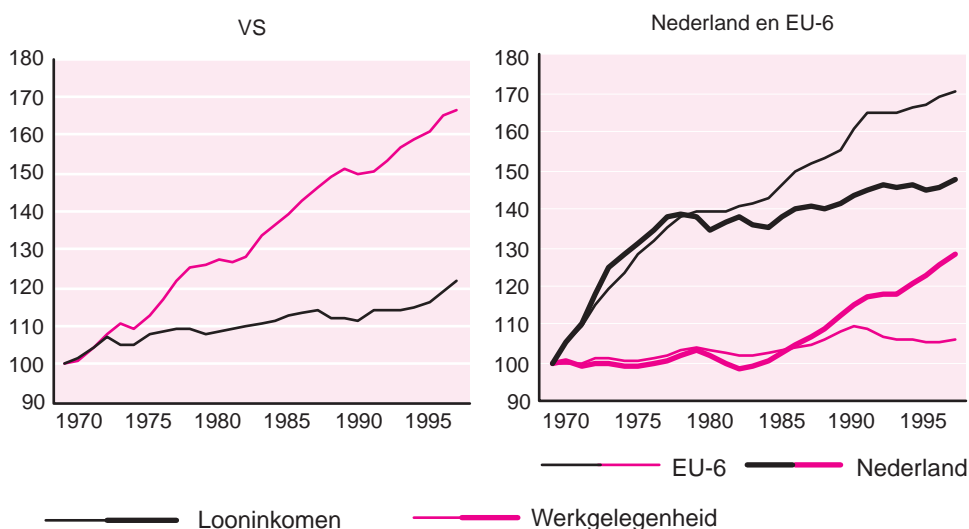
Bron: CPB, CEP 1997.

<sup>5</sup> Zie bijlage 13 en art. 104C, VEU.

De gematigde arbeidskostenontwikkeling heeft er op haar beurt toe bijgedragen dat de Nederlandse werkgelegenheidsontwikkeling zich in gunstige zin onderscheidt van die bij de Europese partners. De matiging heeft ertoe geleid dat de Nederlandse concurrentiepositie geleidelijk is versterkt ten opzichte van vooral de Europese partners. Deze ontwikkeling is reeds in 1982 met het Akkoord van Wassenaar ingezet. De arbeidskosten in Nederland waren geleidelijk danig uit de pas gaan lopen, maar de resultaten van de matiging werden vanaf ongeveer 1985 zichtbaar. Geleidelijk aan is de negatieve spiraal van hogere arbeidskosten, minder werkgelegenheid, meer uitkeringen en hogere lasten omgezet in een positieve spiraal die nu volledig zichtbaar is geworden.

Uit een vergelijking van de ontwikkelingen op dit vlak tussen de VS en Europa treedt naar voren hoeveel moeite de Europese economieën hebben met het creëren van arbeidsplaatsen. De Europese werkgelegenheids groei over de periode vanaf 1970 bedraagt cumulatief nog geen 10%, tegen circa 65% in de VS. Opvallend is dat de verhouding tussen loongroei en werkgelegenheidstoename in de VS het spiegelbeeld is van die in Europa. Daarmee wordt nogmaals geïllustreerd dat een gematigde arbeidskostenontwikkeling de uitstoot van arbeid vermindert, dan wel de werkgelegenheids groei ondersteunt. Nederland volgde aanvankelijk de Europese ontwikkelingen qua arbeidskosten en werkgelegenheid, maar na het begin van de jaren '80 krijgt de Nederlandse werkgelegenheidsontwikkeling geleidelijk meer vaart. Na 1985 wijkt de ontwikkeling in Nederland daardoor sterk af van die in de rest van Europa.

**Grafiek 2.6.2 Relatieve ontwikkeling lonen en werkgelegenheid; index 1970 = 100**



Bron: Economic Outlook 61.

### *Werkgelegenheid*

Onder invloed van de gunstige conjunctuur en het gevoerde beleid ontwikkelt de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt zich gunstig. De werkgelegenheid neemt volgens huidige inzichten in de drie jaren van 1995 tot en met 1997 met telkens circa 110 000 personen toe. Voor 1998 wordt een toename met ongeveer 130 000 personen verwacht. De totale werkgelegenheids groei over de huidige kabinetsperiode loopt derhalve op tot ruim 450 000 personen. Gemeten in arbeidsjaren bedraagt de stijging

ongeveer 400 000; dat is ruim het dubbele van de toename met 184 000 die ten tijde van het Regeerakkoord werd voorzien.<sup>6</sup>

Ook vanuit een internationaal perspectief zijn deze ontwikkelingen gunstig te noemen. Het gestandaardiseerde werkloosheidspercentage in 1998 is met 5¾% in Nederland aanzienlijk lager dan het EU-gemiddelde van 11%.

**Tabel: internationale vergelijking werkloosheid (cijfers 1997)**

Gestandaardiseerde werkloosheid	
Verenigde Staten	5¼
Japan	3¼
Duitsland	9½
Frankrijk	12½
Verenigd Koninkrijk	7½
Italië	12
België	9½
Nederland	5¾
EU-15	11
Industrielanden	7½

Bron: CEP 1997

Hoewel het niveau van de gestandaardiseerde werkloosheid in Nederland in internationaal opzicht laag is, is een verdere daling van de werkloosheid nog altijd nodig. Mede als gevolg van de sterke groei van het arbeidsaanbod – waarbij ook de herkeuringen in verband met de WAO een rol spelen – is de afname van de werkloosheid tot nu toe gematigder geweest dan op grond van de werkgelegenheidsgroei zou worden verwacht. In de periode 1995–1997 nam de werkloze beroepsbevolking in aantal af van 533 000 tot 455 000; een daling van 78 000. Voor 1998 wordt een verdere afname verwacht tot 400 000.

Het relatief lage werkloosheidspercentage in Nederland blijkt samen te gaan met een relatief lage arbeidsparticipatie in arbeidsjaren. De netto arbeidsparticipatie in personen, met andere woorden het deel van de bevolking tussen 15–64 jaar dat een baan heeft, bedraagt in Nederland in 1996 66%. Dat is duidelijk boven het EU-gemiddelde van 59%. Echter, door het grote aantal deeltijdbanen in Nederland is de participatie in arbeidsjaren juist lager dan gemiddeld in de EU, namelijk 53% in Nederland (1997), tegen 55% in de EU (1995).<sup>7</sup> Volgens beide definities ligt de participatie in zowel Nederland als de EU aanzienlijk lager dan in de Verenigde Staten en Japan.

De achterblijvende arbeidsparticipatie in Nederland hing lange tijd samen met een lage arbeidsparticipatie van vrouwen, maar de achterstand op dit vlak is zeker wat betreft de jongere leeftijdsgroepen inmiddels ingelopen. Momenteel is het vooral de lage participatie ouderen die in het oog springt. De lage participatie wordt ook weerspiegeld in het omvangrijke gebruik van sociaalzekerheidsregelingen buiten de sfeer van de werkloosheid.

Ondanks de relatief goede ontwikkelingen voor de arbeidsmarkt als geheel blijven er knelpunten bestaan voor specifieke groepen op de arbeidsmarkt. Het gemiddelde werkloosheidspercentage (1996: 7%) werd

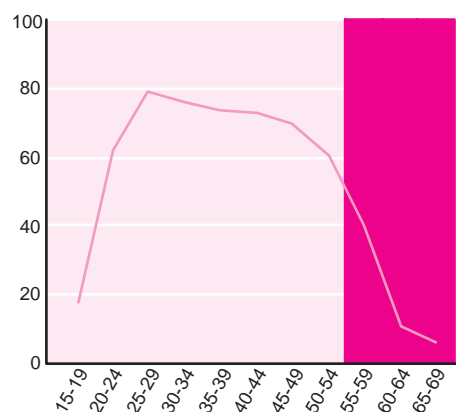
<sup>6</sup> De raming van het aantal banen (van 12 uur per week of meer) beliep ten tijde van het Regeerakkoord 275 000. Thans wordt een toename van 458 000 verwacht.

<sup>7</sup> Bron: CPB, OECD Employment Outlook 1997, en Eurostat (1995,1997).

in 1996 overtroffen door allochtonen (19%), jongeren tot 24 jaar (9%), en lager geschoolden (alleen basisonderwijs, MAVO of VBO: 13%). Voor jongeren is het werkloosheidspercentage volgens de laatste cijfers in 1997 gedaald tot het gemiddelde van de beroepsbevolking. Maar voor allochtonen en lager geschoolden is er nog steeds sprake van aanzienlijke problemen – al daalt de werkloosheid onder allochtonen sneller dan het gemiddelde. Bovendien is de werkloosheid zelf laag, maar een relatief groot gedeelte van de werklozen in Nederland is langer dan één jaar werkloos.

Belangrijk is ook dat de demografische vooruitzichten op langere termijn niet gunstig zijn. Vanaf 2010 loopt de grijze druk, gedefinieerd als de verhouding tussen het aantal 65-plussers en de (potentiële) beroepsbevolking sterk op.<sup>8</sup> Deze druk zal mede moeten worden opgevangen door een hogere participatie van de potentiële beroepsbevolking. De veroudering van de beroepsbevolking die voorafgaand aan (en tijdens) de vergrijzingsgolf optreedt, zal deze opgave bemoeilijken – althans, zonder nader beleid. Oudere werknemers kennen in Nederland een lage participatie, vooral door de uitwerking die WAO, VUT en WW-regelingen voor deze groepen hebben. Van de leeftijdsgroep 55 tot en met 59 jaar neemt slechts 40% deel aan het arbeidsproces, en voor 60- tot en met 64-jarigen is dit zelfs 11%. Door het verouderen van de beroepsbevolking zal een steeds groter deel van de werkzame bevolking in deze relatief weinig participerende leeftijdscategorie terecht komen, zodat de participatiegraad van de bevolking als geheel een dalende trend dreigt te hernemen. Ook voorafgaand aan de echte vergrijzingsgolf komt de houdbaarheid van socialezekerheidsarrangementen dus al onder druk te staan als gevolg van het verouderen van de beroepsbevolking. Uitgaand van de huidige participatiegraden resulteert de relatieve toename van het aantal 55-plussers in een afname van het arbeidsaanbod met circa 500 000 personen in de periode tot 2020. Het is daarom noodzakelijk dat de participatie van in ieder geval de nieuwe cohorten 55-plussers wordt verhoogd; een blijvend hoge uittreding van 55-plussers kan Nederland zich niet veroorloven.

**Grafiek 2.6.3 Participatiegraad beroepsbevolking (mannen en vrouwen) in Nederland; 1995, in % van de totale beroepsbevolking per leeftijdsgroep**



Bron: CBS.

<sup>8</sup> Zie het rapport van de 10e Studiegroep Begrotingsruimte.

Ondanks de gunstige ontwikkeling van de algehele participatie is de noodzaak voor verhoging van de arbeidsparticipatie en terugdringing van de werkloosheid op bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt dus onverminderd aanwezig. Uit zowel een internationale als een historische vergelijking treedt naar voren dat voor verhoging van de participatiegraad in Nederland nog voldoende ruimte is.<sup>9</sup> Voorwaarde voor een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie is dat het huidige beleid gericht op verbeterde en flexibele werking van de arbeidsmarkt wordt voortgezet. De les uit het verleden is dat zowel de vraag- als de aanbodzijde van de markt aandacht vergt. Aan de vraagzijde gebeurt reeds veel (verlaging van arbeidskosten, verkorting van ontslagprocedures, werkgelegenheidsprogramma's); aan de aanbodkant moet de prikkel om te werken nog verder worden versterkt. Voorkomen moet worden dat armoedevallen optreden, als gevolg van de werking van belastingen, inkomensafhankelijke subsidieregelingen en het verliezen van de uitkering. De toepassing van toegangscriteria tot werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsverzekeringen mag niet verslappen, terwijl uiteraard de positie van echt kwetsbare groepen moet worden gerespecteerd. Aanvullend beleid zal nodig zijn om de arbeidsparticipatie van 55-plussers te verhogen. Dit beleid zal werkgevers moeten stimuleren om oudere werknemers langer in dienst te houden of ook in dienst te nemen. Daarnaast zijn ook voor werknemers meer mogelijkheden en stimulansen gewenst om bij- of om te scholen en om langer door te werken.

### *Werk en inkomen*

Tussen welvaart en werkgelegenheid bestaat een nauwe samenhang, ook op het individuele niveau. In de gebruikelijke wijze van koopkrachtberekening, de zogenaamde koopkrachtplaatjes, wordt de gemiddelde mutatie van het reëel besteedbaar inkomen van diverse sociaal-economische groepen weergegeven. Deze overzichten houden rekening met gemiddelde loon- en prijsstijgingen en met belasting- en premie-mutaties, en geven dus een indicatie voor de invloed van regering en sociale partners op het inkomen. De koopkrachtplaatjes vertellen echter niet het gehele verhaal.<sup>10</sup> Bij het bestuderen van koopkrachtontwikkelingen wordt immers geen rekening gehouden met persoonlijke veranderingen, zoals het krijgen van een (andere) baan, het maken van promotie, of werkloos worden. Zulke veranderingen hebben vaak ingrijpende gevolgen voor de inkomensontwikkeling op huishoudensniveau. Zo ondervinden sociale minima een sterke inkomensvoortgang als ze werk vinden. Uit een CBS-analyse blijkt dat uitkeringsgerechtigden die in de periode 1989–1993 een baan vonden, er met gemiddeld 42% in inkomen op vooruitgingen.<sup>11</sup> Daartegenover kan het werkloos of arbeidsongeschikt raken een zeer forse achteruitgang teweegbrengen. Het niet meerekenen van persoonlijke veranderingen vertekent echter wel het beeld dat uit de klassieke koopkrachtoverzichten naar voren treedt. In deze periode van toenemende werkgelegenheid wordt de feitelijke verbetering van de inkomenspositie van werknemers onderschat door de gebruikelijke wijze van koopkrachtberekening. Ook wordt in de koopkrachtplaatjes geen rekening gehouden met diverse beleids-

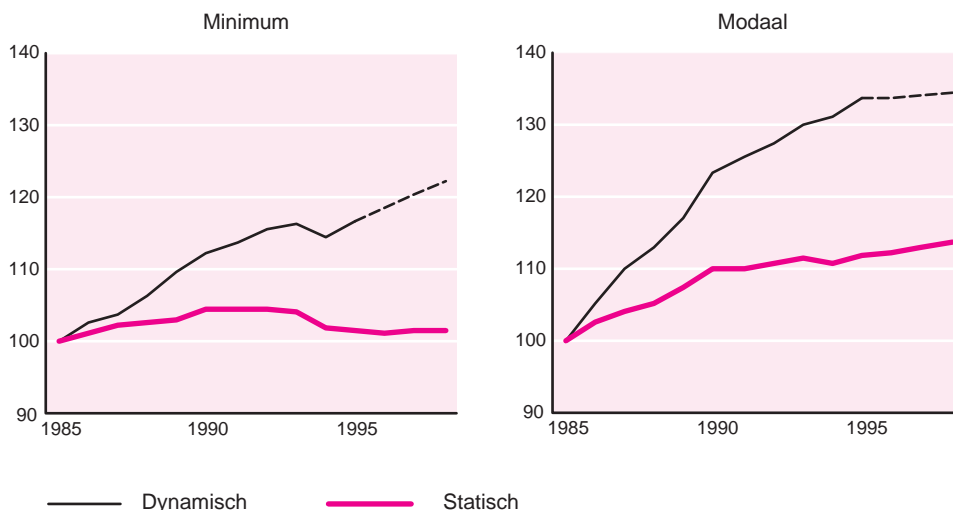
<sup>9</sup> De participatie in arbeidsjaren lag in Nederland in 1970 met 60% op een aanzienlijk hoger niveau dan nu.

<sup>10</sup> Zie ook de Sociale Nota 1997, 1998.

<sup>11</sup> CBS, Sociaal-economische maandstatistiek 1995.

instrumenten.<sup>12</sup> Bovendien wordt alleen gekeken naar specifieke inkomensgroepen, die maar in beperkte mate representatief zijn voor de totale populatie. Bij een samenhangende beleidsmatige beoordeling van het gevoerde inkomensbeleid is het van groot belang om rekening te houden met deze elementen.

**Grafiek 2.6.4 Statische en dynamische koopkrachtontwikkeling;** minimuminkomen en modaal inkomen, index 1985=100



Bron: CPB, CBS Koopkrachtstatistiek, dynamische koopkracht 1996–1998: indicatieve schatting Financiën.

In zogenaamde «dynamische koopkrachtoverzichten» gebeurt dat.<sup>13</sup> Voor deze berekeningen worden de feitelijke inkomensontwikkelingen gevolgd die een groep huishoudens gedurende een jaar ondervindt. Uit deze feitelijke koopkrachtontwikkelingen wordt een cijfer gedestilleerd dat representatief is voor deze groep. Het gevolg is dat veranderingen als het krijgen van werk, het volgen van een opleiding of het maken van promotie dan wel in de cijfers tot uitdrukking komen. In perioden van toenemende werkgelegenheid blijkt dat de groep met de laagste inkomens gemiddeld een duidelijk betere koopkrachtontwikkeling ondervindt dan blijkt uit de statische koopkrachtoverzichten. Over de periode 1985–1998 loopt dit verschil naar verwachting op tot cumulatief circa 20%. Gegeven de bodem van het sociaal minimum in het inkomensgebouw is het niet verwonderlijk dat er een grotere opwaartse dan neerwaartse dynamiek in de dynamische cijfers aanwezig is. Ook voor modale inkomens geldt dat de dynamische ontwikkeling gunstiger verloopt dan de statische. Cumulatief over de periode 1985–1998 bedraagt het verschil eveneens zo'n 20%.

Overigens moet worden benadrukt dat het ook hier om gemiddelden gaat. Uitkeringsgerechtigden die niet aan de slag kwamen, ondervonden de minder gunstige ontwikkeling van het statische patroon. Jaarlijks blijkt 11

<sup>12</sup> Zo wordt het huidige armoedebeleid onder meer gevoerd met instrumenten die in de koopkrachtplaatjes buiten beeld blijven. De recente verruiming van de Wet Individuele Huursubsidie en de voorgenomen uitbreiding van het budget voor bijzondere bijstand zijn hiervan goede voorbeelden. Aan de andere kant blijft ook de recente Kinderbijslagoperatie in de koopkrachtoverzichten buiten beeld.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld Wannet, Van Koesveld en Van Bergeijk, Trefzekerheid en toepasselijkheid van koopkrachtplaatjes, Openbare Uitgaven 1997.

à 13% van de mensen zonder werk een baan te vinden.<sup>14</sup> Voorts is uit een studie van het CBS<sup>15</sup> is gebleken dat ruwweg de helft van een in 1985 samengestelde groep werklozen na 8 jaar aan het werk was. Voor huishoudens die naar hun aard weinig of geen dynamische effecten ondervinden, zoals bijvoorbeeld mensen met een AOW-uitkering, zijn de statische koopkrachtoverzichten juist meer relevant dan de dynamische. Ook kunnen dynamische effecten op huishoudniveau negatief blijken, bijvoorbeeld door verlies aan arbeidsinkomsten. Uiteraard blijft het belangrijk de inkomensontwikkeling van zulke groepen in het oog te houden, waarbij het armoedebeleid een nuttig instrument kan zijn.

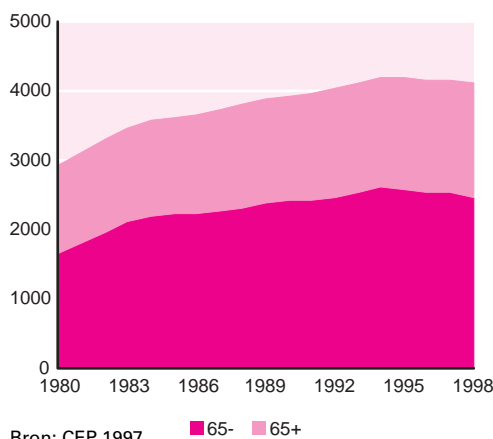
De hier gepresenteerde dynamische koopkracht is een optelsom van huishoudens die een positief, een negatief en een gelijkblijvend dynamisch effect ondervinden. Dat de totale dynamische koopkracht voor de beschouwde groep positief is, is te danken aan het feit dat in het afgelopen decennium de werkgelegenheid fors is toegenomen en de economische omstandigheden zijn verbeterd. Daardoor zijn er meer huishoudens die arbeidsinkomsten hebben gekregen, dan huishoudens die op een uitkering moesten terugvallen. De hier gepresenteerde cijfers tonen dus eens te meer aan dat de door de regering gekozen benadering van «werk boven inkomen» ook op het inkomenspolitieke vlak beschouwd een vruchtbare is, en leidt tot werk én inkomen.

## 2.7 Het socialezekerheidsstelsel en de zorgsector

Naast de overheidsfinanciën, de monetaire stabiliteit en de combinatie van lastenverlichting en loonmatiging wordt de vierde pijler van het Nederlandse model gevormd door aanpassingen in de sociale zekerheid en de zorgsector.

Voor het eerst sinds 1970 is in deze kabinetsperiode het aantal uitkeringen in de leeftijdscategorie van 15 tot en met 64 jaar gedaald: in vergelijking met 1994 zijn in totaal 100.000 personen minder aangewezen op een uitkering.

**Grafiek 2.7.1 Ontwikkeling totaal aantal uitkeringen; x 1000 uitkeringsjaren**



De belangrijkste maatregelen op het terrein van de arbeidsmarktgerelateerde sociale zekerheid betroffen in deze kabinetsperiode tot en

<sup>14</sup> MEV 1998.

<sup>15</sup> CBS, Sociaal-economisch Panel 1985–1993.



met 1997 de privatering van de ziektewet, de verlenging van de WW-wachtgeldperiode tot 13 weken, de aanscherping van het sanctiebeleid en de referte-eisen in de WW en de – reeds door het vorige kabinet besloten – herkeuringen in de WAO. De prikkels voor uitvoeringsinstellingen van sociale zekerheid zijn vergroot en het toezicht is versterkt. Daarnaast is een begin gemaakt met een grotere financiële verantwoordelijkheid en beleidsvrijheid voor gemeenten in de toekenning van bijstandsuitkeringen.

Voor 1998 is de regering voornemens om de wachtgeldperiode in de WW verder te verlengen tot 6 maanden en de kosten van de wachtgeldperiode volledig voor rekening van werkgevers te brengen. Tevens worden in 1998 premiedifferentiatie en marktwerking in de WAO geïntroduceerd, waarmee werkgevers een direct financieel belang krijgen om het beroep op de WAO verder te beperken. Gezien de dreigende toename van het aantal WAO-uitkeringen in 1997 zijn deze maatregelen noodzakelijk om de ingezette daling van het arbeidsongeschiktheidsvolume vast te houden.

Kern van het beleid in deze kabinetsperiode is het versterken van prikkels voor werkgevers en uitvoeringsorganisatie om het beroep op sociale zekerheid te beperken. Voor uitkeringsgerechtigden worden de financiële prikkels met name vergroot via een stijging van het financiële voordeel bij het aanvaarden van een betaalde baan dankzij de verhoging van het arbeidskostenforfait. De hoogte en de duur van arbeidsmarktgerelateerde uitkeringen zijn daarbij ongewijzigd gebleven.

De sociale zekerheid neemt een aanzienlijk deel van de collectieve uitgaven voor zijn rekening: circa f 100 miljard per jaar. De opwaartse druk vanuit de demografische ontwikkeling stelt aanvullende eisen aan de beheersing van de socialezekerheidsuitgaven in de komende decennia. Dat geldt temeer daar binnen het totaal van de collectieve uitgaven nieuwe prioriteiten moeten worden gesteld ten gunste van de infrastructuur in de ruime zin des woords, dus inclusief kennis en milieu. Voortgaan met beleid volgens het Nederlandse model zal dus nodig zijn om ruimte te creëren voor lastenverlichting en nieuw beleid.

De aankomende vergrijzing van de beroepsbevolking leidt tot een aanzienlijke opwaartse druk op het uitkeringsvolume, ook al in de komende jaren. Zoals reeds gezegd zal de inactiviteit van ouderen hierbinnen een belangrijk element zijn. Voor de leeftijdsgroep van 60–65 jaar is de nettoparticipatie teruggelopen tot circa 11%. Het sociaal-economisch beleid zal toegesneden moeten zijn op het pareren van deze druk: de verzorgingsstaat dient onder meer via participatiebevorderende maatregelen «vergrijzingsproof» te worden gemaakt.

Voor de AOW is reeds besloten tot een versterking van de financiële basis. De regering acht het van belang extra waarborgen te scheppen voor een duurzame financiering van een welvaartsvaste AOW. Daarom heeft de regering besloten tot het gedeeltelijk financieren van de AOW uit rijksbijdragen. Bovendien is een AOW-spaarfonds gecreëerd dat in de toekomst kan worden aangesproken om de oploop van de AOW-lasten te financieren. De regering is voornemens om in 1997 een bedrag van f 750 miljoen in het fonds te storten, en in 1998 nog eens een bedrag van f 1½ miljard. Mocht op grond van (voorlopige) realisatiecijfers over 1997 blijken dat er in 1998 sprake is van een nadere belastingmeevaller, dan zal het structurele deel ervan worden aangewend voor een duurzame verhoging van de voeding van het spaarfonds AOW.

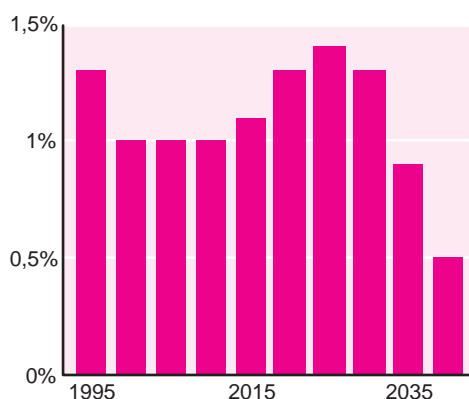
Voor de aanvullende oudedagsvoorzieningen streeft de regering naar meer flexibiliteit onder gelijktijdige modernisering en versoering van het

ambitieniveau van collectief verplicht gestelde pensioenregelingen. Voor de spaarder voor de oude dag geldt daarbij het uitgangspunt van evenwicht tussen de collectieve, sociale regeling en individueel maatwerk. Op aanbieders die concurreren op de markt van individuele oudedagsvoorzieningen is het uitgangspunt van marktconforme behandeling van toepassing. In dit licht vereist het complex van oudedagsvoorzieningen een samenhangend beleid op het terrein van fiscaliteit, verplichtstelling, toezicht en mededinging.

In de gezondheidszorg is gedurende deze kabinetsperiode vooruitgang geboekt via uitbreiding van financiële prikkels in de zorgsector. Zo is de risicodragendheid van de ziekenfondsen vergroot door het terugbrengen van risicoverevening en nacalculatie en zijn prikkels tot omzetvergroting bij specialisten weggenomen door integratie van hun diensten in de zorgverlening door ziekenhuizen. De geïntroduceerde eigen bijdragen in de Ziekenfondswet dragen bij tot een groter kostenbewustzijn van verzekerden. Momenteel wordt onderzoek voorbereid naar mogelijkheden voor meer financiële verantwoordelijkheid van verzekeraars in de particuliere WTZ.

De toekomstige volumegroei in de gezondheidszorg wordt onontkooftbaar bepaald door de demografische gevoeligheid van de zorguitgaven. Waar in deze kabinetsperiode de demografisch bepaalde volumegroei nog 1,3% bedroeg, zal deze in de komende periode teruglopen tot maximaal 1%.<sup>16</sup> De volumegroei uit hoofde van de vergrijzing van de bevolking wordt in grotere mate gecompenseerd door een teruglopende bevolkingsgroei.

**Grafiek 2.7.2 Demografische groei gezondheidszorg; % mutatie per jaar**



Bron: CPB

De voor demografische ontwikkelingen benodigde groei van de budgetten verschilt tussen de diverse deelsectoren van de gezondheidszorg. In de verzorgingssector (*care*) kan een bovengemiddelde demografische druk worden verwacht, terwijl in de genezingssector (*cure*) de demografische druk juist zal afnemen. Er is echter ook een opwaartse druk uit hoofde van epidemiologische ontwikkelingen. Daarnaast zijn er de welvaartsontwikkeling en de invloed van nieuwe medische technieken.<sup>17</sup> Deze

<sup>16</sup> Zie onder meer RIVM (1997).

<sup>17</sup> Over de periode 1988–1994 bedroeg de opwaartse druk uit hoofde van deze factoren 1,1 à 1,2%.

laatste tendensen zijn echter minder dwingend. Bovendien zijn er ook kostenbesparende technologische ontwikkelingen en is er ruimte om de zorg doelmatiger te organiseren.

## **2.8 Het structuurbeleid ten aanzien van goederen- en dienstenmarkten**

De laatste pijler van het Nederlandse model is het beleid ter verbetering van het functioneren van goederen- en dienstenmarkten. De marktwerking in de Nederlandse economie liet in het verleden immers vaak te wensen over. Doel van het marktwerkingsbeleid is het bewerkstelligen van sterkere concurrentie met als gevolg lagere prijzen, hogere productie, minder verspilling en snellere technologische ontwikkeling.

Een beleid ter bevordering van marktwerking zal altijd weerstanden moeten overwinnen. Belanghebbenden bij afgeschermdes posities en monopoliesituaties zijn zeer sterk gemotiveerd en vaak ook vaak goed georganiseerd bij het verdedigen van hun belangen. Voorts moet bij de introductie van marktwerking veelal in de structuur van een markt worden ingegrepen. Daarbij gaat de kost ook bij marktwerkingsbeleid vaak voor de baat uit. Immers, de kortetermijnkosten rond de introductie van marktwerking zullen eerder zichtbaar zijn dan de efficiencywinsten, die zich gewoonlijk pas op de wat langere termijn aandienen.

Schade door misgelopen voordeel wordt vaak niet zo sterk gevoeld. Dat geldt ook voor de soms aanzienlijke kosten van gebrekkige marktwerking. Daarom is het van belang om goed te kijken naar die situaties waarin het slechten van marktbelemmeringen heeft geleid tot grote voordelen voor de consument. Een voorbeeld is de verruiming van de winkeltijden per 1 juni 1996. Gezien de grote mate waarin consumenten van de verruimde mogelijkheden gebruik maken, kan nu reeds worden gesproken van een groot succes. Er is dus voldaan aan een duidelijke behoefte die bij de consument leeft. Een ander voorbeeld is dat met het opheffen van het monopolie op telefoonapparatuur de productkeuze enorm is toegenomen, terwijl de prijzen sterk zijn gedaald en de klantgerichtheid op deze markt flink is verbeterd. Hetzelfde geldt voor de ontwikkelingen in de mobiele telefonie, waar na de introductie van een tweede aanbieder de prijzen scherp zijn gedaald, terwijl serviceverlening en productkwaliteit duidelijk zijn toegenomen. Vooral op markten die voorheen door monopolisten werden bediend, blijken nieuwe toetreders scherp op prijs en dienstverlening te kunnen concurreren, tot grote tevredenheid van afnemers en consumenten.

Het huidige kabinet heeft veel aandacht besteed aan het verbeteren van het functioneren van goederen- en dienstenmarkten. Een belangrijk feit is de nieuwe Wet op de Economische Mededinging, die op 1 januari 1998 van kracht wordt. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) zal vanaf dat moment gaan toezien op misbruik van economische machtsposities en zal fusies op hun mededingingsaspecten gaan toetsen. Naast de versoepeling van de vestigingswetgeving is ook de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) van groot belang. In het kader van de MDW-operatie zijn de winkeltijden verruimd, is gewerkt aan een vermindering van de administratieve lastendruk en zijn nog diverse andere wetten aan een kritische beschouwing onderworpen, zoals de Arbowet en de Wet Milieubeheer. Deze actie om door middel van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit regelgeving kritisch te bezien en meer verantwoordelijkheid te leggen bij burgers en organisaties, blijkt een uiterst waardevol element van het regeringsbeleid.

### *De scheidslijn tussen de publieke en de private sector*

De implementatie van het marktwerkingsbeleid is inmiddels op gang gekomen. Langzamerhand begeeft het structuurbeleid zich ook op het grensvlak van publieke en private terreinen.<sup>18</sup>

Allereerst is een omvangrijke operatie in gang gezet waarin organisaties op de scheidslijn tussen de private en de publieke sector onder de loep worden genomen. Op deze scheidslijn bevinden zich vaak organisaties die op de ene markt een publieke taak verrichten en tegelijkertijd op andere markten met private partijen in concurrentie treden. Zulke situaties vergen bijzondere aandacht, want als een onderneming uit hoofde van zijn publieke taak exclusieve marktrechten heeft, kan hij op die manier winsten genereren waarmee overige activiteiten als het ware worden gesubsidieerd. Gevolg is dat de «organisatie met exclusieve marktrechten» op andere markten een oneigenlijk concurrentievoordeel kan genieten.

Ten behoeve van de operatie Markt & Overheid is een analytisch kader ontwikkeld waarin diverse mogelijke oplossingen worden beschreven voor dit soort situaties van ongelijke concurrentievoorwaarden. Wanneer organisaties met exclusieve marktrechten in concurrentie treden met derden, wordt als uitgangspunt gekozen: gelijke monniken, gelijke kappen. Dit uitgangspunt leidt tot de hoofdregel dat meeconcurreren door zulke organisaties ongewenst is, omdat gelijke spelregels niet goed tot stand zijn te brengen. Er zijn echter vier uitzonderingssituaties gedefinieerd, waarin besloten kan worden dat meeconcurreren – onder strikte gedragsregels – wel is toegestaan.

Mogelijke oplossingsrichtingen zijn: het onder concurrentie plaatsen van de publieke taak, het afsplitsen van de marktactiviteiten in afzonderlijke ondernemingen of het voorschrijven van gedragsregels die kruis-subsidiëring moeten tegengaan. Door middel van deze operatie zal het kader worden vertaald in spelregels, die indien de noodzaak zich aandient, als eindperspectief de vorm van wettelijke regelgeving zullen krijgen.

Ook is de scheidslijn tussen de private en de publieke sector op sommige terreinen verschoven. Taken die traditioneel tot de (quasi-)overheid werden gerekend, zoals vervoer, telecommunicatie en energievoorziening, komen bloot te staan aan concurrentieprikkels. Nog niet lang geleden werden immers alle nutsactiviteiten verricht door aan de overheid gelieerde bedrijven. Inmiddels is niet alleen KPN geprivatiseerd, maar is ook de markt voor telecommunicatie geliberaliseerd. Behalve in mobiele telefonie is er sinds 1 juli 1997 ook concurrentie in vaste telefonie.

Het stads- en streekvervoer krijgt gedurende de komende vijf jaar geleidelijk te maken met marktwerking. Daartoe wordt Nederland opgedeeld in concessiegebieden; in elk gebied mag slechts één concessiehouder openbaar vervoer aanbieden. De concessies zullen elke zes jaar worden geveild. Het streven is dat in 2003 35% van de concessies openbaar wordt aanbesteed. Vervoersbedrijven zullen daardoor aanmerkelijk sterkere prikkels ondervinden om een goed vervoersnetwerk te bieden voor een redelijke prijs. Daarvan zal de reiziger profiteren. Voorts zullen de gas- en de elektriciteitsmarkt worden geliberaliseerd. In 2007

---

<sup>18</sup> Een ander thema is dat wordt gekeken naar het functioneren van de overheid zelf, naar de mogelijkheden om bij het uitvoeren van publieke taken de markt te benutten dan wel te simuleren. Een uitgebreide bespreking hiervan volgt in hoofdstuk 4.

zullen zowel de gas- als de elektriciteitsmarkt volledig vrij zijn. Vanaf dat jaar zullen alle afnemers in Nederland keuzevrijheid hebben op het gebied van hun energie-inkoop.

## **2.9 Fiscale vernieuwing ter ondersteuning van het Nederlandse model**

In de verkenning «Belastingen in de 21<sup>e</sup> eeuw» zullen mogelijkheden in kaart worden gebracht om het belastingstelsel aan te passen aan recente en verwachte toekomstige ontwikkelingen in economie en maatschappij, en om het stelsel ook in de toekomst te doen bijdragen aan een duurzame groei van de Nederlandse economie en werkgelegenheid. In dit verband kan worden gewezen op de toenemende vergrijzing, de steeds verdergaande internationalisering van de economie en het wegvallen van de Europese binnengrenzen. Uitgangspunt is te laten zien dat er binnen de randvoorwaarden die worden gesteld door een evenwichtig inkomensbeleid goede aanknopingspunten zijn voor een fiscaal beleid gericht op een – ook vanuit internationaal perspectief aansprekende – verlaging van de gemiddelde en marginale druk van premies en belastingen. Daartoe worden mogelijkheden geschetst voor een verschuiving van directe naar indirecte belastingen, een verbreding van de heffingsgrondslag voor de loon- en inkomstenbelasting, mede op het terrein van de inkomsten uit vermogen, en een verdergaande inzet van het belastingstelsel voor de bescherming van het milieu. Aldus wordt invulling gegeven aan de uitgangspunten die in de Miljoenennota 1997 werden geformuleerd.

## **2.10 Milieu en infrastructuur**

### *Milieubeleid*

In het Regeerakkoord is verwoord dat economie en ecologie moeten samengaan. In de recentelijk verschenen nota «Milieu en economie» wordt het perspectief geschetst hoe de economie kan groeien in een andere, zowel in economisch als ecologisch perspectief meer duurzame richting. Bij het realiseren van deze ambitie speelt de milieu-technologische ontwikkeling een zeer grote rol. De nota geeft daarom aan welke technologische vernieuwingen moeten worden ingezet en gestimuleerd. Daarnaast worden ideeën aangedragen over de mogelijkheden om het fiscale stelsel verder in dienst te stellen van het milieu, zowel in belonende als in belastende zin.

In afgelopen jaren is een sterke toename van het energiegebruik opgetreden bij consumenten, verkeer en industrie. Ook wordt in Nederland meer afval geproduceerd dan in andere landen. Daar staat tegenover dat een groter deel van het afval voor hergebruik wordt ingezameld. Al met al is de druk op het milieu in Nederland in vergelijking met andere landen echter relatief hoog. De hoge milieudruk in Nederland hangt nauw samen met de structuur van de economie en met de hoge bevolkingsdichtheid van Nederland.

**Tabel: Milieudruk per km<sup>2</sup> in Nederland in vergelijking met andere landen, 1993 (Nederland=100)**

	Neder-land	Dene-marken	Duitsland	België	Verenigd Koninkrijk
Bevolkingsdichtheid	100	29	55	78	57
BBP	100	37	64	81	46
Personenauto's	100	25	60	87	59
Voertuigkilometers	100	34	61	73	68
Energiegebruik (per eenheid BBP)	100	62	78	106	102

Bron: Milieubalans 96, RIVM

De hoge bevolkingsdichtheid van Nederland weerspiegelt zich ook in het hoogste BBP per km<sup>2</sup> ten opzichte van andere landen. Voorts is de milieudruk door verkeer en vervoer internationaal vergeleken vrij hoog. Binnen de grote groep vergeleken landen is er geen ander land waar zoveel personenauto's per km<sup>2</sup> rondrijden en waar (op België na) zoveel wegen zijn aangelegd. In vergelijking met het buitenland is het energiegebruik per eenheid BBP in de periode 1980–1994 in Nederland gedaald, maar het behoort nog altijd (samen met België en het Verenigd Koninkrijk) tot de hoogste van de ons omringende landen.

Op verschillende terreinen van het milieubeleid zijn goede resultaten geboekt, zoals op het terrein van de verzuring en het gescheiden inzamelen van afval. Moeizamer verloopt het beleid gericht op beperking van het energiegebruik en de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Tegenover de introductie van schonere en zuinigere technologie, waardoor in de afgelopen jaren in toenemende mate emissiereducties werden gerealiseerd, stond een volumegroei van het energiegebruik, de consumptie en de automobilititeit. Ten opzichte van de in het Nationaal Milieubeleidsplan geformuleerde doelstellingen zal in de nabije toekomst de verwachte milieudruk voorshands hoog blijven.

Een strenger milieubeleid in Nederland alleen kan echter leiden tot verplaatsing van sectoren naar het buitenland. Het milieubeleid ten aanzien van grensoverschrijdende milieuproblemen dient dan ook zoveel mogelijk tot stand te komen in Europees verband; dat geldt vooral het beleid op energiegebied en bij de reductie van broeikasgassen. Gelet op de hoge milieudruk in vergelijking met andere landen zal Nederland echter ook bij uitblijven van Europese afspraken over milieubeleid moeten zoeken naar manieren om met het beperkte instrumentarium de milieudoelstellingen naderbij te brengen.

Door milieutechnologische ontwikkelingen kan de milieubelasting per eenheid activiteit afnemen, maar dit lijkt niet voldoende om de extra milieubelasting als gevolg van toegenomen economische activiteit te compenseren. Structurele veranderingen in het productie- en consumptiepatroon zijn daarom noodzakelijk. Het milieubeleid dient sterker te worden geënt op het uitgangspunt dat de kosten van milieubelastende activiteiten voor rekening moeten komen van de veroorzaker. Op deze manier kan het milieubeleid proberen bij te dragen aan het tot stand brengen van de structurele veranderingen in productie en consumptie. Ook verhandelbare emissierechten en het verhogen van de milieubelastingen in de belastingmix passen in een dergelijk milieubeleid.

Het zal in de komende jaren geen gemakkelijke taak worden om de groei van de bevolking en de economie, de versterking van de concurrentiekracht en de toename van de werkgelegenheid te combineren met een

absolute daling van de milieubelasting. Juist deze taak zal – mede gezien de noodzakelijke versterking van de fysieke infrastructuur – veel aandacht vergen.

### *Infrastructuur*

Het financieel-economische beleid zal zich in de nabije toekomst steeds sterker richten op het realiseren van aanzienlijke economische groei-prestaties. Daarbij zullen investeringen in de economische structuur van Nederland, in infrastructuur, technologie en onderwijs een belangrijke rol spelen. Dit komt de economische groei van Nederland ten goede en versterkt het draagvlak voor de collectieve sector. De huidige ruimtelijk-economische problemen – en dan met name de gebrekkige bereikbaarheid van de randstad – die voortvloeien uit een sterk toenemende mobiliteit, een steeds intensiever gebruik van de bestaande oppervlakte van Nederland en de sociale en economische ontwikkeling van de grote steden, vragen om een effectieve inzet van overheidsmiddelen.

De regering hecht aan een hoge prioriteit voor investeringen in de ruimtelijk-economische structuur. Dit heeft zich geuit in een forse toename van de overheidsinvesteringen in de afgelopen jaren. Beslissingen zijn genomen over nationale projecten als de Betuweroute, de uitbreiding van Schiphol en de HSL, maar ook heeft de regering vorig jaar circa f 2 miljard extra uitgetrokken voor de bereikbaarheid van ons land. Ten slotte doet de regering in de begroting voor 1998 voorstellen ter verbetering van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland. De betrokken projecten, die naast mobiliteit en bereikbaarheid ook betrekking hebben op het grotestedenbeleid, milieu, natuur en kennis, lopen door tot ver na 1998; in totaal is hiermee een bedrag gemoeid van circa f 9 miljard. Daarnaast ligt in de huidige begroting het voorstel besloten om met ingang van 1998 jaarlijks f ½ miljard extra van de aardgasbaten te bestemmen voor het Fonds Economische Structuurversterking. Uitgaande van een planningshorizon tot 2010 is daarmee een reservering van f 6 miljard voorhanden ten behoeve van economische-structuurversterking in de brede zin des woords.

In navolging op de vorig jaar door de regering gepresenteerde missiebrief heeft de regering in het afgelopen jaar onderzocht aan welke ruimtelijke en infrastructurele voorwaarden moet zijn voldaan opdat Nederland met succes de uitdagingen tegemoet kan treden die voortvloeien uit een zich wijzigende economische structuur van Nederland. Dit moet uitmonden in scenario's voor de middellange termijn die zowel recht doen aan de verschillende beleidsvisies omtrent de toekomstige economische structuur van Nederland als concrete oplossingen bieden voor de aan die toekomstbeelden verbonden problematiek. De ambitieuze doelen van de regering ten aanzien van economische groei en werkgelegenheid vragen om intelligente oplossingen voor de groeiende ruimte- en mobiliteits-behoefte en de daarmee gepaard gaande milieubelasting.

De regering hecht bij het zoeken naar oplossingen hiervoor aan een integrale benadering. Een evenwichtige combinatie van realistische milieu-, woon- en bereikbaarheidsdoelstellingen met een toenemende aandacht voor de kennisinfrastructuur in ons land, moet het voor Nederland mogelijk maken om de toenemende economische groei en werkgelegenheid te blijven realiseren. Daarbij is het van belang ook een evenwichtige keuze van instrumenten te maken; dit impliceert dat voorstellen voor uitbreiding van de bestaande fysieke infrastructuur nauwkeurig op hun merites moeten worden beoordeeld.

De gewenste integraliteit maakt een beleid noodzakelijk waarbij een significante verschuiving in de collectieve uitgaven gepaard gaat met het invoeren van prijsbeleid, met aanpassingen in regels en procedures en met maatregelen die leiden tot een betere benutting van bestaande infrastructuur. Daarnaast is de regering aan het onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de private betrokkenheid bij de vormgeving van de ruimtelijke economische structuur te vergroten. Redenen hiervoor zijn primair gelegen in de meerwaarde – in de vorm van efficiëntere oplossingen op basis van specifieke kennis van private partijen – die een samenwerking tussen overheid en private partijen met zich mee kan brengen.



## **3 Het budgettaire beleid in 1995–1998**

### **3.1 Inleiding**

De afgelopen kabinetsperiode heeft bewezen dat een degelijk Regeerakkoord en behoedzame uitgangspunten kunnen leiden tot rust in het begrotingsproces. De afgelopen drie jaren is steeds één hoofdmoment van besluitvorming over de uitgaven voldoende gebleken en konden bezuinigingsrondes die de normale begrotingscyclus doorbreken achterwege blijven. Door de meevallende economische groei viel de lastenverlichting hoger uit dan in het Regeerakkoord was voorzien en konden het tekort en de schuld bovendien extra worden verlaagd. De hierdoor vrijvallende rente-uitgaven ter grootte van 2 miljard zijn voor meer zinvolle doeleinden aangewend.

Niet elke vierjaarsperiode zal echter een dergelijke meevallende groei te zien geven. De nu voor de komende kabinetsperiode voorziene beperkte ruimte voor tekortreductie en lastenverlichting is vergelijkbaar met de ruimte die werd berekend aan het begin van de huidige kabinetsperiode. Uiteindelijk is de budgettaire ruimte in deze kabinetsperiode aanzienlijk vergroot, niet in de laatste plaats door het gevoerde beleid. Daarom zijn voortzetting van het trendmatige begrotingsbeleid, het hanteren van behoedzame ramingen en een degelijk Regeerakkoord van belang om ook in een volgende kabinetsperiode rust in het begrotingsproces te bewerkstelligen.

### **3.2 Beeld 1995–1998**

De regering is er deze kabinetsperiode in geslaagd om de collectieve uitgaven in reële termen nagenoeg te stabiliseren. In historisch opzicht is dit een opmerkelijke prestatie, die mogelijk is geworden doordat bij aanvang van deze kabinetsperiode een ombuigingsprogramma van ruim 18 miljard gulden was overeengekomen. Sindsdien heeft de regering enige beperkte extra ombuigingen doorgevoerd om nieuwe uitgavenprioriteiten te kunnen honoreren. Het totaalpakket aan ombuigingen en herschikkingen is hiermee opgelopen tot 22½ miljard (zie tabel 3.2.1).

**Tabel 3.2.1 Budgettaire kerncijfers 1994–1998; in miljarden respectievelijk % BBP**

	1994	1995	1996	1997	1998
Collectieve uitgavenquote (bruto; % BBP)	57,6	55,8	54,0	52,9	50,9
Reële netto-uitgaven <sup>1</sup>	289,3	287,3	283,6	288,8	290,9
Idem in lopende prijzen	289,3	293,3	294,9	305,7	315,9
Totaal ombuigingen <sup>2</sup>		4,7	12,6	16,6	22,4
waarvan Regeerakkoord		4,6	10,3	13,6	18,2
Totaal intensivering <sup>2</sup>		1,2	3,7	7,3	10,2
waarvan Regeerakkoord		0,7	1,5	2,3	3,0
Microlastenverlichting <sup>2</sup>		5,8 <sup>3</sup>	11,1	12,9	16,8
waarvan Regeerakkoord					8,9
Beleidsrelevant tekort	3,6	3,5	2,0	2,4	2,3
EMU-tekort	3,8	4,0	2,3	2,0	1,7
EMU-schuld	77,9	79,1	77,2	72,7	70,4

<sup>1</sup> Totaal netto-uitgaven budgetsectoren Rijk in enge zin (Rbg-eng), sociale zekerheid (SZ) en zorg; in reële guldens 1994.

<sup>2</sup> Cumulatief.

<sup>3</sup> Inclusief lastenverlichting waarvan in het Regeerakkoord en Miljoenennota 1995 werd verwacht dat deze in 1995 zou worden gerealiseerd, maar die reeds in 1994 heeft plaatsgevonden.

Bij het Regeerakkoord was besloten om bij realisatie van de voorgenomen uitgavenbeperkingen middelen aan te wenden voor nieuwe uitgaven ad 3 miljard. Deze middelen waren gereserveerd in zogenaamde cluster gelden. Sindsdien hebben nieuwe prioriteiten geleid tot extra uitgaven. In totaal heeft de regering deze kabinetsperiode voor ruim 10 miljard gulden aan intensivering doorgevoerd.

De regering is bij het Regeerakkoord uitgegaan van het behoedzame uitgangspunt dat de economische groei ruim 2% per jaar zou bedragen. De Nederlandse economie blijkt aanzienlijk beter te hebben gepresteerd in deze kabinetsperiode. Naar verwachting zal de gemiddelde groei 3¼% per jaar bedragen. De hierdoor ontstane extra budgettaire ruimte is aangewend zowel voor een vermindering van de lastendruk voor burgers en bedrijven, als voor een verdere reductie van het tekort. Bij aanvang van deze kabinetsperiode was 9 miljard gulden lastenverlichting voorzien. Voor de gehele periode blijken nu de lasten met bijna 17 miljard te zijn teruggedrongen (zie paragraaf 3.4).

Het beleidsrelevante tekort, dat vlak na het aantreden van het kabinet nog werd geraamd op 4,1% BBP voor 1994, loopt terug naar 2,3% BBP in 1998. Het voornemen van de regering was om het beleidsrelevante tekort ten hoogste 2,8% BBP te laten zijn. Het tekort is dus met bijna 4 miljard extra gereduceerd. Daarnaast heeft de regering besloten om middelen te reserveren voor toekomstige AOW-uitgaven in het AOW-spaarfonds. In 1997 en 1998 is hiervoor ¾ miljard respectievelijk ½ miljard uitgetrokken. Bovendien heeft de regering het vermogenstekort van het AOW- en ANW-fonds nagenoeg opgelost door in 1997 3 miljard aan extra Rijksbijdragen te verstrekken aan deze fondsen.

Het EMU-tekort loopt terug van 3,7% BBP in 1994 naar 1,7% BBP in 1998, terwijl de schuldquote met ruim 7%-punten daalt tot 70,4% BBP. De EMU-schuldquote liep in de jaren tachtig fors op tot een niveau van 80% en heeft zich bijna 10 jaar lang hardnekkig op dit niveau gehandhaafd. De in deze kabinetsperiode bereikte daling krijgt daardoor extra gewicht.

Door de extra daling van de staatsschuld ten opzichte van de verwachtingen aan het begin van deze kabinetsperiode zijn ook de rente-uitgaven

lager uitgevallen. De lagere rente-uitgaven hebben in 1998 voor 2 miljard ruimte onder de uitgavenklijn gecreëerd. Het betaalde rentepercentage, de gemiddelde couponrente, wijkt over de afgelopen jaren nauwelijks af van de ramingen aan het begin van deze kabinetsperiode. De lagere rente-uitgaven worden dus vrijwel geheel veroorzaakt door de lagere schuld. Tezamen met extra ombuigingen hebben deze lagere rente-uitgaven geld vrijgemaakt voor intensiveringen.

#### *Intensiveringen 1995–1998*

In tabel 3.2.2 wordt aangegeven op welke beleidsterreinen intensiveringen zijn doorgevoerd.

	1995	1996	1997	1998
Onderwijs	0,1	0,1	0,6	1,0
Openbare orde/veiligheid	0,3	1,1	1,7	1,9
Koppeling (WKA)	0,0	0,7	1,7	2,7
Overig inkomensbeleid	0,2	0,4	0,6	0,7
Zorg	0,1	0,2	0,5	0,8
Werkgelegenheid	0,2	0,6	1,0	1,4
Infrastructuur	0,1	0,1	0,2	0,4
Grote steden	0,1	0,2	0,4	0,4
Milieu	0,0	0,2	0,3	0,5
Internationale samenwerking	0,1	0,1	0,3	0,4
<b>Totaal</b>	<b>1,2</b>	<b>3,7</b>	<b>7,3</b>	<b>10,2</b>

De middelen voor het onderwijs zijn en worden gebruikt voor kwaliteitsbevordering van leraren en om de eerste stap van de klassenverkleining in het basisonderwijs te financieren. Daarnaast wordt een impuls gegeven aan de informatietechnologie op scholen. De veiligheid is de afgelopen jaren bevorderd door uitbreiding van het aantal agenten, door extra celcapaciteit, maar ook door begeleiding bij taakstraffen en uitbreiding van elektronisch toezicht.

Het beleid van de regering is de afgelopen jaren gericht geweest op evenwichtige inkomensverhoudingen. Waar in het Regeerakkoord nog uitgegaan werd van een gemiddeld genomen halve koppeling, zijn vanaf 1996 het wettelijk minimumloon en de uitkeringen volledig gekoppeld aan de contractloonontwikkeling. Deze prioriteit kon worden gefinancierd uit meevallers die bij de sociale zekerheid optraden. Met de volledige koppeling is 2¾ miljard gemoeid.

Zeer belangrijk zijn ook de inspanningen gericht op het creëren van eenvoudige banen ten behoeve van laaggeschoolde en langdurige werklozen. Structureel heeft de regering 1,6 miljard uitgetrokken voor banen in het openbaar toezicht, onderwijs, kinderopvang en de zorg (1,4 miljard in 1998).

Demografische ontwikkelingen leiden tot een grotere vraag naar zorg. Mede hierom is de zorgsector deze kabinetsperiode een volumegroei van 1,3% per jaar toegestaan. Aan extra intensiveringen, inclusief het aanvaarden van besparingsverliezen, is 0,8 miljard ter beschikking gesteld. Hierdoor is het mogelijk onder meer extra aandacht te besteden aan het terugdringen van wachtlijsten en aan «meer handen aan het bed» in verpleeghuizen en bejaardenoorden.

### Intensivering en ombuigingen

In tabel 3.2.3 wordt voor de verschillende budgetdisciplinesectoren een vergelijking gemaakt tussen de uitgavenramingen aan het begin van deze kabinetsperiode en bij Miljoenennota 1998. Hieruit blijkt dat bij de Rijksbegroting in enge zin intensivering, nagenoeg, zijn gedekt door ombuigingen. Bij de sociale zekerheid heeft met name de volledige koppeling van het wettelijk minimumloon en de sociale uitkeringen aan de contractloonontwikkeling geleid tot extra uitgaven. Deze zijn gefinancierd uit meevallers elders. Bij de zorg waren ombuigingen noodzakelijk om de tegenvallers te compenseren.

**Tabel 3.2.3 Afwijkingen Miljoenennota 1998 t.o.v. Voorjaarsnota 1995<sup>1</sup>; in miljarden (+ = hogere uitgaven)**

1998	Rbg-eng	SZ	Zorg <sup>2</sup>	Totaal
Per saldo uitgavenmeevallers	- 0,6	- 4,7	2,1	- 3,2
Besparingsverliezen	0,3	0,4	0,2	0,9
Extra uitgaven	2,4	3,4	0,6	6,4
Extra ombuigingen	- 2,1	0,0	- 2,1	- 4,2
Totaal	- 0,1	- 0,8	0,8	- 0,1
Deflatoreffect	- 0,2	- 0,1	- 0,1	- 0,4
Onderschrijding uitgavenkader 1998	- 0,3	- 0,9	0,6	- 0,6

<sup>1</sup> Voor de vergelijking is uitgegaan van de Voorjaarsnota 1995 in plaats van de Miljoenennota 1995, omdat in de Voorjaarsnota 1995 voor het eerst de uitgavenkaders voor de drie budgetdisciplinesectoren worden toegelicht.

<sup>2</sup> Collectief gefinancierd gedeelte.

### AOW-spaarfonds

De regering heeft besloten tot oprichting van een AOW-spaarfonds. Doel van het AOW-spaarfonds is het opbouwen van een reserve om de financiering van de toekomstige AOW-uitgaven, in het licht van de toenemende vergrijzing, zeker te stellen. Voor een evenwichtige spreiding van de stortingen in de tijd is het noodzakelijk dat reeds vroegtijdig met de voeding van het fonds wordt aangevangen. De regering heeft daarom besloten in 1997 reeds  $\frac{3}{4}$  miljard en in 1998  $1\frac{1}{2}$  miljard in het fonds te storten. Om een vermogen op te bouwen dat daadwerkelijk een substantieel deel van de vergrijzingspiek kan opvangen zal de voeding ook in de komende jaren groter moeten worden. Zou na verloop van tijd blijken, dat de belastingopbrengst 1998 structureel hoger uitvalt, dan is de regering voornemens met deze hogere opbrengst het niveau van de voeding van het AOW-spaarfonds duurzaam te verhogen.

Om de financiële middelen zeker te stellen, is het noodzakelijk dat het fonds een wettelijke status krijgt. Besloten is het fonds vorm te geven als een begrotingsfonds. Hiermee komt tot uitdrukking dat het de verantwoordelijkheid van het Rijk is, over een lange periode gelden te reserveren om de financiering van de AOW zeker te stellen. De wet, waarin ook de minimumomvang van de jaarlijkse voeding en het vroegste tijdstip van uitname uit het fonds zal worden vastgelegd, wordt naar verwachting nog dit jaar ingediend bij de Staten-Generaal. Gelijktijdig met deze wet worden de begrotingswetsvoorstellen 1997 en 1998 ingediend.

### *Fonds Economische Structuurversterking (FES)*

Zoals eerder gememoreerd geeft de regering de versterking van de economische structuur een hoge prioriteit. De komende jaren zijn aanzienlijke overheidsbedragen nodig om de infrastructuur op het gewenste peil te brengen.

Bij de vorige Miljoenennota heeft de regering al besloten om een bedrag van 2¾ miljard toe te voegen aan het FES. Met de begroting 1998 heeft de regering een stap verder gezet door voor de periode tot en met 2010 een bedrag van circa 9 miljard te reserveren voor investeringen in mobiliteit, bereikbaarheid en milieu. Voorts heeft de regering besloten om met ingang van 1998 een groter gedeelte van de gasontvangsten toe te voegen aan het FES. Het betreft hier een structureel bedrag van 0,5 miljard. Uitgaande van de planningshorizon tot 2010 komt dat neer op een additionele storting van 6 miljard.

### *Budgetbeheersing*

De regering heeft, gebruikmakend van de aanbevelingen uit het negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte «Naar een trendmatig begrotingsbeleid», deze kabinetperiode een meer op trendmatige leest geschoeid begrotingsbeleid geïntroduceerd. Dit begrotingsbeleid steunt op het hanteren van behoedzame uitgangspunten, het handhaven van reële uitgavenkaders voor de drie budgetdisciplinesectoren en een stroomlijning van het begrotingsproces. In dit begrotingsbeleid wordt niet meer primair gestuurd op het financieringstekort. Zolang dit tekort een van tevoren gesteld plafond niet overschrijdt, komen fluctuaties in de belastingontvangsten tot uitdrukking in het tekort.

Het trendmatige begrotingsbeleid blijkt een belangrijke bijdrage te hebben geleverd aan de uitgavenbeheersing en aan de bevordering van een bestendig en meer op de lange termijn gericht overheidsbeleid. Dat dit beleid succesvol is blijkt uit de onderschrijding van het totale uitgavenkader in alle jaren van deze kabinetsperiode. Tegenover de overschrijdingen van de ijklijn zorg staan lagere uitgaven bij de Rijksbegroting in enge zin en bij de sociale zekerheid. Bedacht zij, dat uitsluitend de cijfers voor 1995 en 1996 realisaties zijn en dat deze daarmee anders van karakter zijn dan de ramingen voor 1997 en 1998.

<b>Tabel 3.2.4 De uitgavenontwikkeling; in miljarden</b>				
	1995	1996	1997	1998
<i>Rijksbegroting in enge zin</i>				
Stand Miljoenennota 1998	147,7	148,9	156,1	162,4
Uitgavenkader	149,3	152,6	156,2	162,7
Vershil	- 1,6	- 3,7	- 0,1	- 0,3
<i>Sociale zekerheid</i>				
Stand Miljoenennota 1998	97,3	99,0	101,0	102,5
Uitgavenkader	98,7	101,0	102,8	103,4
Vershil	- 1,4	- 2,0	- 1,8	- 0,9
<i>Zorgsector<sup>1</sup></i>				
Stand Miljoenennota 1998	48,3	47,0	48,6	51,0
Uitgavenkader	47,3	46,8	48,1	50,4
Vershil	1,0	0,3	0,5	0,6

<sup>1</sup> Collectief gefinancierd deel van het Budgettaire Kader Zorg (BKZ).

De positieve ervaringen van de afgelopen jaren met het huidige begrotingsbeleid pleiten voor voortzetting van dit beleid in de toekomst. Aanbevelingen uit het tiende rapport van de Studiegroep Begrotingsbeleid «Op weg naar begrotingsevenwicht» kunnen behulpzaam zijn bij het aanbrengen van verbeteringen.

### 3.3 Een nadere toelichting op de uitgavenontwikkeling ten opzichte van de vorige Miljoenennota

Deze paragraaf geeft een nadere toelichting op de uitgavenontwikkeling ten opzichte van de Miljoenennota 1997 in de drie budgetdiscipline-sectoren. Tevens worden de huidige uitgavenramingen afgezet tegen het uitgavenkader voor de betreffende sector.

#### A. De Rijksbegroting in enge zin

Tabel 3.3.1 bevat een overzicht van de ontwikkeling van de netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin, ten opzichte van de Miljoenennota 1997.

<b>Tabel 3.3.1 Ontwikkeling netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin; in miljarden, + = verhoging netto-uitgaven</b>			
	1996	1997	1998
Netto-uitgaven Miljoenennota 1997	149,8	155,0	161,5
Mee- en tegenvallers			
a. nominale mutaties	- 0,1	- 0,1	0,0
b. overige macromutaties	0,0	- 1,2	- 1,1
c. overige mee- en tegenvallers	0,0	1,8	0,5
<b>Totaal</b>	<b>- 0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>- 0,6</b>
Uitgavenbeperkingen	- 0,8	- 0,3	- 0,5
Uitgavenprioriteiten	0,0	1,0	0,8
Technische mutaties/overboekingen	0,0	0,0	1,2
Netto-uitgaven Miljoenennota 1998	148,9	156,1	162,4
Uitgavenkader in lopende prijzen	152,6	156,2	162,7
Verschil	- 3,7	- 0,1	- 0,3

De uitgaven in 1997 komen op grond van de bijgestelde macro-economische inzichten 1,2 miljard lager uit. Deze verlaging is geconcentreerd bij de afdrachten aan de Europese Unie (EU) en bij de buitenlandse gasbaten. De omvangrijke onderuitputting van de EU-begroting 1996 leidt tot een 0,4 miljard lagere afdracht in 1997. Hier staat echter een hogere afdracht als gevolg van hogere BTW-opbrengsten 1996 tegenover. De buitenlandse gasbaten zijn met name toegenomen als gevolg van de hogere dollarkoers. De varkenspest heeft geleid tot een tegenvaller van 1,8 miljard. Deze kosten vloeien voort uit de opkoopregeling, bestrijdingsmaatregelen en uitvoeringskosten.

Naast de 0,3 miljard lagere uitgaven heeft per saldo ook voor 1,0 miljard aan intensiveringen plaatsgevonden. Ten opzichte van de Miljoenennota 1997 hebben er in 1997 beleidsmatige intensiveringen plaatsgevonden op het gebied van het onderwijs, het grotestedenbeleid en de infrastructuur (Vierde Nota Waterhuishouding). Deze zijn in de Voorjaarsnota 1997 reeds uiteengezet.

Het beeld voor 1998 wordt in belangrijke mate beïnvloed door macro-economische ontwikkelingen. Meevallers zijn er bij de aardgasbaten buitenland (niet-FES) en bij de rente-uitgaven. In 1998 komt 0,5 miljard meer binnen aan aardgasbaten buitenland. Doordat het Rijk in 1997 tegen een lager dan verwachte rente kon lenen en ook het tekort zelf lager uitkomt, vallen de rente-uitgaven in 1998 0,6 miljard lager uit dan eerder voorzien. Ook de raming van de afdracht aan de Europese Unie is met 0,4 miljard neerwaarts bijgesteld. De neerwaartse bijstelling van de EU-afdrachten 1998 wordt met name veroorzaakt door de aanname dat de EU-uitgaven met niet meer dan 3% stijgen, conform het voorstel van de Europese Commissie. Overigens staat de Nederlandse regering op het standpunt dat de uitgaven bij voorkeur met minder dan 3% moeten stijgen. Net als in 1997 zal ook voor 1998 gestreefd worden naar een reële groei van de EU-uitgaven zo dicht mogelijk bij 0%. De Begrotingsraad heeft voorgesteld de groei van de betalingskredieten te beperken tot 0,7%. De uiteindelijke uitkomst is afhankelijk van het Europees Parlement, dat het laatste woord heeft voor zover het de niet-verplichte uitgaven betreft.

Tegenover deze lagere uitgaven staan hogere afdrachten aan het Gemeente- en Provinciefonds (0,2 miljard) en aan internationale samenwerking (0,4 miljard door hogere economische groei). Per saldo leiden macro-economische ontwikkelingen tot 1,1 miljard lagere uitgaven. Overige tegenvallende ontwikkelingen doen zich met name voor bij de uitgaven voor asielzoekers.

De regering heeft in deze begroting voor 1998, bovenop de intensiveringsgelden uit het Regeerakkoord en intensiveringen die zijn afgesproken bij eerdere begrotingsvoorbereidingen, opnieuw extra geld vrijgemaakt voor nieuw beleid. Om dit mogelijk te maken is tevens een aantal uitgavenbeperkende maatregelen getroffen. De uitgavenbeperkingen hebben mede de ruimte geschapen voor beleidsmatige intensiveringen. Zo worden net als in 1997 extra middelen gereserveerd voor het grotestedenbeleid (94 miljoen). Op het terrein van het onderwijs wordt wederom een impuls gegeven aan de informatietechnologie en worden de klassen in het basisonderwijs verkleind (0,4 miljard). Daarnaast wordt geld vrijgemaakt om oudere leraren langer in het onderwijs te laten functioneren. Met deze begroting heeft de regering besloten om, naast een extra storting van ½ miljard in het FES, gelden te reserveren voor investeringen, oplopend van ½ miljard in 1998 tot een cumulatief bedrag van 9 miljard in 2010. Om de arbeidsparticipatie verder te bevorderen wordt 60 miljoen beschikbaar gesteld voor de buitenschooltijdse opvang.

De prijsontwikkeling van het BBP is ten opzichte van de Miljoenennota 1997 verhoogd voor 1996, 1997 en 1998. Conform de huidige begrotings-systematiek leidt dit voor 1996 niet meer tot wijzigingen van het uitgavenkader in lopende prijzen. Het kader voor 1997 en 1998 stijgt als gevolg van deze wijzigingen.<sup>1</sup>

#### *B. De sociale zekerheid*

Tabel 3.3.2 bevat een overzicht van de ontwikkeling van de netto-uitgaven in de sociale zekerheid, ten opzichte van de Miljoenennota 1997.

<sup>1</sup> Prijsmutaties over 1996 en 1997 na het besluitvormingsmoment in het voorjaar, worden verwerkt in de prijs BBP 1998.

**Tabel 3.3.2 Ontwikkeling netto-uitgaven sociale zekerheid; in miljarden, + = verhoging netto-uitgaven**

	1996	1997	1998
Netto-uitgaven Miljoenennota 1997	98,4	100,1	100,4
Mee- en tegenvallers			
a. nominale mutaties	0,0	0,0	0,3
b. overige macromutaties	0,8	0,5	0,2
c. overige mee- en tegenvallers	- 0,3	0,3	- 0,2
Totaal	0,5	0,8	0,3
Uitgavenbeperkingen	0,0	0,0	0,0
Uitgavenprioriteiten	0,4	0,1	1,0
Technische mutaties/overboekingen	- 0,2	0,0	0,7
Netto-uitgaven Miljoenennota 1998	99,0	101,0	102,5
Uitgavenkader in lopende prijzen	101,0	102,8	103,4
Verschil	- 2,0	- 1,8	- 0,9

Ten opzichte van de Miljoenennota 1997 nemen in 1997 de gemiddelde arbeidsongeschiktheidsuitkering, de vangnetuitkering en de voormalige ziekwetuitkering minder toe dan de algemene indexering. De gemiddelde prijs van de werkloosheidsuitkering steeg. In totaal leidt dit tot een uitgavendaling van 0,5 miljard. Volumetegenvallers, die in belangrijke mate zijn geconcentreerd bij de WW-uitkeringen, leiden tot een uitgavenstijging van 1,0 miljard.

Per saldo ontwikkelen de uitgaven zich in 1997 0,8 miljard ongunstiger dan bij Miljoenennota 1997 werd aangenomen.

Voor het jaar 1997 hebben zich geen besparingsverliezen voorgedaan. Wel heeft de regering binnen het uitgavenkader voor de sociale zekerheid ruimte vrijgemaakt voor een aantal uitgavenprioriteiten. Zo is voor 1997 besloten tot een eenmalige koopkrachtverbetering voor minima jonger dan 65 jaar, die vormgegeven zal worden via de individuele huursubsidie. De extra uitgaven hiervoor bedragen 51 miljoen. Daarnaast wordt 84 miljoen uitgetrokken voor de invoering van de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening.

Ook in 1998 leidt een volumetegenvaller bij de werkloosheidsuitkeringen tot een uitgavenstijging, en wel van 0,7 miljard. Deze tegenvaller in het aantal werkloosheidsuitkeringen treedt op ondanks de huidige gunstige economische ontwikkelingen. De daling van het aantal werkloosheidsuitkeringen blijft de laatste jaren echter opvallend achter bij de daling van de werkloze beroepsbevolking. Ten dele wordt dit waarschijnlijk veroorzaakt door het vrijstellen van sollicitatieplicht van werklozen van 57½ jaar en ouder. Ook kan het zijn dat werklozen zonder uitkering, bijvoorbeeld herintreders, meer profiteren van de werkgelegenheidsgroei dan werklozen met een uitkering. Daarnaast kan het aantal personen zijn toegenomen dat een werkloosheidsuitkering ontvangt maar niet actief zoekt naar een baan. Om tot een sluitende verklaring te komen vindt nog nadere analyse plaats. Lagere prijsontwikkelingen leiden bij de sociale zekerheid per saldo tot 0,5 miljard lagere uitgaven.

In 1998 zijn de uitkeringen evenals de voorgaande twee jaren volledig aan de loonontwikkeling gekoppeld. De extra uitgaven hiervoor bedragen 777 miljoen. In het kader van de Wet op de Reintegratie heeft de regering 113 miljoen beschikbaar gesteld om de positie van gedeeltelijk arbeidsgechikten op de arbeidsmarkt te versterken. Daarnaast heeft de regering



extra middelen ter beschikking gesteld voor ouders met thuiswonende gehandicapte kinderen (naar aanleiding van de motie-Giskes) en ter verhoging van de kinderbijslag in het algemeen.

Tot slot is de tijdelijke specifieke uitkering aan gemeenten, die daarmee de vervoersvoorziening in het kader van de Wet Voorziening Gehandicapten (WVG) in stand kunnen houden, met een jaar verlengd en heeft de regering besloten de laatste cohorten van arbeidsongeschikten niet meer opnieuw te beoordelen in het kader van de TBA-wetgeving. De twee laatstgenoemde maatregelen hebben in 1998 een extra uitgavenbeslag van 66 miljoen.

### C. De zorgsector

Tabel 3.3.3 bevat een overzicht van de ontwikkeling van de netto-uitgaven in de zorgsector, ten opzichte van de Miljoenennota 1997.

<b>Tabel 3.3.3 Ontwikkeling netto-uitgaven zorgsector; in miljarden, + = verhoging netto-uitgaven</b>			
	1996	1997	1998
Netto-uitgaven Miljoenennota 1997	55,0	56,0	58,4
Mee- en tegenvallers			
a. nominale mutaties	0,0	0,2	0,1
b. overige macromutaties	0,0	0,0	0,0
c. overige mee- en tegenvallers	- 0,2	- 0,1	0,0
<b>Totaal</b>	<b>- 0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Uitgavenbeperkingen	0,0	- 0,0	- 0,2
Uitgavenprioriteiten	0,1	0,2	0,6
Technische mutaties/overboekingen	- 0,1	0,1	- 0,2
Netto-uitgaven Miljoenennota 1998	54,7	56,5	58,7
Waarvan collectief gefinancierd deel	47,0	48,6	51,0
IJklijn in lopende prijzen	46,8	48,1	50,4
Verschil	0,3	0,5	0,6

De wijzigingen die in de netto-uitgaven in de zorgsector hebben plaatsgevonden sinds de Miljoenennota 1997, hebben een aantal oorzaken.

Ten eerste nemen de zorguitgaven per saldo toe als gevolg van de meerjarige doorwerking van enkele tegenvallers in 1996. De belangrijkste tegenvallers doen zich voor bij de uitgaven voor medicijnen en als gevolg van de nominale ontwikkeling. De benodigde reserveringen voor nominale uitgaven, met name voor de loonontwikkeling van verplegend en verzorgend personeel, nemen meer toe.

Ten tweede is besloten tot diverse beleidsintensivering. De belangrijkste intensivering is het terugbrengen van de gebitsprothesen in de Ziekenfondsverzekering met ingang van 1997 (145 miljoen structureel), het met ingang van 1998 verminderen van wachtlijsten in de AWBZ-sectoren geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg en thuiszorg (235 miljoen), en het treffen van maatregelen gericht op «meer handen aan het bed» in verpleeghuizen, bejaardenoorden en bij de gehandicaptenzorg (190 miljoen).

Om een deel van de overschrijding van het uitgavenkader te compenseren zijn diverse maatregelen getroffen. De belangrijkste maatregelen betreffen het harmoniseren van de eigen bijdragen binnen de AWBZ en een verlaging van de vergoeding van apothekers.

### 3.4 De microlastenontwikkeling

In 1998 wordt een lastenverlichting voorzien van 3,9 miljard. De cumulatief in deze kabinetsperiode verwachte lastenverlichting bedraagt daarmee bijna 17 miljard. Met deze aanzienlijke lastenverlichting is een belangrijke impuls gegeven aan de omvangrijke werkgelegenheids groei in deze kabinetsperiode. De totale lastenverlichting is een resultante van een lastenverzwaring vanuit het Rijk van 2,0 miljard, een lastenverlichting van 0,8 miljard vanuit de Overige Publiekrechtelijke Lichamen (OPL) en een lastenverlichting vanuit de premies van 5,2 miljard. Bezien vanuit het oogpunt van financiering is er vanuit het Rijk een lastenverlichting van 3,2 miljard, een stabilisatie van lasten vanuit de OPL, en vanuit de premies een lastenverlichting van 0,7 miljard. Deze financieringsverschuivingen hangen met name samen met de Rijksbijdrage ten behoeve van de AOW-premiemaximering en de wijziging van de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Het totale tarief eerste schijf wordt in 1998 verlaagd met 0,95%-punt. Dit is een resultante van een stijging van het belastingtarief eerste schijf met 3,8%-punt en een verlaging van het premietarief met 4,75%-punt. Deze wijzigingen in de verschillende tarieven hangen grotendeels samen met de wijziging in de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

**Tabel 3.4.1 Microlastenontwikkeling 1998; in miljarden (= lastenverlichting)**

	Bel. Rijk	OPL	Premies	Totaal
Verhoging arbeidskostenforfait	- 0,6			- 0,6
Verlenging eerste en tweede schijf	- 0,4			- 0,4
Verhoging overdraagbare heffingsvrije voet	- 0,3			- 0,3
3e tranche REB en terugsluis	0,0			0,0
Verlaging lokale lasten gezinnen		- 0,7		- 0,7
Verlaging lokale lasten bedrijven		- 0,1		- 0,1
Verhoging tabaksaccijns	0,2			0,2
Verhoging loonkostenfaciliteit lage lonen	- 0,4			- 0,4
Fiscale structuurversterking/scholing	- 0,4			- 0,4
Fiscale milieuversterking	- 0,1			- 0,1
Overige fiscale maatregelen	- 0,5			- 0,5
AOW-premiemaximering	2,5		- 2,8	- 0,3 <sup>1</sup>
Nabetalingen	- 0,9		1,0	0,1 <sup>1</sup>
Invoering PEMBA	2,5		- 2,5	0,0
Afschaffen perceptiekostenvergoeding	0,5		- 0,5	0,0
Wijziging vermogensvorming sociale fondsen			3,5	3,5
Endogeen sociale fondsen			- 3,9	- 3,9
<b>Totaal</b>	<b>2,0</b>	<b>- 0,8</b>	<b>- 5,2</b>	<b>- 3,9</b>

<sup>1</sup> Belastingen Rijk gemeten op kasbasis en premies op transactiebasis; op transactiebasis gemeten is het saldo nul.

Het maximum arbeidskostenforfait wordt in 1998 verhoogd met 460 gulden en het percentage met 2%-punt. Hiermee wordt de financiële aantrekkelijkheid van deelname aan het arbeidsproces vergroot. Met deze maatregel is een bedrag van 0,6 miljard gemoed.

De eerste schijf en tweede schijf van de loon- en inkomstenbelasting worden beide verlengd. De lengte van de eerste schijf wordt met 350 gulden opgetrokken. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de vergroting van de grondslag van de premies volksverzekeringen. Tevens

wordt de tweede schijf verlengd met 4 150 gulden. Dit resulteert tezamen in een lastenverlichting van 0,4 miljard.

Een onderdeel van de inkomensmaatregelen voor 1998 betreft een additionele verhoging van de overdraagbare heffingsvrije voet met 195 gulden. Deze komt bovenop de verhoging van de heffingsvrije voeten in verband met de invoering van de Pemba.

De in 1996 geïntroduceerde regulerende energiebelasting (REB) is gericht op het verminderen van energieverbruik. In 1998 treedt de derde tranche in werking. De opbrengst (0,5 miljard in 1998) wordt evenals in de twee voorgaande jaren volledig als lastenverlichting teruggegeven aan burgers en bedrijven. Belangrijkste element van de teruggave is een verlaging van het belastingtarief eerste schijf met 0,15%-punt.

De lokale lasten voor de burgers worden met 100 gulden per huishouden verlaagd. Hiertoe geeft het Rijk een structurele bijdrage van 0,7 miljard aan de gemeenten. Voor bedrijven worden de lokale lasten met 0,1 miljard verlaagd door middel van het afschaffen van milieuleges. Dit sluit aan bij de nota «Lokale lastendruk» uit 1996, waarin de regering het belang van een gematigde ontwikkeling van de lokale lasten heeft benadrukt.

De tabaksaccijns wordt overeenkomstig eerdere voornemens in drie gelijke stappen verhoogd. Na de eerste stap in 1997 volgt in 1998 de tweede stap. De accijns op zowel sigaretten als op shag zal met 15 cent worden verhoogd.

De loonkostenfaciliteit lage lonen wordt in 1998 opnieuw verhoogd en meer toegesneden op de doelgroep door de fictie van de volledige werkweek op 36 uur te stellen in plaats van de huidige 32 uur. De reguliere faciliteit wordt verdubbeld tot 3 660 gulden. De doorstroombelasting wordt eveneens verdubbeld en gaat 1 830 gulden bedragen. Met deze maatregelen wordt de arbeidsmarktpositie van lager betaalden verbeterd.

Met het oog op een verbetering van de economische structuur, waaronder de kennisinfrastructuur, wordt een pakket van maatregelen getroffen waarmee in 1998 0,4 miljard is gemoeid. Technologische ontwikkelingen vergroten de aan werknemers gestelde opleidingseisen. Ter stimulering van deze scholing worden fiscale faciliteiten voor bedrijven gecreëerd. Een onderdeel hiervan vormen additionele faciliteiten voor scholing van werknemers, met een accent op oudere werknemers.

Het fiscale beleid kan, zoals ook aangegeven in de nota «Milieu en economie», een ondersteunende bijdrage leveren aan het milieubeleid. Financiële prikkels stimuleren burgers en bedrijven tot een gedragsverandering met positieve effecten op het milieu. Daarom wordt met ingang van 1998 een aantal bestaande fiscale faciliteiten verruimd (waaronder de VAMIL-regeling) en worden nieuwe maatregelen getroffen met gunstige effecten op het milieu (bijvoorbeeld de verlaging van de BPM op zeer zuinige auto's). In 1998 is hier 0,1 miljard mee gemoeid, met een oploop in de volgende jaren.

Tenslotte leiden andere fiscale maatregelen per saldo tot een lastenverlichting van 0,5 miljard. Deze hebben onder meer betrekking op de doorwerking van een aantal lastenverlichtende maatregelen in 1997.

Tevens is een verlaging van de vermogensbelasting voorzien. Deze bestaat uit een verlaging van het tarief met 0,1%-punt en een verhoging van de algemene belastingvrije som met 12%. Hiermee geeft de regering uitvoering aan de wens van de Tweede Kamer om de meeropbrengsten bij de dividendbelasting uit hoofde van het herziene aanmerkelijk-

belangregime terug te geven via de vermogensbelasting. Deze verlaging (200 miljoen op kasbasis, 250 miljoen structureel) wordt dan ook gedekt uit de eerder genoemde meeropbrengsten en is voor de MLO neutraal verwerkt.

Per 1 januari zullen in het kader van de Telecommunicatiewet alle kabels ten dienste van telecommunicatie vrijgesteld worden voor de precariobelasting. De Regering heeft besloten dat gemeenten hiervoor gericht en reëel gecompenseerd zullen worden.

De AOW-premiemaximering resulteert in 1998 in een rijksbijdrage aan het AOW-fonds van 3,2 miljard. In 1997 is uit hoofde van de premimaximering een Rijksbijdrage van 0,3 miljard verstrekt. Door deze maatregel wordt de basis voor financiering van de AOW verbreed. Per saldo resulteert uit dien hoofde in 1998 een lastenverlichting in de premiesfeer van 2,8 miljard.

Nabetalingen leiden in 1998 tot een financieringsverschuiving tussen belastingen en premies ter grootte van 1 miljard. Deze nabetalings betreffen een nadere verdeling van de loon- en inkomstenheffing (inclusief premies volksverzekeringen) over het verleden (1993–1996). De perceptiekostenvergoeding die de fondsen volksverzekeringen betalen aan het Rijk ter inning van de volksverzekeringspremies wordt met ingang van 1998 opgeheven. Dit betekent een financieringsverschuiving van 0,5 miljard ten gunste van de fondsen.

De wijziging van de arbeidsongeschiktheidsregelingen (invoering Pemba) heeft een neutrale uitwerking op de lastenontwikkeling van bedrijven en burgers. Een omvangrijk pakket om koopkrachtnadelen te repareren maakt hiervan deel uit. Zo wordt de overdraagbare heffingsvrije voet verhoogd met 775 gulden en wordt een niet-overdraagbare heffingsvrije voet van 410 gulden ingevoerd. Tevens wordt structureel een rijksbijdrage verstrekt ten behoeve van het Arbeidsongeschiktheidsfonds Vroeggehandicapten en het Arbeidsongeschiktheidsfonds Zelfstandigen.

In de premiesfeer is in 1998 sprake van een aanzienlijk opwaarts effect op de premies uit hoofde van de ongunstige vermogenspositie van de sociale fondsen. Ondanks additionele eenmalige rijksbijdragen in 1997 ter grootte van 3 miljard beschikken de centrale sociale fondsen ultimo 1997 over een vermogen dat 8,5 miljard beneden de norm ligt. Samen met de ontwikkeling van vermogens vanuit de decentrale fondsen heeft dit een opwaarts effect op de premies van 3,5 miljard. Tegenover het opwaartse effect staat een verlaging van de sociale premies ter grootte van 3,9 miljard uit hoofde van de gunstige uitgavenontwikkeling in de sociale zekerheid en de aanzienlijke groei van de premiegrondslag samenhangend met de gunstige economische ontwikkeling.

Tabel 3.4.2 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de microlasten over de gehele kabinetsperiode, afgezet tegen de doelstellingen ten tijde van het Regeerakkoord.

**Tabel 3.4.2 Microlastenontwikkeling 1995–1998; in miljarden**

	1995 <sup>1</sup>	1996	1997	1998	cum 95–98 <sup>2</sup>	Regeer- akkoord
Rijk	- 2,8	- 3,2	- 4,3	2,0	- 8,3	- 0,6
Premies	- 1,5	- 2,9	2,5	- 5,2	- 8,9	- 8,6
OPL	0,3	0,8	0,1	- 0,8	0,4	0,3
<b>Totaal</b>	<b>- 4,0<sup>3</sup></b>	<b>- 5,3</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 3,9</b>	<b>- 16,8</b>	<b>- 8,9</b>

<sup>1</sup> Inclusief spaarloon, waarvan derving en compensatie in samenhang zijn beschouwd.

<sup>2</sup> Sociale premies inclusief lastenverlichting waarvan in het Regeerakkoord en Miljoenennota 1995 werd verwacht dat deze in 1995 zou worden gerealiseerd, maar die reeds in 1994 heeft plaatsgevonden (Ziektewet).

<sup>3</sup> Inclusief de lastenverlichting vermeld in voetnoot 2 is dit bedrag cumulatief - 5,8 miljard.

Het Regeerakkoord bevat als kader voor de lastenverlichting een ruimte van circa 9 miljard. Het merendeel van deze lastenverlichting was in de premiesfeer beoogd. Uiteindelijk wordt voor deze kabinetsperiode een totale microlastenverlichting van bijna 17 miljard verwacht. Deze lastenverlichting is, afgezien van de vrij aanzienlijke financieringsverschuivingen ten gunste van de premies, uiteindelijk gelijk verdeeld over belastingen en premies.

Tabel 3.4.3 geeft de neerslag weer van de lastenverlichting bij gezinnen, bedrijven en overheid. Voor 1998 wordt een evenwichtige verdeling van de lastenverlichting over burgers en bedrijven voorzien. Over de gehele kabinetsperiode is de lastenverlichting gelijk verdeeld. Ten opzichte van de berekeningen ten behoeve van het Regeerakkoord betekent dit dat aanzienlijk meer lastenverlichting naar gezinnen is gegaan, zonder dat dit overigens ten koste is gegaan van de bij Regeerakkoord berekende lastenverlichting voor bedrijven. Ook deze komt hoger uit. De veel gunstiger ontwikkeling van lasten voor gezinnen en bedrijven is mogelijk gemaakt door de goede economische prestaties en de beheerste uitgavenontwikkeling.

**Tabel 3.4.3 Microlastenontwikkeling 1995–1998 burgers, bedrijven, overheid; in miljarden**

	1995 <sup>1</sup>	1996	1997	1998	cum 95–98 <sup>2</sup>	Regeer- akkoord
Burgers	- 4,8	- 0,4	- 0,1	- 2,7	- 8,0	- 0,2
Bedrijven	0,5	- 4,2	- 1,4	- 1,9	- 8,8	- 7,9
Overheid	0,2	- 0,7	- 0,2	0,7	- 0,1	- 0,8
<b>Totaal</b>	<b>- 4,0<sup>3</sup></b>	<b>- 5,3</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 3,9</b>	<b>- 16,8</b>	<b>- 8,9</b>

<sup>1</sup> Inclusief spaarloon, waarvan derving en compensatie in samenhang zijn beschouwd.

<sup>2</sup> Inclusief lastenverlichting waarvan in het Regeerakkoord en Miljoenennota 1995 werd verwacht dat deze in 1995 zou worden gerealiseerd, maar die reeds in 1994 heeft plaatsgevonden (Ziektewet).

<sup>3</sup> Inclusief de lastenverlichting vermeld in voetnoot 2 is dit bedrag cumulatief - 5,8 miljard.

### 3.5 Het beleidsrelevante tekort, het EMU-tekort en de EMU-schuld

De onderstaande tabel geeft de opbouw weer van het beleidsrelevante financieringstekort op basis van de uitgaven van de drie budgetdiscipline-sectoren op de Rijksbegroting en de overige uitgaven en ontvangsten die relevant zijn voor dit tekort.

**Tabel 3.5.1 Het beleidsrelevante financieringstekort; in miljarden, resp. % BBP**

	1997	1998
Netto-uitgaven beleidsrelevante tekort		
– Netto-uitgaven Rbg in enge zin	156,1	162,4
– Netto-uitgaven SZ (begrotingsdeel)	22,2	24,7
– Netto-uitgaven Zorg (begrotingsdeel)	1,0	1,3
– Overige netto-uitgaven <sup>1</sup>	9,8	10,5
<b>Totaal</b>	<b>189,1</b>	<b>198,9</b>
Belastingen	167,0	177,7
Overige beleidsrelevante ontvangsten <sup>2</sup>	5,4	3,5
<b>Beleidsrelevant tekort</b>	<b>16,8</b>	<b>17,7</b>
Idem, in % BBP	2,4	2,3
Plafondwaarde	3,0	2,8

<sup>1</sup> Deze post omvat de rijksbijdragen aan de sociale fondsen en stortingen aan het AOW-spaarfonds.

<sup>2</sup> Deze post omvat onder meer het binnenlands deel van de niet-belastingontvangsten aan aardgas, de milieueffingen en de heffings- en invorderingsrente.

Op basis van de huidige inzichten zal het beleidsrelevante tekort in 1997 uitkomen op 2,4% BBP en in 1998 op 2,3% BBP. Voor beide jaren bevindt het tekort zich daarmee onder de plafondwaarde van 3,0%, respectievelijk 2,8%. Het beleidsrelevante tekort is zowel in 1997 als 1998 opwaarts beïnvloed door stortingen in het AOW-spaarfonds van respectievelijk ¾ miljard in 1997 en 1½ miljard in 1998, terwijl in 1998 ook ½ miljard extra wordt gestort in het Fonds Economische Structuurversterking.

**Tabel 3.5.2 EMU-tekort en EMU-schuld; in % (geharmoniseerd) BBP**

	1995	1996	1997	1998
EMU-tekort	4,0	2,3	2,0	1,7
EMU-schuld	79,1	77,2	72,7	70,4
Daling schuldquote per jaar:				
– noemereffect		– 3,4	– 4,3	– 4,4
– EMU-tekort		2,3	2,0	1,7
(waarvan vorderingstekort Rijk)		( 1,6)	( 2,4)	( 2,5)
(waarvan vorderingstekort SF)		( 0,8)	(– 0,3)	(– 0,6)
(waarvan vorderingstekort OPL)		(– 0,1)	(– 0,2)	(– 0,2)
– daling o.b.v. groei en tekort		– 1,1	– 2,3	– 2,7
– financiële transacties		– 0,8	– 2,2	0,3
<b>Totale daling schuldquote</b>		<b>– 1,9</b>	<b>– 4,5</b>	<b>– 2,3</b>

Het EMU-tekort voor 1996 komt 0,3%-punt lager uit dan een jaar geleden was voorzien. Tegenover een fors lager vorderingstekort bij het Rijk in 1996, staat een fors hoger tekort bij de sociale fondsen. Het exploitatie-tekort voor 1996 bedraagt circa 6 miljard. In 1997 is er een exploitatie-overschot van slechts circa 2 miljard, ondanks een extra rijksbijdrage in 1997 van 3 miljard. Een belangrijke verklaring is de eerder al genoemde volume-tegenvaller in de WW-uitkeringen en tegenvallende premies over een reeks van jaren. Het vermogen van de centrale fondsen komt hierdoor ultimo 1997 zo'n 7 miljard lager uit dan een jaar geleden werd verondersteld.

In 1997 komt het EMU-tekort uit op 2,0% BBP, in 1998 op 1,7% BBP. De ophoop van het vorderingstekort Rijk van 1996 op 1998 wordt bijna geheel veroorzaakt door rijksbijdragen aan het AOW-fonds als gevolg van de premiefixatie.

In tabel 3.5.2 is het verloop van de EMU-schuldquote uitgesplitst naar de effecten van de nominale groei van het BBP, het EMU-vorderingentekort en financiële transacties.

Het noemereffect betreft de daling van de schuld als gevolg van de volume- en prijsontwikkeling (nominale groei) van de economie. De nominale groei wordt geraamd op 5¾% voor 1997 en 6½% voor 1998.

De EMU-schuld is in 1996 uitgekomen op 77,2%. Dit is per saldo 1,6%-punt lager dan in de Miljoenennota 1997 werd verwacht. Zonder de BBP-harmonisatie zou de daling ten opzichte van de Miljoenennota 1997 zelfs 2,2%-punt bedragen. In 1997 daalt de EMU-schuld met bijna 5%-punten. Voor 1998 wordt een EMU-schuld van 70,4% BBP voorzien. Nadat de schuld zich jarenlang hardnekkig op een niveau rond de 80% BBP bevond en er op grond van de Regeerakkoordberekeningen nog weinig verbetering mocht worden verwacht, is deze kabinetsperiode een substantiële en duurzame daling ingezet.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de financiële transacties. In 1997 dragen deze transacties fors bij aan de daling van de schuld. In 1998 wordt de schuld licht opwaarts beïnvloed.

<b>Tabel 3.5.3 Financiële transacties; in % BBP</b>		
	1997	1998
<b>Totaal financiële transacties</b>	<b>-2,2%</b>	<b>0,3%</b>
- sociale fondsen	-0,2%	0,2%
- OPL	-0,4%	0,2%
- Rijk	-1,6%	-0,1%
waarvan		
. schatkistsaldo	-2,0%	0,0%
. kredietverleningen/deelnemingen	-0,2%	0,1%
. kas/transactieverschillen	-0,0%	-0,2%
. regeling oude schulden Amsterdam	0,6%	0,0%

De posten sociale fondsen en de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) hebben betrekking op het verschil tussen het vorderingensaldo en de mutatie van de (bruto)schuld van deze sectoren. Door financiële transacties als balansverlenging of -verkorting, kan de schuldmutatie bij de OPL en de sociale fondsen in een bepaald jaar afwijken van het vorderingensaldo. De post financiële transacties OPL wordt in 1997 voor het grootste deel verklaard door de regeling oude schulden Amsterdam. Het Rijk heeft in 1997 namelijk voor 3,3 miljard aan schulden van de gemeente Amsterdam overgenomen, waarvan de rentelasten tot dan toe door het Rijk werden vergoed. De schuldregeling leidt ertoe, dat de schuld van de OPL in 1997 met ruim 3 miljard afneemt, terwijl de schuld van het Rijk met hetzelfde bedrag toeneemt. Amsterdam krijgt geen vergoeding meer voor de rentelasten. Voor de EMU-schuld is deze schuldregeling neutraal. Op den duur is er een voordeel voor de Rijksfinanciën, omdat het Rijk goedkoper (her-)financiert dan de gemeente Amsterdam.

De grootste invloed in 1997 gaat uit van de intering op het schatkistsaldo. Het schatkistsaldo is, teruggebracht van 14½ miljard ultimo 1996 naar 50 miljoen begin 1997. Dit met het oog op de aanpassing van het instrumentarium van De Nederlandsche Bank aan de verwachte vormgeving van het monetair beleid door de toekomstige Europese Centrale Bank (ECB) in de derde fase van de EMU.

De post nettokredietverlening en aan- en verkoop deelnemingen van het Rijk draagt in 1997 bij aan de daling van de schuld, onder meer door de

verkoop van deelnemingen in DAF en KLM. De toename in 1998 wordt veroorzaakt door een ophoop van de studieleningen en storting van aandelenkapitaal ten behoeve van de vaste oververbinding Westerschelde. Tevens is voor 1998 een beperkte verkoop deelnemingen geraamd.

Via de post kas/transactieverschillen wordt gecorrigeerd voor het feit dat het EMU-tekort in transactietermen wordt bepaald (uitgaven en ontvangsten worden gemeten op het moment dat de economische handeling die leidt tot de uitgaven of ontvangst, plaatsvindt), terwijl voor de EMU-schuld de feitelijke kasuitgaven en -ontvangsten bepalend zijn.

### **3.6 Uitgavenontwikkeling 1995–2002**

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft ten behoeve van de Studiegroep Begrotingsruimte een berekening van de budgettaire ruimte voor uitgaven, tekortreductie en lastenverlichting voor de jaren 1999–2002 opgesteld bij een veronderstelde economische groei van 2% (zie ook hoofdstuk 2). Bij de door het CPB gehanteerde behoedzame uitgangspunten ontstaat voor deze periode een budgettaire ruimte van 25½ miljard, die aan te wenden is voor tekortreductie, verlaging van belastingen en premies en groei van de reële collectieve uitgaven. Het beslag van de netto collectieve uitgaven komt, uitgaand van de CPB-veronderstellingen, bij ongewijzigd beleid uit op 19¾ miljard. Er resteert derhalve 5¾ miljard voor lastenverlichting, uitgavenverhoging en tekortreductie.

Wat betreft de collectieve uitgaven zijn de meerjarencijfers verwerkt. Dit betekent dat uitgavenstijgingen vanwege demografische ontwikkelingen gehonoreerd zijn (AOW, zorg, onderwijs); voor de zorg is gerekend met een volumegroei die hoger is dan de demografische ontwikkeling (1,3% per jaar versus 1,0% per jaar). Als gevolg van de veronderstelde economische ontwikkeling zullen werkloosheidsuitgaven en uitgaven die gekoppeld zijn aan het Bruto Nationaal Product (Homogene Groep Internationale Samenwerking en EU-afdrachten) oplopen. De combinatie van de koppeling van inkomens in de collectieve sector aan die in de marktsector, het abstraheren van mogelijke arbeidsproductiviteitsstijging in de collectieve sector en een hoger incidenteel in de collectieve sector dan in de marktsector, leidt ook tot een reëel beslag op de ruimte.

In deze ruimteberekeningen wordt een zogenaamde reële benadering toegepast, waarbij alleen gekeken wordt in hoeverre de sectorspecifieke prijsontwikkeling afwijkt van de algemene prijsstijging. Opgemerkt moet worden dat (middellange) termijnberekeningen met een grote onzekerheid behept zijn. Dit is inherent aan elke economische voorspelling en geldt te meer voor deze verkenning. Vooral de ruilvoetontwikkeling van de collectieve sector, die bepaald wordt door de afwijking van de sectorspecifieke prijs ten opzicht van de algemene prijsstijging, kan het beeld nog in hoge mate beïnvloeden.

Op basis van de Miljoenennota 1994, de laatste Miljoenennota van het vorige kabinet, en het door het CPB gepubliceerde behoedzame scenario kan achteraf gezien op eenzelfde manier als voor de periode 1999–2002 is gedaan, ook een budgettaire ruimte voor de periode 1995–1998 worden gereconstrueerd. Deze budgettaire ruimte was, bij gelijkblijvende premies en belastingtarieven, 21 miljard. Het beslag van de collectieve uitgaven hierop bij ongewijzigd beleid bedroeg circa 17½ miljard. Ongeveer 80% van de ruimte werd ingenomen door uitgaven gekoppeld aan de demografische en macro-economische ontwikkeling en in- en extensiveringen neergelegd in de meerjarencijfers.



Een jaar later, bij het Regeerakkoord, werd een iets hogere economische groei geraamd, waardoor de budgettaire ruimte steeg tot 22½ miljard. Veel belangrijker waren evenwel de in het Regeerakkoord vastgelegde uitgavenbeperkingen die, tezamen met de uitgavenprioriteiten, ervoor zorgden dat het beslag van de netto collectieve uitgaven op deze ruimte beperkt werd van 17½ miljard tot 2 miljard. Hierdoor resteerde er ten tijde van het Regeerakkoord een ruimte voor lastenverlichting en tekortreductie van bijna 21 miljard, waarvan 9 miljard bestemd werd voor lastenverlichting en 11½ miljard voor tekortreductie.

Een terugblik op de afgelopen jaren leert dat de ruimte in de jaren 1995–1998 nu kan worden bepaald op 33½ miljard, voornamelijk doordat de groei van het BBP gemiddeld één procent per jaar hoger uitkomt dan verondersteld werd bij het Regeerakkoord. De hierdoor resulterende extra ruimte van 11 miljard kon worden aangewend voor extra tekortreductie en extra lastenverlichting.

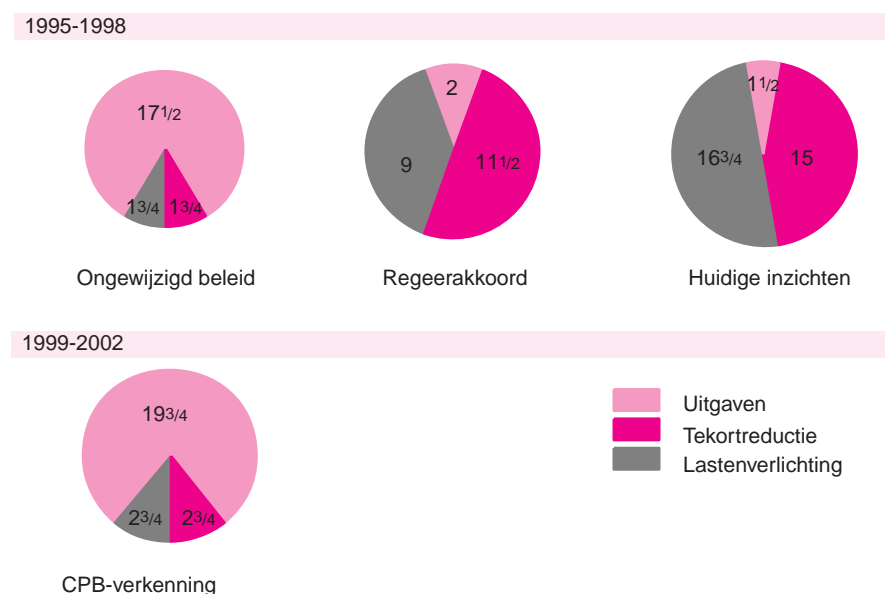
**Tabel 3.6.1 Ruimteramingen; totale collectieve sector**

	1995–1998			1999–2002
	Ongewijzigd beleid	Regeerakkoord	Huidige inzichten	CPB-verkenning <sup>1</sup>
Groei (%)	1¾	2¼	3¼	2
Inflatie (%)	2¼	2	2½	2
Reële ruimte (in miljarden)	21	22½	33½	25½
Uitgaven	17½	2	1½	19¾
Tekortreductie en lastenverlichting	3½	20½	32	5¾

<sup>1</sup> Conform CPB-berekeningen ten behoeve van Tiende Rapport Studiegroep Begrotingsruimte: Centraal Planbureau, 1997, Werkdocument 94.

In tabel 3.6.1 en grafiek 3.6.1 worden de ruimteramingen en het beslag daarop op verschillende momenten weergegeven. Zo wordt bij Miljoenennota 1998 ( huidige inzichten) voor de periode 1995–1998 een ruimte geraamd van 33½ miljard. Hiervan wordt 1½ miljard in beslag genomen door een reële groei van de uitgaven en gaat 32 miljard naar tekortreductie (15 miljard) en lastenverlichting (16¾ miljard).

**Grafiek 3.6.1 Ruimtebeslagberekeningen<sup>1</sup>**; in miljarden guldens



<sup>1</sup> Bij de standen «ongewijzigd beleid '95-'98» en «CPB-verkenning '99-'02» is technisch verondersteld, dat de ruimte resterend na aftrek van uitgaven gelijkelijk is verdeeld over tekortreductie en lastenverlichting.

Wordt de huidige verwachting voor de komende kabinetsperiode vergeleken met de uitgangspositie waarmee in 1994 begonnen werd, dan blijkt een frappante overeenkomst. De geraamde budgettaire ruimte in 1994 voor de periode 1995–1998 was met 21 miljard maar iets kleiner dan de huidige vooruitzichten voor 1999–2002. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat werd uitgegaan van een groei van 1 3/4% versus de huidige veronderstelling van 2%. Het beslag van de collectieve sector bedroeg circa 17 1/2 miljard, tegenover een verwachting nu voor de periode 1999–2002 van 19 3/4 miljard. Zowel toen als nu wordt ongeveer 80% van de ruimte ingenomen door uitgaven gekoppeld aan de demografische en macro-economische ontwikkeling en in- en extensiveringen die reeds zijn neergelegd in de meerjarencijfers.

Waar het achteraf voor de periode 1995–1998 mogelijk blijkt te zijn geweest het beslag van de uitgaven op de ruimte terug te dringen door goede afspraken in het Regeerakkoord, daar moet dit voor de komende kabinetsperiode ook mogelijk zijn. Dit is des te belangrijker daar in historisch perspectief een economische opgang van 8 jaar achtereen onwaarschijnlijk is en er dus rekening mee moet worden gehouden dat de komende vierjaarsperiode minder gunstige groeicijfers kan laten zien dan zich nu aftekenen voor de periode 1995–1998.

# 4 Marktwerking en resultaatgericht management voor een doelmatige en doeltreffende overheid

## 4.1 Inleiding

Het financieel management bij de overheid heeft de afgelopen jaren in het teken gestaan van het streven naar een doelmatiger, doeltreffender en slagvaardiger overheidsoptreden. Meer dan in het verleden wordt aangestuurd op resultaat.

De vraag komt daarbij op of het sturingsinstrumentarium van de overheid in alle gevallen wel voldoende toegesneden is op de toegenomen omvang en complexiteit van het publieke domein. Beheersing slechts met behulp van centrale regelgeving blijkt soms te eenzijdig. Er is aanleiding voor vernieuwing. De gedachte wint terrein dat het introduceren van andere of extra prikkels kan leiden tot verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsbeleid.

Soms dient de overheid in de markt in te grijpen. Daarop is in hoofdstuk 2 reeds ingegaan. Soms ook kan de overheid bij het uitvoeren van haar publieke taken van die markt gebruikmaken. Gedacht kan worden aan het (onder bepaalde voorwaarden geheel of gedeeltelijk) privatiseren van overheidstaken of aan het bevorderen van concurrentie als het gaat om het mogen uitvoeren daarvan. Markt en overheid zijn daarbij complementair. De afgelopen jaren zijn op dit terrein reeds een aantal ontwikkelingen in gang gezet. Bijvoorbeeld in het openbaar vervoer, de sociale zekerheid en de zorg.

Het benutten van de markt bij de uitvoering van collectieve taken is niet op alle beleidsterreinen mogelijk en doelmatig. Indien de uitvoering van publieke taken door de overheid zelf ter hand genomen wordt, kan simulatie van marktwerking tot meer doelmatig en doeltreffend overheidshandelen leiden. Een goed voorbeeld is de vorming van agentschappen.

Benutting van de markt en simulering daarvan binnen de overheid is nimmer doel op zich, maar moet worden gezien in het streven naar het optimaliseren van het instrumentarium voor de uitvoering van overheidsbeleid. Concreet gaat het dus om de vraag hoe overheidsoptreden het meest doelmatig en doeltreffend vormgegeven worden kan<sup>1</sup>. (Elementen van) marktwerking kunnen daarbij de gewenste prikkels opleveren.

Zowel bij het inschakelen van marktactoren als bij het simuleren van marktwerking binnen de overheid gaat het in de kern steeds om het onderscheiden van opdrachtgever (bijvoorbeeld een kerndepartement) en opdrachtnemer (bijvoorbeeld een uitvoerende dienst, binnen of buiten de overheid). De opdrachtgever beheert de middelen die de opdrachtnemer moet verdienen door tegen zo laag mogelijke kosten goede producten of

---

<sup>1</sup> Een en ander staat in beginsel dan ook los van de (voor)vraag in welke mate er bij een bepaalde taak sprake is van een collectieve verantwoordelijkheid.

diensten aan te bieden. Waar mogelijk, dient daarbij concurrentie tussen potentiële opdrachtnemers te worden bevorderd.

Noodzakelijke voorwaarde bij dit alles is transparantie: een zo helder mogelijk inzicht in de kosten van de voor de totstandbrenging van producten en/of diensten benodigde middelen en activiteiten en de kwaliteit daarvan. In geval van simulatie van marktwerking kan de introductie van een op bedrijfseconomische leest geschoeide bedrijfsvoering (het baten-lastenstelsel), naast andere instrumenten, een belangrijk en in bepaalde gevallen zelfs onmisbaar hulpmiddel zijn.

#### **4.2 De overheid benut de markt**

Voor het benutten van de markt bij de totstandbrenging van (quasi-) collectieve goederen door directe inschakeling van marktactoren, staan in beginsel drie wegen open: privatisering, aanbesteding en vraagfinanciering.

##### *Privatisering; concurrentie op de markt*

Een eerste mogelijkheid voor benutting van de markt bij de uitvoering van overheidsbeleid is privatisering, waarbij de taak onder bepaalde voorwaarden (geheel of gedeeltelijk) wordt overgelaten aan de particuliere sector. Zo ontstaat «concurrentie op de markt». De overheid kan hierbij sturend optreden door wetgeving, subsidieverlening of anderszins.

Er zijn vele motieven waarom de overheid bepaalde publieke zaken of diensten zelf voortbrengt. Omdat omstandigheden zich snel kunnen wijzigen (gedacht kan worden aan technologische ontwikkelingen of de snel voortschrijdende internationalisering) dient echter van tijd tot tijd kritisch te worden bezien of de oorspronkelijke motieven voor uitvoering door overheidsorganen nog wel valide zijn of dat voor die uitvoering alternatieve wegen openstaan die tot een hogere doelmatigheid, kwaliteit en doeltreffendheid kunnen leiden. De recente ontwikkelingen in het Nederlandse spoorvervoer kunnen hierbij als voorbeeld dienen. Een ander voorbeeld is de Ziektewet. Voorheen werd deze als een voorziening voor een onverzekerbaar risico beschouwd. De uitvoering van de Ziektewet is thans grotendeels geprivatiseerd.

##### *Aanbesteding; concurrentie om de markt*

Een tweede mogelijkheid om een publieke taak door middel van de markt meer doelmatig en doeltreffend uit te voeren, is die van aanbesteding. Verschillende instellingen brengen offertes uit om voor de uitvoering van een overheidstaak in aanmerking te komen. Zo ontstaat concurrentie *om* de markt. Centrale vraag voor de «aanbestedende overheid» is: aan wie kan een bepaalde opdracht het best worden gegund? Uitgaande van gespecificeerde kwaliteitscriteria wordt bezien welke producent de gewenste producten of diensten tegen de laagste kosten leveren kan.

Bij de lagere overheden is aanbesteding al een meer gebruikelijke vorm van uitvoering van publieke taken dan bij het Rijk; de meer uitvoerende taken van gemeenten lenen zich daar ook goed voor. Veel gemeenten hebben bijvoorbeeld de vervoerstaak uit de Wet Voorziening Gehandicapten aan derden opgedragen.

In de sociale zekerheid is met de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1997 (wat betreft de werknemersverzekeringen) op het gebied van

aanbesteding onlangs een belangrijke stap gezet. In de toekomst kan worden gezien of er meer mogelijkheden voor een dergelijk «inkopen» van overheidsdiensten bestaan.

#### *Vraagfinanciering; concurrentie vanuit de vraagzijde van de markt*

Een derde mogelijkheid voor het benutten van de markt bij de uitvoering van collectieve taken verschilt fundamenteel van de hiervoor beschreven mogelijkheden. Bij privatisering en aanbesteding staat de aanbodzijde van de markt centraal. De derde mogelijkheid richt zich op de vraagzijde daarvan.

Bij vraagfinanciering worden collectieve gefinancierde budgetten aan vragers in plaats van aanbieders ter beschikking gesteld. Vragers krijgen zo verruimde vrijheid in de keuze van de uitvoeringsorganisatie waar ze voor publieke goederen terecht kunnen. In plaats van de overheid, zijn het dus de consumenten die bepalen bij welke producent van collectieve goederen de middelen terecht komen. Voorwaarde hierbij is wel dat er verschillende aanbieders zijn.

Een bekende uitwerking van vraagfinanciering is het werken met vouchers: «bonnen» die aanspraak op een voorziening geven (te vergelijken met een strippenkaart). Vouchersystemen zijn met name daar toepasbaar waar sprake is van voorzieningen in natura (welzijnsvoorzieningen bijvoorbeeld). Het op deze wijze benutten van de markt leidt ertoe dat een «concurrentiestrijd» ontstaat tussen uitvoerende instellingen om de klant. Dat dwingt hen op de prijs en kwaliteit van hun product te letten.

Vouchers worden thans reeds concreet toegepast in de zorgmarkt (voor verzorging en verpleging en voor verstandelijk gehandicapten). Dit gebeurt in de vorm van Persoonsgebonden Budgetten.

Verlenen van zorg-op-maat wordt mogelijk gemaakt doordat zorg-behoevenden de mogelijkheid krijgen om met het persoonlijke budget de zorg naar eigen inzicht te organiseren. De desbetreffende projecten zijn niet alleen opgezet om te komen tot een meer cliëntgerichte manier van zorgverlening, maar ook vanuit de gedachte dat doelmatigheid, kwaliteit en doeltreffendheid daarbij gebaat zijn.

In het onderwijs wordt vraagfinanciering onder meer toegepast bij de uitgaven in het kader van de schoolbegeleidingsdiensten. Betreffende instellingen werden voorheen direct via de OC&W-begroting bekostigd. Nu krijgen scholen een budget voor schoolbegeleiding toegekend, dat zij (binnen bepaalde kaders) naar eigen inzicht besteden kunnen. Vraag is of dergelijke mechanismen ook elders zouden kunnen worden toegepast.

#### *Benutting van de markt; met verstand*

Benutting van de markt moet recht doen aan het (quasi-)collectieve karakter van de goederen die moeten worden voortgebracht. Niet alle beleidsterreinen c.q. goederen lenen zich voor privatisering, aanbesteding of vraagfinanciering. Gedacht kan worden aan defensie. Voorts dient het benutten van de markt niet tot politiek maatschappelijk ongewenste uitkomsten te leiden. Zo dienen beoogde positieve externe effecten ook op te treden en moeten te voorkomen negatieve externe effecten ook daadwerkelijk uitblijven. De vraag moet bijvoorbeeld gesteld worden of moeilijk bereikbare doelgroepen wel bereikt worden en of er geen schade optreedt aan milieu.

De doelstelling van een publieke taak mag niet in gevaar komen. Ten slotte geldt dat introductie van marktwerking niet ten koste kan gaan van

principes als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Een en ander maakt duidelijk dat (ook) bij benutting van de markt een adequate sturing en verantwoording past.

Benutting van de markt dient tot verhoging van doelmatigheid en effectiviteit te leiden. Bedacht moet worden dat hieraan ook de nodige kosten verbonden kunnen zijn. Bij privatisering kan bijvoorbeeld toezicht nodig zijn om daadwerkelijk concurrentie van de grond te krijgen. Bij aanbesteding moet worden gedacht aan transactie- en overgangskosten wanneer een overheidstaak van de ene naar de andere uitvoerder «overgaat». Ook aan het systeem van vouchers kunnen aanzienlijke administratieve lasten verbonden zijn. De vraag of benutting van de markt bij de uitvoering van overheidsbeleid toegevoegde waarde heeft, dient dan ook van geval tot geval te worden bezien.

### **4.3 De overheid simuleert de markt**

Zoals gezegd is benutting van de markt voor de uitvoering van overheidsbeleid niet altijd mogelijk of doelmatig. In dat geval blijft uitvoering in eigen hand.

De laatste jaren is sprake van een toenemende belangstelling voor een doelmatiger en doeltreffender uitvoering van overheidstaken. Het beter zichtbaar maken van activiteiten, prestaties en effecten in relatie tot de ingezette middelen staat hierbij centraal. Concreet: meer aansturen op resultaat. De idee is dat elementen van marktwerking (en dan met name het definiëren van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties en budgetoverheveling) voor prikkels kunnen zorgen (zonder dat dit ten koste gaat van de beleidsdoelstelling). Hieronder wordt uitgewerkt hoe dit in de praktijk gebracht kan worden. In dit kader is overigens reeds het nodige in gang gezet. De actuele stand van zaken op dit gebied komt in paragraaf 4.4 aan de orde.

#### *Resultaatgericht management*

De visie van de regering op een doelmatige bedrijfsvoering binnen de overheid is terug te vinden in de nota «Van uitgaven naar kosten»<sup>2</sup> en in «Aansturen op resultaat»<sup>3</sup>. In de eerste nota is betoogd dat het voor een optimale bedrijfsvoering in de collectieve sector wenselijk is, om meer overheidsdiensten te besturen op basis van prestaties en daarvoor te maken kosten. Bij een dergelijke wijze van sturing is het batenlastenstelsel (ten opzichte van het verplichtingen-kasstelsel) duidelijk van toegevoegde waarde. Als een nadere uitwerking van de nota «Van uitgaven naar kosten» is in «Aansturen op resultaat», een ideaaltypisch resultaatgericht besturingsmodel beschreven. Dit model kenmerkt zich door het vóóraf maken van afspraken over de te bereiken resultaten, een grote decentrale verantwoordelijkheid bij de inzet van het apparaatsbudget, vrijheid bij het bepalen van de weg waarlangs de afgesproken producten en diensten het best kunnen worden bereikt en het achteraf afrekenen op gerealiseerde prestaties.

#### *Transparantie*

Voorwaarde voor een meer resultaatgerichte wijze van sturing is allereerst dat de kosten die met de productie van (individuele) goederen en diensten

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1996-1997, 25 257, nr. 1.

<sup>3</sup> Dit stuk is op 2 september jongstleden als bijlage bij de brief over de interdepartementale beleidsonderzoeken 1997 naar de Kamer gezonden.

zijn gemoeid, zichtbaar worden. In de eerste plaats kan een adequate toerekening van kosten de afweging bij de inzet van middelen ten goede komen. Voorts biedt een dergelijke toerekening de mogelijkheid de kosten per product of dienst te volgen in de tijd en/of de kosten(ontwikkeling) af te zetten tegen die bij vergelijkbare organisaties. Bij dit laatste wordt wel van «benchmarking» gesproken. Op deze wijze krijgt de opdrachtgever (op den duur) een beter zicht op de doelmatigheid van de opdrachtnemer. Bij ondoelmatig werken kan de opdrachtnemer hierop worden aangesproken. In het omgekeerde geval kan beloning passen, bijvoorbeeld in de vorm van (gedeeltelijk) behoud van gerealiseerde efficiencywinst.

Opgemerkt zij dat het bij resultaatgericht management nadrukkelijk niet alleen om de kosten van de producten en diensten gaat, maar evenzeer om de kwaliteit daarvan.

#### *Kostendoorberekening*

Inzicht in de kosten per product of dienst is tevens voorwaarde om tot verantwoorde kostendoorberekening over te kunnen gaan. Hierbij zijn verschillende gradaties te onderscheiden.

In de eerste plaats kan sprake zijn van budgetoverheveling. De opdrachtgever betaalt de opdrachtnemer werkelijk voor de door hem geleverde producten of diensten. Doorberekening van kosten is zinvol wanneer het gedrag van de opdrachtgever hierdoor wordt beïnvloed; bijvoorbeeld wanneer de afname daalt bij een stijging van de prijs. Budgetoverheveling leidt tot een verdere toename van het kostenbewustzijn bij opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit is ook een leidende gedachte achter het per 1 januari 1999 voorziene sturingsmodel bij de Rijksgebouwendienst, ressorterend onder het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het kabinet heeft de Tweede Kamer daarover op 9 juli jongstleden reeds geïnformeerd<sup>4</sup>.

Een verdergaande variant van simulatie van marktwerking is het opheffen van gedwongen winkelnering. Dit is zinvol wanneer meerdere aanbieders (zowel binnen als buiten de rijksoverheid) vergelijkbare producten of diensten leveren. Afschaffing van gedwongen winkelnering dwingt de opdrachtnemer tegen concurrerende prijzen kwalitatief goede producten en diensten aan te bieden.

#### *Een resultaatgerichte cultuur*

Voor een succesvolle toepassing van het resultaatgerichte sturingsmodel is het ook van belang, dat deze resultaatgerichtheid onderdeel uitmaakt van de manieren van denken en doen (de cultuur). Dit geldt voor alle partijen; het aansturende kerndepartement, de leiding en de medewerkers van de betrokken organisatie. Iedereen moet doordrongen zijn van het belang van resultaten en de daarbij behorende (op output geënte) bedrijfsvoeringsnormen. Een meer resultaatgerichte wijze van besturing en bedrijfsvoering brengt veelal een verandering van vertrouwde manieren van denken en doen met zich mee. Een andere attitude is vereist: één waarin de doelstellingen van de organisatie en bijdragen van eenieder aan de te leveren prestaties prevaleren boven bescherming van historisch gegroeide budgetten en bevoegdheden. Van groot belang hierbij is dat management en medewerkers van een dienst met behulp van prikkels ook direct belang hebben bij de prestatiegerichte manier van

<sup>4</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 1996–1997, 25 449 nr 1. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

werken. Daarbij geldt dat aandacht moet worden besteed aan het creëren van een werksituatie waarbij outputgerichtheid niet ten koste gaat van creativiteit, eigen initiatief en professionaliteit. Integendeel: (resultaatgericht) managen moet er juist voor zorgen dat een klimaat ontstaat waarin bovengenoemde eigenschappen bij individuele medewerkers tot bloei kunnen komen.

#### **4.4 Ontwikkelingen op het terrein van resultaatgerichte sturing binnen de rijksoverheid**

De afgelopen jaren is al een groot aantal stappen gezet om de in voorgaande paragrafen beschreven visies en mechanismen in de praktijk ook handen en voeten te geven. Hierop is in voorgaande Miljoenennota's reeds ingegaan. Het accent ligt thans vooral op het verder verbeteren van het inzicht in prestaties en effecten en daarvoor te maken kosten; dit via kengetallen, de uitvoering van evaluatieonderzoeken, het verder verbeteren en breder toepassen van het agentschapsmodel en de uitvoering van interdepartementale beleidsonderzoeken naar de bedrijfsvoering bij diverse (grotere) uitvoerende diensten.

##### *Transparantie door kengetallen*

In het streven naar meer resultaatgerichtheid is transparantie hét sleutelwoord. Daarom is de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het verder ontwikkelen en samenstellen van (systemen van) kengetallen. Dit aan de hand van een stapsgewijze aanpak, zoals beschreven in voorgaande Miljoenennota's.

Tot en met de begroting 1996 lag het accent vooral op ramingskengetallen. Inmiddels zijn alle ministeries erin geslaagd om ruim 80% van de zinvol met ramingskengetallen toe te lichten begrotingsartikelen<sup>5</sup> ook daadwerkelijk dusdanig toe te lichten.

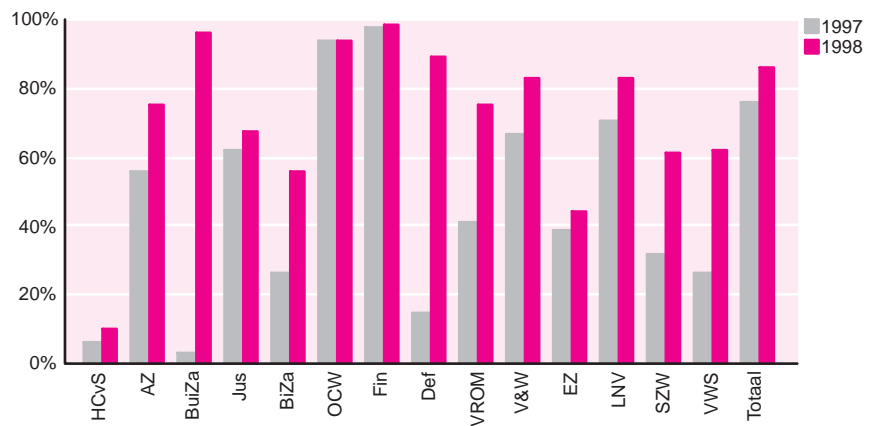
Bij de begrotingsvoorbereiding 1997 en 1998 kwam de nadruk ook op doelmatigheidskengetallen te liggen. Deze kengetallen geven inzicht in de totale kosten per eenheid prestatie. Daarvoor dient allereerst de prestatie te worden benoemd en te worden gekwantificeerd. Vervolgens moeten de uitgaven (of kosten) worden bepaald en moeten deze aan die prestatie worden toegerekend. Bij outputgegevens en doelmatigheidskengetallen kan gedacht worden aan de controlekosten per speelautomaat (EZ), de kosten voor een invoerkeuring van vlees (LNV), het aantal gezinnen dat kinderbijslag ontvangt en de uitvoeringskosten per gerechtigde (SZW) en de kostprijs per monster door de Inspectie Gezondheidsbescherming (VWS).

In de onderstaande tabel wordt per ministerie (inclusief agentschappen en fondsen) aangegeven welk gedeelte van het zinvol met outputgegevens en/of doelmatigheidskengetallen toe te lichten begrotingsbedrag in de ontwerp-begroting 1998 ook daadwerkelijk met dergelijke indicatoren is toegelicht. Opgemerkt zij dat dit een momentopname betreft. Een aantal ministeries heeft de afgelopen periode serieuze inspanningen verricht die nog niet tot outputgegevens of doelmatigheidskengetallen in de begroting hebben geleid.

<sup>5</sup> Niet bij alle uitgaven is een onderbouwing in termen van «p\*q» mogelijk. Gedacht kan worden aan rijksbijdragen of aan de begrotingsartikelen «geheim» of «onvoorzien».



**Grafiek 4.4.1; Overzicht met gecorrigeerde dekkingspercentages outputgegevens en/of doelmatigheidskengetallen per ministerie.<sup>6</sup>**



Naast een kwantitatieve toename zijn er, zowel bij de ramings- als bij de doelmatigheidskengetallen, ook kwalitatieve verbeteringen waarneembaar. Zo worden kengetallen beter toegelicht, wordt meer vergelijkingsmateriaal opgenomen en wordt meer aandacht besteed aan het interpreteren van ontwikkelingen. Zo verstrekt de Belastingdienst (Financiën) bij de gepresenteerde kengetallen een ruime toelichting. Het inzicht in het gevoerde en te voeren beleid neemt daardoor toe. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld de Dienst Rechtspleging (Justitie) en bij de uitgaven voor leerlingbouwplaatsen (VROM).

Deze kwalitatieve verbetering is van wezenlijk belang. Kengetallen hebben veelal een signaalfunctie. Op basis van kengetallen zijn vragen te stellen die zonder deze indicatoren wellicht niet gesteld zouden worden. Beseft dient daarbij te worden dat de waarde van kengetallen vaak in de toelichting zit. Het is zaak hier in de komende jaren verdere voortgang te boeken.

Het toenemend gebruik van kengetallen is niet alleen terug te vinden in de ontwerpbegrotingen, maar ook in de financiële verantwoordingen. Het aantal ministeries dat in de financiële verantwoording een groot aantal artikelen met kengetallen had toegelicht, bedroeg bij het uitbrengen van de financiële verantwoording 1994 nog slechts vier. Bij de financiële verantwoording 1995 was dit reeds tot zeven opgelopen. In de verantwoordingen over 1996 is dit aantal inmiddels tot negen gestegen. Ook in de financiële verantwoordingen is niet alleen in kwantitatief maar ook kwalitatief opzicht sprake van verbetering. Uitdaging voor de komende jaren is hier verdere voortgang te bereiken. Dit mede in het licht van de toegenomen aandacht voor de financiële verantwoording<sup>7</sup>.

Voornemen is met ingang van de begrotingsvoorbereiding 1999 (eerst bij enkele ministeries) ook aandacht te besteden aan het ontwikkelen van doeltreffendheidskengetallen. Inzicht in doeltreffendheid is van groot belang. Zowel voor Staten-Generaal, departementsleiding als manage-

<sup>6</sup> De percentages 1997 wijken soms af van de in de Miljoenennota 1997 opgenomen percentages. Dit als gevolg van extra informatie over de mogelijkheden om uitgaven met doelmatigheidskengetallen toe te lichten. Bij het bepalen van de percentages zijn enkele uitgaven buiten beschouwing gelaten (onder andere de uitgaven politie op de Biza-begroting, de uitgaven RGD op de VROM-begroting en een aantal specifieke sociale zekerheidsuitgaven bij SZW).

<sup>7</sup> Onder meer naar aanleiding van de op 23 april jongstleden door de Commissie voor de Rijksuitgaven georganiseerde conferentie over de mogelijkheden tot versnelling en verbetering van de financiële verantwoording.

ment van de betrokken dienst. Bij de beoordeling van doeltreffendheid gaat het om de mate waarin de beleidsdoeleinden worden bereikt.

#### *Gebruik van kengetallen; bij externe én interne sturing*

Het inzicht neemt toe dat er een logisch verband dient te bestaan tussen de informatie voor de Staten-Generaal (dat zou de externe planning-and-control-cyclus genoemd kunnen worden) en de informatie voor de interne sturing door departementsleiding en management van de dienst. Dit in alle fasen van de budgetcyclus. Hoewel het aggregatieniveau van deze informatie (in de vorm van kengetallen) ongetwijfeld anders zal zijn, zullen de aangrijpingspunten voor externe sturing moeten worden doorvertaald naar de interne sturing.

#### *Evaluatieonderzoek*

Om zicht op de doeltreffendheid van overheidsbeleid te krijgen, zal veelal ook evaluatieonderzoek verricht (moeten) worden.

Ministeries dienen in hun begrotingen inzicht te geven in de resultaten en het gebruik van de in het afgelopen jaar uitgevoerde onderzoeken, de onderzoeken die gaande zijn en in de evaluaties waarmee zij in het komende begrotingsjaar zullen starten. Dit jaar wordt in de begroting, meer expliciet dan in voorgaande jaren, aandacht geschonken aan de evaluaties van subsidies en vergunningen. Dit mede naar aanleiding van het Algemeen Overleg dat op 16 november 1996 plaatsvond tussen de Commissie voor de Rijksuitgaven en de minister van Financiën.

Beleidsvaluatieonderzoek speelt niet alleen een rol bij het beoordelen van de doeltreffendheid van beleid; ook bij de doelmatigheid daarvan. Voorts vervult dit onderzoek (dan ook wel organisatieanalyses, operationale audits of management audits genoemd) een bijzondere rol bij resultaatgerichte sturing.

#### *Nieuwe agentschappen*

Resultaatgerichte sturing is toepasbaar op een breed scala van overheidsorganisaties. Agentschappen voeren een bijzondere vorm van resultaatgericht management. Bijzonder omdat zij gebruikmaken van een afwijkend en afgezonderd beheer. Concreet betekent dit dat agentschappen een bedrijfseconomische (baten-lasten)administratie hanteren en apparaatsgelden mogen reserveren op een rentedragende rekening-courant bij het Ministerie van Financiën. Dit stelt deze organisaties beter in staat hun kosten toe te rekenen aan de door hen geleverde producten en diensten. Zoals aangegeven in de nota «Van uitgaven naar kosten», is het voornemen om binnen het baten-lastenstelsel voor agentschappen ook een leenfaciliteit te introduceren. Hierdoor kan volwaardige substitutie plaatsvinden tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven. In 1998 zullen de volgende vier nieuwe agentschappen van start gaan.

**Tabel 4.4.2 Nieuwe agentschappen in 1998**

Dienst	Ministerie	fte's/omzet (in mln)
Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA)	Binnenlandse Zaken	31/ 19
Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)	Justitie	2971/457
Defensie Telematica-organisatie (DTO) <sup>1</sup>	Defensie	1075/280
Bureau Heffingen	Landbouw, Natuur-beheer en Visserij	175/ 25

<sup>1</sup> In DTO zullen verschillende onderdelen van het ministerie van Defensie worden samengevoegd, waaronder het huidige agentschap DCC; het Duyerman Computercentrum.

Bovenstaande nieuwe agentschappen verschillen onderling sterk; zowel qua taak, qua omzet als qua personeelsomvang. Voorts onderscheiden ze zich van elkaar in de manier waarop aan het resultaatgericht besturingsmodel wordt vormgegeven. De mogelijkheden tot het inbouwen van prikkels zijn veelal situationeel bepaald. Dit maakt het instellen van agentschappen maatwerk.

Resultaatgerichte sturing bij Bureau Heffingen en het Korps Landelijke Politiediensten geschiedt voornamelijk op basis van inzicht in de kosten en de producten. Kengetallen geven inzicht in doelmatigheid en productiviteit. Er is sprake van een «opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie», niet van budgetoverheveling of concurrentie in de uitvoering.

Bureau Heffingen is de uitvoeringsorganisatie van de meststoffenregelgeving. De taken liggen met name in de registratie van referentiehoeveelheden en de vaststelling en inning van de overschothoefing. Belangrijke stuurvariabelen zijn het aantal geproduceerde eenheden, de bestede uren, en de kosten en de baten per product. Naast deze kengetallen worden indicatoren gebruikt die inzicht geven in de mate waarin fiscale verplichtingen niet worden nagekomen, in de proceskwaliteit (doorlooptijden, voorraden) en in de productkwaliteit (het aantal erkende bezwaar- en beroepsprocedures en het percentage daarvan ten opzichte van het aantal aanslagen). Het Korps Landelijke Politiediensten verricht, deels zelfstandig en deels in samenwerking met de overige politiekorpsen, taken op het terrein van mobiliteit, openbare orde en veiligheid, criminaliteit, milieu en logistieke en informatie-technologische dienstverlening. Het KLPD heeft binnen deze kerntaken concrete producten gedefinieerd, waaraan gekwantificeerde prestatiedoelstellingen zijn gekoppeld. Voorts wordt duidelijk gemaakt aan welke kerntaken de van het moederdepartement afkomstige baten worden besteed. Voor beide agentschappen geldt dat de sturing op basis van inzicht in de kosten en de producten is doorvertaald in de gehele planning- en controlcyclus; in de voorbereiding, in de periodieke rapportages gedurende het uitvoeringsjaar en in de verantwoording. Met dit alles ontstaan voor de organisatie prikkels om zuinig, doelmatig, doeltreffend en tegen een aanvaardbaar kwaliteitsniveau te opereren.

Het GBA draagt zorg voor de instandhouding van het stelsel van de gemeentelijke basisadministraties van persoonsgegevens. Daarmee voorziet het GBA in de mogelijkheid tot berichtenuitwisseling tussen gemeenten (onderling) en instanties die in verband met hun taak gebruik maken van die gegevens. Net als Bureau Heffingen en het Korps Landelijke Politiediensten ondervindt het GBA geen concurrentie. Wel is sprake van budgetoverheveling. De beheerskosten van het GBA-stelsel worden, door middel van een tarief per bericht, volledig aan de betrokke-

nen bij het GBA doorbelast. De verwachting is dat dit model een input tot doelmatigheid en doeltreffendheid zal geven. Klanten willen immers «waar voor hun geld» en zullen de kosten(ontwikkeling) en kwaliteit goed in de gaten houden.

Bij DTO, het informatietechnologie-ondersteunend bedrijf van het Ministerie van Defensie, gaat het model van quasi-marktwerking nog een stapje verder. Hier is namelijk in beginsel wel van concurrentie sprake. Aan het agentschap zelf wordt geen budget beschikbaar gesteld. DTO dient zijn integrale kosten volledig uit opbrengsten uit de afzet van producten en diensten aan defensieafnemers te dekken. Onderdelen van het producten- en dienstenpakket van DTO zijn ook buiten Defensie verkrijgbaar. Het agentschap wordt aldus geconfronteerd met concurrentie uit de markt en gedwongen tot doelmatig en doeltreffend handelen. Klanten kunnen op basis van prijs/kwaliteitsverhouding beslissen of de gevraagde prestatie wordt afgenomen bij DTO danwel elders op de markt. Wel is er in die gevallen voor DTO offerterecht.

In alle gevallen ontstaan niet alleen prikkels bij het agentschap. De opdrachtgever verkrijgt inzicht in de prestaties die worden geleverd en de kosten die daaraan verbonden zijn. Daardoor kan hij het nut van het product vergelijken met de kosten en met alternatieve bestedingsmogelijkheden. Als sprake is van budgetoverheveling zal hij die kosten ook daadwerkelijk moeten betalen. In geval van concurrentie zal de opdrachtgever het product en de prijs afzetten tegen hetgeen anderen bieden.

Vanaf volgend jaar zijn er 17 agentschappen. Met goedkeuring van de Staten-Generaal volgen er meer. Een agentschap in spé is de Rijksgebouwendienst (de RGD). Het bij de RGD voorgestane sturingsmodel is vergelijkbaar met dat bij het GBA. Er zal geen sprake zijn van concurrentie; de gedwongen winkelnering blijft gehandhaafd. Door de introductie van een huurder-verhuurdermodel (waarbij de departementen de budgetten waaruit huur aan de RGD moet worden betaald zelf beheren) worden de nodige prikkels verwacht; zowel aan de zijde van de RGD als bij de klanten. Een additionele prikkel kan voortkomen uit de mogelijkheid de kosten en de kostenontwikkeling bij de RGD af te zetten tegen die bij vergelijkbare organisaties op de vastgoedmarkt.

#### *Evaluatie van agentschappen*

Zoals aangekondigd in de vorige Miljoenennota, vindt dit jaar de rijksbrede evaluatie van agentschappen plaats. Centrale vraag daarbij is in hoeverre de agentschapstatus tot een doelmatiger bedrijfsvoering heeft geleid. Voorts wordt een aantal overige ervaringen met betrekking tot het agentschapsmodel getoetst. Daarbij moet worden gedacht aan het instellingstraject, aan positieve en aan negatieve neveneffecten. Op basis van dit alles zullen aanbevelingen voor de toekomst worden gedaan. Streven is de Kamer het evaluatierapport rond de jaarwisseling te doen toekomen.

Naast de rijksbrede evaluatie vinden dit jaar tevens afzonderlijke evaluaties bij de eerste vier agentschappen plaats. Het gaat daarbij om de Immigratie en Naturalisatie Dienst van het Ministerie van Justitie, het Duyverman Computer Centrum van het Ministerie van Defensie, Senter van het Ministerie van Economische Zaken en de Plantenziektenkundige Dienst, ressorterend onder het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Bij deze evaluaties gaat het om het functioneren van de dienst als agentschap en de mate waarin betrokken organisaties aan de drie

instellingsvoorwaarden voor agentschappen hebben voldaan<sup>8</sup>. Een dergelijke periodieke kritische doorlichting is een wezenlijk onderdeel van de bij agentschappen voorgestane meer resultaatgerichte manier van werken. Dit als logische tegenhanger van de vergroting van bevoegdheden bij de inzet van het apparaatsbudget.

*Interdepartementale beleidsonderzoeken; financiële vernieuwing en bedrijfsvoering uitvoerende diensten*

De Interdepartementale beleidsonderzoeken zullen in 1997 zijn gebaseerd op twee thema's: «financiële vernieuwing» en «bedrijfsvoering uitvoerende diensten».

Onder het thema «financiële vernieuwing» wordt de wijziging verstaan van het financieringssysteem van een voorziening om te komen tot een doelmatiger en doeltreffender beleid. Centrale elementen daarbij zijn verbetering van de informatievoorziening over prestaties en kosten van die prestaties, financiële prikkels en concurrentie.

In het kader van het tweede thema wordt een achttal onderzoeken verricht naar de bedrijfsvoering van de volgende uitvoerende diensten:

<b>Tabel 4.4.3 Onderzoeken naar de bedrijfsvoering van uitvoerende diensten</b>	
Dienst	Ministerie
Dienst Gebouwen Buitenland	Buitenlandse Zaken
Belastingdienst	Financiën
Koninklijke Marechaussee	Defensie
Uitvoeringsorganisatie Individuele Huursubsidie	VROM
Bureau voor de Industriële Eigendom	Economische Zaken
Algemene Inspectiedienst	LNV
Arbeidsinspectie	SZW
Inspectie Gezondheidsbescherming	VWS

De bedrijfsvoeringsonderzoeken zullen worden uitgevoerd aan de hand van het in paragraaf 4.3 genoemde conceptuele kader «Aansturen op resultaat». Met dit kader worden twee doelen beoogd. Ten eerste biedt het kader de grondslag voor het stramen en de onderzoeksvragen, met behulp waarvan (eenduidig en vergelijkbaar) een actuele karakterisering van de onderzochte diensten kan worden opgesteld. Het gaat daarbij om een analyse van de meetbaarheid van kwantiteit, kwaliteit en kosten van de door de dienst geleverde producten en diensten en de mate waarin de externe besturing en de interne aansturing en beheersing nu reeds prestatiegericht zijn.

Ten tweede biedt het kader, vanuit het streven naar uitbreiding van sturing op kosten van output, een normatief referentiekader voor het identificeren en expliciteren van verbeteringsmogelijkheden. Stramen en vragenlijst zijn zodanig opgesteld dat de uitvoerende dienst moet motiveren waarom aansturing op basis van afspraken over te leveren prestaties en de daarvoor te maken kosten niet mogelijk zou zijn en waarom het stelsel van baten en lasten géén toegevoegde waarde zou hebben.

<sup>8</sup> De drie instellingsvoorwaarden zijn: de producten en diensten van het agentschap moeten meetbaar zijn, er moet een reële mogelijkheid zijn om als agentschap doelmatiger te gaan werken en het agentschap dient te beschikken over een goedkeurende accountants(deel)verklaring.

Door de bedrijfsvoeringsonderzoeken kan het resultaatgerichte besturingsmodel binnen de rijksdienst breder worden toegepast. Voorts kunnen de onderzoeken leiden tot het aanscherpen van het denken over bedrijfsvoering binnen (onderdelen van) de rijksdienst. Een en ander kan worden benut bij een volgende serie bedrijfsvoeringsonderzoeken en bij het instellen van nieuwe agentschappen. De vraag of een dienst waarbij het baten-lastenstelsel van toegevoegde waarde wordt geacht dan ook agentschap moet worden (dan wel dat het stelsel van baten en lasten ook beschikbaar zal worden gesteld voor diensten die geen agentschap zijn) zal worden betrokken in de zojuist genoemde rijksbrede evaluatie van agentschappen.

# Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

## **Aanvullende posten**

Posten die nog niet in de ontwerp-begrotingswetten (kunnen) worden opgenomen, maar terwille van een volledig beeld wel reeds in de totaalcijfers van de rijksbegroting zijn begrepen. Het betreffen veelal posten waarvan de verdeling over de begrotingen nog niet wordt of kan worden aangegeven. Voorbeelden van aanvullende posten zijn de loon- en prijsbijstelling.

## **Actieven**

Het aantal actieven geeft de werkgelegenheid (uitgedrukt in arbeidsjaren) weer, verminderd met het uitkeringsvolume van de Ziektewet (uitgedrukt in arbeidsjaren).

## **Agentschap**

Een agentschap is een onderdeel van een ministerie waarvoor een afgezonderd en afwijkend beheer wordt gevoerd, met als doel een doelmatiger beheer te realiseren. Agentschappen hebben een eigen begroting en staan los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. Niet de uitgaven en ontvangsten van het agentschap zelf, maar de uitgaven aan en de ontvangsten van het agentschap op de begroting van het ministerie waaronder het agentschap ressorteert, worden betrokken in het beleidsrelevante financieringsstekort.

## **AOW-spaarfonds**

Fonds waarin middelen worden gespaard voor toekomstige AOW-uitgaven. Vanaf 1997 vinden stortingen in dit fonds plaats.

## **Balansverkortung in de volkshuisvesting**

Operatie waarbij de netto contante waarde van de nog lopende subsidieverplichtingen van het Rijk aan de woningbouwcorporaties is weggestreept tegen de nog bij de woningbouwcorporaties uitstaande rijksleningen die ineens werden afgelost.

## **Balansverlenging**

Gelijktijdige toename van bezittingen én schulden, resulterend in een groter balanstotaal.

## **Baten-lastenstelsel**

In een baten-lastenstelsel worden uitgaven en ontvangsten toegerekend aan het tijdvak waarin het genot respectievelijk het gebruik ervan plaatsvindt.

## **Begrotingsnormering**

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

## **Beleidsintensivering**

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of de meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt. Deze term wordt meestal beperkt tot beleidsmatige mutaties in de netto-uitgaven. Een beleidsmatige verlaging van de belasting-ontvangsten wordt doorgaans aangeduid met de term lastenverlichting.

## **Beleidevaluatie**

Onderzoek waarbij op basis van analyse van op systematische wijze verzamelde gegevens een uitspraak kan worden gedaan over het te voeren of gevoerde beleid.

## **Beleidsrelevant financieringsstekort van het Rijk**

Feitelijk financieringstekort gecorrigeerd voor debudgetteringen, vervroegde aflossing woningwetleningen en het saldo balansverkortung VROM, agio en disagio, aan- en verkoop van staatsbezit, kasverschuivingen, versnelde belastinginning, studieleningen, de mutatie in het FES-saldo (in zoverre dit saldo positief is), de mutatie in het AOW-spaarfonds en de mutatie in het saldo van de derdenrekening.

## **Besparingsverlies**

Budgettaire nadeel dat optreedt doordat een (voorgenomen) omhuiging minder besparingen oplevert dan aanvankelijk werd geraamd. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van uitstel van de invoering van de omhuigingsmaatregel.

## **Bruto Binnenlands Product (tegen marktprijzen) (BBP)**

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

## **Budgetdiscipline (-regels)**

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

## **Budgetdisciplinesector**

Cluster van uitgaven die voor de regels budgetdiscipline op identieke wijze behandeld worden. Er zijn drie budgetdiscipline-sectoren: de rijksbegroting in enge zin, de sociale zekerheid en de zorgsector.

### **Budgetteringsafspraken**

Budgetteringsafspraken maken deel uit van de regels budgetdiscipline. Ze hebben betrekking op die delen van de begroting waar, bij voorkomende mutaties in de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering, per definitie alleen beleidsmatige mutaties worden onderkend. Derhalve wordt daar geen onderscheid gemaakt tussen tegenvallers, beleidsintensiveringen, meevallers, efficiency-winsten en ombuigingen.

### **Collectieve sector**

Het totaal van de subsectoren Rijk, overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en sociale fondsen. Wanneer gesproken wordt over het uitgavenkader, dan wordt met de collectieve sector bedoeld het totaal van de subsectoren rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid en de zorgsector.

### **Collectieve-uitgavenquote**

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

### **Compensatie over de jaren heen**

De mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden af te wijken van het algemene uitgangspunt dat de fasering van compensatiemaatregelen in de tijd parallel moet lopen aan de omvang van de problematiek.

### **Consolidatie**

De post Consolidatie wordt gebruikt voor het corrigeren van de rijksbegroting voor dubbeltellingen als gevolg van het «bruto-boeken» van bijdragen. Het bruto-boeken houdt in dat zowel het departement dat de feitelijke betaling verricht, als het departement dat bijdraagt, de uitgaven in de begroting

opneemt. Het ontvangende departement raamt de te ontvangen bijdragen ook aan de ontvangstenkant van de begroting. Dit geldt ook voor bijdragen van een departement aan een agentschap. Hierdoor wordt het rekenkundige niveau van de totale rijksuitgaven en rijksontvangsten hoger dan het feitelijke niveau. Door middel van de post Consolidatie wordt hiervoor gecorrigeerd.

### **Contractloon(stijging)**

(Stijging van) het looninkomen per werknemer als direct gevolg van de afgesloten Collectieve Arbeidsovereenkomsten (CAO) in de private sector en van de afspraken met overheids personeel in de collectieve sector.

### **Debudgettering**

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

### **Decentralisatie**

Het overdragen van meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar andere overheden. Concreet kan dit leiden tot overheveling van taken (en de daartoe benodigde middelen) van de centrale overheid naar andere overheden.

### **Deflator BBP**

Prijswontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product. Maatstaf voor de algemene nominale ontwikkeling.

### **Derdenrekening**

Rekening-courantverhouding die het Rijk heeft met derden en rekeningen waarop uitgaven en ontvangsten staan die conform de Comptabiliteitswet niet via de begroting lopen, omdat zij met derden of met andere onderdelen

van het Rijk kunnen worden verrekend. De mutatie in het saldo van de derdenrekening is niet relevant voor het beleidsrelevante financieringstekort.

### **Deregulering**

Het afschaffen, vereenvoudigen of stroomlijnen van regelingen en wetten die de overheid oplegt aan bedrijven, instellingen en burgers. Doel hiervan is bevordering van dynamiek en aanpassingsvermogen van de economie en het vermijden van onnodige bureaucratie en onnodig hoge kosten ten gevolge van ondoelmatige of inefficiënte regelgeving.

### **Desaldering**

Het gelijktijdig verhogen of verlagen van uitgaven en niet-belastingontvangsten, die vaak rechtstreeks met elkaar samenhangen. Desalderingen hebben per saldo dus geen invloed op het financieringstekort.

### **Economische classificatie**

Methode om uitgaven en ontvangsten in te delen naar macro-economische categorieën. De Benelux Economische Classificatie, die gebaseerd is op het stelsel van Economische Rekeningen van de EU, is voorgeschreven voor toepassing in de rijksbegroting. Overzichten naar macro-economische categorieën worden opgesteld met behulp van deze economische codering. Deze overzichten zijn inpasbaar in het systeem van de Nationale Rekeningen.

### **Economische en Monetaire Unie (EMU)**

Tot stand te brengen unie tussen EU-lidstaten, neergelegd in het Verdrag van Maastricht, waarbij in de derde fase de wisselkoersen onherroepelijk vastgelegd zijn (met uiteindelijk één munt) en volledig vrij kapitaalverkeer. In de EMU bepaalt de op te richten Europese Centrale Bank het gemeenschappelijke monetaire beleid dat wordt uitgevoerd door het Europees Stelsel van Centrale Banken.



Tevens zal coördinatie van het budgettaire beleid plaatsvinden.

### **Eindejaarsmarge**

Voorziening in de regels budgetdiscipline die inhoudt dat het is toegestaan binnen een begroting tot maximaal 1% van het (gecorrigeerde) begrotingstotaal gelden tussen opeenvolgende jaren te schuiven. Op deze wijze kan het ondoelmatig besteden van begrotingsgeld worden beperkt.

### **EMU-schuld**

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

### **EMU-tekort**

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

### **Extrapolaties**

Bij de bepaling van de meerjarenramingen wordt gebruik gemaakt van extrapolaties. Daarbij wordt, rekening houdend met de macro-economische middellange-termijnprojectie, uitgegaan van bestaande wettelijke regelingen, concrete afspraken op kabinets- of ministerieel niveau (inclusief meerjarige ombuigingstaakstellingen), aangegane verplichtin-

gen en kwantificeerbare exogene factoren. Voorzover deze elementen niet van toepassing zijn worden de meerjarenramingen – behoudens de veronderstelde loon- en prijsontwikkeling – gelijk gehouden aan de nieuwe begroting, dan wel aan het laatste jaar van de meerjarenramingen waarin al deze elementen wel van toepassing zijn.

### **Financiële vernieuwing**

Wijziging van het financieringssysteem van een voorziening of van een regeling teneinde te komen tot een doelmatiger en een doeltreffender beleid.

### **Financieringsbehoefte van het Rijk**

De som van het feitelijke financieringstekort en de aflossingen op de bestaande staatsschuld.

### **Financieringstekort (feitelijk) van het Rijk**

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

### **Fonds Economische Structuurversterking (FES)**

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

### **Functionele classificatie**

Methode om de uitgaven en ontvangsten in de begrotingen in te delen naar onderwerpen van staatszorg. De Benelux Functionele Classificatie, die gebaseerd is op de «Classifications of the Functions of Government» (COFOG) van de VN, is voorgeschreven voor toepassing in de rijksbegroting. Overzichten naar functie worden opgesteld met

behulp van een codering in de artikelsgewijze toelichting van de begroting.

### **Gecorrigeerde netto-rijksuitgaven**

Uitgavenbegrip waarin de netto-rijksuitgaven gecorrigeerd zijn voor onder meer de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking, de afdrachten aan de EU, de rente-uitgaven en het Gemeentefonds/ Provinciefonds. De ontwikkeling van het Gemeentefonds/ Provinciefonds wordt gekoppeld aan de nominale ontwikkeling van de gecorrigeerde netto-rijksuitgaven.

### **Geïntegreerde kasverplichtingen-administratie**

Een administratie waarin de aangegane verplichtingen worden geregistreerd, tezamen met de hieruit voortvloeiende betalingen in het jaar van aangaan en eventuele volgende jaren. Gedane betalingen worden geregistreerd in relatie tot de aangegane verplichtingen, zodat de nog openstaande verplichtingenbedragen kunnen worden vastgesteld.

### **Gemeentefonds**

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de gemeenten, ter dekking van een deel van hun uitgaven.

### **Generale compensatie**

Als zich budgettaire verslechtering in de netto-uitgaven voordoen, is volgens de regels budgetdiscipline in principe compensatie vereist. In beginsel is deze compensatie specifiek (zie: specifieke compensatie). Vindt geen specifieke compensatie plaats, dan is generale compensatie vereist. Tot generale compensatie kan alleen door de ministerraad worden besloten.

### **Herschikking**

Als gevolg van een nieuwe prioriteitenafweging het beleid op een bepaald terrein intensiveren, terwijl op een ander terrein beleid wordt ingeperkt («nieuw voor

oud»). Per saldo leidenerschikkingen niet tot meer uitgaven.

### **homogone groep Internationale Samenwerking (hgIS)**

De middelen voor het buitenlandse beleid worden verantwoord op verschillende begrotingen. Om de samenhang van het buitenlands beleid te versterken, zijn de financiële middelen hiertoe gebundeld onder de homogene groep Internationale Samenwerking. Op die manier wordt de omvang van de beschikbare middelen duidelijk gemaakt en kan een integrale afweging plaatsvinden omtrent de inzet van deze middelen.

### **Horizontale ontwikkeling**

Ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten van jaar op jaar. De horizontale toelichting in de Miljoenennota (bijlage 4) geeft een toelichting op die ontwikkeling van de netto-uitgaven, die op dat moment in de meerjarencijfers ligt besloten.

### **i/a-ratio**

De verhouding tussen het aantal inactieven en het aantal actieven. De i/a-ratio vormt de leidraad bij de besluitvorming over de aanpassing van de hoogte van het minimumloon en de sociale uitkeringen.

### **Ijkljn**

Het uitgavenkader waaraan bij de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering de uitgavenvoornemens en -ontwikkeling worden getoetst. Er zijn ijkljnen voor de sectoren rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid en zorg.

### **Inactieven, niet-actieven**

Het aantal inactieven of niet-actieven is gelijk aan het totaal aantal uitkeringsjaren in de sociale zekerheid voor zover geregeld in de socialezekerheidswetgeving. Een uitsplitsing kan gemaakt worden tussen inkomensvervanging in verband met ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom.

### **Incidentele loonstijging**

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

### **Infrastructuurfonds**

Een begrotingsfonds, waarin de middelen die voorheen op de begrotingen van Verkeer en Waterstaat, het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds beschikbaar waren voor de uitgaven aan weg-, water- en railinfrastructuur, zijn samengevoegd. Tevens worden uit dit fonds uitgaven in het kader van de Investeringsimpuls 1994–1998 gedaan; de middelen hiervoor zijn afkomstig uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES).

### **Interdepartementale beleids-onderzoeken**

De evaluatie van beleidsterreinen en ontwikkeling van beleidsvarianten volgens een door de regering vastgestelde interdepartementale procedure. Deze procedure voorziet onder meer in de totstandkoming van openbare rapportages.

### **Interne markt**

Fase in het Europese integratieproces waarvan het wezenlijk kenmerk is een geheel vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal in de EU-lidstaten.

### **Kasbasis**

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

### **Kengetal**

Een kengetal is een getal dat inzicht geeft in de situatie en/of de ontwikkeling van een beleids- of productieproces.

### **Lastenverlichting respectievelijk -verzwarening**

Een verlaging (resp. verhoging) van socialeverzekeringspremies en/of tarieven van belastingen en niet-belastingontvangsten met een micro-lasten karakter, dan wel een verruiming (resp. beperking) van fiscale aftrekmogelijkheden.

### **Loonbijstelling**

Aanvullende post waarop gelden worden gereserveerd om de extra uitgaven van ministeries ten gevolge van loonstijgingen te financieren.

### **Macromutaties**

Mutaties als gevolg van (geraamde) wijzigingen in het economische beeld.

### **Meerjarenramingen**

Ramingen van de uitgaven, niet-belastingontvangsten premie- en belastingontvangsten voor de vier jaren volgend op het begrotingsjaar. In deze Miljoenennota beslaan de meerjarenramingen de periode 1999–2002. Bij de ramingen wordt gebruik gemaakt van extrapolaties.

### **Microlastenontwikkeling (MLO)**

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

### **Modale werknemer en modaal inkomen**

Het modale inkomen is het inkomen dat statistisch het meeste voorkomt. Het wordt benaderd door het brutoloon van een werknemer die nog net niet de (procentuele) maximumpremie voor het verplichte ziekenfonds betaalt. De modale werknemer uit de gebruikelijke koopkracht-overzichten is alleenverdiener, is getrouwd met een niet buitenshuis

werkende partner en heeft twee kinderen in de leeftijd van zes tot twaalf jaar.

### **Najaarsnota**

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomsten. De Najaarsnota moet uiterlijk op 1 december van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

### **Netto-uitgaven**

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

### **Netto-uitgaven rijksbegroting in enge zin**

Relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten van de rijksbegroting exclusief de uitgaven en niet-belastingontvangsten van de rijksbegroting die tot de sociale zekerheid dan wel tot de zorgsector worden gerekend. Tevens worden de relevante uitgaven gecorrigeerd voor enkele incidentele posten.

### **Netto-uitgaven sociale zekerheid**

De budgetdisciplinesector sociale zekerheid omvat de sociale zekerheid op de rijksbegroting alsmede de uitgaven van de sociale fondsen. Voor de sociale fondsen is het totaal van uitkeringen en administratiekosten relevant. Het bovenwettelijk gedeelte blijft buiten beschouwing.

### **Netto-uitgaven zorgsector**

De uitgaven die tot het Budgetair Kader Zorg (BKZ) worden gerekend. Het BKZ omvat de via de AWBZ, ZFW en particuliere verzekeraars (voorzover betrekking hebbend op de particulier verzekerde voorzieningen die ook in het ZFW-verzekerde pakket zijn

opgenomen) gefinancierde netto-uitgaven alsmede de via de rijksbegroting gefinancierde netto-uitgaven die tot de zorgsector worden gerekend. Bij het collectief gefinancierde deel van het BKZ worden de via de particuliere verzekeraars gefinancierde uitgaven niet meegenomen, met uitzondering van de via de omslagbijdrage WTZ gefinancierde uitgaven.

### **Niet-belastingontvangsten (of -middelen)**

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

### **Niet-relevante uitgaven en ontvangsten**

Uitgaven en ontvangsten die niet relevant zijn voor het feitelijk financieringsstekort. Het gaat bij de niet-relevante uitgaven om de aflossing op staatsschuld, de aankoop van een portefeuille staatsschuld en de ontmutingen. De niet-relevante ontvangsten betreffen de opnemingen van staatsschuld, de verkoop van een portefeuille staatsschuld en de aanmutingen.

### **Nominale mutaties**

Mutaties als gevolg van wijzigingen in de lonen en prijzen.

### **Ombuiging**

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

### **Open-einderegeling**

Regeling op grond waarvan derden buiten de overheid recht hebben op een geldelijke bijdrage van de overheid of van de sociale fondsen. Deze derden moeten voldoen aan

in de regeling vastgestelde voorwaarden. Anders dan door het aanpassen van deze voorwaarden, kan de overheid het beroep op een open-einderegeling niet beheersen.

### **Overige publiekrechtelijke lichamen (OPL)**

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

### **Prijsbijstelling**

Aanvullende post waarop gelden worden gereserveerd om de extra uitgaven van de ministeries ten gevolge van prijsstijgingen te financieren.

### **Privatiseren**

Het extern verzelfstandigen van overheidsactiviteiten naar een marktconform opererende onderneming. De geprivatiseerde instelling ontleent haar positie aan de werking van concurrentie op de markt.

### **Provinciefonds**

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de provincies, ter dekking van een deel van hun uitgaven.

### **Reële uitgavenkader(s)**

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

### **Relevante uitgaven en ontvangsten**

Alle uitgaven en ontvangsten van het Rijk, minus de niet relevante.

**Rente (korte en lange)**

De *korte* rente is gelijk aan de drie-maands interbancaire rente. De *lange* rente is gelijk aan het rendement op langlopende staatsleningen.

**Reserveringsfaciliteit voor investeringen**

Voorziening in de regels budgetdiscipline die inhoudt dat het voor investeringen in kapitaalgoederen is toegestaan een verlaging in het eerstvolgende begrotingsjaar (en/of van nabije meerjarencijfers) te combineren met een in totaliteit even grote verhoging van de budgetten in verderaf gelegen jaren; er treedt dus compensatie over de jaren heen op.

**Rijksbijdragen aan sociale fondsen**

Bijdragen van het Rijk aan de socialeverzekeringsfondsen. Het betreft hier niet de betaling van de door het Rijk verschuldigde premies, maar de daarvan los staande bijdragen die naast de premies dienen ter financiering van de socialeverzekeringsuitgaven.

**Rijksuitgavenquote**

De relevante rijksuitgaven incl. debudgettering en incl. uitgaven van agentschappen, als percentage van het Bruto Binnenlands Product.

**Sociale fondsen**

Organen die belast zijn met de uitvoering van de socialeverzekeringswetten. Zij betalen de uitkeringen en voorzieningen die krachtens deze wetten worden verstrekt. De financiering vindt voor het overgrote deel plaats via sociale premies en rijksbijdragen.

**Specifieke compensatie**

Als zich (per saldo) budgettaire verslechtingen in de uitgaven en/of ontvangsten voordoen, is volgens de regels budgetdiscipline in principe compensatie vereist. In beginsel is deze compensatie specifiek. Dit betekent dat de compensatie (ombuiging) moet plaatsvinden op de begroting waar zich de verslechting voordoet.

**Specifieke uitkeringen**

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

**Staatsschuld**

*bruto*: het totaal van de uitstaande geldelijke leningen (vaste en vlottende schuld) ten laste van de Staat.

*netto*: bruto staatsschuld, minus de op korte termijn opeisbare vorderingen van de Staat.

*vlottend*: leningen met een oorspronkelijke looptijd van twee jaar of minder.

*vast*: leningen met een oorspronkelijke looptijd van langer dan twee jaar.

**Trendmatig begrotingsbeleid**

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

**Uitgavenkader**

Het uitgavenkader van een budgetdisciplinesector geeft weer hoe hoog de totale (netto-)uitgaven van die sector mogen zijn. Bij het Regeerakkoord zijn de kaders in reële termen vastgelegd. Bij de begrotingsvoorbereiding wordt het reële kader aangepast voor de prijsontwikkeling van het BBP.

**Uitgavenprioriteiten**

Beleidsmatige verhoging van uitgaven (intensiveringen).

**Vermoedelijke Uitkomsten**

Ten tijde van de Miljoenennota voorziene uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het lopende jaar.

**Verticale ontwikkeling**

Mutaties van uitgaven en ontvangsten tussen de huidige meerjarencijfers en de overeenkomstige meerjarencijfers zoals die eerder luiden. De verticale toelichting in de Miljoenennota (bijlage 5) licht een dergelijke vergelijking van twee momentopnamen voor de relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten, toe. Aldus worden mee- en tegenvallers, ombuigingen en tussentijdse beleidsintensiveringen geïnventariseerd.

**Verzelfstandiging**

*Externe verzelfstandiging*: taken worden bij of krachtens wet aan een verzelfstandigde eenheid buiten de rijksoverheid opgedragen. De ministeriële verantwoordelijkheid neemt af.

*Interne verzelfstandiging*: delegatie van taken en bevoegdheden binnen de rijksoverheid. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft intact.

**Volumemutaties**

Niet-nominale mutaties, bijvoorbeeld als gevolg van een groter aantal studenten dat recht heeft op studiefinanciering, meer personen die huursubsidie ontvangen, een uitbreiding van de investeringen etc.

**Voorjaarsnota**

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen ten opzichte van de ontwerpbegroting noodzakelijk worden geacht. Deze nota moet uiterlijk op 1 juni bij de Staten-Generaal worden ingediend.

**Voorlopige Rekening**

Nota over de voorlopige realisatie van de begroting van het voorgaande jaar. Deze nota moet uiterlijk op 1 maart bij de Staten-Generaal worden ingediend.

**Vorderingensaldo**

Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van financiële activa en passiva van het Rijk weer (de mutatie van de netto staatsschuld). Een aantal posten heeft

geen invloed op de netto financiële positie van het Rijk, doch wel op de bruto financiële positie. Deze posten vormen het verschil tussen het financieringstekort en het vorderingstekort. Daarbij gaat het vooral om uitgaven en ontvangsten in het kader van kredietverlening en de aan- en verkoop van staatsdeelnemingen.

**Wig**

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

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

**WKA**

Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid. Deze wet regelt de koppeling van het minimumloon en de sociale uitkeringen aan de (contract) loonontwikkeling van de mensen die werken in het bedrijfsleven, bij de overheid en bij dienstverlenende instellingen. Van

deze koppeling kan in bepaalde situaties worden afgeweken.

**Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)**

Publiekrechtelijke organen waaraan de uitoefening van een publiekrechtelijke taak wordt opgedragen zonder dat er (volledige) ondergeschiktheid aan de minister is, alsmede privaatrechtelijk vormgegeven organen die met openbaar gezag zijn bekleed.





