

CPB Memorandum



Hoofdafdeling(en) : II
Afdeling(en) : OVF
Samensteller(s) : F. Bos
Datum : 4 september 2003

De nieuwe CPB-tabellen over de collectieve sector

Met ingang van de MEV2004 zijn de tabellen over de collectieve sector (de tabellen Kerngegevens Collectieve sector, Collectieve uitgaven naar beleidsmatige clusters en Belasting- en premieontvangsten) gewijzigd. In de nieuwe tabellen wordt het EMU-saldo rechtstreeks onderbouwd vanuit de inkomsten en uitgaven die op dit begrip aansluiten. De tabel Collectieve uitgaven naar functie (voorheen de tabel Collectieve uitgaven naar beleidsmatig cluster) is ook in diverse andere opzichten vernieuwd. Belangrijkste wijzigingen zijn de introductie van een nieuwe functie (veiligheid) en een verbetering van het onderscheid tussen prijs- en volumemutaties.

1 Inleiding

In de MEV2004 zijn de tabellen over de collectieve sector herzien. In dit memorandum worden deze nieuwe tabellen besproken.

Tot 1992 was het financieringssaldo het centrale budgettaire kengetal in Nederland. De tabellen over inkomsten en uitgaven van de collectieve sector sloten qua definitie aan op het financieringssaldo. Sinds het verdrag van Maastricht staat het vorderingensaldo op EMU-basis centraal in de beleidsdiscussie. In de tabellen over de collectieve sector werd deze wijziging opgelost door de aansluiting van het financieringssaldo met het EMU-saldo ook te tonen. In de nieuwe tabellen wordt het EMU-saldo rechtstreeks onderbouwd vanuit de inkomsten en uitgaven die op dit begrip aansluiten. Deze belangrijke wijziging is ook –mede door de revisie Nationale rekeningen en de dit jaar beschikbaar gekomen gereviseerde tijdreeksen Nationale rekeningen– een geschikte gelegenheid om de algemene opzet van diverse andere tabellen te heroverwegen.

De tabel Kerngegevens collectieve sector staat centraal in paragraaf 2. Paragraaf 3 geeft een toelichting op de tabel Collectieve uitgaven naar functies. De tabel over belasting- en premieontvangsten wordt besproken in paragraaf 4. Een aparte paragraaf wordt gewijd aan vergelijkbaarheid in de tijd (paragraaf 5). Dit is voor het gebruik van de diverse tabellen erg belangrijk. Maar hoe moet dit worden opgelost, moeten er bijvoorbeeld bij financieringsverschuivingen of bijzondere incidenten continuïteitscorrecties worden geïntroduceerd?

2 Tabel Kerngegevens Collectieve Sector

Uitgaven en inkomsten van de collectieve sector

Tabel 2a geeft per post een toelichting op de uitgaven en inkomsten in de nieuwe tabel Kerngegevens Collectieve sector (zie tabel 5.1 en bijlage A8 in MEV2004). Expliciet wordt aangegeven wat de relatie is met de Nationale rekeningen (NR). Het algemene doel van de tabel is een overzicht te geven van de ontwikkeling en samenstelling van de inkomsten en uitgaven van de collectieve sector in een macro-economische context.

De nieuwe opstelling is gebaseerd op een afweging van het doel van de tabel en verschillende, deels conflicterende, eisen:

1. Aansluiting op het beleidsmatig centrale begrotingssaldo, d.w.z. het EMU-saldo;
2. Aansluiting op het macro-economisch overzicht van het CPB (de staat van middelen en bestedingen). Op deze wijze wordt de relatie tussen de overheidsfinanciën en de macro-economische ontwikkeling duidelijk gemaakt. Beschrijvingen en analyses van de overheidsfinanciën in de MEV en CEP kunnen daardoor ook als een onderbouwing van de geraamde macro-economische ontwikkeling dienen.
3. Aansluiting op Nationale rekeningen-begrippen en –tabellen¹. Door een eenvoudige aansluiting op de Nationale rekeningen wordt voorkomen dat er drie talen moeten worden gesproken:
 - begrotingstaal zoals uitgavenkaders en EMU-saldo;
 - Nationale rekeningen-taal, want Nationale rekeningen is de bron van de data over realisatiejaren en dient ook als achterliggend begrippenkader van het macro-economisch overzicht en het EMU-saldo;
 - specifieke CPB-begrippen; introductie van specifieke CPB-begrippen betekent dat voor een goed begrip van de cijfers ook de dwarsverbanden tussen de drie talen moeten worden gelegd.
4. Bruikbaar voor analyse in het algemeen (bijv. beperkt aantal categorieën op samenhangende wijze gepresenteerd, geen omvangrijke dubbeltellingen, vergelijkbaarheid in de tijd) en voor analyse van Nederlandse overheidsfinanciën in het bijzonder (met name aansluiting op begrippen in rijksbegroting).

De belangrijkste kenmerken van de uitgaven en inkomsten in nieuwe tabel zijn:

- Rechtstreekse aansluiting op EMU-saldo. Dit betekent dat de belastingen, premies en rente op transactiebasis conform de Nationale rekeningen worden geregistreerd. Ook betekent het dat financiële transacties zoals kredietverlening en aan- en verkoop van staatsbezit nu geheel buiten beeld blijven.

¹ Zie tabellen D 3.2 op pagina 199 en R 3 op pagina 150 in Nationale rekeningen 2002.

Tabel 2a Toelichting op de Uitgaven en inkomsten in de tabel Kerngegevens collectieve sector

	Toelichting
Directe bestedingen	
w.v. beloning werknemers	
materiële aankopen	intermediair verbruik (aankoop goederen en diensten m.u.v. investeringen)
	betaalde belastingen op productie (bijvoorbeeld motorrijtuigenbelasting betaald door de politie)
investerings	minus ontvangen loonsubsidies (bijvoorbeeld bijdrage voor I/D-banen) (zie tabel G20 op p. 56 in NR02 voor een specificatie)
uitkeringen in natura	sociale uitkeringen in natura via marktproducenten o.a. AWBZ, Ziekenfondswet en individuele huursubsidies (zie tabel D 0.9 op p. 192 in NR02 voor een specificatie)
Overdrachten in geld	
w.v. subsidies (incl. EU)	subsidies betaald door de sector overheid plus die van de EU o.a. inclusief afdrachtkorting (zie tabel D 0.3 op p. 189 in NR02)
overige overdrachten in geld	
w.v. huishoudens	uitkeringen wettelijke sociale verzekering in geld (excl. buitenland) o.a. AOW, WAO en WW
	uitkeringen sociale voorziening in geld (excl. buitenland), o.a. bijstand, WAJONG, AKW, studiebeurzen (zie tabel D 0.8 op p. 192 in NR02)
bedrijven	overige inkomens- en kapitaaloverdrachten aan huishoudens saldo uitkeringen door werkgevers en toegerekende sociale premies schadeverzekeringpremie
buitenland	overige inkomens- en kapitaaloverdrachten aan bedrijven overige inkomens- en kapitaaloverdrachten aan het buitenland. (zie tabel D 0.10 en D 0.11 in NR02)
	afdracht van EU-belastingen, zoals invoerrechten en BTW-afdracht
Rente	sociale uitkeringen in geld aan het buitenland
Bruto collectieve uitgaven	rente op transactiebasis
Niet belasting/premiemiddelen	
w.v. materiele verkopen	marktproductie, bijvoorbeeld reinigingsrechten, schoolgelden, verhuur schoolgebouwen en verkopen van sociale werkplaatsen
gasbaten	transactiebasis, exclusief opbrengsten via de vennootschapsbelasting
overige inkomsten	inkomen uit vermogen exclusief gas, bijvoorbeeld dividend en rente investerings in eigen beheer overige inkomensoverdrachten, o.a. boetes kapitaaloverdrachten (excl. vermogensheffingen) saldo aan- en verkopen grond & UMTS EU-subsidies (ontvangen om weer uit te delen)
Netto collectieve uitgaven	
Collectieve lasten	
w.v. belastingen	belastingen ontvangen door de sector overheid of door EU (voor aftrek van afdrachtkorting, inclusief vermogensheffingen, zie tabel D 0.1 op p. 188 in NR02 voor een specificatie)
premies wettelijke soc. verzekering	(zie tabel D 0.5 op p. 189 in NR02 voor een specificatie)
Vorderingensaldo (EMU)	

- Aansluiting op het macro-economisch overzicht is vooral aanwezig door een directe bestedingen-begrip en door de verkopen apart zichtbaar te maken. De directe bestedingen minus de verkopen kunnen worden beschouwd als een proxy van de overheidsconsumptie^{2 3}. Aansluiting is voorts bereikt door de belastingen en subsidies –in afwijking van de Nationale rekeningen– inclusief de EU-belastingen en EU-subsidies op te nemen. Ook worden de overdrachten aan het buitenland en andere tegensectoren (bedrijven en huishoudens) apart onderscheiden⁴. Dit benadrukt het verschil in macro-economische doorwerking van deze overdrachten.
- Op het begrip bedrijfstak overheid in het macro-economische overzicht wordt niet aangesloten. Bij de beloning werknemers, de afschrijvingen en de investeringen wordt een onderscheid gemaakt tussen de bedrijfstak overheid (overheid) en de rest van de economie (bedrijven). Op de bedrijfstak overheid wordt niet aangesloten, omdat voor de overheidsfinanciën de gehele collectieve sector van belang is, dus ook de eenheden die buiten de bedrijfstak overheid vallen. Voorbeelden hiervan zijn NS-railinfrabeheer, sociale werkplaatsen, asielzoekerscentra en gemeentelijke reinigingsdiensten. In termen van toegevoegde waarde is de omvang van de collectieve sector 13% BBP en die van de bedrijfstak 11% BBP.
- Aansluiting op de Nationale rekeningen-opstelling over inkomsten en uitgaven van de sector overheid (zie tabel D 3.2 op p. 199 in Nationale rekeningen 2002). Dit betekent bijvoorbeeld dat geen correcties worden gemaakt voor financieringsverschuivingen en incidentele uitgaven en inkomsten. Voorbeelden hiervan zijn de afkoop van woningcorporaties in 1995 (4,9% BBP) en de opbrengsten van de UMTS-licenties in 2000 (0,7% BBP) (zie tabel 5).

De nieuwe tabel sluit grotendeels aan op de Nationale rekeningen-tabellen. Er zijn echter drie belangrijke verschillen.

- Ten eerste worden ook EU-subsidies (0,2 % BBP) en EU-belastingen (bijna 1% BBP) tot de subsidies respectievelijk belastingen van de collectieve sector gerekend. In de Nationale rekeningen wordt de EU als een aparte, supra-nationale, overheidslaag gezien waaraan burgers en bedrijven direct belastingen kunnen betalen of subsidies kunnen ontvangen. Door de EU-subsidies en belastingen samen te voegen met de subsidies en belastingen van de sector

² De overheidsconsumptie is niet als uitgave geboekt, omdat dit zou betekenen dat de afschrijvingen (ruim 2% BBP), die immers deel uitmaken van de overheidsconsumptie, ten onrechte als uitgave worden geboekt. Ook zou het betekenen dat – om op het goede EMU-saldo uit te komen – de afschrijvingen ook als inkomsten moeten worden geboekt. Deze dubbelstellingen verminderen de bruikbaarheid voor analyse.

³ Het verschil tussen de directe bestedingen minus verkopen en de overheidsconsumptie bestaat uit het verschil tussen de investeringen en de afschrijvingen. In een groeiende economie zijn de investeringen gemiddeld wat hoger dan de afschrijvingen. Ook zullen de volume-mutaties van de investeringen wat meer fluctueren.

⁴ Voor het collectieve sector-blok in de macro-modellen JADE en SAFE is het wel nodig nog een nader onderscheid te maken tussen inkomensoverdrachten en kapitaaloverdrachten. Ook bij de overige inkomsten (naar tegensector) en de belastingen moet een dergelijk onderscheid worden gemaakt. Dit is vooral van belang om nationale rekeningen-begrippen als “beschikbaar inkomen van huishoudens” en “saldo lopende rekening met het buitenland” af te kunnen leiden. Het onderscheid tussen inkomens- en kapitaaloverdrachten kan ook worden gebruikt om een verschil in gedrag te modelleren.

overheid conform de Nationale rekeningen, ontstaat een compleet beeld van de collectieve sector als betaler van subsidies en als heffer van belastingen. Dit leidt tot een betere aansluiting op het macro-economische overzicht en tot een meer relevant collectieve lastendruk begrip.

- Ten tweede wordt niet aangesloten op het uitgavenbegrip van de Nationale rekeningen. De toegerekende sociale premies worden gesaldeerd met de uitkeringen rechtstreeks door werkgevers. Dit verwijdt een dubbeltelling van 1% BBP⁵. Ook worden de netto opbrengsten uit de verkopen van grond (0,2 % BBP) en UMTS-licenties (0,7% BBP in 2000) als een ontvangst in plaats van als een uitgave geboekt.
- Ten derde wordt niet volledig aangesloten op de indeling naar transactiecategorieën. Bij de overdrachten in geld wordt een indeling gehanteerd naar tegensectoren. Zo bestaan de overige overdrachten aan huishoudens uit o.a. uitkeringen sociale verzekeringen in geld aan ingezeten huishoudens, uitkeringen sociale voorziening in geld aan ingezeten huishoudens en overige inkomens- en kapitaaloverdrachten voorzover verstrekt aan ingezeten huishoudens. Voordeel van een indeling naar tegensectoren is dat de macro-economische doorwerking wordt benadrukt. Ook worden de gasbaten vanwege hun speciale rol voor de Nederlandse overheidsfinanciën apart onderscheiden.

Met uitzondering van deze drie verschillen komen de inkomsten en uitgaven van de collectieve sector overeen met die van de sector overheid uit de Nationale rekeningen⁶. De collectieve sector bevat dus alle eenheden die voornamelijk gecontroleerd en gefinancierd worden door de overheid. Deze eenheden betreffen uitsluitend niet-marktproducenten. De collectieve sector wordt onderverdeeld in vier subsectoren:

- Rijk, zoals ministeries, agentschappen en begrotingsfondsen (bijvoorbeeld Gemeentefonds en Infrastructuurfonds).
- Overige centrale overheid, zoals universiteiten, product- en bedrijfsschappen en diverse landelijke stichtingen en organisaties. Voorbeelden van deze laatste zijn onderzoeksinstituten (NWO), ideële organisaties (o.a. NOVIB en Veilig Verkeer Nederland), verzelfstandigde overheidsdiensten (o.a. Informatie Beheer Groep) en overige instellingen (o.a. Open Universiteit en NS-railinfrabeheer).
- Lokale overheid. Dit omvat lokale bestuurslagen (gemeente, provincies, waterschappen), verzelfstandigde lokale overheidsdiensten (bijvoorbeeld politiekorpsen en asielzoekercentra) en privaatrechtelijke lokale instellingen op het gebied van arbeid, maatschappelijk werk, cultuur en

⁵ Rechtstreekse betalingen door werkgevers worden reeds in de vorm van toegerekende premies bij de beloning werknemers als uitgave geboekt. Bij betaalde overdrachten hoeft daarom slechts een eventueel verschil tussen de rechtstreekse betaling en de toegerekende premie te worden geboekt. In Nederland gaat het om de militaire pensioenen die vanwege de dalende omvang van het defensie-apparaat als een overschatting van toegerekende premies voor het huidige bestand moeten worden gezien.

⁶ Zie toelichting op pagina's 241 en 242 in Nationale rekeningen 2002.

onderwijs. Voorbeelden van dergelijke privaatrechtelijke instellingen zijn musea, bibliotheken, scholen voor bijzonder onderwijs en studiebegeleidingsdiensten.

- Wettelijke sociale verzekeringsinstellingen. Dit bestaat uit de diverse wettelijke sociale verzekeringsfondsen (o.a. AOW-fonds en WW-fonds) en de toezicht- en uitvoeringsorganen van de wettelijke sociale verzekering (CTSV, LISV, Sociale verzekeringsbank, Ziekenfondsraad, bedrijfsverenigingen en GAK).

Het EMU-saldo is het saldo van de inkomsten en uitgaven van al deze instellingen en organisaties.

De belangrijkste verschillen met de oude tabel Kerngegevens Collectieve sector zijn:

- De uitgaven en inkomsten worden allemaal op transactiebasis conform de Nationale rekeningen geregistreerd. In de oude tabel werden de belastingen, de rente en de overdrachten op kasbasis geregistreerd. Bij de premies wettelijke sociale verzekering werd uitgegaan van een echte transactiebasis, d.w.z. de premies werden in principe geregistreerd in de periode waarop ze verschuldigd zijn. In de Nederlandse Nationale rekeningen na revisie worden de premies volksverzekeringen op transactiebasis bepaald als de met 1 maand vertraagde kasopbrengsten genomen; dit sluit aan op de Europese regelgeving en de gezamenlijk geheven loon- en inkomstenbelasting. Het totale verschil tussen kas- en transactiebasis fluctueert sterk per jaar, maar het kan om substantiële bedragen gaan.
- Financiële transacties, zoals kredietverlening en aan- en verkoop staatsbezit worden niet meer als uitgave geregistreerd, aangezien deze niet relevant zijn voor het EMU-saldo. Ook de omvang van de financiële transacties fluctueert sterk per jaar, terwijl het om substantiële bedragen gaan.
- Er worden geen continuïteitscorrecties meer gemaakt voor financieringsverschuivingen en grote incidentele inkomsten en uitgaven.
- Voor de jaren 1994 en eerder zijn de cijfers gebaseerd op de –dit jaar beschikbaar gekomen– gereviseerde tijdreeksen van de Nationale rekeningen. Dit heeft geleid tot substantiële aanpassingen. Zo is het vorderingensaldo als percentage van het BBP in 1994 met 0,7%-punt aangepast (3,5% tekort in plaats van 4,2%). Dit komt vooral door een aanpassing van het registratiemoment van belastingen en premies wettelijke sociale verzekering. Ook zijn er diverse aanpassingen die het vorderingensaldo niet hebben beïnvloed maar wel de omvang en de samenstelling van de collectieve inkomsten en uitgaven⁷.

⁷ De sociale uitkeringen en premies zijn in 1994 bijvoorbeeld verminderd met 0,8% BBP door de eigen bijdragen van huishoudens niet meer mee te nemen als premiebetaling en sociale uitkering. De beloning van werknemers is toegenomen met 1,4% BBP. Dit komt vooral door een verruiming van het begrip collectieve sector, een ramingbijstelling bij de bedrijfspgroep onderwijs en een andere registratie van de betalingen aan personen vallend onder de Wet Sociale Werkvoorziening. Dit wordt gecompenseerd door een vermindering van de inkomensoverdrachten aan huishoudens en instellingen zonder winstoogmerk. Tot slot kan worden genoemd dat een aantal heffingen, leges en rechten niet meer tot de belastingen worden gerekend, maar na de revisie van de Nationale rekeningen als verkopen van de overheid worden gezien. Deze overboeking van 0,6% BBP betreft bijvoorbeeld reinigingsrechten, bouwleges, kadastraal recht,

Overige gegevens

Bij de overige gegevens is het structurele vorderingsaldo van de collectieve sector opgenomen. Bij de beoordeling van de ontwikkeling van het EMU-saldo moet rekening worden gehouden met conjuncturele invloeden en de invloed van incidentele inkomsten en uitgaven. Voor dit doel zijn ramingen van het structurele EMU-saldo ontwikkeld door de Europese Commissie en het CPB⁸. Bij de overige gegevens is het structurele EMU-saldo slechts opgenomen voor de meest recente jaren (alleen in hoofdstuk V, niet in bijlage A8). De methode van de Europese Commissie (EC-methode) wordt gebruikt bij de beoordeling van het stabiliteitsprogramma van de lidstaten. Vandaar dat in de tabel is gekozen voor het structurele EMU-saldo conform de EC-methode en niet voor die van het CPB.

Tabel 2b Toelichting op de overige gegevens in de tabel Kerngegevens collectieve sector

	Toelichting
Vorderingensaldo structureel (EC-methode)	
Bruto schuld collectieve sector (EMU)	
Werkgelegenheidsmutatie overheid (%)	sector overheid, dus bedrijfstak overheid (overheidsbestuur, defensie en onderwijs) plus activiteiten in andere bedrijfstakken (bijv. sociale werkplaatsen, asielzoekerscentra en gemeentelijke reinigingsdiensten)
Werkgelegenheidsmutatie zorg (%)	bedrijfstak zorg, zowel particulier als collectief gefinancierd
In Bijlage A8:	
Loonvoetmutatie	
Prijsmutatie beloning werknemers cf NR	de loonvoetmutatie gecorrigeerd voor (het voortschrijdende gemiddelde van) de incidentele loonstijging
Prijsmutatie netto mat. overheidsconsumptie (IMOC)	samengesteld gewogen prijsmutatie van materiële aankopen, verkopen en afschrijvingen
Prijsmutatie intermediair verbruik	prijsmutatie van het intermediair verbruik
Prijsmutatie bruto overheidsinvesteringen (IBOI)	
Prijsmutatie nationale bestedingen	

Wat betreft de balans van de collectieve sector is bij de overige gegevens alleen de bruto schuld als percentage van het BBP opgenomen. Dit EMU-schuld begrip geeft een incompleet beeld van de bezittingen en schulden van de collectieve sector. Door het toevoegen van informatie over de financiële en niet-financiële activa, zoals de aandelen, gasvoorraad,

keuringsgelden en retributies kentekenbewijzen. Voor een nadere toelichting, zie CBS (1999), Nationale rekeningen Revisiepublicatie, pagina's 12-15 58-59, 66-67.

⁸ Zie voor een bespreking, H. Kranendonk, Het structureel EMU-saldo: de methoden van het CPB en de Europese Commissie vergeleken, CPB Memorandum 72, dat beschikbaar is via www.cpb.nl.

gebouwen en infrastructuur, kan dit worden ondervangen. De niet-financiële balansen maken echter nog geen deel uit van de Nationale rekeningen van het CBS. Conform Europese verplichtingen zal dergelijke informatie over enige jaren waarschijnlijk wel gepubliceerd gaan worden door het CBS.

Het beleidsmatig belangrijke begrip mutatie in de micro-lastendruk is *niet* opgenomen in de tabel Kerngegevens. De reden is dat het begrip voornamelijk ex ante een duidelijke betekenis heeft, omdat het is gebaseerd op een inschatting van het budgettaire effect van nog te nemen fiscale maatregelen. Ex post is het begrip niet goed gedefinieerd. Zo is het niveau van de micro-lastendruk niet gedefinieerd en zijn de mutaties in de micro-lastendruk in de tijd niet goed vergelijkbaar (bijvoorbeeld door endogene ontwikkelingen). Voor de mutaties in de micro-lastendruk bestaan daardoor momenteel geen tijdreeksen en deze zijn achteraf ook moeilijk te construeren. Een probleem bij dit laatste is bijvoorbeeld dat vroeger de accijnzen autonoom werden verhoogd en nu deze worden geïndexeerd met de CPI. Overigens wordt in de MEV en CEP voor recente jaren wel een aparte tabel gepresenteerd met de microlastendrukontwikkeling (tabel 5.5 in MEV 2004).

Bij de overige gegevens (zie tabel 2b) is de informatie over de prijsmutaties uitgebreid. Deze cijfers, zoals de prijsmutatie IMOC en IBOI, worden zeer veel gebruikt voor het indexeren van contracten en meerjarige afspraken door het rijk en andere overheidsinstellingen. In het Elfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (p. 78) wordt aanbevolen voor dit doel niet meer de prijsmutatie netto materiële overheidsconsumptie (IMOC), maar de prijsmutatie intermediair verbruik van de collectieve sector te gebruiken. Deze laatste is daarom ook toegevoegd.

Voor de beloning werknemers zijn twee prijsmutaties opgenomen: de loonvoetmutatie en de prijsmutatie van beloning werknemers van de collectieve sector conform de Nationale rekeningen (ook wel aangeduid als prijsmutatie overheidsconsumptie, lonen en salarissen). In de Nederlandse Nationale rekeningen wordt (het voortschrijdende gemiddelde van) de incidentele loonstijging als een benadering van de arbeidsproductiviteitsstijging gezien. De prijsmutatie van de beloning werknemers is dan gelijk aan de loonvoetmutatie gecorrigeerd voor deze incidentele loonstijging.

Voor het infleren van de diverse uitgavenkaders wordt de prijsmutatie nationale bestedingen gebruikt. Deze prijsmutatie is ook opgenomen; hierdoor worden ook ruilvoeteffecten zichtbaar.

3 Tabel Collectieve uitgaven naar functie

Tabellen 3a en 3b geven per functie een toelichting op de nieuwe tabel Collectieve uitgaven naar functie. In tabel 3a wordt de afbakening van elke functie beschreven. In tabel 3b worden de prijs- en volumemutaties toegelicht. Het algemene doel van de tabel Collectieve uitgaven naar functie is een overzicht te geven van de samenstelling en ontwikkeling van de collectieve uitgaven naar beleidsterreinen.

Tabel 3a	Toelichting op de tabel Collectieve uitgaven naar functie: afbakening van de functies
Openbaar bestuur	Toelichting Restpost, nl. beloning werknemers, materiële aankopen en investeringen niet in de functies veiligheid, defensie, infrastructuur en onderwijs. Dit omvat o.a. beloning werknemers van rijksambtenaren (excl. justitie en defensie) en personeel van gemeenten, provincies, waterschappen, asielzoekerscentra, sociale werkplaatsen, WIW en uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid
Veiligheid	Beloning werknemers, materiële aankopen en investeringen m.b.t. politie en justitie (excl. asielzoekers) (= NR-functie Openbare orde en veiligheid)
Defensie	Beloning werknemers, materiële aankopen en investeringen m.b.t. Nationale rekeningen bedrijfsgroep Defensie
Infrastructuur	Investeringen in infrastructuur
Onderwijs	Beloning werknemers, materiële aankopen en investeringen m.b.t. Nationale rekeningen bedrijfsgroep Gesubsidieerd onderwijs
Collectieve zorg	OV-jaarkaart, studiebeurs
Sociale zekerheid	Uitkeringen conform AWBZ en Ziekenfondswet Sociale uitkeringen in geld en in natura m.u.v. zorg (AWBZ en ZFW) onderwijs (OV-jaarkaart, studiebeurs)
Overdrachten aan bedrijven	Overige overdrachten in geld aan huishoudens Subsidies
Internationale samenwerking	Overige overdrachten in geld aan bedrijven
Rente	Overdrachten in geld aan het buitenland (HGIS, EU-aftrekten)
Bruto collectieve uitgaven	(Idem als tabel Kerngegevens)
Niet-belasting/premiemiddelen	(Idem als tabel Kerngegevens)
Netto collectieve uitgaven	(Idem als tabel Kerngegevens)
BBP	

De nieuwe opstelling is gebaseerd op een afweging van het doel van de tabel en vijf verschillende, deels conflicterende, eisen:

- Aansluiting op het uitgavenbegrip in de tabel Kerngegevens collectieve sector. De tabel Collectieve uitgaven naar functies is namelijk een aanvulling op het overzicht door de tabel Kerngegevens collectieve sector.
- Aansluiting op de indeling van overheidsuitgaven naar functies conform de Nationale rekeningen (zie tabel D3.3 in Nationale rekeningen 2002). Dit geeft nationaal en internationaal⁹ communicatievoordelen. Ook biedt het voordeel bij het samenstellen van de cijfers: voor realisatiejaren kan verwezen worden naar CBS-cijfers (voorzover beschikbaar in tijdreeks).
- Aansluiting op Nederlandse Nationale rekeningen-cijfers beschikbaar in tijdreeks. Dit betreft niet alleen cijfers naar functie, maar ook cijfers naar economische categorie en bedrijfstakgroep.
- Geschikt voor analyse. Hierbij kan gedacht worden aan beperkt aantal categorieën, relatief homogeen, uitsplitsing naar prijs- en volumemutaties en vergelijkbaarheid in de tijd;
- Beleidsrelevant, bijvoorbeeld herkenbaarheid van relevante categorieën, zo goed mogelijk aansluiten bij budgettaire begrippen en voorkomen van verwarring met budgettaire begrippen.

De belangrijkste kenmerken van deze nieuwe tabel zijn:

- Aansluiting op het nieuwe bruto collectieve uitgavenbegrip in de tabel Kerngegevens sector overheid.
- Een zeer beperkte aansluiting op de functies van de Nationale rekeningen (alleen de functie Veiligheid komt overeen). Er is wel een grote overeenkomst met de huidige clusterindeling, die weer zeer sterk aansluit op de indelingen in economische transacties en bedrijfstakken uit de Nationale rekeningen.
- Een nieuwe functie veiligheid overeenkomend met de Nationale rekeningen-functie Openbare orde en veiligheid;
- Een, nog optionele, nieuwe functie totale zorg;
- Diverse verschillen met de huidige splitsing in prijs- en volumemutaties. Overigens staat in veel beleidsmatige opstellingen de reële mutatie, d.w.z. de waardemutatie gedefleerd met de prijs BBP, centraal. Een andere splitsing van de prijs- en volumemutaties beïnvloedt de reële mutaties niet.

Op de Nationale rekeningen-indeling naar functie wordt in de nieuwe tabel maar in zeer beperkte mate aangesloten. Hiervoor zijn twee redenen:

⁹ De indeling naar functies van de Nationale rekeningen is gebaseerd op een universele classificatie (de COFOG: Classification of Functions of Government). Deze Nationale rekeningen-indeling wordt ook gebruikt in de internationale statistieken over de overheidsfinanciën, zoals die van het IMF. Vanaf de jaren zestig stond een overzicht van de ontwikkeling van de collectieve uitgaven naar COFOG-functies ook in de Miljoenennota vermeld (bijvoorbeeld bijlage 10 in Miljoenennota 1998) gebruikt; met ingang van Miljoenennota 1999 is dit stopgezet.

- De Nationale rekeningen-indeling naar functie is maar in beperkte mate in tijdreeks aanwezig bij het CBS, nl. vanaf 1995. Dit betekent dat voor eerdere jaren aparte ramingen moeten worden gemaakt op basis van andere Nationale rekeningen-cijfers, met name die naar transactie-categorie en die naar bedrijfstak. Deze zijn wel beschikbaar vanaf 1970.
- De indeling naar functie conform de Nationale rekeningen is in diverse opzichten niet geschikt voor beleidsrelevante analyse: het aantal functies is groot (10), enkele zijn relatief klein en weinig beleidsrelevant (met name milieu en recreatie en cultuur), één beleidsmatige erg relevante functie (infrastructuur) wordt niet apart onderscheiden en enkele functies zijn te heterogeen voor analyse (met name algemeen bestuur, dit omvat bijvoorbeeld ook rente, uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking en uitgaven voor onderzoek; daarnaast kan economische beleid worden genoemd, waarin subsidies voor bedrijven, uitgaven voor infrastructuur en uitgaven voor werkgelegenheidsbeleid zoals I/D, WIW en sociale werkplaatsen worden meegenomen). Een ander belangrijk bezwaar is dat bij de functionele indeling in de Nationale rekeningen geen onderscheid wordt gemaakt naar volumes en prijzen. Dit onderscheid is een belangrijk voordeel van zowel de oude als de nieuwe CPB-indeling naar functie.

De nieuwe functies komen niet overeen met begrotingshoofdstukken uit de Miljoenennota. Een korte vergelijking tussen de functie onderwijs en de begroting van het Ministerie van O,C&W kan dit illustreren. In de begroting van het Ministerie komen diverse uitgaven voor die niet worden meegenomen in de functie onderwijs. Het betreft bijvoorbeeld:

- de apparaatskosten van het Ministerie, d.w.z. beloning werknemers, huisvestingskosten e.d. van de beleidsambtenaren;
- uitgaven voor onderzoek via NWO;
- uitgaven voor cultuur en media;
- uitgaven voor volwasseneneducatie.

Deze uitgaven hebben geen betrekking op de bedrijfsgroep gesubsidieerd onderwijs uit de Nationale rekeningen. Vandaar dat deze worden meegenomen onder de functie openbaar bestuur.

De indeling naar begrotingshoofdstuk verandert regelmatig. Deze indeling is daarom niet geschikt voor een analyse van de ontwikkeling van de collectieve uitgaven over een langere periode. In de Miljoenennota¹⁰ worden voor dit doel daarom de volgende beleidsfuncties onderscheiden:

- Sociale zekerheid;
- Rentelasten;
- Zorg;

¹⁰ Miljoenennota 2003, tabel 3.16, p. 70 of Miljoenennota 2004, tabel 4.3.3 pagina 92.

- Onderwijs;
- Veiligheid;
- Infrastructuur;
- Overig (o.a. subsidies, openbaar bestuur, defensie, internationale samenwerking).

Voor een beleidsrelevante tabel moet dus bij voorkeur aparte functies voor sociale zekerheid, zorg, onderwijs, veiligheid en infrastructuur onderscheiden. Door de introductie van de functie Veiligheid komt de nieuwe tabel hier volledig aan tegemoet.

De belangrijkste verschillen in afbakening met de oude cluster¹¹ indeling zijn:

- Functie Onderwijs: Deze functie is nu inclusief de OV-jaarkaart en studiebeurs. Hiermee wordt meer aangesloten op een beleidsrelevant begrip van onderwijsuitgaven. Overigens zijn de collegegelden niet in mindering gebracht. De reden hiervoor is tweeledig. Ten eerste blijft de aansluiting met de tabel Kerngegevens zo het eenvoudigst. Ten tweede zou het betekenen dat de prijs- en volume-mutaties wat lastiger te begrijpen zijn, bijv. verhoging van collegegeld verlaagt de prijs van de functie Onderwijs.
- Functie Collectieve zorg: Deze omvat net als in het oude cluster de uitkeringen AWBZ plus ZFW plus de bijdrage van provincies aan bejaardenoorden¹². Uitgaven zoals die voor rampen als in Volendam (brand) en Enschede (vuurwerkkramp) worden echter niet meer meegenomen. Voor de jaren 1994 en eerder, die nog gebaseerd zijn op Nationale rekeningen-cijfers voor revisie, betekent dit een groot verschil. Voor die jaren werden in de oude opstelling ook overdrachten aan welzijnsinstellingen (bijvoorbeeld asielzoekerscentra, buurthuizen, centra voor opvang van danklozen etc.) en overdrachten aan bibliotheken en sport- en recreatieorganisaties instellingen meegenomen¹³. Ook werden voor die jaren de uitkeringen AWBZ inclusief eigen bijdragen opgenomen¹⁴.
- Een nieuwe, nog optionele, functie totale zorg zou kunnen worden toegevoegd. Deze extra functie kan worden gedefinieerd als de som van de functie collectieve zorg plus de consumptieve bestedingen van huishoudens aan genees- en verbandmiddelen, medische diensten en welzijnszorg conform de CBS-definities (zie tabel G13 op pagina 48 in de Nationale rekeningen 2002). Deze functie is een ruwe benadering van het huidige Budgettair Kader Zorg (BKZ) begrip. Er zijn twee verschillen. Ten eerste is het BKZ begrip gebaseerd op het budget en niet op de daadwerkelijke uitgaven; dit levert verschillen op in geval van financieringsachterstanden. Ten tweede worden eigen bijdragen in het BKZ niet meegenomen.

¹¹ De oude clusterindeling dateert uit 1990 en is ontworpen door C.L. Jansen en H. Vossers (zie CPB werkdocument nr. 38).

¹² Deze bijdrage is in 1997 gestopt en opgenomen in de AWBZ.

¹³ Voor jaren vanaf 1995 zijn deze overdrachten, in het bijzonder de daarmee gefinancierde lonen, intermediair verbruik en investeringen, in het cluster openbaar bestuur terecht gekomen.

¹⁴ Bij de belastingen en premies voor die jaren zitten ook AWBZ-premies inclusief deze eigen bijdragen.

Het BKZ begrip bestaat vanaf 1994. Voordelen van een begrip aansluitend op de Nationale rekeningen zijn dat tijdreeksen vanaf 1970 mogelijk zijn, dat een completer beeld van de particuliere en collectieve uitgaven aan zorg wordt geschetst en dat wordt aangesloten op universele statistische indelingen.

- Functie Sociale zekerheid: Deze omvat nu ook individuele huursubsidies en andere overdrachten aan huishoudens (bijvoorbeeld Zalmsnip). Daarentegen worden de studiebeurzen niet meer meegenomen (naar de functie onderwijs).
- Extra functie Veiligheid (politie, justitie exclusief asiel; vroeger onderdeel van het cluster algemeen bestuur). Deze functie komt overeen met de Nationale rekeningen-functie Openbare orde en veiligheid. Dit betekent dat cijfers voor de periode 1995-2002 uit de Nationale rekeningen van het CBS kunnen worden overgenomen. Voor ramingjaren blijkt dat deze functie eenvoudig te ramen is door uit de Rijksbegroting van Binnenlandse Zaken het artikel voor Politie te nemen plus de Rijksbegroting van Justitie exclusief de uitgaven voor asiel. Ook tijdreeksen voor dit cluster kunnen relatief makkelijk uit de rijksbegroting worden afgeleid; voor oude jaren wordt in de Miljoenennota namelijk een aparte functie Openbare orde en veiligheid/Politie en justitie onderscheiden.

De verschillen met de oude clusterindeling voor wat betreft de prijs- en volumemutaties zijn:

- Functies Openbaar bestuur, Defensie en Onderwijs: de volumemutatie van de lonen wordt gelijk aan de mutatie in de werkgelegenheid. Dit verheldert en vereenvoudigt de volume- en prijsmutatie van deze functies aanzienlijk. Ook wordt aansluiting verkregen met de werkgelegenheid, wat beleidsmatig interessant is. De volume/prijsmutatie van elke functie komt dan overeen met het gewogen gemiddelde van de volume/prijsmutaties van de diverse kostensoorten; alle eventuele productiviteitsstijgingen blijven dan buiten beeld. In de oude cluster indeling werd aangesloten op de conventie in de Nederlandse Nationale rekeningen dat de incidentele loonmutatie als een arbeidsproductiviteitsstijging wordt gezien. Deze conventie is echter moeilijk interpreteerbaar, leidt bijvoorbeeld extra geld voor het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden tot productiviteitsstijging? Waarschijnlijker is dat het gewoon een prijsstijging van de overheidsdiensten betekent. Dit is ook in principe het effect bij de functie zorg.¹⁵ Voorts kan nog worden opgemerkt dat het CBS sinds Nationale rekeningen 2001 productiviteitsstijging bij het onderwijs op een nieuwe manier zijn gaan meten: het volume van de output is namelijk gelijk gesteld aan ruwweg de mutatie in het aantal leerlingen. Volledige aansluiting op de prijzen en volumes van het CBS voor de productie van de overheid zou betekenen dat met deze nieuwe conventie moet worden rekening gehouden.

¹⁵ Bij ongewijzigde productiviteit en overig inkomen leidt een prijsstijging van de input tot een prijsstijging van output.

Tabel 3b Toelichting op de tabel Collectieve uitgaven naar functie: prijs- en volumemutaties

	Toelichting
Openbaar bestuur	Input-methode: beloning werknemers, materiële aankopen en investeringen gedefleerd met relevante prijzen; voor beloning werknemers de loonvoeten, d.w.z. werkgelegenheidsmutaties zijn de volume-mutaties
Veiligheid	Input-methode: beloning werknemers, materiële aankopen en investeringen gedefleerd met relevante prijzen; voor beloning werknemers de loonvoeten, d.w.z. werkgelegenheidsmutaties zijn de volume-mutaties
Defensie	Input-methode: beloning werknemers, materiële aankopen en investeringen gedefleerd met relevante prijzen; voor beloning werknemers de loonvoeten, d.w.z. werkgelegenheidsmutaties zijn de volume-mutaties
Infrastructuur	Investerings in infrastructuur gedefleerd met relevante prijs
Onderwijs	Input-methode: beloning werknemers, materiële aankopen en investeringen gedefleerd met relevante prijzen; voor beloning werknemers de loonvoeten, d.w.z. werkgelegenheidsmutaties zijn de volume-mutaties
Collectieve zorg	OV-jaarkaart, studiebeurs: gedefleerd met relevante prijzen Output-methode: waarde gedefleerd met gemiddelde prijs verrichtingen; bij ongewijzigde productiviteit komt dit overeen met een input-methode
Sociale zekerheid	Sociale uitkeringen grotendeels gedefleerd m.b.v. uitkeringsvolumes Overige uitgaven gedefleerd met prijs BBP
Overdrachten aan bedrijven	Gedefleerd met prijs BBP
Internationale samenwerking	Gedefleerd met prijs BBP
Rente	Gedefleerd met mutatie in gemiddelde rentevoet op EMU-schuld
Bruto collectieve uitgaven	
Niet-belasting/premiemiddelen	Verkoen: gedefleerd met relevante prijzen; voor ramingsjaren in principe gelijk verondersteld aan prijs intermediair verbruik Gasopbrengsten: gedefleerd met gasprijzen excl. BTW en heffingen Overige inkomsten: gedefleerd met prijs BBP
Netto collectieve uitgaven	
BBP	

- Functie Zorg: prijs- en volume-mutaties zorg aansluiten op Nationale rekeningen. Voor de meest recente jaren is dit reeds de praktijk. Voor oudere jaren betekent dit een fors verschil met de huidige prijs- en volumemutaties voor de functie zorg.
- Rente: de prijsmutatie van de rente wordt gedefinieerd als de mutatie in de gemiddelde rente (nominale rente/gemiddelde overheidsschuld). De volume-mutatie rente is dan de mutatie in gemiddelde overheidsschuld. In de oude tabel werden de rentelasten gedefleerd met de prijs BBP.
- Functie Sociale zekerheid: geen continuïteitscorrecties bij de functie sociale zekerheid.

4 De tabel Belasting- en premieontvangsten

De herziening van de tabel Kerngegevens Collectieve sector heeft ook invloed op de tabel Belasting- en premieontvangsten. In de oude opstelling waren de belastingen in deze tabel op kasbasis en de premies op echte transactiebasis. Mede in verband met nabetalings tussens belastingen en premies is dit totaal van belastingen en premies niet consistent. Door aan te sluiten op de nieuwe tabel Kerngegevens wordt de registratie wel consistent: zowel de belastingen als de premies worden dan op Nationale rekeningen-transactiebasis geregistreerd. Voor de meeste belastingen en premies betekent dit een registratie op één maand verschoven kasbasis. Uitzonderingen hierop zijn de inkomstenheffing, de vennootschapsbelasting, de dividendbelasting en de successierechten. Voor deze vier belastingen komt dit overeen met een registratie op kasbasis. De afdrachtverminderingen op de loonheffing volgens Nationale rekeningen-transactiebasis wordt niet als ontvangstenvermindering gerekend, maar wordt als loonkostensubsidie bij de collectieve uitgaven geregistreerd.

In de tabel Belasting- en premieontvangsten worden de mutaties gesplitst in beleid en endogene ontwikkelingen. Wat betekent de overgang op Nationale rekeningen-transactiebasis voor deze splitsing? In de registratie van belasting- en premiemaatregelen worden de beleidseffecten geregistreerd op transactiebasis en op kasbasis, maar niet op Nationale rekeningen-transactiebasis. Hiermee is een exacte aansluiting niet mogelijk en moet een keuze worden gemaakt tussen twee benaderingen: registratie van beleidseffecten op kasbasis of registratie van beleidseffecten op transactiebasis.

Gekozen is voor een registratie van beleidseffecten op transactiebasis. De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- Kas-transactieverschillen worden buiten beschouwing gelaten bij de bepaling van beleidseffecten en worden daarmee onderdeel van de endogene mutatie. Dit is een voordeel, omdat kas-transactieverschillen niet te maken hebben met de genomen maatregel maar worden veroorzaakt door de systematiek van aanslagoplegging en inning van de belastingdienst.
- Praktisch gesproken betekent het ook dat het beleidsdeel geen uit kas-transactieverschillen voortkomende restboekings van maatregelen uit het verleden bevat. Regelmatig bestond in de oude systematiek de noodzaak om stil te staan bij kaseffecten van maatregelen die genomen zijn in jaren die buiten de tabel vallen.
- Voor zowel de belastingen als de premieontvangsten zijn de beleidseffecten op transactiebasis reeds voorhanden.
- Registratie van beleidseffecten op transactiebasis sluit relatief goed aan op het beleidsmatig belangrijke begrip micro-lastendrukontwikkeling.

In de oude tabel Belasting- en premieontvangsten werd een strikte scheiding gemaakt tussen de belasting- en premieontvangsten. Dit heeft als consequentie dat ook de loon- en inkomstenheffingen gesplitst wordt in een belastingdeel en een premiedeel. Dit is een kunstmatige scheiding omdat de heffing van de loon- en inkomstenbelastingen onlosmakelijk is verbonden met de premies volksverzekeringen. Bij de bespreking van de tabel leidt dit totodeloze duplicatie van argumenten. Vandaar dat in de nieuwe tabel (zie tabel 4; tabel 5.6 in MEV2004) minder nadruk wordt gelegd op een strikte scheiding van belastingen en premies, vooral bij de loon- en inkomstenheffing.

Tabel 4. Belasting- en premieontvangsten							
	2002	2003	2004	2003	2004	2003	2004
				beleid		endogeen	
	niveau in % BBP			mutaties in % BBP per jaar			
Totaal:							
w.v. belastingen							
premies							
Loon- en inkomstenheffing:							
w.v. belastingen							
premies volksverzekeringen							
Premies werknemersverzekeringen							
Omzetbelasting							
Vennootschapsbelasting (excl. gas)							
Overige belastingen							

5 Vergelijkbaarheid in de tijd

De vergelijkbaarheid in de tijd kan vanuit drie invalshoeken worden bekeken:

- het EMU-saldo;
- de collectieve lastendruk;
- de collectieve uitgavenontwikkeling.

Het EMU-saldo wordt beïnvloed door conjuncturele invloeden en incidentele inkomsten en uitgaven. Tabel 5 bevat een overzicht van dergelijke incidentele inkomsten en uitgaven. Hierbij is een drempelwaarde van 0,2%BBP gehanteerd (ongeveer 1 mld euro in recente jaren). Het structurele EMU-saldo conform de EC-methode (zie paragraaf 3, overige gegevens) corrigeert het EMU-saldo voor conjuncturele invloeden en voor de opbrengst van de UMTS. Correcties voor alle grote incidentele inkomsten en uitgaven, zoals conform de CPB-methode, leidt in

Tabel 5 Overzicht met correcties voor grote discontinuïteiten, 1990-2004 (%BBP)						
	1990	1995	1996	1998	2000	2001
Overdrachten in geld aan bedrijven	0,0	- 4,9	0,0	0,0	0,0	- 0,3
Afkoop subsidies woningcorporaties 1995		- 4,9				
Afkoop DSM 2001						- 0,3
Uitkeringen in natura/functie zorg	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
Borst-schuif zorg 96			0,3			
Overdrachten in geld aan huishoudens/functie sociale zekerheid	- 1,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Overhevelingstoeslag over uitkeringen (operatie Oort; 1990)	- 1,2					
FAOP bij SV wettelijk in 1998				- 0,2		
Schuif overhevelingstoeslag uitkeringen/WAO premie 1998				0,3		
Bruto collectieve uitgaven	- 1,2	- 4,9	0,3	0,1	0,0	- 0,3
Niet-belasting/premiemiddelen	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,7	0,0
Opbrengsten UMTS 2000					- 0,7	
Netto collectieve uitgaven	- 1,2	- 4,9	0,3	0,1	0,7	- 0,3
Collectieve lasten (premies wettelijke sociale verzekering)	- 1,2	0,0	0,3	0,1	0,0	0,0
Borst-schuif zorg 96			0,3			
Overhevelingstoeslag over uitkeringen (operatie Oort; 1990)	- 1,2					
FAOP bij SV wettelijk in 1998				- 0,2		
Schuif overhevelingstoeslag uitkeringen/WAO premie 1998				0,3		
Vorderingensaldo collectieve sector (EMU)	0,0	4,9	0,0	0,0	- 0,7	0,3
Afkoop subsidies woningcorporaties 1995		4,9				
Afkoop DSM 2001						0,3
Opbrengsten UMTS 2000					- 0,7	

principe tot een analytisch beter structureel begrip. In de tabel Kerngegevens Collectieve sector wordt echter slechts het structurele EMU-saldo conform de EC-methode vermeld (zie ook

voetnoot 3 in paragraaf 2). Dit voorkomt verwarring en sluit aan op de Europese beleidsdiscussies.

De tweede invalshoek is de collectieve lastendruk. Tot 1995 speelde de collectieve lastendruk als kengetal een centrale rol in het begrotingsbeleid. Doel van dit kengetal was een indicatie te geven van “het totaal van de op micro-economisch niveau opgelegde collectieve lasten in een land” (Negende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, p. 62). Dit kengetal sloot niet volledig aan op de Nationale rekeningen-definitie van belastingen en premies betaald aan de overheid. In de Miljoenennota 1994 worden enkele voorbeelden gegeven van correcties (pagina 99, bijlage 1, voetnoot 2). Correcties zijn bijvoorbeeld gemaakt voor verschuivingen tussen kas- en transactiebasis, verschuivingen van belastingen naar uitgaven en niet-belastingontvangsten (van fiscale boetes en invorderingrente) en brutoering van de geneeskundige verzorging van Defensiepersoneel.

Ook de oude CPB-cijfers over de collectieve lastendruk in de tabel Kerngegevens Collectieve sector bevatten diverse correcties voor zogenaamde financieringsverschuivingen. Voorbeelden van dergelijke correcties zijn de Borst-schuif in 1996¹⁶, de schuif tussen de overhevelingstoelage en de WAO premie in 1998 en de FAOP die in 1998 deel is gaan uitmaken van de sociale verzekering. De filosofie achter deze correcties was dat de collectieve lastendruk ook rekening moet houden met mutaties in de particuliere lasten voorzover deze direct samenhangen met mutaties in de collectieve lasten en onontkoombaar zijn (bijvoorbeeld in geval van verplichte verzekering).

Het belangrijkste bezwaar tegen de collectieve lastendruk als indicator van de micro-economische lastenontwikkeling is dat mutaties in de collectieve lastendruk mede afhankelijk zijn van wijzigingen in het BBP en haar samenstelling (zie Tiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, p. 66). Vandaar dat sinds 1995 voor dit doel een micro-lastenbegrip wordt gehanteerd. Dit laatste begrip sluit direct aan bij mutaties in belasting- en premietarieven en bij beleidsmatige wijzigingen in de grondslag. Deze mutaties worden gekwantificeerd op basis van hun budgettaire effect in miljarden euro's; er wordt geen relatie gelegd met de ontwikkeling van belastingen en premies als percentage van het BBP.

De derde invalshoek voor vergelijkbaarheid in de tijd is de uitgavenkant. Het oude collectieve uitgavenbegrip kwam ruwweg overeen met de collectieve uitgaven gecorrigeerd voor financieringsverschuivingen tussen collectieve verzekering enerzijds, en particuliere verzekering en eigen bijdragen anderzijds. Vanuit welvaartstheoretisch perspectief lijken

¹⁶ Dit betrof verschuiving van geneesmiddelen, hulpmiddelen en revalidatie van AWBZ naar ZFW en particuliere verzekering.

dergelijke correcties zinnig, omdat de ontwikkeling van de collectieve uitgaven wordt gecorrigeerd voor financieringsverschuivingen, d.w.z. voor veranderingen die de welvaart niet beïnvloeden. Hier moeten echter toch wel enige kanttekeningen bij worden geplaatst:

- Correcties werden niet gemaakt voor algemene belasting- en premieveranderingen. Alleen correcties maken voor financieringsverschuivingen is ad hoc. Vanuit welvaartstheoretisch oogpunt is het begrip collectieve uitgaven bij ongewijzigde belasting- en premietarieven een veel beter uitgangspunt.
- Voor financieringsverschuivingen buiten de verzekeringssfeer om werden geen correcties gemaakt. Voorbeelden zijn het afschaffen van de WIR onder gelijktijdige verlaging van de vennootschapsbelasting, de afkoop van de jaarlijkse subsidies aan woningcorporaties (verschuiving in de tijd), de verhoging van collegegelden, de heffing van tol/kilometerheffing en een trend naar meer particuliere financiering van beveiliging (particuliere bewakingsdiensten). Ook blijven diverse financieringsverschuivingen tussen het cluster sociale zekerheid en andere clusters buiten beeld, zoals de invloed van de introductie van Melkert-banen op het beroep op de bijstand.
- De correcties zijn tot dusver alleen geboekt bij de uitgaven van het cluster sociale zekerheid. Dit geldt ook voor correcties die het cluster zorg betreffen, zoals de Borst-schuif.

Tegen het maken van continuïteitscorrecties kunnen ook twee andere bezwaren worden ingebracht:

- De correcties maken de cijfers minder inzichtelijk en toegankelijk.
- Door de correcties verschuift het doel van de tabel. Het doel is dan niet meer de ontwikkeling van de collectieve uitgaven aansluitend op de definities in de Nationale rekeningen te verklaren. Het doel wordt dan een ‘in de tijd vergelijkbaar’ begrip van collectieve uitgaven te verklaren.

Voor de uitgavenkant moet het doel zijn de ontwikkeling van de collectief gefinancierde uitgaven te beschrijven. Vanuit deze optiek is een verschuiving van particuliere naar publieke financiering geen onvergelijkbaarheid in de tijd waarvoor correcties moeten worden gemaakt. Voor een goede interpretatie van de ontwikkeling van de collectieve uitgaven is het natuurlijk wel van belang te weten welke verschuivingen tussen particuliere en publieke financiering hebben plaatsgevonden. Evenzo is het van belang te weten in hoeverre de ontwikkeling wordt beïnvloed door specifieke incidenten, besluiten of gebeurtenissen. Dit kan worden aangegeven door zogenaamde kwantitatieve voetnoten, d.w.z. voetnoten waarin het kwantitatieve belang hiervan wordt aangegeven. Voor analyses en grafieken kan het nuttig zijn correcties te maken voor discontinuïteiten als financieringsverschuivingen en incidenten (zie tabel 5).