

→ Regeren is vooruitzien. Vooruitzien betekent voorzorgen op nieuwe omstandigheden. Het betekent tijdig wissels omzetten. Wie conservatief vasthoudt aan vertrouwde recepten lijkt op zeker te spelen. In feite is het vaak onmacht. Never change a winning team zegt men in het voetbal, maar de trainer die alles bij het oude houdt, loopt op den duur tegen de lamp.

Zo is het ook gesteld met het macro-economisch beleid. Dat beleid lijkt wel een exportproduct geworden van ons land. De kabinetten-Lubbers hebben wissels omgezet, vaak in uiterst sombere en moeilijke omstandigheden. De kabinetten-Kok profiteerden ervan. Zelfs voor het zoveel geroemde trendmatige begrotingsbeleid legde de CDA-minister Andriessen in Lubbers III de basis.

Het huidige kabinet maakt een ongekeerde periode van economische groei mee. We worden elk jaar weer zo'n 3% rijker, en voor volgend jaar is de voorspelling 4%. Een minister van Financiën kan dan in zijn handen knijpen. Het verklaart dat we elk jaar te horen krijgen dat er miljarden aan meevallers zijn. Voor 2001 wordt gerekend

op zo'n 21 miljard aan meevallers. De groei lijkt niet op te kunnen. Vanaf 1994 zit ons land in de lift, en een einde lijkt nog niet in zicht. ●

Mede ingegeven door de langdurige groei in de Verenigde Staten is de vraag opgekomen het het toch kan dat we zo'n lange periode van rijker worden meemaken. Vroeger trad er altijd wel een correctie op. Dan ging het ineens weer stukken minder. Er was sprake van een golfbeweging met depressies en oplevingen. Nu lijkt het wel alsof het in een vloeiende lijn beter blijft gaan.

Economen van faam hebben verwezen naar de informatietechnologie. De personal computer, het elektronische berichtenverkeer, de snelle verspreiding van informatie, de mogelijkheid die informatie en producten als cd's of computers zelf te vermenigvuldigen zonder dat dit veel inspanningen of geld kost. Ook markten gaan daardoor beter functioneren. Dat geldt ook voor de banenmarkt.

ICT en globalisering zijn de trefwoorden. Toch is er geen reden te veronderstellen dat de nieuwe economie haar werk wel vanzelf zal doen.

BUDGETTAIR BELEID
IN DE VOLGENDE
KABINETSPERIODEN

Nieuwe en solide wegen

WI

WETENSCHAPPELIJK
INSTITUUT
VOOR HET CDA

Het wachten moe

Gezamenlijke publikatie van het CDA en het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijk arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over de hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Dr. Kuypersstraat 5, 2514 BA Den Haag
Telefoon: 070 - 342 48 70



Dr. Kuypersstraat 5, 2514 BA Den Haag
Telefoon: 070 - 342 48 88

ISBN 90-74493-16-5
2000 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUD

Inhoudsopgave	5
Voorwoord	7
Inleiding	9
Samenvatting	10
Aanbevelingen	15
1 Inleiding	18
2 Een trendmatig begrotingsbeleid	22
2.1 Een trendmatig begrotingsbeleid	23
3 Automatische stabilisatoren en budgettaire mee- en tegenvallers	26
3.1 Automatische stabilisatoren aan de inkomenszijde	27
3.2 Stabilisatoren en reële uitgavens	28
3.3 Onvoorziene uitgaven	28
3.4 Waar plaatsen we de schotten?	29
4 Wat zijn solide-trendmatige uitgangspunten?	30
4.1 Solide-trendmatige groei	31
4.2 Welke solide-trendmatige groei?	31
5 Trendmatig begrotingssaldo	36
5.1 Uitgangssituatie	37
5.2 Trendmatige begrotingssaldo op langere termijn: de demografische ontwikkelingen	39
5.3 Het trendmatige begrotingssaldo op middellange termijn: de komende kabinetsperiode	44
6 Hoogte (en samenstelling) collectieve lasten en uitgaven	46
6.1 Modernisering	48
TREND 1: Emancipatie van de burger en hogere levensstandaard	48
TREND 2: Grotere diversiteit van wensen	51
TREND 3: Grotere diversiteit in het loop en taakverdeling binnen het gezin	54
6.2 Arbeidsmarkt	55
TREND 4: Toenemend belang van kennis en relationele vaardigheden: een gespannen arbeidsmarkt	55
6.3 Internationalisering en taxiverlichting	58
TREND 5: Europeanisering (collectieve uitgaven en collectieve lasten convergeren)	58
Bijlage 1	59
Noten	60



VOORWOORD

De CDA-adviescommissie Financieel Beleid is ingesteld om een advies uit te brengen aan het Dagelijks Bestuur van het CDA over het te voeren budgettaire beleid in de komende kabinetsperiode. Dit advies zal worden doorgegeven aan de commissie die zich bezig gaat houden met de financieel-economische paragrafen van het verkiezingsprogramma. De notitie beperkt zich daarom grotendeels tot de kaders en de systematiek van het budgettaire beleid. Voor de keuzen met betrekking tot intensiveringen, ombuigingen en lastenverlichting zijn slechts richtingen aangegeven die in een later stadium op basis van actuele informatie concreet moeten worden uitgewerkt.

De volgende personen hebben meegewerkt aan dit advies (laatstgenoemden traden op als adviseur):

Prof. Dr. A.L. Bovenberg (voorzitter)
Prof. Mr. Dr. J.P. Balkenende (adviserend lid)
Prof. Dr. P.B. Boorsma (adviserend lid)
Mr. N.J.J. van Kesteren
Dr. A. Klink
Prof. Drs. R.F.M. Lubbers
Mr. Drs. J.N. van Vroonhoven-Kok
Drs. E.J. van Asselt (secretaris)

Prof. Dr. A.F.P. Bakker
Drs. H. Borstlap
Drs. G.H.O. van Maanen
Drs. H.H.F. Wijffels

's-Gravenhage, oktober 2000



INLEIDING

In dit gezamenlijke rapport van het CDA en het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA over de structuur en financiering van het Nederlandse stelsel van gezondheidszorg wordt een pleidooi gevoerd voor het verleggen van verantwoordelijkheden en het ijken van de solidariteit. De verantwoordelijkheid in de zorg moet gespreid worden en komen te liggen bij de burgers, de aanbieders van zorg en de zorgverzekeraars, in plaats van geconcentreerd bij een sturende en plannende overheid. De solidariteit van mensen met elkaar, het dragen van elkanders lasten, staat onder druk. In het verzekeringsstelsel zijn tal van onrechtvaardigheden geslopen als gevolg van de onduidelijke financieringsstructuur. Een goede verdeling van verantwoordelijkheden en het opnieuw ijken van de solidariteit zijn gewenst. Dit rapport schetst een begaanbare weg in de veranderingen die niet in één keer te bewerkstelligen zijn en daarom in fasen moeten worden ingevoerd. De voorstellen voor de korte termijn geven de agenda aan waarmee gelijk gestart kan worden.

Samenvatting



Een trendmatig begrotingsbeleid is het uitgangspunt

Het belang van de stabilisatiefunctie van de begroting is toegenomen nu het monetaire beleid door de Europese Centrale Bank op Europees niveau wordt bepaald en dus geen rekening kan houden met de conjunctuurcyclus in de afzonderlijke EMU-landen. De voorkeur gaat mede daarom uit naar een trendmatig begrotingsbeleid. Daarin wordt uitgegaan van solide en houdbare macro-economische uitgangspunten, met name voor de te verwachten economische groei. Hierdoor wordt de kans op structurele tegenvallers kleiner. Een trendmatig begrotingsbeleid brengt zo bestuurlijke rust. Dit komt de betrouwbaarheid van de overheid ten goede.

Automatische stabilisatoren

Daarnaast laat een trendmatig begrotingsbeleid de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant volledig werken. Dit impliceert dat inkomstmeevallers in hun geheel worden gebruikt om de staatsschuld te verlagen en dus geen ruimte bieden voor lastenverlichting. Zo wordt ook het risico verkleind dat in een hoogconjunctuur extra lastenverlichting wordt gegeven terwijl oververhitting van de economie dreigt. Inkomstentegenvallers komen ten laste van de staatsschuld tenzij het tekort de 2% van het BBP dreigt te worden overschreden. Dan worden maatregelen genomen om binnen de 3-procentsnorm van het Stabiliteitspact te blijven. Incidentele inkomsten uit bijvoorbeeld de verkoop van staatsdeelnemingen of de veiling van GSM-frequenties dienen eveneens gebruikt te worden om de staatsschuld versneld af te lossen.

Uitgavenkaders vastleggen

De uitgaven worden voor de hele kabinetsperiode vastgelegd in stringente meerjarige uitgavenkaders voor de sectoren Rijk, Sociale zekerheid en Zorg. Begrotingsoverschrijdingen dienen binnen deze sectoren te worden opgevangen. De driedeling is functioneel en komt ook de verzekeringsgedachte binnen de sociale zekerheid ten goede. Het reële uitgavenkader moet worden aangevuld met een uitgavenreserve van ruim 1 miljard euro voor onvoorziene uitgaven als gevolg van ruilvoettegenvallers. Ruilvoettegenvallers doen zich voor wanneer het loon- en prijsniveau in de collectieve sector hoger is dan in het regeerakkoord is voorzien.

Voorzichtig rammen

De budgettaire ruimte dient te worden geraamd op basis van een voorzichtige raming voor trendmatige groei. De benaming 'solide-trendmatig' past hierbij. Solide-trendmatige uitgangspunten dragen zo bij aan een vertrouwenwekkend budgettair kader. De uitgavenkaders worden voor de gehele kabinetsperiode vastgelegd. Het is niet wenselijk om het trendmatige budgettaire beleid in het midden van de kabinetsperiode aan te passen aan nieuwe inzichten over bijvoorbeeld de trendmatige groei. Voor een hogere solide-trendmatige groei dan de 2% pleit de grotere toepassing van informatie- en communicatietechnologie. Daar staat tegenover dat de werkgelegenheid de komende kabinetsperiode minder hard zal kunnen groeien. Als werkhypothese is het verantwoord om op dit moment bij het vaststellen van het budgettaire beleid in de komende kabinetsperiode uit te gaan van een trendmatige groei van 2¹/₂%. Uiteindelijk zal de groeiveronderstelling van het Centraal Planbureau in het behoedzame scenario voor de komende kabinetsperiode uitgangspunt zijn voor het budgettaire beleid in de komende kabinetsperiode.

Kosten van de vergrijzing

Demografische ontwikkelingen stuwden de uitgaven voor AOW en zorg de komende decennia omhoog. In 2040 zijn de kosten van de AOW met zo'n 2,5% van het BBP gestegen. In totaal nemen de budgettaire kosten van de vergrijzing toe met 4,5% à 7% van het BBP. Om te voorkomen dat de middenleeftijden te zwaar worden belast als de vergrijzing vanaf 2020 toeslaat, zijn reeds nu maatregelen nodig.

Arbeidsparticipatie

Berekeningen geven aan dat het vergroten van de arbeidsparticipatie een effectief middel is om de uitgavenstijging door de vergrijzing op te vangen. Het gaat echter om het vinden van de optimale arbeidsparticipatie. De combinatie van zorg en arbeid en de verdeling van zorg tussen partners zijn hierbij belangrijke aandachtspunten. Het zal in de komende jaren vooral gaan om het vergroten van de arbeidsparticipatie van specifieke groepen: de ouderen, de WAO-ers, en de allochtonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het verminderen van de prikkels voor vervroegde pensionering en het bevorderen van geleidelijke pensionering, ook over de leeftijd van 65 jaar heen, het verbeteren van de arbeidsmarktsituatie van ouderen, een strenger sanctiebeleid voor diegenen die uit zichzelf onvoldoende bereidheid tonen om zich in te zetten, het verbeteren

van de uitvoering van de Bijstand en de WAO, het vergroten van de slagkracht van achterstandsscholen, het tegengaan van schooluitval en een meer verplichtende inburgering. In de huidige gespannen arbeidsmarkt is generieke lastenverlichting geen effectief middel om de lonen te matigen en de werkgelegenheid te stimuleren. In de komende jaren lijkt generieke lastenverlichting dan ook niet op haar plaats. Wel zijn er sterke argumenten voor meer gerichte lastenverlichting, waarvoor een deel van de beschikbare budgettaire ruimte in de komende kabinetsperiode bestemd kan worden.

Aflossen EMU-schuld en bredere financiering AOW

Een andere oplossingsrichting voor het opvangen van de kosten van de vergrijzing is het aflossen van de EMU-schuld. Deze schuld mag niet als onbetaalde rekening bij toekomstige generaties worden neergelegd. Rentmeesterschap betekent ook dat men zorgdraagt voor een evenwicht tussen de generaties. Naast reductie van de staatsschuld en de genoemde draagvlakverbreding door een hogere arbeidsparticipatie is ook een brede financiering van de AOW geboden. Een gemengde financiering van de AOW uit premies, algemene middelen en AOW-Spaarfonds moet als de meest aangewezen weg worden gezien.

Een zelfstandig AOW-Spaarfonds?

Het AOW-Spaarfonds is een begrotingsfonds. Dit betekent dat de storting in het fonds tegelijkertijd een ontvangst is voor de overheid. Het AOW-Spaarfonds zal in 2025 wanneer er tot dat tijdstip geen middelen uit het fonds worden genomen een omvang bereiken van zo'n 18% van het BBP. De schuld van de collectieve sector is tegen die tijd als aandeel van het nationaal inkomen gedaald tot eveneens 18% van het BBP zolang althans de begroting exclusief het AOW-Spaarfonds tot in 2025 in evenwicht blijft. Een manier om het AOW-Spaarfonds een meer dan symbolische rol te laten spelen is door het fonds te verzelfstandigen, waardoor het niet meer meetelt voor het EMU-saldo. Het apart zetten van middelen in het AOW-Spaarfonds beperkt echter de budgettaire flexibiliteit. Het aflossen van de schuld geeft verder beter aan dat we niet met een schone lei beginnen, maar dat er nog een rekening af te betalen is. Alles afwegende is het daarom beter om het AOW-Spaarfonds niet te verzelfstandigen.

Doelstelling voor de komende kabinetsperiode

Een geschikte doelstelling voor het EMU-saldo aan het einde van de volgen-

de begrotingsperiode is een begrotingsoverschot inclusief het AOW-Spaarfonds van 1% over de cyclus van de conjunctuur heen. Dit betekent dat bij een solide-trendmatige groei het feitelijk overschot in 2006 dient uit te komen op 1% van het BBP. Deze doelstelling is consistent met het binnen een generatie aflossen van de EMU-schuld om de kosten van de vergrijzing op te kunnen vangen.

Collectieve sector

Door herschikking van de uitgaven moet extra ruimte gecreëerd worden voor nieuw beleid. Het is onverstandig om openingen te bieden voor extra overheidsinvesteringen als alternatief voor schuldreductie.

Overheidsinvesteringen moeten binnen de budgettaire ruimte op hun eigen merites worden beoordeeld.

Trends en budgettair beleid

Trends die de komende jaren invloed zullen hebben op het budgettaire beleid worden in het laatste hoofdstuk gezien op hun gevolgen voor het beleid van de overheid. De burger emancipeert terwijl het algemene opleidingsniveau en de levensstandaard bij velen toenemen. Verder lopen wensen, de levensloop en de taakverdeling binnen het gezin steeds meer uiteen. Op een gespannen arbeidsmarkt neemt het belang van kennis en relationele vaardigheden toe. Deze trends dwingen tot institutionele vernieuwing van de publieke dienstverlening. Daarbij gaat het om meer vraagsturing, een ruimere toepassing van het profijtbeginsel, herijking van publieke en private verantwoordelijkheden en het benutten van de creativiteit van innovatieve maatschappelijke ondernemers. Hierbij heeft de overheid een kerntaak als het gaat om het garanderen van de toegankelijkheid van publieke voorzieningen en de solidariteit tussen arm en rijk, gezond en ziek, jong en oud, alsmede om toezicht te houden op een goede werking van transparante markten.

AANBEVELINGEN

aanbeveling 1

Een trendmatig begtingsbeleid is het uitgangspunt.

aanbeveling 2

Aan de inkomtenkant dienen de automatische stabilisatoren volledig te werken. Dit impliceert dat inkomtenmevallers in hun geheel worden gebruikt om de schuld te verlagen en dus geen ruimte bieden voor verlichting. Inkomte tegenvallers komen tenaans de staatsschuld tenzij het tekort de 2% van het BBP dreigt te overschrijden. Dan worden maatregelen genomen om binnen de 3-procentsnorm van het stabiliteitspact te blijven.

aanbeveling 3

Het reële uitgavenkader moet worden aangevuld met een uitgavenreserve van ruim 1 miljard euro voor onvoorziene uitgaven als gevolg van ruiltoetgevallers.

aanbeveling 4

Overschrijdingen dienen gecompenseerd te worden binnen dezelfde budgetdiscipline sector. De huidige indeling van de sectoren in Rijksbegroting in enge zin, Sociale zekerheid en Zorg dient te worden gehandhaafd.

aanbeveling 5

De budgettaire ruimte dient te worden geraamd op basis van een voorzichtige raming voor trendmatig groei. De goeiveronderstelling van het Centraal Planbureau in het behoedzame scenario voor de komende kabinetsperiode is uitgangspunt voor het budgettaire beleid in de komende kabinetsperiode.

aanbeveling 6

Als werkhypothese is het verantwoord om bij het vaststellen van het budgettaire beleid in de komende kabinetsperiode uit te gaan van een trendmatig groei van 1/2%.

aanbeveling 7

De uitgavenkaders worden, behoudens zeer uitzonderlijke situaties, voor de gehele

kabinetsperiode vastgelegd.

aanbeveling 8

Naast reductie van de staatsschuld is draagvlakverbreding door een hogere arbeids participatie geboden bij het financieren van de vergrijzing. Daarnaast zullen ook bestaande collectieve arrangementen kritisch tegen het licht moeten worden gehouden. Tenslotte wordt gemengde financiering van OWS uit premies, algemene middelen en OWS spaarfonds als de meest aangewezen weg gezien.

aanbeveling 9

Een geschikt doel voor het budgettaire beleid is trendvermindering op de begroting exclusief toelagen in het OWS spaarfonds. Dit impliceert dat de EMU-schuld binnen een generatie wordt afgelost. De economische groei en het bereikte welstands niveau scheppen daartoe een verplichting. Bovendien kunnen zo de kosten van de vergrijzing worden opvangen.

aanbeveling 10

Alles afwegende is het beter om het OWS spaarfonds niet te vervelstandigen.

aanbeveling 11

Het is onwenselijk om openingen te bieden voor overheidsinvesteringen als alternatief voor schuldreductie. Overheidsinvesteringen moeten binnen de budgettaire ruimte op hun eigen merites worden beoordeeld.

aanbeveling 12

De doelstelling voor het EMU-saldo aan het einde van de volgende begrotingsperiode is een begrotingsoverschot inclusief het OWS spaarfonds van 1% over de cyclus van de conjunctuur heen (dat wil zeggen bij een solide-trendmomentoplopende de komende kabinetsperiode). Dit betekent dat bij een solide-trendmomentoplopende gelijk saldo in 2006 uitkomt op 1% van het BBP





1. Inleiding

Dit beleidsadvies handelt over het budgettaire beleid van de overheid op middellange (2002-2006) en lange termijn (na 2006). Waar legt het AD prioriteiten? Welk financieel-economisch beleid dat het voor?

Solide, betrouwbaar en gedegen macro-economisch beleid

Uitgangspunt is een betrouwbaar en solide financieel beleid. De bestuurlijke verworvenheden van een trendmatig begrotingsbeleid moeten worden gekoesterd.¹ Dit betekent een houdbare raming van de economische groei. Een helder en standvastig beleid dat zich niet laat meeslepen door de waan van de dag, de huidige hoogconjunctuur en de beurskoersen. Consolidatie van wat de afgelopen twee decennia is bereikt met een strikt, solide financieel beleid. Binnen dat kader vraagt goed rentmeesterschap van de openbare financiën dat reeds nu rekening moet worden gehouden met de oplopende kosten van de vergrijzing na 2020. Een duurzaam beleid dat rekening houdt met de belangen van toekomstige generaties heeft niet alleen gevolgen voor het milieubeleid maar ook voor het budgettaire beleid. Solidariteit tussen generaties is hierbij een kernbegrip. Een solide financieel beleid biedt toekomstige generaties ruime kansen om hun eigen verantwoordelijkheid waar te maken in nieuwe omstandigheden. Omwille van de publieke gerechtigheid zal ruimte moeten worden vrijgemaakt voor investeringen in de kwaliteit van onze samenleving (onderwijs, zorg, veiligheid, infrastructuur) om zo het uiteenlopen van private rijkdom en publieke armoede tegen te gaan. Deze drie centrale oriëntaties (continueren solide financieel beleid, rekeninghouden met de vergrijzing en ruimte vrijmaken voor kwalitatieve investeringen) kunnen worden ondersteund door een geleidelijke verhoging van de participatiegraad in ons land.

Voorspelbaar en betrouwbaar financieel-economisch beleid

Door het budgettaire beleid te baseren op de trendmatige groei in plaats van op conjunctuurschommelingen wordt de bestuurlijke rust vergroot. Dit komt de stabiliteit van het budgettaire beleid ten goede. Zo'n stabiel bud-

getair beleid biedt een vertrouwenwekkend kader voor de particuliere sector. Dit versterkt de kracht van de Nederlandse economie. Het CDA hecht ook op principiële gronden aan een betrouwbare en voorspelbare overheid. Burgers moeten binnen stabiele kaders hun eigen verantwoordelijkheid waar kunnen maken.

Overheid schept voorwaarden voor dragen eigen verantwoordelijkheid...

Het CDA wil bouwen aan de samenleving door enerzijds voorwaarden te scheppen en anderzijds de keuzevrijheid van burgers te vergroten. Extra investeringen van de overheid moeten vooral voorwaardenscheppend zijn. De overheid moet ruimte geven aan de mensen om initiatief te nemen en eigen verantwoordelijkheid te dragen. Waar achterstallig onderhoud bestaat, moet een inhaalslag worden gemaakt. Het CDA kiest daarom voor investeringen in onderwijs, zorg, veiligheid en infrastructuur. Deze investeringen moeten ook worden verdiend door kritisch te kijken naar bestaande arrangementen.

... verlicht collectieve lasten...

Ook moet tegen de achtergrond van internationale overwegingen en het aanpakken van de armoedeval (waardoor vele kwetsbare groepen buiten het arbeidsproces komen te staan), alsmede in het licht van de gewenste verdere participatievergroting ruimte worden gemaakt voor lastenverlichting. Bij de vormgeving van de lastenverlichting moet rekening worden gehouden met de krapte op de arbeidsmarkt. Lastenverlichting moet daarom gericht plaatsvinden. Het CDA kiest principieel voor een kwalitatief sterke overheid die haar wezenlijke taken serieus neemt en die zich beperkt tot het scheppen van stabiele voorwaarden waarbinnen (groepen van) burgers hun verantwoordelijkheid waar kunnen maken. In een moderne economie kunnen (groepen van) mondige burgers zelf in toenemende mate verantwoordelijkheid dragen. Op termijn moet aldus de collectieve uitgavenquote verder kunnen dalen terwijl de kwaliteit van de publieke dienstverlening toeneemt.

... waarborgt solidariteit...

Bij dat alles heeft de overheid een belangrijke taak bij het waarborgen van niet alleen de intergenerationele solidariteit maar ook de intragenerationele solidariteit en de samenhang in onze steeds heterogener en dynamischer samenleving. Een aantal ontwikkelingen, waaronder de toenemende diversiteit en heterogeniteit van de Nederlandse bevolking en het toenemende belang van informatietechnologie, dreigt zwakke groepen op achterstand te

zetten. Het waarborgen van solidariteit met de kwetsbare groepen terwijl draagkrachtige burgers worden uitgedaagd hun eigen verantwoordelijkheid waar te maken is een belangrijke uitdaging voor de toekomst.

... op nieuwe manieren in een veranderende samenleving

De keuze voor een stabiel, solide en duurzaam macro-economisch beleid impliceert niet dat op micro-economisch terrein alles bij het oude dient te blijven. Integendeel, om houdbaar te kunnen zijn in het licht van nieuwe ontwikkelingen dienen de arrangementen die solidariteit waarborgen voortdurend vernieuwd te worden, zeker nu de maatschappelijke ontwikkelingen bijzonder snel gaan. Ook in dit rapport gaat het om het vinden van nieuwe wegen voor het waarborgen van de vaste waarden van solidariteit (tussen en binnen generaties), rentmeesterschap, gerechtigheid en gespreide verantwoordelijkheid. Om het goede te behouden is vernieuwing geboden. Een partij die zuinig is op eeuwenoude waarden dient progressief te zijn in het vinden van nieuwe wegen.





2. Een trendmatig Begrotingsbeleid

2.1 EEN TRENDMATIG BEGROTINGSBELEID GEWENST...

Wat voor begrotingsbeleid moet worden gevoerd? De voorkeur gaat uit naar een trendmatig begrotingsbeleid. Zo'n trendmatig begrotingsbeleid brengt bestuurlijke rust. Onnodige discussies over ombuigingen worden vermeden. Dit komt de betrouwbaarheid van de overheid ten goede. Daarnaast laat een trendmatig begrotingsbeleid de automatische stabilisatoren (aan de inkomstenkant volledig) werken. Bovendien is een trendmatig beleid in overeenstemming met het principe van 'tax smoothing,' waarbij belastingtarieven niet sterk variëren in de tijd.

... mede vanwege monetaire unie

Het belang van de stabilisatiefunctie van de begroting is toegenomen nu het monetaire beleid door de Europese Centrale Bank op Europees niveau wordt bepaald en dus geen rekening kan houden met de conjunctuurcyclus in de afzonderlijke EMU-landen. Het Stabiliteitspact verwacht van de EMU-landen dat ze hun begrotingen op orde brengen zodat de automatische stabilisatoren volledig kunnen werken – ook in een conjuncturele neergang. De EMU-landen profiteren op die manier van de stabiliserende werking van het budgettaire beleid. Volgens het Stabiliteitspact dienen de EMU-landen te streven naar een begroting die structureel (dat wil zeggen gemiddeld over de gevaar conjunctuurcyclus) in evenwicht is dan wel een overschot vertoont. Zo kunnen de automatische stabilisatoren in een conjuncturele neergang hun heilzame werk doen zonder dat het feitelijke tekort de grens van 3% van het BBP overschrijdt.

De drie pijlers onder een gezond trendmatig begrotingsbeleid

Het trendmatige begrotingsbeleid verschilt op een drietal punten van het in de jaren zestig en zeventig gevoerde zogenaamde structurele begrotingsbeleid.

- In de eerste plaats wordt in het trendmatige begrotingsbeleid uitgegaan van solide macro-economische uitgangspunten (met name voor de te verwachten economische groei). Hierdoor wordt de kans op structurele tegenvallers, die onder het structurele begrotingsbeleid vaak voorkwamen, kleiner. Een bestuurlijk argument voor het asymmetrisch maken van het risico van mee- en tegenvallers is dat het moeilijker is om met tegenvallers dan met meevallers om te gaan. Een trendmatig begrotings-

beleid komt de betrouwbaarheid van de overheid ten goede en schept de stabiele randvoorwaarden waarbinnen (groepen van) burgers en ondernemingen hun eigen verantwoordelijkheid beter waar kunnen maken.

- In de tweede plaats wordt de gewenste structurele omvang van het begrotingssaldo niet gebaseerd op een doelstelling voor het saldo voor de lopende rekening van de betalingsbalans. In plaats daarvan wordt het structurele overheidssaldo afgeleid van de EMU-normen onder het Stabiliteitspact en intertemporele overwegingen gebaseerd op de houdbaarheid van waardevolle collectieve arrangementen in een vergrijzende samenleving. De kernbegrippen van intergenerationele solidariteit en rentmeesterschap spelen in dit verband een belangrijke rol.
- In de derde plaats wordt de verdeling van de beschikbare begrotingsruimte over extra uitgaven en lastenverlichting niet vrijgelaten (zoals onder het structurele begrotingsbeleid in de jaren zestig en zeventig). De uitgaven worden voor de hele kabinetsperiode vastgelegd in stringente meerjarige uitgavenkaders voor de sectoren Rijk, Sociale zekerheid en Zorg. Begrotingsoverschrijdingen dienen binnen deze sectoren te worden opgevangen.

AANBEVELING

Een trendmatig begrotingsbeleid is het uitgangspunt.

Indeling notitie

Deze notitie bespreekt de drie pijlers onder het trendmatige begrotingsbeleid: de solide-trendmatige uitgangspunten (paragraaf 4), de doelstelling met betrekking tot het (trendmatige) begrotingssaldo (paragraaf 5) en de verdeling van de budgettaire ruimte over uitgaven en lastenverlichting (paragraaf 6). Eerst gaat paragraaf 3 in op de werking van de automatische stabilisatoren onder het trendmatige begrotingsbeleid. Het budgettaire beleid kent immers drie elementen: het beleid met betrekking tot conjuncturele schokken (paragraaf 3), het trendmatige begrotingssaldo (paragrafen 4 en 5), en de omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven en lasten (paragraaf 6).





3. Automatische stabilisatoren en budgettaire mee- en tegenvallers

3.1 AUTOMATISCHE STABILISATOREN AAN DE INKOMSTENZIJDE

Inkomsten dienen de conjunctuurcyclus te stabiliseren...

De inkomstenkant van de begroting is geschikt voor stabilisatie van de conjunctuurcyclus conform de geest van het Stabiliteitspact. Om de stabilisatoren onbelemmerd te laten werken dienen alle inkomstenmeevallers (en -tegenvallers) - als gevolg van een afwijking van de economische groei van de trendmatige groei - in het begrotingssaldo te vloeien. Deze inkomstenmeevallers bieden dus geen ruimte voor lastenverlichting.

... zodat alle onverwachte inkomsten in de staatsschuld lopen...

Het is verstandig deze lijn te volgen voor alle inkomstenmeevallers, dus niet alleen voor conjuncturele meevallers, maar ook voor meevallers die structureel lijken (bijvoorbeeld als gevolg van een hogere trendmatige groei dan verwacht). Vaak is het namelijk moeilijk om tijdens een kabinetsperiode te bepalen of meevallers structureel dan wel tijdelijk van aard zijn. In de praktijk is het onderscheid tussen tijdelijke en structurele meevallers daarom niet goed werkbaar.

De voorgestane strategie verschilt van de afspraken in het huidige regeerakkoord om inkomstenmeevallers voor een deel te benutten voor extra lastenverlichting. Door alle inkomstenmeevallers in het begrotingssaldo te laten lopen wordt de marge tussen de werkelijke groei en een solide-trendmatige groei geheel benut voor reductie van de staatsschuld. Tevens wordt het risico verkleind dat in een hoogconjunctuur extra lastenverlichting wordt gegeven terwijl oververhitting van de economie dreigt. Incidentele inkomsten uit bijvoorbeeld de verkoop van staatsdeelnemingen of de veiling van GSM-frequenties dienen eveneens gebruikt te worden om de staatsschuld versneld af te lossen.

... zolang het tekort binnen een vangrail blijft

Belangrijk is het om een vangrail voor het tekort op te nemen waarbuiten de werking van de automatische stabilisatoren wordt beperkt. Zo dienen er bij een tekort van 2% van het BBP maatregelen genomen te worden om te voorkomen dat de grens van 3% van het BBP (genoemd in het Stabiliteitspact) wordt overschreden.²

AANBEVELING

Aan de inkomtenkant dienen de automatische stabilisatoren volledig te werken. Dit impliceert dat inkomtemeewallers in hun geheel worden gebruikt om de staatsschuld te verlagen en dus geen ruimte bieden voor verlichting. Inkomtegevallers komen ten laste van de staatsschuld tenzij het tekort de 2% van het BBP dreigt te overschrijden. Dan worden maatregelen genomen om binnen de 3-procentnorm van het Stabiliteitspact te blijven.

3.2 STABILISATOREN EN REËLE UITGAVENKADERS

In theorie lenen ook de uitgaven zich voor stabilisatie van de conjunctuur. Stabilisatie past echter minder goed bij de systematiek van de reële uitgavenkaders. Een begrotingsbeleid dat ook de stabilisatoren aan de uitgavenkant benut zou het uitgavenkader 'indexeren' aan de conjunctuur. In een neergaande conjunctuur zou meer uitgegeven mogen worden en in een opgaande conjunctuur juist minder. Met name het naar beneden bijstellen van uitgaven in een hoogconjunctuur lijkt moeilijk haalbaar, ook al omdat de loon-gevoelige uitgaven in een dergelijke hoogconjunctuur de neiging hebben te stijgen. Bovendien is het moeilijk te bepalen welk deel van onvoorziene uitgaven(meevallers) toe te schrijven is aan de conjunctuur.

3.3 ONVOORZIENE UITGAVEN

In het regeerakkoord wordt bij de vaststelling van de reële uitgavenkaders rekening gehouden met sectorspecifieke loon- en prijsstijgingen. Tijdens de kabinetsperiode worden deze kaders geïndexeerd aan de prijsindex van het BBP. Een in het regeerakkoord onvoorzien lager prijsniveau van het BBP ten opzichte van het loon- en prijsniveau in de collectieve sector impliceert een ruilvoetverlies voor de collectieve sector en kan daarom nopen tot bezuinigingen. In de huidige begroting is mede daarom een post opgenomen om onvoorziene uitgaven als ruilvoettegevallers op te vangen, deze post loopt op van 110 miljoen in 1999 tot 450 miljoen euro in 2002. Met name de zorgsector heeft last van ruilvoetverliezen als de lonen onverwacht stijgen, bijvoorbeeld omdat de economische groei hoger uitvalt dan voorzien in het solide-trendmatige scenario. Het is dan mogelijk dat bij grote inkomstenmeewallers (door hogere looninkomens en hogere groei) toch op de uitgaven bezuinigd moet worden. Deze tussentijdse bezuinigingsronden komen de betrouwbaarheid van de overheid en de bestuurbaarheid van de collectieve sector niet ten goede. Het is daarom verstandig in het regeerakkoord een uitgavenreserve in te bouwen van ruim 1 miljard euro voor onvoorziene uitgaven die uitsluitend bedoeld zijn ten behoeve van ruilvoettegevallers in de collectieve sector.

AANBEVELING

Het reële uitgavenkader moet worden aangevuld met een uitgavenreserve van ruim 1 miljard euro voor onvoorziene uitgaven als gevolg van ruwtegevallers.

3.4 WAAR PLAATSEN WE DE SCHOTTEN?

In de huidige begrotingssystematiek zijn de uitgaven onderverdeeld in drie sectoren: (i) Rijksbegroting in enge zin, (ii) Sociale zekerheid en arbeidsmarkt en (iii) Zorg. Tussen deze drie sectoren zijn schotten geplaatst. De huidige begrotingsregels schrijven voor dat overschrijdingen van het uitgavenkader binnen de eigen budgetdiscipline sector moeten worden gecompenseerd. Bezuinigingen in een andere sector of inkomstenmeevallers kunnen niet als compensatie dienen. De sociale verzekeringen kennen in principe kostendekkende premies (over de conjunctuurcyclus). De huidige driedeling is functioneel en komt ook de verzekeringsgedachte binnen de sociale zekerheid ten goede. Het respecteert de eigen verantwoordelijkheid van sociale partners in de werknemersverzekeringen en vrijwaart de volksverzekeringen van onnodige politieke bemoeienis. Het plaatsen van meer schotten zou de inflexibiliteit vergroten.

In de beleidspraktijk van de afgelopen jaren zijn de schotten vrij zacht gebleken. Zo werden meevallers en overschotten bij de sociale zekerheid benut om tegenvallers en tekorten bij de zorg af te dekken. In de praktijk wordt ook middels premies inkomenspolitiek gevoerd. De vaststelling van de hoogte van de premies is geen zelfstandige afweging, maar integraal onderdeel van de totale lastenverdeling. Zo is het huidige begrotingsoverschot geheel gelokaliseerd bij de sociale fondsen terwijl de rijksbegroting nog steeds met een tekort kampt.

AANBEVELING

Overschrijdingen dienen gecompenseerd te worden binnen dezelfde budgetdiscipline sector. De huidige indeling van de sectoren in Rijksbegroting in enge zin, Sociale zekerheid en Zorg dient te worden gehandhaafd.



4. Wat zijn solide-trendma- tige uitgangs- punten?

4.1 SOLIDE-TRENDMATIGE GROEI

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft voor de afgelopen twee kabinetsperiodes twee scenario's geconstrueerd; een behoedzaam en een gunstig scenario. De meeste politieke partijen alsmede het kabinet hebben het behoedzame scenario als uitgangspunt genomen voor het budgettaire beleid. De groeiveronderstellingen van het Centraal Planbureau voor het behoedzame en gunstige scenario voor de periode 1999-2002 waren, respectievelijk 2% en 3¹/₄%. Het inschatten van de groei blijkt lastig. Omdat het vaak moeilijk is om met tegenvallers om te gaan, is het mede daarom verstandig om het budgettaire beleid in het regeerakkoord te blijven baseren op solide trendmatige uitgangspunten (niet alleen voor de trendmatige economische groei, maar ook voor andere belangrijke variabelen voor het budgettaire beleid, zoals de rente, de olieprijs en de dollarkoers). Solide-trendmatige uitgangspunten dienen de bestuurlijke rust en dragen zo bij aan een vertrouwenwekkend budgettair beleid. Het CDA dient zich dan ook aan te sluiten bij de groeiveronderstellingen van het behoedzame scenario van het CPB voor de komende kabinetsperiode. Bij de definitieve vaststelling van het budgettaire beleid in elk afzonderlijk jaar kan worden aangesloten bij de CPB-ramingen voor de feitelijke groei voor het komende jaar in het Centraal Economisch Plan (CEP) en de Macro Economische Verkenningen (MEV).

AANBEVELING

De budgettaire ruimte dient te worden geraamd op basis van een voorzichtige raming voor trendmatigergei. De goeiveronderstelling van het CPB in het behoedzame scenario voor de komende kabinetsperiode is uitgangspunt voor het budgettaire beleid in de komende kabinetsperiode.

4.2 WELKE SOLIDE-TRENDMATIGE GROEI?

Solide-trendmatige groei hoger dan 2%?

Om een indruk te krijgen van de budgettaire ruimte in de komende kabinetsperiode is het nuttig een werkhypothese voor de solide-trendmatige groei als rekenveronderstelling te hanteren. Voor een hogere solide-trendmatige groei dan de 2%³ uit de vorige kabinetsperiode pleiten de wijdverspreide toepassing van informatie- en communicatietechnologie, de daarmee samenhangende hogere groei van de productiviteit in de Verenigde Staten alsmede een toenemende internationalisering van de economie, de

structurele hervormingen (inclusief de lastenverlichtingen) die de Nederlandse economie gedurende de afgelopen twintig jaar structureel hebben versterkt en de grotere financiële stabiliteit in Europa die gepaard gaat met de geboorte van de EMU.

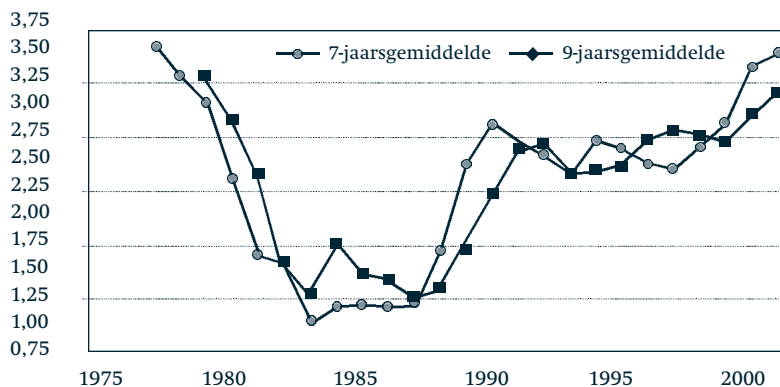
Daar staat tegenover dat de werkgelegenheid de komende kabinetsperiode minder hard zal kunnen groeien. Zo zal de veroudering van de beroepsbevolking de demografisch bepaalde groei van het arbeidsaanbod afremmen. Verder zal een daling van de werkloosheid en de inactiviteit moeilijker worden bij een laag niveau van de werkloosheid (volgens het CPB is de feitelijke werkloosheid nu ruim beneden de zogenaamde natuurlijke werkloosheid⁴). Het gevaar van looninflatie is bij de huidige lage werkloosheid dus aanwezig.

Beleidsmatige argumenten voor wat minder behoedzaamheid

Een beleidsmatig argument tegen een lage solide trendmatige groei is dat dit tot grote inkomstenmeevallers kan leiden die de geloofwaardigheid van een trendmatig begrotingsbeleid ondermijnen. De politieke druk om de inkomstenmeevallers te gebruiken voor extra uitgaven of extra lastenverlichting zal groot worden als de solide-trendmatige groei te veel onder de werkelijke groei ligt. Dit ondermijnt het anticyclische karakter van het begrotingsbeleid, alsmede de bestuurlijke rust rondom het uitgavenbeleid.

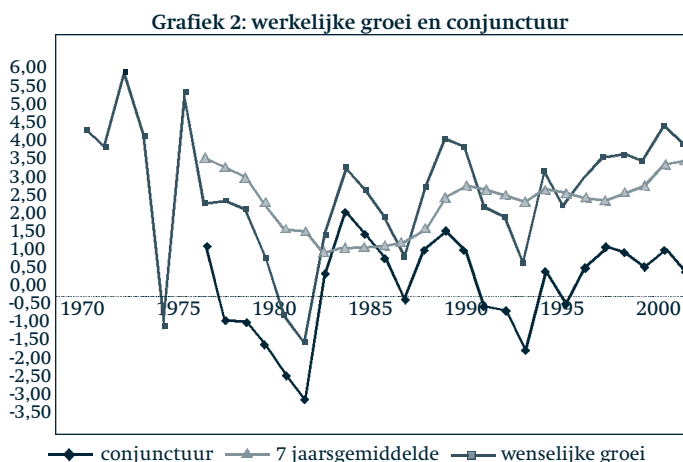
Een ander beleidsmatig argument voor een wat hogere solide-trendmatige groei dan in de vorige kabinetsperiode is dat de openbare financiën in rustiger vaarwater terecht zijn gekomen. Budgettaire tegenvallers door een tegenvallende conjunctuur kunnen nu gemakkelijker worden opgevangen door een groter begrotingstekort. Het argument voor solide-trendmatig ramen, namelijk dat tegenvallers moeilijk zijn op te vangen, verliest kracht naarmate de openbare financiën structureel gezonder zijn, zodat tegenvallers kunnen worden opgevangen in het begrotingssaldo.

Grafiek 1: 7- en 9-jaarsgemiddelde trendmatige groei



Huidige trendmatige groei

Het CPB heeft voor de twee vorige kabinetsperioden de groei in het behoedzame scenario ruim een half punt onder de trendmatige groei (7-jaarsgemiddelde) ingeschat. De trendmatige groei ligt nu hoger dan in 1994 en 1998, mede door de uitzonderlijk hoge groei van dit moment. In 1994 en 1998 was de trendmatige groei nog zo'n 2,7%, nu is dat 2,9% en wanneer we de ramingen voor 2000 en 2001 erbij betrekken komt de trendmatige groei zelfs uit op 3,3%. Het 9-jaarsgemiddelde laat een ietwat gelijkmatiger beeld zien maar ook hier overtreft naar verwachting de trendmatige groei de 3% in 2001 (zie grafiek 1 en 2).



Solide-trendmatige groei van 2¹/₂%

In het licht van de hierboven gegeven argumenten lijkt het redelijk om als werkhypothese uit te gaan van een trendmatige groei van 2¹/₂ procent per jaar in het 'behoedzame' scenario dat ten grondslag ligt aan het budgettaire beleid in de komende kabinetsperiode.⁵ Een betere benaming dan 'behoedzaam' voor deze groeiraming is 'solide-trendmatig'.

Het is belangrijk te realiseren dat wanneer men alle inkomstenmeevallers in de staatsschuld laat lopen (zie paragraaf 3) een lagere solide-trendmatige groei in feite neerkomt op een extra daling van de staatsschuld (*ceteris paribus* de delen van de budgettaire ruimte die naar staatsschuldreductie, inkomsten en uitgaven gaan).

Ruwe som voor budgettaire ruimte in de volgende kabinetsperiode

Het CPB maakte voorafgaand aan de huidige kabinetsperiode een bereke-

ning van de ruimte die het kabinet te besteden had.⁶ De bruto ruimte bij een solide-trendmatige groei van 2% raamde het CPB op 11¹/₂ miljard euro. De netto-uitgaven zouden reëel groeien met 9 miljard euro. De netto budgettaire ruimte was dus 2¹/₂ miljard euro voor de periode 1999-2002 (prijzen 1998). In het gunstige scenario met een groei van 3¹/₂% raamde het CPB de bruto ruimte op 22 miljard euro en de groei van de netto uitgaven op 8¹/₂ miljard euro zodat de netto budgettaire ruimte 13¹/₂ miljard euro bedroeg. Ruwe ruimteberekeningen voor de periode 2002-2006 geven bij een economische groei van 2% een vergelijkbaar beeld met het behoedzame scenario voor 1999-2002 van het CPB. De inkomsten stijgen dan met 13,0 miljard euro terwijl de uitgaven toenemen met 8,7 miljard euro. De netto-ruimte is bij 2% economische groei 4,3 miljard euro, ruim een miljard euro meer dan de 2,5 miljard euro die het CPB becijferde voor de periode ervoor. Wordt uitgegaan van een economische groei van 2,5%, dan is de bruto ruimte 16,4 miljard euro. Er van uitgaande dat de uitgaven niet afhankelijk zijn van de economische groei⁷ is de ruimte te becijferen op 7,7 miljard euro (prijzen 2001). Voor een verantwoording van de berekening van de ruimtesom, zie bijlage 1.

AANBEVELING

Als werkhypothese is het verantwoord om bij het vaststellen van het budgettaire beleid in de komende kabinetsperiode uit te gaan van een raming van de trendmatige groei van 2¹/₂%.

Vierjarige vaststelling

Het is niet wenselijk om het trendmatige budgettaire beleid in het midden van de kabinetsperiode aan te passen aan nieuwe inzichten over bijvoorbeeld de trendmatige groei (via een tussenbalans of 'midterm review'). Een tussentijdse aanpassing staat op gespannen voet met het trendmatige begrotingsbeleid en dreigt de werking van de stabilisatiefunctie van de begroting te doorkruisen. Bovendien bedreigt deze budgettaire 'fine-tuning' de bestuurlijke rust. Veelal is er na twee jaar nog onvoldoende zicht op de trendmatige groei tijdens de gehele kabinetsperiode. Het is moeilijk om nog tijdens de kabinetsperiode de balans wat betreft de feitelijke trendmatige groei op te nemen. Naarmate de solide-trendmatige groei dichter bij de werkelijke trendmatige groei ligt is er ook minder reden om het budgettaire beleid tussentijds aan te passen. De inkomstenmeevallers zullen dan immers minder substantieel zijn. Dit is een extra argument om de solide-trendmatige groei niet te laag vast te stellen (zie ook paragraaf 4.2). Behoudens zeer uitzonderlijke situaties is het dan ook niet wenselijk om de uitgavenkaders tussentijds bij te stellen.

AANBEVELING

De uitgavenkaders worden, behoudens zeer uitzonderlijke situaties, voor de gehele kabinetsperiode vastgelegd.



5. Trendmatig begrotingssaldo



Een belangrijke variabele in het trendmatige begrotingsbeleid is het gewenste trendmatige EMU-saldo. Het trendmatige saldo is het feitelijke saldo gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur. We bezien eerst de uitgangssituatie met betrekking tot het begrotingssaldo, vervolgens analyseren we het wenselijke begrotingssaldo op langere termijn met het oog op de te verwachten kosten van vergrijzing, en besluiten met de gewenste doelstelling voor het trendmatige begrotingssaldo in de volgende kabinetsperiode (dat wil zeggen op middenlange termijn).

5.1 UITGANGSSITUATIE

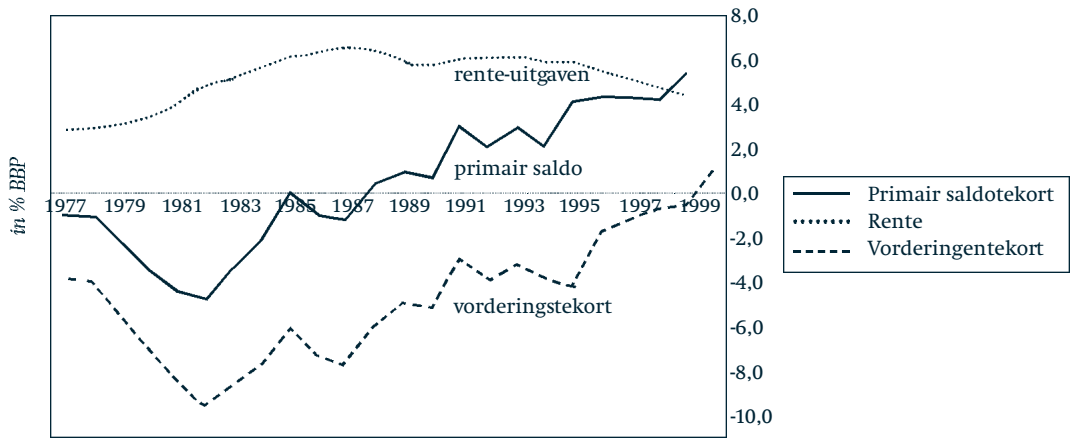
Eind 1999 bedroeg het EMU-overschot +1,0% van het BBP. De EMU-schuld ultimo 1999 bedroeg 235,1 miljard euro (62,9% van het BBP). De Miljoenennota raamt voor 2000 eveneens een overschot van 1,0%^s en een daling van de EMU-schuld tot 56,6%, onder de grenswaarde van 60% uit het Verdrag van Maastricht. Gecorrigeerd voor het AOW-Spaarfonds vertoont de begroting in 2000 een overschot van 0,4% van het BBP. Het saldo voor 2001 wordt in de Miljoenennota geraamd op 0,7%. Gecorrigeerd voor stortingen in het AOW-Spaarfonds is de begroting dan in evenwicht. Dit saldo is lager dan in 2000 als gevolg van de belastingherziening 2001 waarmee een structurele lastenverlichting is gemoeid van 3 miljard euro. Gecorrigeerd voor de incidentele effecten van de belastingherziening belooft het geraamde EMU-saldo in 2001 ongeveer 1¹/₄%. Rekeninghoudend met extra beleid in 2002 is het waarschijnlijk dat het huidige kabinet de kabinetsperiode met een klein overschot zal afsluiten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de EMU-saldi in de Europese Unie, en plaatst het saldo van Nederland in een perspectief.

Overheidssaldo volgens EMU			
	1997	1998	1999
	% van het BBP		
Nederland	-1,2	-0,7	1,0
België	-1,9	-1,	-0,9
Denemarken	0,4	0,9	3,0
Duitsland	-2,7	-1,7	-1,1
Finland	-1,2	1,3	2,3
Frankrijk	-3,0	-2,7	-1,8
Griekenland	-3,9	-2,5	-1,6
Ierland	1,1	2,2	2,0
Italië	-2,7	-2,5	-1,9
Luxemburg	2,9	3,2	2,4
Oostenrijk	-1,9	-2,4	-2,0
Portugal	-2,5	-2,2	-2,0
Spanje	-2,6	-2,6	-1,1
Ver. Koninkrijk	-1,9	0,6	0,3
Zweden	-0,7	1,9	1,9
Europese Unie	-2,3	-1,5	-0,6

Bron: CBS Statistisch Jaarboek 2000 en Miljoenennota 2001.

* Exclusief de opbrengsten van de veiling van de UMTS-frequenties van 0,7% van het BBP.

Grafiek 3: Primaire tekort en EMU-tekort



Nog geen trendmatig overschot...

Een klein overschot in de huidige hoogconjunctuur impliceert nog niet dat de doelstelling van een trendmatig begrotingsevenwicht gehaald is. Het Stabiliteitspact schrijft voor dat de EMU-landen dienen te streven naar een trendmatig vorderingensaldo dichtbij evenwicht of een trendmatig overschot zodat de automatische stabilisatoren volledig kunnen werken. Het trendmatige saldo is niet eenvoudig te bepalen. De huidige kleine overschotten zijn bij een groei van boven de $3\frac{1}{2}\%$ echter zonder twijfel te danken aan de uitbundige conjunctuur. Het CPB schat dat, afhankelijk van de gebruikte methode, de conjuncturele component van het EMU-saldo in 2000 tussen $\frac{1}{4}\%$ en $1\frac{3}{4}\%$ van het BBP en in 2001 tussen de $\frac{1}{2}\%$ en $2\frac{1}{2}\%$ van het BBP ligt.⁹ Gecorrigeerd voor de effecten van de conjunctuur is er dan ook nog niet of nauwelijks sprake van een overschot, zeker niet als het saldo wordt gecorrigeerd voor niet alleen de conjunctuur maar ook de stortingen in het AOW-Spaarfonds.¹⁰

... en primair overschot redelijk stabiel

Een andere indicator voor het budgettaire beleid is het primaire begrotings-saldo, dat wil zeggen het begrotingsaldo exclusief rentelasten. Het primaire saldo is een goede maatstaf voor het netto profijt dat burgers op een bepaald moment van de overheid genieten. Een positief primair saldo impliceert dat de burgers meer aan collectieve lasten dragen dan dat ze profiteren van uitgaven. De rentelasten zullen in 2002 ongeveer 3% van het BBP bedragen. De ontwikkeling van het primaire saldo sinds 1994, zeker als dat wordt gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur, geeft aan dat de con-

solidatie van de openbare financiën onder de kabinetten-Kok slechts beperkt is geweest (zie grafiek 3).

Kwetsbaarheid voor conjuncturele schokken

Zelfs bij een trendmatige begroting blijft de begroting kwetsbaar voor conjuncturele schokken.¹¹ Een conjuncturele afwijking van het trendmatige groeipad van 2% impliceert een stijging van het begrotingstekort van ongeveer 1 1/2% punt BBP. Als zo'n conjuncturele teruggang twee jaar aanhoudt resulteert een tweemaal zo grote stijging van het tekort. Een overschot van zeg 1% BBP in 2002 kan zo snel omslaan in een tekort dat overeenkomt met de vanrail waarde van 2% van het BBP.

5.2 TRENDMATIG BEGROTINGSSALDO OP LANGERE TERMIJN: DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN

Vergrijzing belast collectieve sector

Demografische ontwikkelingen stuwden de uitgaven voor AOW en zorg de komende decennia omhoog. In 2040 zijn de kosten van de AOW met 2,5% van het BBP gestegen. De kosten van de zorg met 2% wanneer alleen gekeken wordt naar de demografische samenstelling van de bevolking, en met nog eens 2,5% van het BBP wanneer ook gerekend wordt met een kwalitatieve toename van de zorgbehoefte. In totaal nemen de budgettaire kosten als gevolg van de vergrijzing toe met 4,5% à 7% van het BBP (Miljoenennota 2000, p. 27). Een gedeelte hiervan kan worden opgevangen door draagvlakverbreding door hogere arbeidsparticipatie van 65-minners en een stijging van de pensioeninkomens van 65-plussers. Ondanks deze compenserende factoren zal de vergrijzing een grote druk leggen op de openbare financiën.

Vier manieren om collectieve sector te ontlasten

Om te voorkomen dat de middenleeftijden te zwaar belast worden als de vergrijzing na 2020 toeslaat, kan de voorziene stijging van de belasting- en premietarieven op vier verschillende, elkaar niet uitsluitende, manieren worden beperkt:

1. Grondslagverbreding via een hogere arbeidsparticipatie.
2. Beperking van de rentelasten door het verminderen van de staatsschuld.
3. Minder snelle groei van collectieve arrangementen.
4. Gemengde financiering van de AOW uit premies, algemene middelen en het AOW-Spaarfonds.

Alle vier wegen zullen in een goede beleidsmix moeten worden bewandeld.

Ad 1: Berekeningen geven aan dat het vergroten van de arbeidsparticipatie een uiterst effectief middel is om de uitgavenstijging door de vergrijzing op te vangen. Het gaat om het vinden van de optimale arbeidsparticipatie zonder dat gezinnen te zwaar worden belast. De combinatie van zorg en arbeid en de verdeling van zorg tussen partners zijn hierbij belangrijke aandachtspunten. Het zal in de komende jaren vooral gaan om het vergroten van de arbeidsparticipatie van specifieke groepen: de ouderen, de WAO-ers, en de allochtonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Hiervoor zijn specifieke maatregelen beter geschikt dan generieke lastenverlichting. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het verminderen van de prikkels voor vervroegde pensioenering, het verbeteren van de arbeidsmarktsituatie van ouderen, een strenger sanctiebeleid, het verbeteren van de uitvoering van de Bijstand en de WAO, het vergroten van de slagkracht van achterstandsscholen, het tegengaan van schooluitval, en een meer verplichtende inburgering. Investerings in scholing en sanctiebeleid kunnen niet los van elkaar worden gezien. Beiden zijn nodig. Enerzijds moeten er positieve economische prikkels worden gegeven, anderzijds moeten er ook sancties mogelijk zijn voor diegenen die uit zichzelf onvoldoende bereidheid tonen om zich in te zetten. Het mobiliseren van extra arbeidsaanbod kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van capaciteitsproblemen (in zowel de publieke als private sector) als gevolg van een gespannen arbeidsmarkt. Hierdoor kunnen hoge ambities betreffende de kwaliteit van de samenleving beter worden waargemaakt.

Ad 2: Staatsschuldreductie met het oog op de intergenerationele solidariteit en het beschermen van de middenleeftijden is essentieel. De staatsschuld mag niet als onbetaalde rekening bij toekomstige generaties worden neergelegd. Rentmeesterschap betekent ook dat men zorgdraagt voor een evenwicht tussen de generaties.

Projecties van de WRR¹² en het CPB¹³ geven aan dat een houdbaarheid van de huidige collectieve arrangementen (waarbij de collectieve voorzieningen meegroeien met de gemiddelde welvaart) vereist dat rondom 2025 de staatsschuld is afgelost. Deze scenario's gaan uit van een forse participatiestijging in de periode tot 2020 van 65 naar 70 procent van de beroepsbevolking, uitgedrukt in fulltime equivalenten, en houden geen rekening met een Baumol-effect¹⁴ op de collectieve zorguitgaven.¹⁵ In deze vooruitberekeningen gaat men ervan uit dat de extra budgettaire ruimte die het gevolg is van deze participatiestijging niet gebruikt wordt voor extra uitgaven of lastenverlichting. De budgettaire discipline om gedurende twintig jaar overschotten vast te houden, biedt na 2020 de budgettaire ruimte om de extra budgettaire kosten van de vergrijzing op te kunnen vangen.¹⁶ Zo hoeft het netto profijt van de overheid van toekomstige generaties niet te dalen ten opzichte van het overheidsprofijs van de huidige generaties.¹⁷

Ad 3: Bij het beperken van collectieve aanspraken dient bedacht te worden dat bijvoorbeeld in de zorg het mee laten groeien van de zorguitgaven met de welvaart al conservatief is. De zorgbehoefte neemt immers meer dan evenredig toe met de welvaart, mede vanwege nieuwe dure medische technieken, het arbeidsintensieve karakter van de zorg, en het prijsinelastische karakter ervan (het zogenaamde Baumol-effect).

Ad 4: Gelet op de omvang van de vergrijzingsproblematiek en de stappen die in het verleden zijn gezet, moet een gemengde financiering van de AOW uit premies en algemene middelen als de meest aangewezen weg worden gezien. De maximering van de AOW-premie (bijvoorbeeld op 15%) in combinatie met het geleidelijk aan verhogen van de rijksbijdrage en het vullen van het AOW-Spaarfonds uit de algemene middelen impliceren dat er bij de financiering van de AOW in toenemende mate sprake is van intragenerationele solidariteit in aanvulling op de intergenerationele solidariteit. Door de financiering van de AOW over drie bronnen te spreiden (algemene middelen, AOW-premies en AOW-Spaarfonds) kan de AOW beter worden gewaarborgd.

AANBEVELING

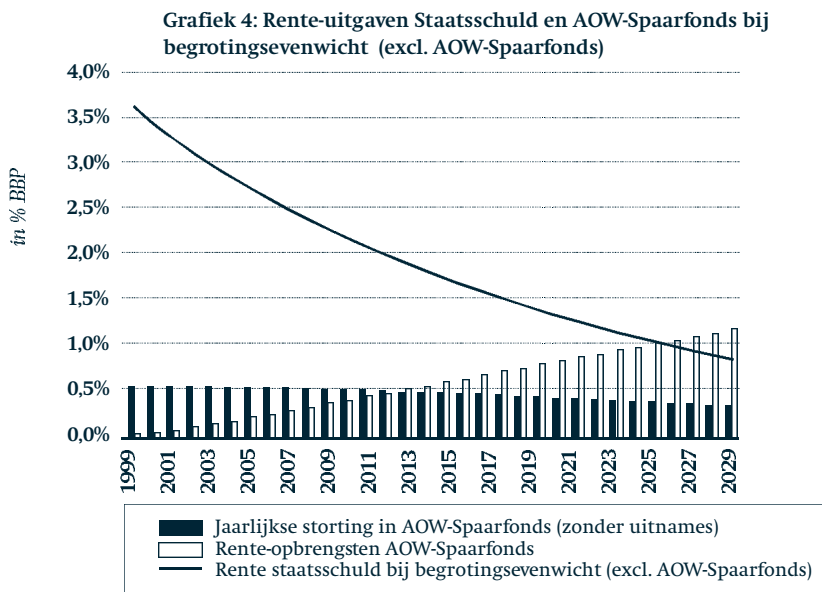
Naast reductie van de staatsschuld is draagvlakverbreding door een hogere arbeids participatie geboden bij het financieren van de vergrijzing. Daarnaast zullen ook bestaande collectieve arrangementen kritisch tegen het licht moeten worden gehouden. Tenslotte wordt gemengde financiering van de AOW uit premies, algemene middelen en AOW-Spaarfonds als de meest aangewezen weg gezien.

Trendmatig evenwicht op begroting exclusief AOW-Spaarfonds

Voor de AOW worden middelen in het AOW-Spaarfonds gestort. In 2000 bevat deze spaarpot 7 miljard euro (9,5 miljard euro in 2001); de storting in 2000 is 2,2 miljard euro (exclusief rente) en loopt jaarlijks met 113,5 miljoen euro op (zie grafiek 4). De rente over het opgebouwde vermogen wordt eveneens in het fonds gestort. Als de vergrijzing na 2020 echt toeslaat wordt een deel van de uitgaven van de AOW uit het fonds gefinancierd. Voor die tijd kunnen er geen uitnamen uit het fonds worden gedaan.¹⁸ Het AOW-Spaarfonds is een begrotingsfonds. Dit betekent dat de storting in het fonds tegelijkertijd een ontvangst is voor de overheid. Op de hoogte van het EMU-saldo en de EMU-schuld heeft het fonds derhalve geen invloed. Het AOW-Spaarfonds maakt deel uit van de Rijksbegroting en hoort tot de sector overheid.

Het AOW-Spaarfonds heeft momenteel vooral een symbolische waarde. Bij

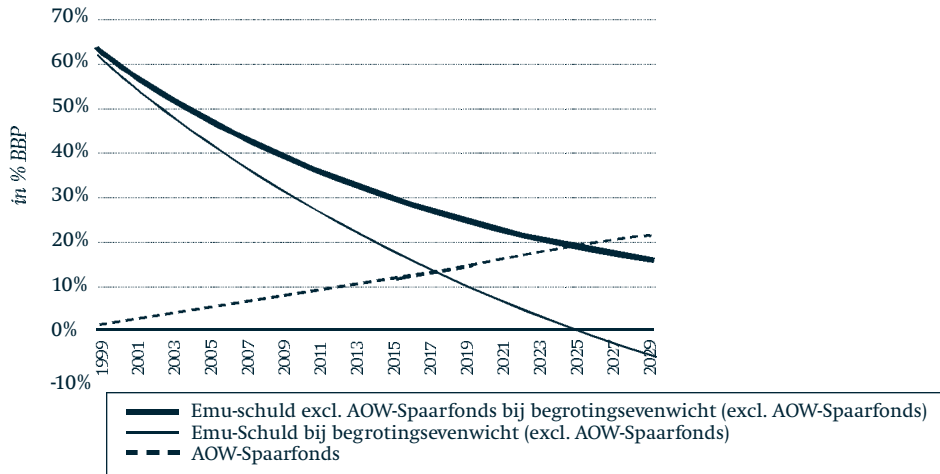
toekomstige uitgaven ten behoeve van de vergrijzing ten laste van het AOW-Spaarfonds loopt de overheidsschuld weer op.¹⁹ Het AOW-Spaarfonds zou meer zoden aan de dijk zetten als de stortingen in het AOW-Spaarfonds zou-



den worden gefinancierd door overschotten op de begroting. Alleen op zo'n manier worden er door de huidige generaties middelen opzij gezet om de vergrijzing te kunnen opvangen en komen de uitgaven ten bate van de toekomstige vergrijzing op dit moment in plaats van in de toekomst ten laste van de rest van de begroting.

Het AOW-Spaarfonds zal wanneer er geen middelen uit het fonds worden genomen tot 2025 een omvang bereiken van zo'n 18% van het BBP in 2025.²⁰ De schuld van de collectieve sector (exclusief het AOW-Spaarfonds) is tegen die tijd in procenten van het BBP uitgedrukt gedaald tot eveneens circa 18% wanneer de begroting (exclusief het AOW-Spaarfonds) in evenwicht blijft. Nominaal blijft de schuld dan gelijk aan de huidige 235,5 miljard euro. In 2025 is dus alle schuld in handen van het AOW-Spaarfonds zodat de EMU-schuld (waarvoor de schuld exclusief het AOW-Spaarfonds wordt geconsolideerd met het vermogen in het AOW-Spaarfonds) nihil is (zie grafiek 5). Aflossing van de EMU-schuld binnen één generatie strookt daarom met de doelstelling van evenwicht op de begroting exclusief het AOW-Spaarfonds. Deze laatste doelstelling is ook consistent met houdbare collectieve voorzieningen waarbij het netto overheidsprofijt van toekomstige generaties niet hoeft te dalen. De berekeningen van het Centraal Planbureau en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid impliceren immers dat de houdbaarheid van de collectieve voorzieningen vereist dat de EMU-schuld rondom 2025 is afgelost.

Grafiek 5: Emu-Schuld met en zonder AOW-Spaarfonds bij begrotingsevenwicht (exclusief AOW-Spaarfonds)



AANBEVELING

Een geschikt doel voor het budgettaire beleid is trendvermindering op de begroting exclusief stortingen in het AOW-Spaarfonds. Dit impliceert dat de EMU-schuld binnen één generatie wordt afgelost. De marktsgroei en het bereikte welvaartsniveau scheppen daartoe een verplichting. Indien kunnen zo de kosten van de vergrijzing worden opvangen.

AOW-Spaarfonds verzelfstandigen?

Een manier om het AOW-Spaarfonds een meer dan symbolische rol te laten spelen is door het fonds te verzelfstandigen, waardoor het niet meer meetelt voor het EMU-saldo. De stortingen komen dan reeds nu ten laste van het EMU-saldo, in plaats van later wanneer het spaarfonds gebruikt gaat worden om de kosten van de vergrijzing mee te betalen. Bij zo'n verzelfstandigd AOW-Spaarfonds behoort verder een actief vermogensbeheer tot de mogelijkheden, hetgeen het rendement op het gevormde vermogen ten goede kan komen.²¹ Bovendien wordt zo voorkomen dat de markt voor verhandelbaar overheidspapier opdroogt. Verzelfstandiging komt de transparantie ten goede en versterkt de verzekeringsgedachte achter de AOW. Wel moet het risico van politieke beïnvloeding van het beleggingsbeleid van het AOW-Spaarfonds onder ogen worden gezien. Het beheer van het fonds zal dus op afstand van de overheid dienen plaats te vinden.

Tegen de verzelfstandiging van het AOW-Spaarfonds pleit dat de EMU-doelstelling voor het saldo verzwakt. Het apart zetten van middelen in het AOW-Spaarfonds beperkt de budgettaire flexibiliteit en zet niet aan tot vernieuwing van de collectieve arrangementen. Verder gaat een actief vermo-

gensbeheer ook gepaard met risico's. De huidige constructie van het AOW-Spaarfonds legt de nadruk op het aflossen van de staatsschuld. Dit maakt duidelijk dat de afgelopen decennia opgebouwde schuld eerst afgelost moet worden voordat we weer een reserve opbouwen. Een verzelfstandigd Spaarfonds verlegt het accent naar sparen voor later. Het aflossen van de schuld geeft beter aan dat we niet met een schone lei beginnen, maar dat er nog een rekening af te betalen is.

AANBEVELING

Alles afwegende is het beter om ~~de AOW~~ spaarfonds niet te verzelfstandigen.

Kennen collectieve uitgaven een hoger rendement dan reductie van de staatsschuld?

Soms wordt gesuggereerd dat collectieve uitgaven (bijvoorbeeld in het onderwijs of de zorg) een hoger rendement zouden kennen dan (het afbetalen van) de staatsschuld en dat het daarom efficiënter zou zijn om budgettaire ruimte te benutten voor extra uitgaven in plaats van voor staatsschuldreductie. De veronderstelling hierbij is dat reductie van de staatsschuld en overheidsinvesteringen alternatieven voor elkaar zijn. Alleen al vanwege de kwantitatieve onvergelykbaarheid is het echter niet verstandig om investeringen en schuldreductie tegenover elkaar te stellen als elkaar uitsluitende keuzen, waarbij extra overheidsuitgaven een alternatief zijn voor schuldreductie. Bij investeringen door de overheid spelen ook andere overwegingen dan economisch rendement een rol. De kwaliteit van de publieke dienstverlening laat zich niet alleen afmeten in kwantitatieve termen. Ook niet-economische aspecten die te maken hebben met waarden als gerechtigheid of solidariteit zijn van belang bij overheidsinvesteringen.

Overheidsinvesteringen dienen binnen de budgettaire ruimte op hun eigen merites beoordeeld te worden.

AANBEVELING

Het is onverstandig om openingen te bieden voor ~~extra~~ overheidsinvesteringen als alternatief voor schuldreductie. Overheidsinvesteringen moeten binnen de budgettaire ruimte op hun eigen merites worden beoordeeld.

5.3 HET TRENDMATIGE BEGROTINGSSALDO OP MIDDELLANGE TERMIJN: DE KOMENDE KABINETSPERIODE

Naar een trendmatig begrotingsoverschot van 1%

De doelstelling van trendmatig evenwicht op de begroting exclusief het AOW-Spaarfonds vertaalt zich in een doelstelling voor het trendmatige begrotingssaldo (inclusief het AOW-Spaarfonds) van 1% van het BBP aan het einde van de komende kabinetsperiode (in 2006).²² Een doelstelling voor het trendmatige begrotingssaldo van 1% van het BBP impliceert dat het feitelijke saldo in 2006 hoger of lager kan zijn dan 1% van het BBP, afhankelijk van de stand van de conjunctuur.

Interpretatie trendmatig overschot

Een trendmatig overschot van 1% in 2006 vraagt om een inschatting van de conjuncturele component van het feitelijke overschot. Voor het operationaliseren van het trendmatige overschot in 2006 nemen we het feitelijke saldo in 2002 als uitgangspunt. Dit heeft als voordeel dat geen subjectieve inschatting hoeft te worden gemaakt voor de conjuncturele component van het saldo in 2002. We vertalen de doelstelling van een trendmatig overschot in 2006 dan zo dat er bij de solide-trendmatige groei tussen 2002 en 2006 een feitelijk overschot van 1% van het BBP resulteert in 2006. In deze interpretatie hoeft bij een feitelijk saldo van 1% van het BBP in 2002 geen ruimte (die wordt berekend bij een solide-trendmatige groei) gereserveerd te worden voor het vergroten van het begrotingssaldo. Hetzelfde geldt bij een feitelijk overschot van meer dan 1% van het BBP in 2002. Is het feitelijke saldo lager dan 1% van het BBP in 2002 dan zal een deel van de budgettaire ruimte gereserveerd moeten worden voor schuldreductie. Deze operationalisering van de doelstellingen met betrekking tot schuldreductie impliceert dat de uitgangssituatie met betrekking tot het feitelijke begrotingssaldo in 2002 van groot belang is voor de budgettaire ruimte voor extra uitgaven en inkomsten in de volgende kabinetsperiode. Verder zal wanneer de groei meer dan 2,5% bedraagt het overschot hoger zijn en de EMU-schuld als gevolg van de toepassing van de meevallerformule sneller worden afgelost. Bij een lagere groei dan 2,5% zal het overschot in 2006 lager dan 1% zijn.

AANBEVELING

De doelstelling voor het EMU-saldo aan het einde van de volgende kabinetsperiode is een begrotingsoverschot inclusief het AOW-Spaarfonds van 1% over de cyclus van de conjunctuur heen (dat wil zeggen bij een solide-trendmatige groei gedurende de komende kabinetsperiode). Dit betekent dat bij een solide-trendmatig feitelijke saldo in 2006 uitkomt op 1% van het BBP



6. Hoogte (en samenstelling) collectieve lasten en uitgaven

Nadat – zoals in de vorige hoofdstukken is bepleit - ruimte is gereserveerd voor schuldreductie en een grotere uitgavenreserve, blijft er budgettaire ruimte over voor lastenverlichting en hogere collectieve uitgaven. De commissie doet geen uitspraak over de exacte verdeling van deze ruimte maar draagt argumenten aan die bij verdeling van de ruimte een rol dienen te spelen.

Nieuwe private en publieke verantwoordelijkheden en vaste waarden

Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn een goede verantwoordelijkheidsverdeling tussen de private en publieke sector en de gewenste kwaliteit van de publieke dienstverlening.²³ Het CDA streeft naar een samenleving waar burgers eigen verantwoordelijkheid nemen en zorg en aandacht voor elkaar hebben. Waar de lasten op evenwichtige wijze worden verdeeld tussen en binnen generaties. Waar het samenleven en het milieu harmonieus vervlochten zijn met de economie. En waar mensen de keuzevrijheid hebben bij de inrichting van hun leven waarbij ze wel geconfronteerd worden met de kosten van hun handelen voor de samenleving als geheel. Deze vaste waarden moeten in een nieuwe tijd opnieuw worden vormgegeven. Dit vereist institutionele vernieuwing.²⁴ Zo kan eigen verantwoordelijkheid worden bevorderd door een ruimere toepassing van vraagsturing en het profijtbeginsel binnen de collectieve sector. Daarnaast dient de overheid toezicht te houden op de werking en toegankelijkheid van de markt. Verder dient zij de voorwaarden te scheppen voor het waarborgen van solidariteit tussen welgestelde en kwetsbare burgers.

Nieuw voor oud beleid

Ook de effecten op het productieve vermogen van de economie (en daarmee op het draagvlak voor goede publieke dienstverlening) dienen in de beschouwing te worden betrokken bij de verdeling van de budgettaire ruimte (en de daaruit resulterende lastendruk). Een scherpe prioriteitsstelling is mede daarom nodig bij het vastleggen van extra collectieve uitgaven. Dit geldt zeker in een tijdsgewricht waarin de economie op volle toeren draait en capaciteitsproblemen en oververhitting dreigen. Extra budgettaire ruimte voor intensiveringen kan worden gevonden door de effectiviteit van de huidige uitgaven nog eens kritisch te bezien en te bezuinigen op uitgaven die niet meer effectief bijdragen aan beleidsdoelstellingen. Het gaat om het vinden van nieuwe wegen. Oude wegen moeten soms worden verlaten.

Trends

Dit hoofdstuk bespreekt enkele belangrijke trends en hun gevolgen voor de samenstelling en omvang van de collectieve uitgaven en inkomsten. Hierbij beperken we ons tot het aandragen van enkele fundamentele noties. Deze noties zullen in een later stadium concreet moeten worden uitgewerkt. We behandelen de volgende trends:

1. *Modernisering* Emancipatie van de bevolking, individualisering en een groter heterogeniteit van wensen passen in een cultureel proces van modernisering. Dit proces kan worden gezien als de sociologische pendant van de industrialisatie. Waar de industrialisatie heeft bijgedragen aan een spectaculaire verhoging van de levensstandaard, heeft modernisering de traditionele maatschappij in cultureel opzicht getransformeerd. De verhouding tussen arbeid en zorg, de levensloop van mensen, de relaties tussen generaties, en samenlevingsvormen zijn aan grote veranderingen onderhevig. De toegenomen welvaart in Nederland heeft consequenties voor de inrichting van de verzorgingsstaat. (Steeds meer) draagkrachtige burgers zijn steeds beter in staat om zelf middelen vrij te maken voor zaken die nu nog collectief worden gefinancierd. Dit komt de eigen verantwoordelijkheid van burgers ten goede.
2. *Arbeidsmarkt* Kennis, relationele vaardigheden en de bereidheid om flexibel in te spelen op nieuwe omstandigheden worden steeds belangrijker in een moderne economie. Wie niet bereid is nieuwe kennis op te doen en nieuwe vaardigheden aan te leren zal moeite hebben actief in de samenleving te blijven participeren. Scholing, een leven lang, is daarom essentieel. De rol van het gezin bij de overdracht van waarden en normen en het op jonge leeftijd bijbrengen van leervermogen en sociale vaardigheden is zo mogelijk van nog groter belang. Achterstanden en gebrekkige vaardigheden moeten bij de bron worden bestreden. Voorzorg en continue aanpassing van de kennis en vaardigheden zijn daarom belangrijk.
3. *Internationalisering* Nederland raakt steeds meer verweven met de rest van de wereld in het algemeen en Europa in het bijzonder. Keuzen van de ons omringende landen op het terrein van belastingen en sociale uitkeringen hebben daarom grotere gevolgen voor het budgettaire beleid in ons land.

6.1 MODERNISERING

TREND 1: EMANCIPATIE VAN DE BURGER EN HOGERE LEVENSTANDAARD

De emancipatie van grote groepen van de bevolking heeft burgers mondiger gemaakt. Ook de toegenomen levensstandaard en het hogere opleidingsni-

veau hebben hieraan bijgedragen. De bevolking is over het geheel genomen welvarender geworden. Steeds meer ouderen genieten een aanvullend pensioen en het aantal huishoudens dat beschikt over twee inkomens groeit nog steeds als gevolg van de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen.

Gevolg 1: hogere eisen aan de kwaliteit van publieke dienstverlening vereist institutionele vernieuwing

De eisen die burgers stellen aan de overheid en de kwaliteit van maatschappelijke dienstverlening worden hoger. Een hogere kwaliteit van publieke dienstverlening vereist het beter meten van de kwaliteit van publieke uitgaven (o.a. door gebruik te maken van Informatie- en Communicatietechnologie (ICT)). Zo kunnen maatschappelijke ondernemers beter verantwoording afleggen over de kwaliteit van de geleverde diensten.

Tegelijkertijd moeten deze dienstverleners meer ruimte krijgen om te kunnen experimenteren om hun missie op creatieve en ondernemende wijze te kunnen verwezenlijken. Het terugleggen van verantwoordelijkheden op het niveau waar de diensten geleverd worden, is gewenst. Maatschappelijke ondernemers worden enerzijds minder gehinderd door gedetailleerde bureaucratische richtlijnen en een centrale regie van de politiek, maar dragen anderzijds meer verantwoordelijkheid voor de geleverde kwaliteit.

Privatisering kan een belangrijke rol spelen bij het inzetten van creativiteit en ondernemerszin voor de publieke zaak. De verantwoordelijkheid voor de publieke dienstverlening wordt daarbij teruggegeven aan de particuliere sector (*private action for a public purpose* en moderne vertaling dus van het subsidiariteitsbeginsel). Zo krijgen kleinschalige initiatieven die inspelen op de specifieke wensen en levensovertuigingen van burgers een kans.

Privatisering vereist wel dat de overheid elementaire rechten die met de private dienstverlening gemoeid zijn, vastlegt in regulering en contracten.

Daarbij dient diezelfde overheid zich er overigens rekenschap van te geven dat ook controle door betrokkenen en belanghebbenden, evenals onderlinge competitie dwingen tot het leveren van goede kwaliteit. In die zin kan ook marktwerking, waarbij verschillende dienstverleners dingen naar de gunst van de burger, de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening ten goede komen.

Investeren in kwaliteit vereist een betere organisatie van publieke dienstverlening. Institutionele vernieuwing blijft dan ook geboden om de kwaliteit van deze dienstverlening beter te laten aansluiten bij de wensen van de burger. Meer geld alleen is niet voldoende om de verslonzing van het publieke domein te keren.

Gevolg 2: Minder interveniëren in de keuzen van burgers

Burgers weten zelf het beste hoe ze hun inkomen dienen te besteden en kunnen in steeds grotere mate eigen verantwoordelijkheid dragen voor hun keuzen. Politici kunnen mede daarom meer verantwoordelijkheden teruggeven aan de burger. De overheid hoeft dan ook steeds minder direct te interveniëren in de beslissingen van burgers in de vorm van specifieke fiscale faciliteiten en subsidies. Generieke maatregelen, waarbij de overheid afziet van het definiëren van ‘goede’ doelen, krijgen steeds meer de voorkeur boven specifiek beleid. Verder dient herverdeling steeds meer losgekoppeld te worden van specifieke consumptieve beslissingen.

Gevolg 3: Grotere rol profijtbeginsel

Een welvarender bevolking kan ook een grotere verantwoordelijkheid dragen voor de financiering van de publieke dienstverlening. Dit geldt ook omdat technologische ontwikkelingen het mogelijk maken om prestaties in toenemende mate toe te rekenen aan individuen: wat vroeger een publiek goed was, krijgt steeds meer private aspecten (denk bijvoorbeeld aan het gebruik van de weg). Op deze manier kunnen de aanbieders profiteren van een grotere toestroom van private middelen. Dit kan de kwaliteit van het aanbod ten goede komen. Lagere specifieke overheidssubsidies en een grotere inzet van private middelen maken publieke dienstverlening minder afhankelijk van de politiek. Aanbieders worden in staat gesteld zich meer te richten op de pluriforme wensen van burgers in plaats van het binnenhalen van collectieve middelen en het voldoen aan bureaucratische richtlijnen van de centrale overheid. Meer private middelen maken ook een lagere collectieve lastendruk mogelijk: veel van wat vroeger collectief gefinancierd werd, kan nu door de bevolking zelf worden opgebracht. Daarbij is wel essentieel en voorwaardelijk voor de in te zetten beleidskoers dat degenen die niet geprofiteerd hebben van de welvaartsgroei worden ontzien en basisvoorzieningen toegankelijk blijven, in financiële maar ook in kwalitatieve zin. Het CDA kiest niet voor een Angelsaksisch en neo-liberaal model waarin rijke burgers goede voorzieningen kunnen kopen, terwijl minder draagkrachtigen zijn aangewezen op haveloze publieke diensten. De overheid moet daarom de financiële toegankelijkheid van deze diensten garanderen en op de (basis)kwaliteit toezien. Voor zover gekozen wordt voor vraagsturing betekent dit dat het bestedingsvermogen van minder draagkrachtige burgers van overheidswege op peil wordt gebracht (bijvoorbeeld via heffingskortingen). Er mag met andere woorden geen tweedeling gaan ontstaan tussen rijke (private) en arme (publieke) instellingen die diensten verlenen in de sfeer van sociale grondrechten. Ondersteuning door de overheid dient zich te con-

centreren op die groepen wier middelen ontoereikend zijn voor goede basisvoorzieningen. Hier is institutionele vernieuwing geboden, waarbij de toegankelijkheid van goede basisvoorzieningen blijft gewaarborgd.

6.2 TREND 2: GROTERE DIVERSITEIT VAN WENSEN

Verschillen in opleiding, inkomen, relatievormen en cultuur zorgen ervoor dat de bevolking heterogener wordt. De wensen van burgers lopen daardoor steeds meer uiteen.

Gevolg 4: Meer vraagsturing

Niet alleen de toegenomen draagkracht van veel burgers maar ook de grotere verscheidenheid van wensen van burgers maken vraagsturing een geschiktere organisatievorm dan aanbodsturing bij de allocatie van middelen binnen de collectieve sector. Door vraagsturing geven burgers zelf mede vorm en sturing aan de zorg, het onderwijs, de huisvesting en de kinderopvang die ze wensen te ontvangen. Dit bevordert de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Vraagsturing stimuleert aanbieders om tegemoet te komen aan de diverse, specifieke wensen van de burger en dient de pluriformiteit van het aanbod. Het aanbod sluit daardoor beter aan bij de grotere diversiteit in levensovertuigingen van burgers. Er kan beter maatwerk geleverd worden.

Per geval zal moeten worden gezien of vraagsturing mogelijk is. Nadere studies zijn gewenst. Bij voorbeeld naar de vraag of vraagsturing in het onderwijs kan worden vertaald in vouchers in het hoger onderwijs en leerrechten ('startkapitaal') waarbij burgers zelf bepalen waar en wanneer ze hoger onderwijs volgen. Zo zou de scherpe volgtijdelijkheid van leren, werken en vrije tijd worden doorbroken en 'levenslang leren' daadwerkelijk in de praktijk kunnen worden gebracht.²⁵ In de zorg kan vraagsturing vorm krijgen door persoonsgebonden budgetten. Zo kunnen burgers zelf bepalen hoe ze hun zorg ontvangen en door wie die wordt geleverd. Zie in dat verband het recente rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA *Nieuwe regie in de zorg*.²⁶

Gevolg 5: Vorming van nieuwe collectiviteiten

Vraagsturing biedt burgers de mogelijkheid zich te organiseren om hun vraag te bundelen en gezamenlijk de door hun gewenste goederen en diensten in te kopen. In het openen van meer mogelijkheden voor particuliere initiatieven (gericht op de vorming van nieuwe collectiviteiten) en voor kleinschalige aanbieders die inspelen op de pluriforme wensen en levens-

overtuigingen van groepen burgers ligt de uiteindelijke meerwaarde van vraagsturing ten opzichte van aanbodsturing. ICT biedt nieuwe mogelijkheden om groepen burgers te organiseren. Zo wordt recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Mede door ICT zijn er nieuwe manieren om het aanbod in het publieke domein beter in te richten op de specifieke wensen van mensen en informatie te verschaffen over de kwaliteit van specifieke aanbieders. De politiek kan zo meer verantwoordelijkheid teruggeven aan de samenleving. Groepen burgers kunnen zichzelf besturen en hoe ven voor dat bestuur een minder groot beroep te doen op centrale overheidssturing. De burger kiest meer en meer zelf zijn verbanden en netwerken, met als uitkomst dat zij meer zelf de verantwoordelijkheid gaan dragen voor de kwaliteit die geboden wordt.

Gevolg 6: Meer concurrentie, transparantie en marktwerking

Vraagsturing impliceert meer openheid rond het aanbod en daarmee een zekere competitie. Aanbieders zijn niet zeker van de afname van hun diensten maar zullen hun best moeten doen om klanten te behouden. Dit komt de kwaliteit, innovatie en inventiviteit van de dienstverlening ten goede. Ook krijgen nieuwe, vaak kleinere (maatschappelijke) ondernemers een kans om in te spelen op de specifieke wensen en levensovertuigingen van mensen en om te experimenteren met nieuwe vormen van dienstverlening gericht op specifieke groepen. Het vereist wel dat deze doelgroepen en hun organisaties een goed inzicht hebben in de kwaliteit van de geboden producten.

Gevolg 7: Groter belang van waarden

Van de instituties die essentiële waarden belichamen, zoals scholen, zorginstellingen, sociale verhuurders maar ook kerken wordt in deze context door veel burgers dan ook niet minder, maar meer verwacht. Instituties kunnen niet meer automatisch rekenen op loyaliteit. Instituties die het zoeken in niet te weerspreken tradities staan ter discussie, maar voor instituties die hun meerwaarde bewijzen door authentiek waarden aan te reiken, ligt een wereld open. De morele verantwoordelijkheid van de verschillende instituties wordt belangrijker en wordt, mede door de mogelijkheden van ICT, steeds duidelijker gevoeld. Moderne burgers zoeken inspiratie en ook instituties die motiveren.

Gevolg 8: Privatisering

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van publieke dienstverlening moet worden teruggegeven aan de particuliere sector. Binnen door de over-

heid vastgelegde randvoorwaarden moeten maatschappelijke ondernemers de ruimte krijgen hun missie op creatieve en ondernemende wijze te verwezenlijken. Kleinschalige initiatieven en creatieve (maatschappelijke) ondernemers krijgen een kans in te spelen op de specifieke levensovertuigingen van burgers. Voortdurende interventies uit de Haagse politiek en van de centrale overheid komen de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke verbanden niet ten goede.

Gevolg 9: Institutionele vernieuwing binnen de particuliere sector

Privatisering en marktwerking impliceren niet noodzakelijkerwijs commercialisering. Door het reputatiemechanisme en het toenemende belang van particuliere initiatieven (waaronder die van niet-gouvernementele organisaties) voelen instituties zich genoodzaakt zich meer rekenschap te geven van de waarden die ze vertegenwoordigen. De dichotomie tussen commerciële ondernemingen en de overheidsbureaucratie is een te beperkte benadering van de vraagstukken rond publieke en private verantwoordelijkheden. Niet op winstuitkering aan aandeelhouders georiënteerde maatschappelijke ondernemingen kunnen juist in het publieke domein een functie vervullen. Ondernemerschap en creativiteit kunnen hier gestalte krijgen.

Maatschappelijke ondernemingen vereisen een transparante besturingsstructuur met duidelijke verantwoordelijkheden.²⁷ Door vragers te vertegenwoordigen in het bestuur van dergelijke ondernemingen, kan de band tussen vragers en aanbieders worden versterkt. Het bestuur dient er op toe te zien dat eventuele ‘winsten’ worden ingezet in overeenstemming met de missie van de maatschappelijke onderneming.

Essentieel daarbij is dat aanbieders op voet van gelijkheid opereren. Goede randvoorwaarden (transparante markten en besturingsstructuren en het vastleggen van publieke belangen in stabiele randvoorwaarden) maken het mogelijk de bureaucratische invloed van de centrale overheid op particuliere initiatieven terug te dringen.

Gevolg 10: De kerntaken van een moderne, sterke overheid

In een moderne economie evolueert de rol van de aanbod plannende overheid naar die van (selectieve) toezichthouder. Een moderne overheid heeft een drietal kerntaken.

In de eerste plaats dient de overheid de toegankelijkheid van de voorzieningen te garanderen door het waarborgen van solidariteit tussen jong en oud, lage en hoge inkomens, alsmede zieken en gezonden. Vraagsturing vraagt om institutionele vernieuwing bij het veiligstellen van deze solidariteit. Nagegaan moet daarbij worden in hoeverre het mogelijk is om subsidies

expliciet te verstrekken aan kwetsbare groepen. Nu maken deze middelen vaak deel uit van rechtstreekse subsidies aan de instellingen. Het is de moeite waard na te gaan of de middelen niet beter kunnen worden gericht op kwetsbare groepen die voor ondersteuning in aanmerking komen. Een voordeel daarbij is zonder meer dat geld dan niet meer wordt rondgepompt tussen welgestelde burgers die op de keper beschouwd zeer wel in staat zijn financiële verantwoordelijkheid te dragen. Verder wordt de doelmatige voorzieningen van publieke diensten niet verstoord door herverdelingsoverwegingen, zodat aanbieders meer ruimte kunnen krijgen van de overheidsbureaucratie.

In de tweede plaats dient de overheid rechten vast te leggen in stabiele wetgeving en zich verder zo veel mogelijk van directe, dagelijkse bemoeienis met de uitvoering te onthouden. Particuliere ondernemingen moeten binnen deze stabiele randvoorwaarden hun eigen verantwoordelijkheid nemen en recht kunnen doen aan de pluriforme wensen van burgers. Ook binnen de publieke sector zelf kunnen verantwoordelijkheden worden gedecentraliseerd naarmate de centrale overheid er beter in slaagt de lokale overheden te confronteren met de maatschappelijke kosten en baten van lokale beslissingen. Zo vereist een grote verantwoordelijkheid van lokale overheden bij de armoedebestrijding dat deze overheden ook geconfronteerd worden met de financiële gevolgen van hun armoedebeleid. Een grotere beleidsvrijheid dient samen te gaan met een grotere verantwoordelijkheid voor de resultaten van dat beleid.

In de derde plaats dient de overheid voor een maatschappelijke infrastructuur te zorgen die concentraties tegengaat. Terzake van de kwaliteit van de diensten moet de overheid randvoorwaarden stellen en de betrekkingen zo structureren dat meer pluriformiteit mogelijk is en dat burgers en betrokkenen zoveel mogelijk zelf kunnen waken over de kwaliteit en inhoud van de dienstverlening. Certificering en toelatingseisen kunnen hierbij behulpzaam zijn. In sommige gevallen zal de overheid ook zelf informatie kunnen verstrekken.

TREND 3: GROTERE DIVERSITEIT IN LEVENSLOOP EN TAAKVERDELING BINNEN HET GEZIN

Gevolg 11: meer keuzevrijheid en solidariteit afhankelijk van huishoudinkomen

Door toename van het aantal tweeverdieners en gezinsverdunding wordt het huishoudinkomen (gecorrigeerd voor het aantal kinderen) een betere maatstaf voor draagkracht dan individuele inkomens. Het fiscale stelsel zal dan ook mede op huishoudinkomen dienen te worden gebaseerd (evenals de

huursubsidie en de bijstand nu zijn), bijvoorbeeld door het invoeren van heffingskortingen die afhankelijk zijn van het gezamenlijk inkomen van een huishouden. Zo wordt aangesloten bij de werkelijke leefsituatie van mensen en worden de verschillen in inkomen tussen leefeenheden met een gelijk huishoudinkomen vermeden. Verder wordt de keuze hoe zorg en arbeid binnen het gezin te verdelen niet beïnvloed en wordt recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van partners.

Door de toename van het aantal tweeverdieners neemt het gemiddelde huishoudinkomen toe. Verder kunnen tweeverdieners elkaar binnen het gezin verzekeren tegen arbeidsmarktrisico's en hoeven zij daarom minder snel een beroep te doen op de overheid. Armoede concentreert zich in huishoudens die alleen van een uitkering moeten leven.²⁸ Door uit te gaan van een huishoudinkomen kan gerichter inkomensondersteuning worden geboden.

6.2 ARBEIDSMARKT

TREND 4: TOENEMEND BELANG VAN KENNIS EN RELATIONELE VAARDIGHEDEN OP EEN GESPANNEN ARBEIDSMARKT

De spanningen op de arbeidsmarkt zullen in de toekomst eerder toe - dan afnemen.²⁹ Enerzijds neemt de werkgelegenheid voor ongeschoolden af (vraagzijde). Anderzijds veroudert de beroepsbevolking (aanbodzijde). Het toenemende belang van kennis en relationele vaardigheden op de arbeidsmarkt resulteert daarbij in een tweeledige opdracht.

Gevolg 13: Voorzorg gevraagd

In de eerste plaats moet voorkomen worden dat kwetsbare groepen niet meer kunnen meekomen in een dynamische, hoogontwikkelde economie. Zonder actief beleid dreigt een scheefgroei te ontstaan tussen de hogeschoolde, vaak ook nog autochtone, bevolking en mensen aan de onderkant van de samenleving, die vaak de meest elementaire vaardigheden ontberen. De prioriteit moet liggen bij het op jongere leeftijd van werknemers voorkomen van problemen op latere leeftijd door het tijdig investeren in kennis en vaardigheden. Dat geldt overigens ook in bredere zin. Een samenleving die opvoeding ondergeschikt maakt aan arbeidsparticipatie en kort te termijnwelvaart komt op den duur zichzelf tegen. Affectie en het bijbrengen van structuur zijn wezenlijk in de opvoeding. Een samenleving krijgt dat niet op een 'koopje'. Integendeel, dat vraagt om investeringen in een sociale infra-

structuur die daarvoor ruimte biedt en gezinnen ondersteunt (in termen van tijd en geld). De uitkomsten zijn emotionele stabiliteit, maar ook zelfdiscipline, arbeidsethos, verdraagzaamheid, en morele afkeer van criminaliteit. Hierin investeren wil het CDA niet in de eerste plaats omdat het goed is in termen van maatschappelijk rendement, maar vooral omdat het bijdraagt aan het emotionele en sociale welzijn van (jonge) mensen en daarmee aan sociale cohesie in de samenleving (minder intermenselijke breukvlakken en slachtoffers in termen van ontsporingen, criminaliteit etc.). Bij het vormen van de preferenties en waarden van jongere generaties spelen morele overwegingen een belangrijke rol. Goed functionerende gezinnen zijn hierbij essentieel.³⁰ Door nu te investeren in de opvoeding van de jonge generaties en het voorkomen van drop-outs kan sociale uitsluiting door relationele problemen worden voorkomen. Hierbij speelt ook het funderend onderwijs een cruciale rol.

Voorkomen dient te worden dat hogere arbeidsparticipatie op een gespannen arbeidsmarkt nu ten koste gaat van de kwaliteit van de opvoeding (en daarmee van de arbeidsparticipatie in de toekomst). Institutionele vernieuwing bij het combineren van arbeid en zorg is daarom geboden. Het gaat om het vinden van de optimale in plaats van de maximale arbeidsparticipatie van ouders. In die zin clauseert het CDA het streven naar arbeidsdeelname om zo de grondslag voor premie- en belastinginkomsten te verbreden. Oneigenlijke drempels om aan de arbeidsmarkt deel te nemen, moeten daarentegen met kracht worden bestreden. Hierbij is het van belang dat armoedevallen worden afgevlakt. De prikkel om vanuit een uitkering te gaan werken wordt nu grotendeels weggenomen doordat een loonsverhoging tenietgedaan wordt door het verlies van subsidies. Het verborgen reservoir van werkenden is in Nederland, ook onder degenen die een uitkering of bijstand genieten, nog steeds erg groot. De werkgelegenheidsgroei van de afgelopen twee decennia is vooral ten goede gekomen aan herintredende partners.

Gevolg 14: Aanpassen vaardigheden

In de tweede plaats moet de particuliere sector worden gestimuleerd om te voorkomen dat er grote tekorten ontstaan aan hooggeschoolde arbeidskrachten. Er rust een belangrijke taak op de schouders van werkgevers om mensen in staat te stellen hun vaardigheden op peil te houden in een hoogontwikkelde, dynamische economie. Voor oudere werknemers is het een loden last als zij moeten signaleren dat er niet meer optimaal in hen wordt geïnvesteerd. Dat veroorzaakt veel stress, leidt tot onthechting en uiteindelijk niet zelden tot arbeidsongeschiktheid. Door te investeren in mensen worden de voorwaarden geschapen voor blijvende arbeidsvreugde en motivatie, een hoog niveau van de arbeidsparticipatie, gematigde loonkosten en een gering

beroep op de sociale zekerheid. Ook in die zin is het zaak om de solidariteit tussen oud en jong, arm en rijk, gezond en ziek te behouden. Het gevolg hiervan is dat de drie fasen in de traditionele levensloop van leren, werken, en pensioen nog meer dan thans in elkaar zullen gaan overlopen. De activiteiten van leren en werken zullen steeds meer naast elkaar in plaats van na elkaar plaatsvinden. De moderne levensloop is veel minder uniform dan de traditionele levensloop. Deze ontwikkeling kan worden gestimuleerd door leerrechten³¹ (startkapitaal) toe te kennen waarbij mensen zelf kunnen beslissen hoe en wanneer ze leren. Een andere mogelijkheid is dat mensen op een fiscaal gefaciliteerde rekening kunnen sparen voor niet alleen pensioen maar ook voor zorgverlof, training en een 'sabbatical leave'. Ook werkgevers kunnen een deel van de kosten van training voor hun rekening nemen. Tegen deze achtergrond moeten de huidige fiscale subsidies voor (vervroegde) pensionering kritisch worden gezien. Door vervroegde uittredingsregelingen aan te passen worden werknemers gestimuleerd om hun vaardigheden langer op peil te houden. Ouderen kunnen langer participeren in het maatschappelijke proces. Een hogere arbeidsparticipatie van oudere werknemers kan helpen jongere ouders te ontzien die in een gespannen arbeidsmarkt onder zware druk staan bij het combineren van arbeid en zorg. Arrangementen dienen te worden aangepast aan een moderne levensloop die veel heterogener is dan in het verleden. Sociale partners hebben hier een belangrijke eigen verantwoordelijkheid.

Gevolg 15: Generieke lastenverlichting ter discussie

In de huidige gespannen arbeidsmarkt is generieke lastenverlichting een minder effectief middel om de lonen te matigen en de werkgelegenheid te stimuleren. De elasticiteiten die aangeven hoe effectief generieke lastenverlichting is bij het matigen van de lonen zijn geschat op basis van historische reeksen en zijn niet langer valide in een situatie met een sterk gespannen arbeidsmarkt. In de komende jaren lijkt generieke lastenverlichting dan ook niet op zijn plaats. Op de langere termijn kan generieke lastenverlichting overigens wel weer in beeld komen, onder andere in het licht van internationale overwegingen.

6.3 INTERNATIONALISERING EN LASTENVERLICHTING

TREND 5: EUROPEANISERING (COLLECTIEVE UITGAVEN EN COLLECTIEVE LASTEN CONVERGEREN)

Gevolg 16: Privatisering

Door internationalisering ontstaan nieuwe markten. De tendens is om op deze markten een 'level playing field' te garanderen, met een institutionele druk op de overheid om steeds meer diensten te privatiseren, ook als gevolg van Europese richtlijnen. In dat verband is het nodig te waken over de mogelijkheden die er zijn om essentiële maatschappelijke diensten aan te bieden vanuit niet-commerciële overwegingen. De mens leeft immers niet bij brood alleen.

Gevolg 17: lager toptarief in de inkomstenbelasting

In de ons omringende landen staan omvangrijke pakketten van lastenverlichting op stapel. Bezien zal moeten worden of een verlaging van het toptarief beneden de 50% op termijn geboden is, niet alleen vanuit concurrentieverwegingen, maar ook om het verschil met de tarieven op kapitaalinkomen en de vennootschapsbelasting te verkleinen. In dat kader krijgt het verkennen van mogelijkheden om het profijtbeginsel meer toe te passen en fiscale subsidies vooral ten goede te laten komen aan minder welgestelde huishoudens extra betekenis. Mocht het komen tot een tariefsverlaging dan zorgt een dergelijk beleid er in elk geval voor dat hogere inkomens hun eigen tariefsverlaging betalen. Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA zal deze vragen beantwoorden in een lopende studie naar het belastingstelsel.

Gevolg 18: Gerichte lastenverlichting gewenst

Het lijkt verstandig om een aantal miljarden van de beschikbare budgettaire ruimte voor deze kabinetsperiode te bestemmen voor gerichte lastenverlichting: gericht ook in die zin dat zij de spanningen op arbeidsmarkt bestrijdt in plaats van opvoert. Belangrijke argumenten voor gerichte lastenverlichting zijn het verminderen van de armoedeval en een hervorming van de financiering van de zorg in samenhang met verdere fiscale hervormingen. De uiteindelijke omvang van de gewenste lastenverlichting zal mede dienen af te hangen van de economische ontwikkeling in het algemeen en de situatie op de arbeidsmarkt in het bijzonder, en last but not least, de gewenste verhouding tussen private en publieke verantwoordelijkheden.

Bijlage: ruwe ruimteberekening 2002-2006 (in prijzen 2001)

(Bedragen in euro's)

	2001	groei	2002	2003	2004	2005	2006	Bruto ruimte	Netto ruimte
inkomsten reëel bij 2,0% groei	158,8	2,00%	161,9	165,0	168,2	171,5	174,8	13,0	4,3
inkomsten reëel bij 2,5% groei	158,8	2,50%	162,6	166,6	170,6	174,8	179,0	16,4	7,7
inkomsten reëel bij 3,25% groei	158,8	3,25%	163,8	169,0	174,3	179,3	185,5	21,7	13,0
uitgaven reëel	160,3		162,3	164,4	166,6	168,8	171,0	groei uitgaven	
rijk	69,2	1,70%	70,4	71,6	72,8	74,0	75,3	8,7	
rentelasten	13,7	0,0%	13,4	13,1	12,9	12,6	12,4		
sociale zekerheid	49,7	0,90%	50,2	50,6	51,1	51,5	52,0		
zorg	27,7	2,50%	28,4	29,1	29,8	30,6	31,3		

Toelichting: Cijfers 2001 zijn op basis van de miljoenennota 2000; Vanaf 2002 zijn de inkomsten en uitgaven uitgedrukt in prijzen van 2001 en groeien ze met het vermelde groei percentage. De inkomsten groeien even hard als het BBP. De groeipercents van de uitgaven zijn overgenomen uit de CPB publicatie: Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenning 1995-2020, pagina 84, opgenomen in SER rapport Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing, 1999, pagina 80. Uitgegaan is van de groeipercents bij het middelste: European Coördinatie. Het groeicijfer van de overheid is een gewogen gemiddelde van de groei van de klassieke overheidstaken (1,3%) en de overige uitgaven (3,1%). Het groeipercents voor de zorg (2,5%) is een ondergrens. de groei van de sociale zekerheid zal bij een hoger groei van de economie wellicht lager zijn. De rentelasten worden verondersteld constant te zijn (de schuld blijft in guldens gelijk), maar vanwege de inflatie (2%) nemen ze relatief af. Verondersteld is dat de beschikbare ruimte volledig wordt uitgegeven.

NOTEN

- 1 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, De komende kabinetsperiode. Enkele financieel-economische kanttekeningen, 1993, (Commissie Zijlstra), Den Haag.
- 2 Als men ervoor kiest om het AOW-Spaarfonds te verzelfstandigen (zie paragraaf 5.2) zal het overschot van het AOW-Spaarfonds niet meetellen bij de berekening van het EMU-tekort. De vangrail heeft dan betrekking op het tekort van de begroting (dat wil zeggen exclusief het overschot van het AOW-Spaarfonds).
- 3 Deze groei is later nog verhoogd door inverdieneffecten.
- 4 Zie Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 2000, p. 65-68.
- 5 Als een gedeelte van die ruimte wordt benut voor las tenverlichting is het zeer wel denkbaar dat de groei in het solide scenario boven de als werkhypothese genomen $2^{1/2}$ procent uitkomt vanwege inverdieneffecten (dit is de reden dat het huidige regeerakkoord uit gaat van een groei van $2^{1/4}$ procent in plaats van de 2 procent in het beleidsarme behoedzame scenario van het CPB). Het is echter niet verstandig je rijk te rekenen met deze inverdieneffecten. We laten deze inverdieneffecten dan ook buiten beschouwing.
- 6 Centraal Planbureau, Economische Verkenning voor de Volgende Kabinetsperiode, SDU Uitgevers, Den Haag, november 1997.
- 7 Bij een groei hoger dan 2,5% is het aannemelijk dat met name de uitgaven voor de sociale zekerheid lager zullen uitpakken maar dat de loon-gevoelige uitgaven hoger zullen uitkomen. In paragraaf 3.3 is gepleit voor het opnemen van een uitgavenreserve in de begroting. Hier veronderstellen we dat de uitgavenmeevallers bij de sociale zekerheid de uitgaventegenvallers bij de loon-gevoelige uitgaven compenseren.
- 8 Exclusief de opbrengsten van de veiling van de UMTS-frequenties van 0,7 % van het BBP.

- 9 De OESO schat de conjuncturele component op 0,6 % in 1999, 1,3 % in 2000 en 1,8 % in 2001. OECD Economic Outlook, Preliminary edition, mei 2000, p. 81 en 82.
- 10 De OESO raamt het structurele EMU-saldo in 2000 op -0,7 %. Exclusief het overschot in het AOW-Spaarfonds impliceert dit een structureel tekort van 1,3 % BBP.
- 11 Zie hiervoor ook S.K. Kuipers, 'Het begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode: naar begrotingsevenwicht.' Openbare Uitgaven, 1997, nrs. 5/6, p. 207-215.
- 12 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Generatiebewust beleid,' SDU Uitgevers, 1999.
- 13 A.L. Bovenberg en H.T.M. ter Rele, 'Generational accounts for the Netherlands: an update,' CPB report 1999-3, p. 19-25.
- 14 De naam van de econoom Baumol is verbonden met de situatie waarin de productiviteit in een sector slechts beperkt toeneemt, terwijl de lonen meegroeien met de algemene loonontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt door de hogere productiviteitstijgingen in de rest van de economie. Dit doet zich veelal voor bij diens tensesctoren waar de inzet van arbeid hoog is. Een verpleegster bijvoorbeeld kan in een uur niet steeds meer mensen verplegen. De lonen in de zorg volgen echter wel de algemene loonontwikkeling. Het gevolg is dat zorg relatief steeds duurder wordt.
- 15 Dit impliceert dat eventuele Baumol-effecten ten koste gaan van het volume.
- 16 Zie ook R.M.A. Jansweijer, 'Generatiebewuste schuldpolitiek,' Economische Statistische Berichten, 2000, p. 88-91.
- 17 Deze norm voor de intergenerationele solidariteit (dat wil zeggen het constant houden van het netto profijt van de overheid) vereist niet noodzakelijkerwijs dat de collectieve arrangementen ongewijzigd dienen te blijven. Zie paragraaf 6. In de relevante berekeningen van het CPB en de WRR is dat wel het geval. Zo loopt in die berekeningen door de vergrijzing het aandeel van de collectieve uitgaven in het BBP weer op tot boven de 50 %.

- 18 Eerdere berekeningen, onder andere in het Tiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte (Tweede Kamer, 1996-1997, 25 400, nr. 1. p. 41-43), laten zien dat de uitnamen tussen 2020 en 2025 beperkt van omvang zullen zijn of dan nog geheel ontbreken. Om die reden wordt in dit rapport bij berekeningen geen rekening gehouden met uitnamen uit het fonds voor 2025.
- 19 De stortingen in het AOW-Spaarfonds komen wel ten laste van het uitgavenkader terwijl de bespaarde rente-uitgaven juist niet ten gunste komen van het uitgavenkader. Hierdoor wordt de ruimte voor andere uitgaven beperkt. Verder impliceert de voeding van het AOW-Spaarfonds uit de algemene middelen een gedeeltelijk fiscalisering van de AOW.
- 20 Dit veronderstelt een rentestand van 6 %.
- 21 Dat is echter niet noodzakelijk. Het AOW-Spaarfonds kan ook verzelfstandigd worden waarbij het fonds in overheidspapier belegt. Zie ook H. Versluis, 'Mythen rondom het AOW-Spaarfonds,' Economische Statistische Berichten, 2000, p. 267-269.
- 22 De storting in het AOW-Spaarfonds bedraagt in 2006 circa 0,9 % van het BBP.
- 23 Publieke dienstverlening wordt hier opgevat als dienstverlening in het publieke domein. Behalve taken die door de overheid zelf worden uitgevoerd, bijvoorbeeld het uitgeven van paspoorten, wordt gedoeld op taken die in het kader van het algemeen belang worden verricht door private organisaties, bijvoorbeeld in het onderwijs of de gezondheidszorg.
- 24 Zie CDA, Nieuwe wegen, vaste waarden. Aanzet tot een strategisch beraad binnen het CDA, 1995, Den Haag.
- 25 Eventueel kan daarbij ook het voor het (pre-)pensioen gespaarde vermogen betrokken worden. Zie F. de Vijlder, 'Herontwerp sociale politiek gevraagd!' Economische Statistische Berichten, 2000, p. 431.
- 26 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Het wachten moe. Nieuwe regie in de zorg. Een christen-democratische visie op de structuur en financiering van de zorg, september 2000, Den Haag.
- 27 Voor het belang van de drie hoofdnormen van good governance (trans-

parancy, accountability, and integrity), zie R.F.M. Lubbers en J. Koorevaar, 'Primary Globalisation, Secondary Globalisation, and the Sustainable Development Paradigm – Opposing Forces in the 21st Century', in: W.F.C.M. Derkse, J.M. van der Lans en S.J.M. Waanders, In Quest of Humanity in a Globalising World, Dutch Contributions to the Jubilee of Universities in Rome 2000, Damon publishers, Leende, the Netherlands.

- 28 Beer, P.T. 'De paradox van banengroei en armoede', Economische Statistische Berichten, 4235, 17 december 1999, p. 950.
- 29 Sociaal Economische Raad (2000), Sociaal-economisch beleid 2000-2004, Den Haag.
- 30 Zie J.J. Heckman, 'Policies to foster human capital,' Research in Economics, 2000, Jaargang 54, p. 3-56. Heckman benadrukt het hoge maatschappelijke rendement van interventies op jonge leeftijd. Ook wijst hij op de cruciale rol van het gezin in het bijbrengen van vaardigheden die essentieel zijn voor het voorkomen van relationele en arbeidsmarktproblemen op latere leeftijd.
- 31 Zie ook CDA, Nieuwe wegen, vaste waarden. Aanzet tot een strategisch beraad binnen het CDA, 1995, p. 8.



