

# Werkdocument

No 94

**Boekhoudkundige berekening  
budgettaire ruimte 1999-2002**

Centraal Planbureau, Den Haag, mei 1997

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80  
Telefax (070) 338 33 50

ISBN 90 563 5084 6

**Inhoud**

Ten geleide	5
1. Inleiding	6
2. Macro-economische uitgangspunten	6
3. De budgettaire ruimte op middellange termijn	8
4. Risico's ten aanzien van de budgettaire ruimte	15

## Ten geleide

Het CPB heeft enige becijferingen gedaan met betrekking tot de ruimte voor lastenverlichting, uitgavenverhoging en/of tekortreductie voor de periode 1999-2002 die onder een aantal veronderstellingen kan ontstaan. In dit werkdocument wordt daarvan verslag gedaan.

Benadrukt moet worden dat de onderhavige exercitie vooral boekhoudkundig van aard is. De economische groei is exogeen bepaald op 2% per jaar. De economische en demografische uitgangspunten waarop de berekeningen zijn gebaseerd zijn behoedzaam te noemen. Productiviteitsgroei, loon- en prijsstijging zijn voorts zodanig gekozen dat een constante arbeidsinkomensquote resulteert.

Het boekhoudkundige karakter van de onderhavige som komt ook tot uiting in de wijze waarop de collectieve financiën zijn verwerkt. Aan het cijfermatige beeld voor 1998 uit het CEP 1997 is de voorlopige besluitvorming van de kaderbrief voor 1998 boekhoudkundig toegevoegd. De becijferingen sluiten voorts aan op de meerjarencijfers uit de miljoenennota 1997, aangevuld met een extrapolatie voor het jaar 2002 en enige eigen veronderstellingen van het CPB. De gepresenteerde berekeningen zijn met andere woorden technisch en beleidsarm en daardoor aan beperkingen onderhevig. Dit wordt nog versterkt door het feit dat de gehanteerde methode met zich brengt dat terugkoppelingen van het beleid op de economische ontwikkeling niet in de becijferingen worden betrokken.

Dit werkdocument is bedoeld om enige ondersteuning te bieden aan de Studiegroep Begrotingsruimte en aan politieke partijen die zich beraden op het financieel-economisch beleid in de volgende kabinetsperiode. In november zal het CPB een verkenning van de volgende kabinetsperiode publiceren in de vorm van een behoedzaam en een gunstig scenario. Het dan te presenteren behoedzame scenario kan uiteraard een andere economische ontwikkeling impliceren dan in dit werkdocument wordt gehanteerd. Aan de hand van die verkenningen kunnen dan ook verkiezingsprogramma's worden geanalyseerd op hun financieel-economische effecten.

Aan dit werkdocument is vooral gewerkt door J.D. van de Hoef, R. Janssen, H.P. Tamerus, M.M.J. Vergeer en R.D. Zwerk.

F.J.H. Don  
directeur

## 1. Inleiding

In dit werkdocument worden enige becijferingen gegeven over de ruimte voor lastenverlichting, uitgavenverhoging en/of tekortreductie voor de periode 1999-2002 die onder een aantal veronderstellingen kan ontstaan. De cijfermatige basis voor de berekeningen is het beeld voor 1998 uit het CEP 1997, waar de voorlopige besluitvorming voor 1998 van de kaderbrief boekhoudkundig aan is toegevoegd. Voorts sluiten de becijferingen behoudens de macro-economische uitgangspunten in grote lijnen aan op de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 1997. Een extrapolatie voor het jaar 2002 en enige aanvullende veronderstellingen van het CPB zijn daaraan toegevoegd.

Het CPB beschikt op dit moment nog niet over een middellange termijnverkenning voor de komende kabinetsperiode. Om toch enig inzicht in de financiële beleidskaders te kunnen bieden zijn berekeningen gemaakt waarbij de groei van het bruto binnenlands product exogeen is bepaald<sup>1</sup>; in dit werkdocument op 2% per jaar. De daaraan ten grondslag liggende economische en demografische uitgangspunten zijn behoedzaam te noemen. Er moet in dit verband op worden gewezen dat de huidige exercitie vooral een boekhoudkundige is. Economische effecten van budgettair beleid blijven buiten beschouwing. In november publiceert het CPB een verkenning van de volgende kabinetsperiode, in de vorm van een behoedzaam en een gunstig scenario. Deze levert een compleet beeld van de macro en meso ontwikkeling van de Nederlandse economie voor de periode 1999-2002. Het dan te presenteren behoedzame scenario kan uiteraard een andere economische ontwikkeling impliceren dan hier wordt gehanteerd.

De volgende paragraaf start met een schets van de belangrijkste uitgangspunten op macro-economisch terrein. In paragraaf 3 komen daar uitgangspunten voor de ontwikkelingen in de collectieve sector bij en worden de resulterende inkomsten- en uitgavenmutaties van de collectieve sector gepresenteerd. Een opsplitsing van de reële uitgavengroei naar categorieën geeft aan welke bedragen met de diverse veronderstellingen zijn gemoeid. Paragraaf 4 tenslotte beschrijft enkele majeure risico's voor de inkomsten en uitgaven.

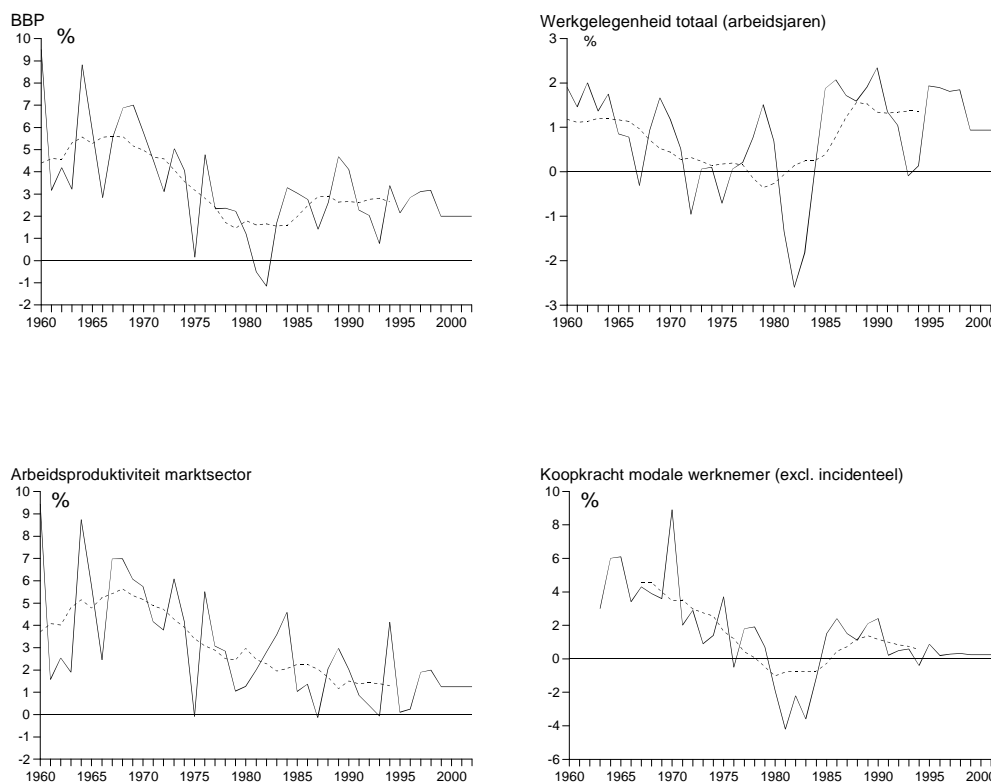
## 2. Macro-economische uitgangspunten

Wat betreft de macro-economische ontwikkeling wordt, zoals in de inleiding al werd vermeld, uitgegaan van een behoedzame reële groei van het BBP van 2% per jaar. In onderstaande grafiek, waarin de volumegroei van het BBP is afgezet tegen de trendmatige ontwikkeling, kan worden afgelezen dat het BBP in de periode 1999/2002 dan jaarlijks circa ½% achterblijft bij de recente trendmatige ontwikkeling. De prijs van

<sup>1</sup> Een soortgelijke exercitie is gedaan in 1989. Zie Werkdocument 27, Collectieve uitgaven, tekortreductie en lastenverlichting 1990-1994: een indicatie voor de beleidsruimte.

het BBP stijgt eveneens met 2%. De bijbehorende productiegroei in de marktsector is 2¼%. De groei van de arbeidsproductiviteit in de marktsector is gesteld op gemiddeld 1¼% per jaar, zodat de werkgelegenheid in de marktsector met 1% per jaar groeit. De consumptieprijsstijging bedraagt 2% en de contractloonstijging in de marktsector is op 2¼% ingezet. De incidentele looncomponent is gezet op het actuele structureffect van ½% per jaar. Omdat de productieprijzen in de marktsector achterblijft bij de consumptieprijzen, blijft de arbeidsinkomensquote in deze som constant. De groei van de werkgelegenheid met gemiddeld ruim 50 000 arbeidsjaren per jaar is onvoldoende om de toename van het arbeidsaanbod te absorberen, zodat de werkloosheid stijgt met cumulatief 20 000 personen. Het aantal personen met een werkloosheidsuitkering stijgt veel sterker, met 80 000, zoals hierna wordt toegelicht. Een laatste uitgangspunt in de macro-economische sfeer is de lange rente, die op 6% is gezet.

*Grafiek De economische ontwikkeling in historisch perspectief<sup>a</sup>*



<sup>a</sup> De gearceerde lijn is het gecentreerd negenjaars-voortschrijdend gemiddelde.

Onder de veronderstelling van gelijkblijvende premies en belastingtarieven (mutatie microlastendruk is nul) neemt de koopkracht voor vrijwel alle groepen toe met een kleine ¼% per jaar. Trendmatig was dat blijkens de grafiek in de afgelopen tien jaar gunstiger. Het verschil in ontwikkeling tussen contractlonen en inflatie vertaalt zich niet volledig in koopkracht doordat de tabelcorrectiefactor gebaseerd is op de prijsontwikkeling.

### 3. De budgettaire ruimte op middellange termijn

In deze paragraaf worden de uitgangspunten en resultaten voor de collectieve sector geschetst. Eerst wordt aangegeven welke groei van de collectieve inkomsten bij constante tarieven en 2% jaarlijkse BBP-groei kan worden verwacht. Bij gelijkblijvend tekortpercentage draagt ook het noemereffect (meegroei met BBP) bij aan de bruto ruimte. Vervolgens wordt een beleidsarme verkenning gemaakt van de ontwikkeling van de (netto) collectieve uitgaven naar een aantal clusters. De resulterende uitgavengroei legt beslag op de totale bruto ruimte. Tenslotte wordt bezien welke budgettaire ruimte resteert voor (EMU)tekortreductie en/of lastenverlichting, indien de reële uitgavengroei niet lager of hoger uitvalt dan het hier becijferde totale beslag. De analyse luidt in reële termen, waarbij de budgettaire ontwikkelingen in de periode 1999-2002 zijn gedefleerd met de prijsstijging BBP.

#### *Bruto ruimte: inkomsten en tekort*

Voor de berekening van de ruimte als gevolg van inkomstengroei is wat betreft de collectieve lasten uitgegaan van een ongewijzigde tariefstructuur (constante microlastendruk). Dit impliceert in de eerste plaats dat is aangesloten bij alle bestaande wettelijke indexeringen. Zo zijn de tabelcorrectiefactor in de loon- en inkomensheffing (de LB/IB en de premies volksverzekeringen) en de aanpassing van de benzine- en dieselaccijns gebaseerd op de prijsontwikkeling. In de sfeer van de werknemersverzekeringen zijn de franchises en de relevante inkomensgrenzen aangepast aan de loonontwikkeling. Voor het overige zijn alle tarieven van belastingen en premies constant gehouden. Het uitgangspunt van constante tarieven is ook gehanteerd ten aanzien van de (totale) nominale premie ZFW.<sup>2</sup>

Gegeven deze ongewijzigde tariefstructuur wordt de inkomstengroei bepaald door de ontwikkeling van de heffingsgrondslagen. Deze zijn boekhoudkundig berekend, aangezien er nog geen gedetailleerd macrosценario beschikbaar is. Daarnaast wordt de ontwikkeling van de (feitelijke) heffingsgrondslagen bepaald door de ontwikkeling van relevante aftrekposten. In dit verband is onder meer van belang dat is uitgegaan van een

<sup>2</sup> Ook voor de ontwikkeling van de OPL-belastingen is uitgegaan van ongewijzigde microlastendruk.

(geleidelijk) voortgaande omzetting van VUT-regelingen in flexibele pensioenregelingen met kapitaaldekking. Dit leidt tot stijgende premielasten, die aftrekbaar zijn voor zowel de werknemersverzekeringen als de loon- en inkomensheffing. Voor de overige aftrekposten en faciliteiten in deze laatste heffing is verondersteld dat die als percentage van de (macro)grondslag constant blijven.

De opbrengst van belastingen en premies neemt bij deze uitgangspunten reëel met f 23 mld toe (zie tabel 1). Daarmee is de groeivoet van deze opbrengsten kleiner dan die van het BBP. Tegenover het effect van de reële progressie staat onder meer het niet (wettelijk) geïndexeerd zijn van een aantal belastingen, zoals de milieuheffingen en de alcoholaccijnzen. Bovendien speelt het negatieve effect van de kapitalisatie van VUT-regelingen op de grondslag van de loon- en inkomensheffing en de werknemersverzekeringen een rol. Ook het belastingdeel van de gasbaten blijft achter bij de BBP-groei. Tenslotte heeft in de premiesfeer de constante nominale ZFW-premie een drukkend effect op de progressie. Een constante collectieve-lastendruk als percentage van het BBP zou f 3 mld verzwaaring van microlasten vereisen.

*Tabel 1 Bruto ruimte bij behoedzame uitgangspunten in mld gld, prijzen 1998*

Groei belasting en premiedruk bij constante microlastendruk	23
Noemereffect constant vorderingstekort	<u>2½</u>
<b>Bruto ruimte</b>	<b>25½</b>

Na boekhoudkundige verwerking van de voorlopige besluitvorming voor de begroting 1998 in het CEP-beeld, resulteert een EMU-tekort van 2,2% BBP in 1998. Bij de technische veronderstelling van eenzelfde tekortpercentage in 2002, draagt het noemereffect (groeïend BBP) circa f 2½ mld bij aan de reële bruto ruimte. Bij constante microlastendruk en constant vordingstekort<sup>3</sup> laat de totale bruto ruimte voor uitgavengroei, lastenverlichting en/of tekortreductie zich zo becijferen op f 25½ mld.

#### *Beslag op ruimte: de collectieve uitgaven*

Voor de groei van de reële (netto) uitgaven is aangesloten bij geëxtrapoleerde meerjarencijfers danwel is een eerste, verkennende raming gemaakt voor de middellange termijn. Met oploopeffecten van in deze kabinetsperiode getroffen of nog voorziene

<sup>3</sup> Het EMU-tekortcijfer voor 1998 bevat een positief exploitatiesaldo bij de sociale fondsen (bovenlastendekkende premies). Voorzover de premies in 2002 lager kunnen worden vastgesteld, resulteert een hoger EMU-tekort en lagere microlasten. Beide effecten worden, voorzover nodig, in de onderhavige becijferingen teniet gedaan door een compenserende aanpassing van de belastingen.



maatregelen is rekening gehouden. Nieuw beleid is niet verondersteld. In een vijftal clusters wordt aangegeven waar een mogelijk beslag op de hierboven becijferde reële bruto ruimte uit voortkomt (zie tabel 2). Alle mutaties groter dan  $f \frac{1}{4}$  mld worden afzonderlijk vermeld. De indeling in clusters beoogt enige ordening in de cijfers aan te brengen, maar kan niet altijd eenduidig worden toegepast. In beginsel zijn alle posten vatbaar voor beleidsmaatregelen.

Cluster 1 betreft de rentelasten en niet-belastingmiddelen. In cluster 2 komen de uitgaven in samenhang met de demografische ontwikkeling aan de orde. Een derde groep uitgaven vertoont een directe band met de groei van het BBP en de werkgelegenheid. Het vierde cluster behelst de koppelingen van inkomens in de collectieve sector aan de ontwikkelingen in de marktsector. De overige posten hebben geen directe relatie met de economische en demografische ontwikkeling, en zijn samengebracht in cluster 5. De aldus in kaart gebrachte reële groei van de (netto) collectieve uitgaven in alle clusters tezamen telt op tot  $f 19\frac{3}{4}$  mld.

De rente-uitgaven laten een reële daling zien. Weliswaar neemt de uitstaande schuld nog toe, waarbij is uitgegaan van een constant vorderingentekort als percentage van het BBP, maar deze schuldgroei blijft achter bij de BBP-groei. Bovendien is de rentevoet voor nieuwe leningen lager dan die over de eind 1998 uitstaande schuld. Voor de gasbaten is aangesloten bij het plan van gasafzet, waarin vooralsnog wordt uitgegaan van toenemende substitutie van eigen productie door import en winning uit kleine velden. De teruggang in niet-belastingmiddelen wordt geboekt als groei van de netto uitgaven (het Vpb-deel aardgasbaten zit in de belastingopbrengst). Een opwaarts effect op de netto-uitgaven gaat ook uit van de reële teruggang van de beleggingsinkomsten van de overheid, zoals winst DNB, en de overige niet-belastingmiddelen conform de inschatting in de meerjarencijfers.

Een aantal collectieve uitgaven hangt samen met demografische factoren. Het aantal AOW-ers neemt met circa 100 000 toe. Het aantal ANW- en AKW-gerechtigden muteert, op grond van demografische ontwikkelingen, nauwelijks. Voor de ontwikkeling van het aantal arbeidsongeschikten is, afgezien van de oplopende besparingseffecten van PEMBA, uitgegaan van een trendmatige stijging, die vooral in verband met de versnelling in de vergrijzing van de beroepsbevolking iets sterker is dan thans. Hierdoor stijgen de WAO-uitgaven met  $f 2$  mld. Beleidsmaatregelen uit de huidige kabinetsperiode op het gebied van de arbeidsongeschiktheid (PEMBA), de nabestaandenwet (ANW) en de kinderbijslag hebben in de periode 1999-2002 een oplopend besparingseffect van in totaal  $f 1\frac{1}{2}$  mld. De PEMBA-maatregelen beperken de oploop in het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met ruim 20 000. Desondanks neemt het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen over de gehele periode met bijna 40 000 toe. Voor

de zorguitgaven (AWBZ, ZFW) is uitgegaan van een volumegroei van 1,3% per jaar<sup>4</sup>, waarvan 1% per jaar op grond van demografische ontwikkelingen. De uitgaven voor onderwijs (personeel en materieel) nemen toe als gevolg van de ontwikkeling in de leerlingenaantallen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs.

De overdrachten aan het buitenland zoals de contributies aan de Europese Unie en ontwikkelingssamenwerking zijn beleidsmatig gekoppeld aan het BBP. Zij groeien dus reëel. Ten aanzien van het ziekteverzuim is gerekend met een constant verzuimpercentage, zodat het volume meegroeit met de werkgelegenheid. Uitgaande van de geschetste economische uitgangspunten neemt de werkloosheid met in totaal 20 000 personen toe. Het aantal personen met een werkloosheidsuitkering neemt al enkele decennia trendmatig sterker toe dan de werkloosheid. Op basis van cijfers uit het verleden is deze trend te kwantificeren op ongeveer 10 000 per jaar. De voorziene veroudering van de beroepsbevolking en de verdere beperking van de WAO als uittreedroute vormen redenen waarom deze trend de komende jaren wat hoger zou kunnen uitvallen<sup>5</sup>, met name bij relatief geringe werkgelegenheidsgroei. Daarom is ermee gerekend dat het aantal personen met een werkloosheidsuitkering met zo'n 15 000 per jaar meer zal stijgen dan de werkloosheid. In totaal neemt het aantal personen met een werkloosheidsuitkering dan met gemiddeld 20 000 per jaar toe en over de gehele periode daarmee met 80 000 (d.w.z. 65 000 uitkeringsjaren). Tijdens de huidige kabinetsperiode is gebleken dat een eerder ingeschatte doorstroom van WW naar werkloosheidsuitkeringen ten laste van de overheid (voorheen de RWW) bij lange na niet is opgetreden. Mede in dat licht is er nu van uitgegaan dat een belangrijk deel van de stijging van de werkloosheidsuitkeringen ten laste zal komen van de WW. In uitkeringsjaren gaat het hierbij om een toename met circa 40 000 (reëel f 1¼ mld). De stijging ten laste van de overheid belooft dan ongeveer 25 000 volledige uitkeringen (f ½ mld).

In cluster 4 wordt de reële uitgavenstijging weergegeven die gemoeid is met een stijging van de inkomens in de collectieve sector conform die in de marktsector. Eventuele extra stijgingen van de loonkosten komen in het volgende cluster aan de orde. Voor de loonontwikkeling bij de overheid (rijk, defensie, lagere overheden, onderwijs, politie etc.) en in de zorg gaat het in dit cluster om een reële contractloonstijging en een incidentele loonstijging van ¼% respectievelijk ½% per jaar. De WKA-gekoppelde uitkeringen volgen de gemiddelde contractloonstijging van ¼% per jaar reëel. Een deel van de uitkeringen, o.a. ziektewet en een deel van de WW, volgt de gehele loonontwikkeling (contractloon + incidenteel).

<sup>4</sup> Het gaat hier om de groei van het volume van de inputs (werkgelegenheid, materialen). Voorzover sprake is van productiviteitsstijging zal het volume van de outputs (verrichtingen) met meer dan 1,3% per jaar stijgen.

<sup>5</sup> In het bijzonder kan erop worden gewezen dat de na-oorlogse geboortegolf in de loop van de MLT-periode de leeftijd van 50-57 jaar bereikt.

Tabel 2 *Beslag op ruimte door groei reële netto uitgaven in mld gld, prijzen 1998*

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

Voor de overheid bevatten de meerjarencijfers een extra stijging van de loonvoet. Ten eerste een totale (gebudgetteerde) incidentele loonontwikkeling van ¾% per jaar, ¼% per jaar hoger dan in de marktsector. Ten tweede leidt het zogeheten ABP-complex - door het geleidelijk aflopen van de mitigering van de daarmee gemoeide

premiestijging – tot extra uitgaven. Voor het overige is in de ruimteberekening niet afzonderlijk rekening gehouden met een eventuele stijging van de ABP-premies.<sup>6</sup>

In de meerjarencijfers zit door overloopeffecten van de huidige kabinetsperiode een bescheiden werkgelegenheids groei bij de politie en de Melkertbanen in de collectieve sector. De reële stijging van de eigen middelen van de OPL slaat deels neer in materiële consumptie en loonsom. Voor de prijsbijstelling van de materiële uitgaven is vooralsnog geen reëel effect ingebracht, dus een prijscomponent die gelijk oploopt met de prijsindex BBP.

Ook voor de zorg bevatten de meerjarencijfers JOZ een incidentele loonontwikkeling die ¼% per jaar hoger is dan in de marktsector. Daarmee wordt de voor de huidige kabinetsperiode afgesproken (te vergoeden) incidentele loonontwikkeling ad ¾% per jaar doorgetrokken. Wel moet in beginsel voor de nieuwe kabinetsperiode nog een nieuw 'marktconform' percentage worden vastgesteld.<sup>7</sup> De volumegroei van de zorguitgaven, anders dan op grond van demografische ontwikkelingen, bedraagt in de meerjarencijfers 0,3% per jaar.

De collectief gefinancierde infrastructuur- en milieu-uitgaven stijgen licht. Naast reguliere financiering uit de begroting, is aan het eind van de periode substantiële private financiering voorzien voor de afbouw van de grote infrastructuurprojecten openbaar vervoer (Betuwelijn, HSL). De overige investeringen nemen eveneens toe. Dit betreft met name de lagere overheid. Bij het rijk lopen de bouwactiviteiten voor justitie af.

Tenslotte zijn er de inkomens- en vermogensoverdrachten van de overheid. In de tabel zijn mutaties van f ¼ mld of meer op onderdelen afzonderlijk in beeld gebracht. De uitgaven voor studiebeurzen en de OV-jaarkaart studenten nemen af, evenals de kostprijsverlagende subsidies, met als belangrijkste de subsidies openbaar vervoer. Een stijging zit bij de individuele huursubsidie. De restpost bevat een grote diversiteit aan regelingen. Vele zijn in de meerjarencijfers op een reële groei van nul ingeboekt. Voorbeelden van dalingen zijn de aflopende premiekoopregeling en het naar verwachting afnemende beroep op uitkeringen en pensioenen voor oorlogsgetroffenen.

<sup>6</sup> Er is nog geen goed zicht op de ontwikkeling van deze premies in de komende jaren. Het ABP zelf voorziet wel een stijging in de orde van grootte van f ½ mld.

<sup>7</sup> Een eventuele mutatie in de PGGM-premies is niet afzonderlijk in de cijfers verwerkt.

*Tabel 3 Ruimteclaims naar sectoren in mld gld, prijzen 1998*

Rijksbegroting in enge zin (wv. GF/PF)	8¾ (2¼)
Sociale zekerheid	6
Zorg	3¾
FES	- 1
Winst DNB en gasbaten binnenland	1
OPL	1¼
<b>Totale ruimteclaim</b>	<b>19¾</b>

*Tabel 4 Bruto collectieve uitgaven naar beleidsmatige clusters, behoedzaam na verwerking van alle posten uit tabel 2, 1998-2002*

	% BBP		1998-2002	
	1998	2002	Volume	Prijs
Defensie	1,7	1,7	1	2
Onderwijs	4,5	4,5	1¾	2¼
Openbaar bestuur/openbare orde	9,8	9,4	1	2
Infrastructuur	1,9	1,8	1¼	2
Zorg	8,5	8,4	1	2¾
Sociale zekerheid	14,5	14,0	¾	2¼
Subsidies	1,8	1,6	- 1	2
Overdrachten buitenland	2,4	2,3	1¼	2
Rentelasten	5,0	4,6	- ¼	2
Kredietverlening	0,6	0,6	- ¾	2
Collectieve uitgaven	50,7	48,9	¾	2¼
<b>BBP</b>			<b>2</b>	<b>2</b>

Door afbakeningsverschillen komen de clusters Zorg en Sociale Zekerheid niet volledig overeen met de deelsectoren uit tabel 3. De lagere volumegroei bij de cluster Zorg ten opzichte van de eerdergenoemde 1,3% wordt veroorzaakt, doordat de cluster Zorg in deze tabel meer uitgaven omvat met een lagere volumegroei (o.a. welzijnswerk). Bij de cluster Zorg is de incidentele loonstijging als prijsmutatie aangemerkt.

Tabel 3 geeft een overzicht naar sectoren van het beslag dat in tabel 2 in kaart is gebracht. De indeling sluit aan bij de drie budgetdisciplinesectoren. Een deel van de uitgaven wordt gefinancierd uit de eigen belastingen van de lagere overheid. Binnen de overheid vinden omvangrijke transfers plaats van rijk aan OPL, waaronder de uitkering aan het gemeentefonds en het provinciefonds. In reële termen neemt deze uitkering in het hier geschetste beeld met meer dan *f* 2 mld toe, in lijn met de rekenregels voor de koppeling aan de relevante rijksuitgaven. Deze *f* 2 mld is exclusief de voorgenomen verschuiving van een deel van de bijstand naar het gemeentefonds (*f* 1½ mld).

In tabel 4 is de volume- en prijsontwikkeling van de bruto collectieve uitgaven naar beleidsmatige clusters weergegeven, na verwerking van alle posten uit tabel 2. De volumegroei van de collectieve uitgaven blijft dan gemiddeld 1¼% per jaar achter bij die van het BBP. Een ruilvoetverlies van ¼% per jaar zorgt voor een grotere reële groei, maar per saldo resulteert een daling van de bruto uitgavenquote met gemiddeld bijna ½% BBP per jaar. De volumegroei bij de eerste drie clusters wordt grotendeels veroorzaakt door de incidentele looncomponent. De negatieve volumegroei bij de subsidies is te traceren bij de subsidies aan het openbaar vervoer.

#### *De netto budgettaire ruimte*

Indien de reële uitgavengroei niet lager of hoger uitvalt dan de  $f$  19¾ mld die in tabel 2 in kaart is gebracht, resteert bij behoedzame uitgangspunten een netto budgettaire ruimte van  $f$  5¾ mld (prijzen 1998) voor tekortreductie en/of lastenverlichting. Dit bedrag komt overeen met 0,7% van het BBP in 2002.

#### **4. Risico's ten aanzien van de budgettaire ruimte**

De exogeen gekozen macro-economische uitgangspunten zijn – zoals geschetst in paragraaf 2 – als behoedzaam te kwalificeren. De becijferingen voor de collectieve uitgaven en inkomsten worden vervolgens gemaakt aan de hand van de gebruikelijke relaties en de bestaande meerjarencijfers, en hebben dus niet noodzakelijkerwijs een behoedzaam karakter. Zij bevatten zowel opwaartse als neerwaartse risico's. Enkele belangrijke opwaartse risico's zitten bij de zorguitgaven, de rentevoet en een mogelijk sterker voortgaande erosie van de belasting- en premiegrondslag.

De bruto ruimte zal  $f$  3 mld lager uitvallen indien het gebruik van aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting plus het ontwijken van de belastingdruk op rente- en dividendinkomen in hetzelfde tempo toeneemt als naar schatting (CEP1997) in de periode 1994-1998. Een rentevoet van 7% i.p.v. 6% leidt tot  $f$  2 mld hogere reële rente-uitgaven.

De uitgavenontwikkeling in de zorg waarmee in het voorgaande is gerekend, is niet gebaseerd op een echte raming. Vooralsnog is aangesloten bij de lijn dat – zoals in de huidige kabinetsperiode – de voorziene uitgavenontwikkeling een taakstellend karakter heeft wat betreft de toegestane volumegroei. Ook is aangesloten bij de kwantitatieve invulling hiervan in deze kabinetsperiode, namelijk een volumegroei van 1,3% per jaar. Er is in deze uitgavenverkenning geen taakstellende productiviteitskorting op de loonruimte in mindering gebracht. Anderzijds is er ook geen rekening mee gehouden dat de prijzen van genees- en hulpmiddelen wellicht sneller zullen stijgen dan de prijs van de particuliere consumptie.

De ervaring in de huidige kabinetsperiode heeft geleerd dat realisering van deze volumegroei uiterst moeilijk is en forse ombuigingsmaatregelen vereist. Genoemd

kunnen in dit verband worden beperkingen van het ZFW-pakket (onder meer fysiotherapie en tandheelkundige hulp), introductie van eigen bijdragen in de ZFW, efficiency kortingen, besparingen op hulpmiddelen via aanscherping van de verzekeraarsbudgettering en de invoering van de Prijzenwet. Verder is nog een veelheid aan qua voorziene opbrengst kleinere maatregelen getroffen. Desondanks laat het CEP 1997 overschrijdingen in de zorg zien van *f* 1 mld in 1995 en *f* ½ mld in de jaren daarna. Voor 1998 is een overschrijding van *f* ¾ mld ingeboekt, conform de voorlopige besluitvorming over de begroting 1998. Alleen de cijfers van 1995 zijn gebaseerd op een volledig realisatiebeeld en een mogelijke oploop van de overschrijdingen in de jaren daarna is bepaald niet uitgesloten. Er moet dan ook rekening mee worden gehouden dat een volumegroei van 1,3% per jaar ook in de komende periode al maatregelen zal vergen in eenzelfde orde van grootte als in de huidige kabinetsperiode en dat desondanks het risico bestaat dat de zorguitgaven uiteindelijk toch een groter beslag op de ruimte zullen leggen.