Rijksoverheid

Van saldosturing naar stabilisatie

Vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte

Van saldosturing naar stabilisatie

Rapport van de 15e Studiegroep Begrotingsruimte

Inhoud

Brief van de minister van Financiën 5

Brief van de Secretaris-Generaal 6

Samenvatting advies 7

1 Inleiding 11
1.1 Adviesaanvraag en opbouw van het rapport 11
1.2 Bepalende ontwikkelingen voor het begrotingsbeleid 11

2 Het begrotingsbeleid in de afgelopen jaren 15
2.1 Grote inspanningen, maar ook beleid gekarakteriseerd door saldosturing 15
2.2 Knelpunten in de systematiek dreigen draagvlak te verminderen 24
2.3 Conclusie 28

3 Aanbevelingen voor de begrotingssystematiek 29
3.1 Uitgavenkader 29
3.1.1 Beschrijving van het uitgavenkader 29
3.1.2 Werking uitgavenkader in de praktijk 30
3.1.3 Indexatie uitgavenkader 31
3.1.4 Versterking anticyclische werking van het uitgavenkader 34
3.1.5 Onbedoelde effecten van de scheiding tussen inkomsten en uitgaven 36
3.2 Inkomstenkader 37
3.2.1 Beschrijving van het inkomstenkader 37
3.2.2 Werking inkomstenkader in de praktijk 38
3.2.3 Bevorderen van beheersing en integrale afweging 38
3.2.4 Omgang met gedragseffecten 40
3.2.5 Zorgpremies 42
3.3 Besluitvorming 44
3.3.1 Beschrijving van de besluitvorming 44
3.3.2 Werking in de praktijk 45
3.3.3 Jaarlijkse actualisatie van de meerjarenramingen 46
3.3.4 Besluitvormingsenveloppe 47
3.3.5 Besluitvormingsproces 47
3.4 Kwaliteit van de overheidsuitgaven 48
3.4.1 Beschrijving van het instrumentarium gericht op de kwaliteit van de uitgaven 48
3.4.2 Werking van het instrumentarium in de praktijk 49
3.4.3 Verbeteren van het inzicht in de kwaliteit van de uitgaven 51
3.5 Decentrale overheden 54
3.5.1 Decentrale overheden in de begrotingssystematiek 54
3.5.2 Normeringssystematiek 56
3.5.3 Lokaal belastinggebied 57
3.5.4 EMU-saldonorm 58
3.6 Toegankelijke begrotingsregels 58
3.6.1 Beschrijving van de rol van begrotingsregels 59
3.6.2 Hoe hebben de begrotingsregels zich ontwikkeld? 59
3.6.3 Toegankelijke begrotingsregels 60

4 Advies voor de kwantitatieve doelstelling **61**
4.1 Kwantitatieve doelstelling 61
4.2 Verdeling begrotingsruimte 69

Bijlage 1 Adviesaanvraag **71**

Bijlage 2 Samenstelling van de 15e Studiegroep Begrotingsruimte **72**

Bijlage 3 Voorstel voor de begrotingsregels **74**
Bijlagen met technische uitwerking 80

Bijlage 4 Beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid **86**

Brief van de minister van Financiën

Aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2016

Hierbij stuur ik u het advies van de 15e Studiegroep Begrotingsruimte, dat ik in antwoord op de adviesaanvraag van 15 september 2015 heb ontvangen. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert over zowel de begrotingssystematiek als de begrotingsdoelstelling ten behoeve van de volgende kabinetsperiode.

Zoals te doen gebruikelijk legt het kabinet de overwegingen en aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte zonder nadere standpuntbepaling aan u voor.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

Brief van de Secretaris-Generaal

Aan de minister van Financiën

Den Haag, 1 juli 2016

In antwoord op uw adviesaanvraag van september jl., stuur ik u hierbij het advies van de 15e Studiegroep Begrotingsruimte over zowel de begrotingssystematiek als de begrotingsdoelstelling ten behoeve van de nieuwe kabinetsperiode.

Het referendum in het Verenigd Koninkrijk over EU-lidmaatschap ('Brexit') stond als één van de neerwaartse risico's voor de economie benoemd in de MLT. Op het moment van schrijven zijn de gevolgen van de uitslag nog onbekend. Een volgende middellangetermijnraming kan hier meer zekerheid over bieden. De onderliggende redenering bij de kwantitatieve doelstelling uit dit rapport blijft onverminderd van kracht.

Hoogachtend,

De secretaris-generaal,
Manon Leijten

Samenvatting advies

Van saldosturing naar stabilisatie. Dat is de hoofdlijn van het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte. In de afgelopen jaren lag de nadruk van het begrotingsbeleid sterk op het gezond maken van de overheidsfinanciën, die een flinke deuk hadden opgelopen als gevolg van de financiële crisis. Nu er geen acute zorgen meer zijn over de overheidsfinanciën, is het verstandig om het begrotingsbeleid weer te richten op de oorspronkelijke doelstelling: het bevorderen van een stabiele economische ontwikkeling. Ruimte voor stabilisatie betekent wel kans op grotere schommelingen in het saldo. Dit noopt tot voorzichtigheid bij de begrotingsdoelstelling.

Het advies beoogt een antwoord te bieden op de veranderde omgeving voor het begrotingsbeleid. Drie factoren zijn bepalend geweest voor het begrotingsbeleid sinds de crisis en zullen dat naar verwachting ook de komende jaren zijn. Het gaat om de economische ontwikkeling, de grotere invloed van de Europese begrotingsregels en het veranderende politieke landschap. Het begrotingsbeleid voor de komende jaren zal rekening moeten houden met de invloed van deze factoren. De economische groei zal de komende decennia vermoedelijk lager zijn dan in de jaren voor de crisis. De Europese begrotingsregels zijn ambitieuzer en daarmee dwingender; de vraag is hoe het nationale begrotingsbeleid hier het beste mee kan omgaan. Tot slot heeft het veranderde politieke landschap ertoe geleid dat in afgelopen jaren vaak veel partijen nodig waren om tot een begroting te komen. De kans bestaat dat dit in de komende jaren ook het geval zal zijn. Het is van belang dat het begrotingsproces en de begrotingsregels hiermee om kunnen gaan.

De economie is gebaat bij een dempende werking van de begroting. Uit de economische literatuur blijkt dat begrotingsbeleid gericht op automatische stabilisatie – waarin de begroting meebeweegt met de economie – tot de beste uitkomsten leidt. Dit geldt in het bijzonder voor de Nederlandse economie. Nederlandse huishoudens beschikken namelijk over lange balansen: relatief hoge schulden (met name de woninghypotheek) én grote vermogens uit hoge verplichte besparingen (met name het tweedepijlerpensioen en de woning), die bovendien niet direct beschikbaar zijn. Hierdoor zijn huishoudens kwetsbaar voor ontwikkelingen op de woningmarkt en financiële markten. Hervormingen van de woningmarkt en pensioenen zijn nodig om de problematiek van lange balansen te verminderen. Zolang deze blijft bestaan, is het des te belangrijker dat van de begroting een dempende werking uitgaat. Automatische stabilisatie is dan ook de doelstelling van het Nederlandse begrotingsmodel, dat internationaal hoog aangeschreven staat. Niettemin is het beleid in het verleden vaak niet stabiliserend geweest. Doordat er onvoldoende marge was tot de Europese grenzen en het houdbaarheidssaldo negatief was, waren in slechte tijden ingrijpende maatregelen nodig om de overheidsfinanciën houdbaar te maken en te voldoen aan de Europese vereisten.

Voor automatische stabilisatie is versterking van de schokbestendigheid van de begroting nodig. Door een combinatie van saldoverbeterende maatregelen en hervormingen zijn de Nederlandse overheidsfinanciën aanzienlijk verbeterd. Niettemin zijn de schuld en garanties hoger dan voor de crisis en is ook het begrotingssaldo minder gunstig. Bij een nieuwe economische schok kan de schuld oplopen tot een potentieel schadelijk niveau of kan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het geding komen. Dit zou opnieuw ingrijpende maatregelen in economisch slechte tijden kunnen vereisen. Hierbij speelt mee dat de Nederlandse begroting zeer gevoelig is voor economische schokken; de zogeheten begrotingselasticiteit is de hoogste van alle Europese landen. Bij tegenslag verslechtert de Nederlandse begroting dus snel.

Het verdient de voorkeur om de eigen begrotingssystematiek te hanteren; een zekere marge tot de Europese grenzen is daarvoor nodig. Als het begrotingssaldo door de -3 procent bbp zakt, is Nederland verplicht om maatregelen te nemen om dit te herstellen. Ingrepen in economisch slechte tijden vertragen echter het economische herstel en zijn daarom in beginsel onwenselijk. Om dat te voorkomen is een marge nodig ten opzichte van de grens van -3 procent bbp, zodat deze alleen in uitzonderlijke gevallen wordt overschreden. Als het tekort kleiner dan 3 procent is, geldt de regel dat de begroting snel genoeg naar de zogeheten middellangetermijndoelstelling (MTO) moet bewegen (de zogeheten preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact). De indicatoren waarmee de vooruitgang wordt gemeten – het structureel saldo en in mindere mate de uitgavenregel – zijn echter volatiel en minder goed te ramen. Sturing op deze variabelen leidt in het jaarlijkse begrotingsproces tot ad-hoc-maatregelen en is daarom eveneens onwenselijk.

De Studiegroep Begrotingsruimte beveelt een budgettaire opgave van nul aan. Dit houdt in dat geen netto-besparing en geen netto-intensivering nodig is ten opzichte van de middellangetermijnvoorspelling (MLT) van het CPB. Uit het bovenstaande blijkt dat er twee voorwaarden zijn voor het mogelijk maken van automatische stabilisatie:

- het schokabsorberend vermogen van de Nederlandse begroting moet voldoende herstellen;
- het saldo- en schuldpad moeten binnen de Europese afspraken passen.

De budgettaire ontwikkeling uit de MLT-raming van het CPB voldoet hieraan door te voorzien in:

- groei richting een klein feitelijk overschot van 0,6 procent bbp;
- een pad dat uitkomt op structureel evenwicht volgens de methode van de Europese Commissie;
- een beperkt houdbaarheidsoverschot;
- enige marge tot de Europese kaders;
- schuldafbouw richting een niveau dat een nieuwe klap kan verdragen.

Het pad uit de MLT biedt een goed uitgangspunt voor aanvang van een regeerperiode. Dit uitgangspunt heeft politiek bestuurlijke voordelen en biedt de ruimte om de eigen begrotingssystematiek te kunnen toepassen. Mocht een volgende raming (voorafgaand aan de start van het kabinet) een verslechtering van de MLT bevatten, dan ligt compensatie in de rede.

Een volgend kabinet kan binnen de begrotingsdoelstelling ruimte vrijmaken voor nieuwe prioriteiten. Dit kan onder meer door de toename van de zorguitgaven te beheersen. Het kan behulpzaam zijn om een deel van de vrijgemaakte ruimte niet direct te bestemmen, maar beschikbaar te houden om in te vullen gedurende de kabinetsperiode. De normeringssystematiek, die de uitkeringen van het Rijk aan decentrale overheden bepaalt, kan stabieler worden door een bredere grondslag voor de indexering. Omdat dit gevolgen heeft voor de verdeling tussen Rijk en decentrale overheden, vergt dit een politieke afweging. Ditzelfde geldt voor het aandeel van decentrale overheden in het EMU-saldo. De Studiegroep beveelt op dit punt aan om de huidige werkwijze met een ambitie voor het EMU-saldo voor decentrale overheden en een iets ruimere norm voort te zetten.

Het advies past bij de verwachte economische ontwikkelingen. De MLT laat een gestage, bovenpotentiële groei zien voor een langere periode. Het groeitempo ligt lager dan voor de crisis, maar de oorzaak daarvoor ligt voornamelijk in de vergrijzing. Gedurende de ramingsperiode groeit de economie geleidelijk en uit zichzelf richting potentieel. Gezien recente analyses, bevatten de projecties uit de MLT geen hysterese-effecten. Er is daarmee geen reden om te pleiten voor een netto-intensivering of netto-bezuiniging ten opzichte van de MLT.

De politieke omgeving vraagt om eenvoudiger en logischer regels. Uit gesprekken met politici en ambtenaren blijkt veel waardering voor de Nederlandse begrotingsregels. Rapporten van internationale instellingen als het IMF, de OESO en de Europese Commissie bevestigen dit positieve beeld. Tegelijkertijd leiden de begrotingsregels op sommige punten tot uitkomsten die lastig uit te leggen zijn. Dit dreigt het draagvlak voor de regels – dat van cruciaal belang is om goed begrotingsbeleid te kunnen voeren – op termijn te ondergraven. Om hieraan tegemoet te komen doet de Studiegroep een aantal concrete suggesties voor aanpassingen, waarvan de belangrijkste hieronder worden toegelicht. Daarnaast biedt het rapport een voorstel voor een nieuwe, toegankelijker presentatie van de begrotingsregels. Met het oog op de integrale afweging is het advies om de besluitvorming van inkomsten en uitgaven meer in samenhang te laten plaatsvinden, door in het voorjaar in principe over de hele begroting te beslissen. Dit kan leiden tot een efficiëntere inzet van beleid en vermindert de druk op de inkomstenbesluitvorming. Een jaarlijkse actualisatie van de meerjarenramingen, in plaats van alleen bij Regeerakkoord, komt de kwaliteit en de interne consistentie van de ramingen ten goede. Ook maakt dit het beter mogelijk om te toetsen aan de Europese begrotingsafspraken en te voldoen aan de rapportageverplichtingen vanuit Brussel.

Het afschaffen van de ruilvoet maakt het uitgavenkader stabieler. Het uitgavenkader wordt jaarlijks geïndexeerd met de prijsontwikkeling in de markt. Dit draagt bij aan de beheersing van de omvang van de overheid gedurende de kabinetsperiode. De begrotingen worden echter geïndexeerd aan de hand van een voor de bijbehorende sector geraamde prijsindex. De verhouding tussen de ontwikkeling van lonen en prijzen in de markt en die bij de overheid wordt de ruilvoet genoemd. Als de prijzen en lonen bij de overheid in verhouding sneller stijgen dan geraamd bij het Regeerakkoord, is sprake van een ruilvoettegenvaller. Hiervoor is een ombuiging noodzakelijk. Omgekeerd levert een minder snelle stijging extra ruimte voor uitgaven op, een ruilvoetmeevaller. De kans op mee- en tegenvallers is in beginsel even groot. De uitslagen van de ruilvoet kunnen echter groot en onvoorspelbaar zijn, vooral in de latere jaren van de kabinetsperiode, wat voor bestuurlijke onrust zorgt. Er kunnen tegenvallers ontstaan die los staan van de betrachte begrotingsdiscipline. Dat maakt bezuinigingen als gevolg van de ruilvoet lastig uitlegbaar. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert als alternatieve werkwijze om het uitgavenkader te indexeren met de loon- en prijsbijstelling op de begrotingen. Hierdoor verdwijnen de mee- en tegenvallers als gevolg van de ruilvoet. Bestaande instrumenten (de zogeheten referentie- en prijsbijstellingssystematiek) zorgen voor voldoende beheersing van lonen en prijzen bij de overheid.

Aanpassingen aan het uitgavenkader kunnen automatische stabilisatie verbeteren zonder dat dit ten koste gaat van beheersing. De uitgaven aan WW- en bijstandsuitkeringen zijn sterk afhankelijk van de economie. Door deze buiten het uitgavenkader te plaatsen, en alleen nog te compenseren voor beleidswijzigingen, wordt de stabilisatie via de uitgavenkant van de begroting versterkt. Dit leidt echter wel tot meer onzekerheid over het EMU-saldo. De rente-uitgaven over de staatsschuld zijn nauwelijks afhankelijk van de economie. Om de beheersing te verbeteren, adviseert de Studiegroep om deze binnen het uitgavenkader te plaatsen. Veiligheid in Groningen zal een prominente plaats houden in de besluitvorming over gaswinning. Tegelijkertijd zijn gasopbrengsten nog steeds een belangrijke bron van inkomsten voor de overheid. Om tot een integrale afweging te komen, horen naar mening van de Studiegroep besluiten over het volume van de gaswinning in het uitgavenkader. De nieuwe vormgeving sluit ook meer aan bij de Europese uitgavenregel.

Meer rekening houden met gedragseffecten van fiscale maatregelen verbetert de kwaliteit van de besluitvorming. Om de lastendruk voor burgers en bedrijven te beheersen, wordt bij Regeerakkoord een pad afgesproken voor de beleidsmatige lastenontwikkeling. Dit wordt uitgedrukt in miljarden euro en berekend door het belastingtarief te vermenigvuldigen met de omvang van de grondslag. Wanneer nieuwe maatregelen worden genomen die de lasten verhogen, bepaalt het inkomstenkader dat er compenserende maatregelen nodig zijn die de lasten juist verlagen en vice versa. Zo wordt voorkomen dat de beleidsmatige lastendruk in de regeerperiode hoger of lager uitvalt dan tevoren afgesproken. Deze werkwijze is eenvoudig en onpartijdig, maar werkt niet goed voor sommige belastingsoorten, waarvan bekend is dat tariefswijzigingen een aanzienlijk effect hebben op de grondslag, zoals accijnzen. Het advies is om bij dergelijke gevallen gedragseffecten mee te nemen om zo tot een realistischer inschatting te komen van de gevolgen voor de begroting van een beleidswijziging. Dit verbetert de kwaliteit van de besluitvorming. Het CPB krijgt een belangrijke rol om de transparantie en onafhankelijkheid van de raming te waarborgen.

Een operatie *Inzicht in kwaliteit* moet leiden tot betere beleidsinformatie. Informatie over de effectiviteit en efficiëntie van overheidsbeleid is cruciaal voor een goede besluitvorming. Nederland heeft hiervoor een uitgebreid scala aan evaluatie-instrumenten. In de praktijk leveren deze echter niet altijd de gewenste informatie. Hiervoor zijn twee hoofdredenen aan te wijzen. Ten eerste ontbreekt het vaak aan cijfermateriaal, kennis en expertise bij degenen die de evaluatie moeten uitvoeren. Ten tweede is het politiek vaak lastig om gevoelige dossiers kritisch te bekijken. Ook worden verplichte evaluaties soms als tijdrovende invuloefening ervaren. De Studiegroep adviseert daarom de operatie *Inzicht in Kwaliteit* te starten. Vier richtingen die hierbij kunnen worden uitgewerkt zijn: een grotere rol voor onafhankelijke partijen, betere kennisdeling tussen departementen, meer flexibiliteit en maatwerk in de inzet en toepassing van instrumenten en de ontwikkeling van nieuwe benaderingen binnen bestaande instrumenten.

1 Inleiding

1.1 Adviesaanvraag en opbouw van het rapport

Op Prinsjesdag 2015 heeft de minister van Financiën namens het kabinet aan de voorzitter en leden van de Studiegroep Begrotingsruimte verzocht advies uit te brengen over zowel de begrotingssystematiek als de begrotingsdoelstelling ten behoeve van de volgende kabinetsperiode.[1] Het begrotingsbeleid is de afgelopen jaren beïnvloed door drie ontwikkelingen: de ontwikkeling van de economie, de uitbreiding van de Europese begrotingsregels, en de ontwikkeling van het politieke landschap. Deze ontwikkelingen zullen ook de komende jaren relevant blijven. Daarmee is de omgeving waarin het Nederlandse begrotingsbeleid wordt vormgegeven blijvend veranderd. Voorliggend advies geeft antwoord op de vraag met welke aanpassingen het begrotingsbeleid, zowel de kwantitatieve doelstelling als de begrotingsregels die het beleid vormgeven, in de komende kabinetsperiode beter kan functioneren in de nieuwe context.
In dit hoofdstuk worden eerst de drie ontwikkelingen nader toegelicht, waarna hoofdstuk twee beschrijft hoe deze het gevoerde begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek hebben beïnvloed. Het derde hoofdstuk bevat de aanbevelingen voor de budgettaire systematiek, en het vierde hoofdstuk het advies voor de kwantitatieve doelstelling.

1.2 Bepalende ontwikkelingen voor het begrotingsbeleid

De economie
De val van Lehman Brothers in september 2008 was het begin van de grootste economische crisis in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog. Na de klap in 2009 volgden enkele jaren van onregelmatige economische ontwikkeling. Het effect op de werkloosheid bleef, vanwege *labour hoarding*[2], beperkt. Aanvankelijk leek de economie zich te herstellen. De economie groeide in 2010 met 1,8 procent. Daarmee was het bbp weliswaar niet hersteld van de klap in 2009, maar waren de vooruitzichten voor het verdere herstel positief. In de loop van 2011 raakten Nederland en andere landen opnieuw in een recessie, die tot 2014 aan hield. Vanaf dat moment liep de werkloosheid alsnog op, tot de piek van 7,4 procent in 2014. De situatie op de woningmarkt en de vormgeving van het pensioenstelsel versterkten de diepte van de crisis. De grote hypotheekschulden leidden tot een relatief sterke consumptiedaling onder huishoudens. De tekorten bij de pensioenfondsen noopten tot premieverhogingen en kortingen op de pensioenen, die hun weerslag hadden op de consumptie.

Sinds 2014 groeit de economie weer en daalt de werkloosheid. Ook de woningmarkt trekt duidelijk aan, al zijn er nog grote regionale verschillen. Toch zijn de sporen van de crisis nog duidelijk zichtbaar. De werkloosheid is weliswaar dalend, maar ligt voor Nederlandse begrippen nog hoog. De rente is nog steeds erg laag. Al sinds de jaren ´80 is sprake van een gestage daling van de rente. Tijdens de crisis is die rente nog verder gedaald. Hoewel het economische herstel nu heeft ingezet, houdt de ECB vanwege de lage inflatie de rentetarieven laag.

1 In bijlage 1 is de adviesopdracht te vinden.
2 Het verschijnsel dat bedrijven personeel in dienst houden in de overtuiging dat de economie snel weer verbetert.

Volgens het CPB heeft de crisis permanente schade aan de economie toegebracht van 6 tot 8 procent bbp. Het bbp is inmiddels terug op het niveau van 2008, al blijft het bbp per hoofd nog achter. Ondanks de permanente schade, wijzen analyses van het CPB erop dat het groeipotentieel van de Nederlandse economie door de financiële crisis niet is aangetast.[3]

Desondanks is de verwachting dat de groei op langere termijn minder uitbundig zal zijn dan in de jaren voor de crisis. Dit is voornamelijk het gevolg van de vergrijzing en het einde van de snelle toename van arbeidsparticipatie onder vrouwen. Daardoor is een belangrijke drijvende kracht achter de groei van de afgelopen decennia – de toename van het arbeidsaanbod – naar verwachting minder of zelfs niet meer aanwezig. Een onzekere factor daarin is of en in welke mate het zal lukken om de participatie van groepen die nu nog niet (volledig) participeren op de arbeidsmarkt te vergroten. Daarnaast was de eerdere groei voor een deel gebaseerd op onverantwoorde kredietverlening, ondermeer vanwege fiscale prikkels, die sindsdien met regelgeving is beteugeld. Voornaamste voorbeeld hiervan is de kredietverlening op de woningmarkt.[4] In de toekomst zal groei dus vooral moeten komen van een stijging van de arbeidsproductiviteit.

Het begrotingsbeleid zal moeten inspelen op deze blijvend lagere groei. In het verleden konden aanhoudende begrotingstekorten worden gecompenseerd door hoge nominale groei, waardoor de ontwikkeling van de schuld binnen de perken bleef. In de toekomst is dit in mindere mate mogelijk.

Europa

Ook de eurozone heeft een crisis doorgemaakt. Hierdoor werd duidelijk dat de Economische en Monetaire Unie (EMU) onvoldoende was toegesneden op de grote financiële verwevenheid in het eurogebied. Door de problemen in de financiële sector dreigden door heel Europa banken failliet te gaan, waardoor ook overheden in de problemen kwamen. Het werd duidelijk dat het principe dat overheden verantwoordelijk zijn voor hun eigen staatsschuld (de 'no bail-out clausule') niet geloofwaardig was voor de financiële markten. In de aanloop naar de crisis was er weinig verschil in de rente die eurolanden op hun staatsschuld betaalden, ondanks aanzienlijke verschillen in schuldniveaus, concurrentiekracht en economische vooruitzichten. Hierdoor konden de zwakkere eurolanden tegen historisch lage rentes lenen; een belangrijke prikkel om de omvang van de staatsschuld te beperken in die landen ontbrak. Na de val van Lehman Brothers stegen de rentes voor kwetsbare landen echter snel, waardoor acute betalingsproblemen dreigden te ontstaan.

De eurolanden reageerden door bilaterale leningen aan Griekenland te verstrekken en in allerijl een noodfonds (EFSF, European Financial Stability Facility) op te richten, dat onder voorwaarden leningen kan verstrekken aan landen in liquiditeitsproblemen. Hiermee namen de Europese regeringsleiders definitief afstand van de no bail-out clausule. Inmiddels is het permanente noodfonds ESM (European Stability Mechanism) opgericht en wordt het EFSF uitgefaseerd. De bestrijding van de Europese schuldencrisis bleef niet beperkt tot de noodfondsen. Ook het Internationaal Monetair Fonds heeft bijgedragen met leningen. Verder heeft de Europese Centrale Bank bijgedragen aan het herstel van rust op financiële markten

3 Gelauff, G. , D. Lanser, A. van der Horst en A. Elbourne (2014), Roads to Recovery, CPB boek; en CPB (2016), *Middellangetermijnverkenning 2018-2021.*

4 Ewijk, van C. en H.ter Rele (2008), Macro-economische verkenning van de huizenmarkt, in: *Agenda voor de woningmarkt,* Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Preadviezen 2008.

door onconventioneel beleid. Om de besmetting tussen overheden en banken te beperken is de Europese bankenunie ingericht, die inmiddels grotendeels in werking is getreden.

Als reactie op verminderde marktprikkels zijn de Europese begrotingsafspraken uitgebreid. De marktprikkels voor overheden van eurolanden voor gezonde overheidsfinanciën waren onvoldoende aanwezig. Mede op aandringen van Nederland zijn als tegenwicht hiervoor de Europese begrotingsregels, vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), aangescherpt. Drie grote wetgevingspakketten zijn hiertoe aangenomen: het 'six-pack' (2011), het Verdrag voor stabiliteit, coördinatie en governance in de EMU ('fiscal compact', 2012) en het 'two-pack' (2013). De verschillende aanscherpingen van de Europese begrotingsregels hebben ertoe geleid dat landen die niet in de buitensporigtekortprocedure zitten aan meer eisen moeten voldoen. Ook zijn de regels dwingender geworden; in het uiterste geval kan een sanctie volgen als aanbevelingen niet worden nageleefd. De Commissie heeft de bevoegdheid om op twee momenten in het jaar (in juni en november) te toetsen of de begroting van de lidstaten voldoet aan de vereisten van de preventieve arm.

Figuur 1.1 Schematische weergave afspraken SGP

Correctieve arm	
Schuld: Kleiner dan 60% of voldoende dalend (1/20e van de schuld boven de 60% per jaar)	**Saldo:** tekort kleiner dan 3%
↓	
Preventieve arm	
MTO: Structureel saldo van -0,5% of voldoende verbetering in die richting	**Uitgavenregel:** uitgavenontwikkeling moet onder gemiddelde potentiële groei blijven, tenzij lasten worden verhoogd

De verplichting tot naleving van Europese regels is vastgelegd in nationale wetgeving, als onderdeel van het 'fiscal compact'. In Nederland is dit de Wet Hof. Als de grenzen van de Europese regels overschreden worden, zal de Commissie aanbevelingen doen om dit te corrigeren. Voldoende marge tot de grenzen kan dit voorkomen, maar brengt kosten met zich mee. Het Nederlandse begrotingsbeleid zal met deze afweging rekening moeten houden.

Veranderingen in het politieke landschap

Begrotingsbeleid is een instrument voor politici: het biedt een kader en een werkwijze voor de besluitvorming over omvang en invulling van de begroting. De werking van dit instrument is daarmee mede afhankelijk van het politieke landschap. In het denken over begrotingsbeleid wordt doorgaans uitgegaan van regeerperioden van 4 jaar en van een meerderheidscoalitie. Beide zijn echter niet vanzelfsprekend. Ter illustratie: sinds het kabinet Kok-II – dat in april 2002 zijn ontslag indiende vanwege Srebrenica, 29 dagen voor de reguliere verkiezingen – hebben vijf opeenvolgende kabinetten hun regeerperiode niet kunnen volbrengen. Hoewel geen nieuwe ontwikkeling – ook eerder kwam een kabinetsval met grote regelmaat voor, is het wel relevant om bewust te zijn dat kabinetten vaak niet de volledige vier jaar regeren.

Gedurende de afgelopen decennia is de steun over verschillende politieke partijen steeds meer verdeeld geraakt. Van oudsher grote partijen worden kleiner, en kleinere partijen groter. Dat levert meerdere partijen op met elk een middelgrote omvang. Voor een meerderheidscoalitie zijn meer partijen nodig dan voorheen. Partijen binnen een coalitie zullen dan vaker onderling een verschillende kijk hebben op de maatschappij en op publieke thema's. Dat kan ertoe leiden dat er ten opzichte van eerdere jaren grotere verschillen overbrugd moeten worden, wat doorwerkt naar de samenwerking tussen kabinet en fracties in de Tweede Kamer.

De aanwezigheid van een coalitie met een meerderheid in zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer is geen vanzelfsprekendheid meer. Het feit dat de Eerste Kamer indirect wordt gekozen op een ander moment dan de Tweede Kamer maakt de kans nog groter dat de samenstelling van de Eerste Kamer afwijkt van die in de Tweede Kamer. Het kabinet Rutte-Verhagen kende een gedoogconstructie: VVD en CDA vormden het kabinet, maar spraken met de PVV af in het Regeerakkoord welke maatregelen de PVV zou steunen. Het huidige kabinet heeft een meerderheid in de Tweede Kamer, maar niet in de Eerste Kamer. Met de verkiezingen van begin 2015 is de vertegenwoordiging van de coalitiepartijen in de Eerste Kamer verder afgenomen. De huidige coalitie is voor het doorvoeren van wetgeving afhankelijk van steun van oppositiepartijen.

Deze veranderingen in de politieke context hebben invloed op het begrotingsproces. Begrotingen zijn immers wetten, die goedkeuring nodig hebben van beide Kamers. Naar de toekomst toe geldt dat gelet op de huidige peilingen en de huidige zetelverdeling in de Eerste Kamer, de kans groot is dat voor een meerderheid relatief veel partijen nodig zijn. Dit roept de vraag op of en op welke manier het Nederlandse begrotingsproces beter rekening zou kunnen houden met het bewegende politieke landschap.

2 Het begrotingsbeleid in de afgelopen jaren

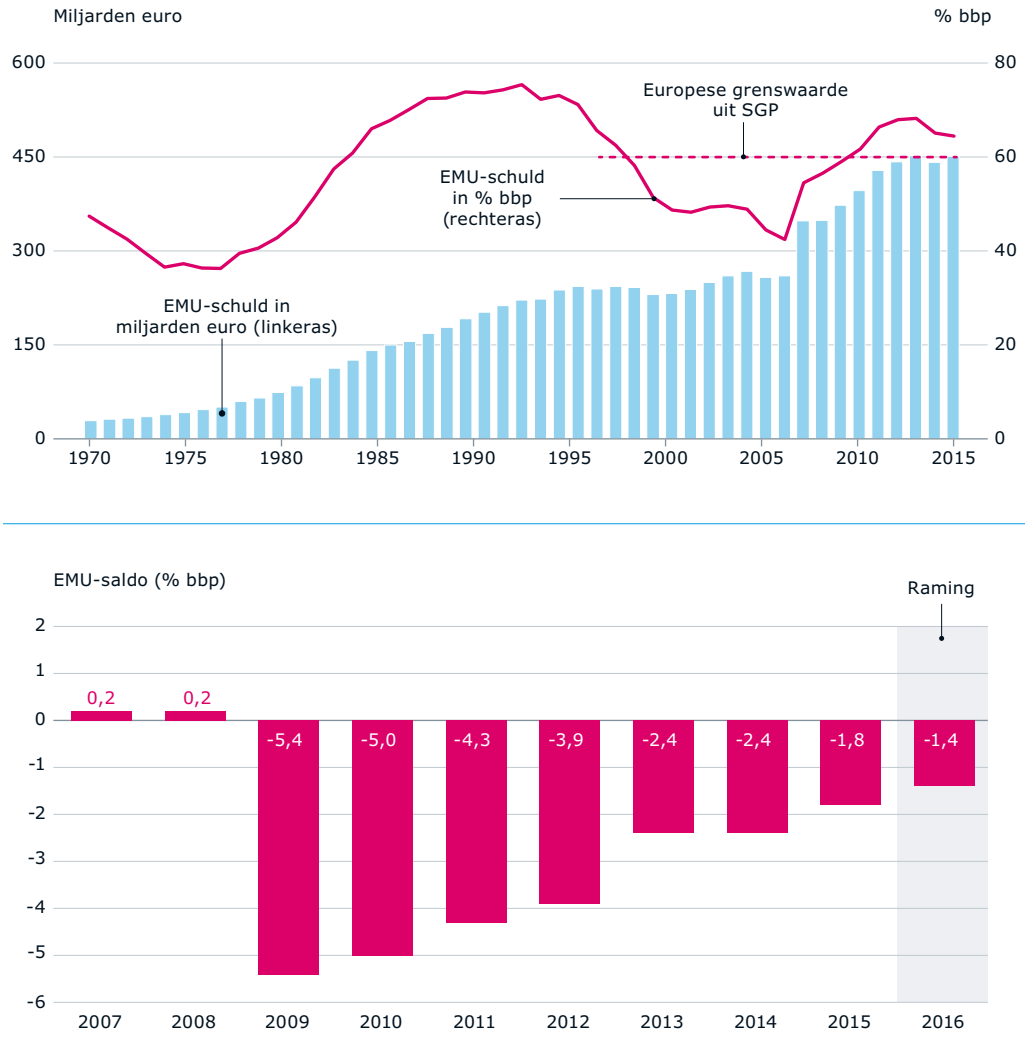
De ontwikkelingen uit hoofdstuk 1 hebben een bepalende rol gespeeld in het gevoerde begrotingsbeleid in de afgelopen jaren. Dit hoofdstuk gaat hier nader op in. De eerste paragraaf beschrijft het gevoerde begrotingsbeleid, en gaat in op de vraag hoe dit heeft uitgewerkt op de verschillende doelstellingen van het begrotingsbeleid. Vervolgens beschrijft de tweede paragraaf het functioneren van de begrotingssystematiek in de afgelopen jaren.

2.1 Grote inspanningen, maar ook beleid gekarakteriseerd door saldosturing

Grote inspanningen

Voor de crisis stonden de Nederlandse overheidsfinanciën er in historisch perspectief goed voor, zoals te zien in figuur 2.1. De schuld bedroeg ultimo 2007 42,2 procent bbp, het laagste niveau sinds de jaren '70. Dit was het gevolg van een jarenlange daling, ingezet vanaf het hoogtepunt van 78,5 procent in 1993.

Figuur 2.1 EMU-schuld en EMU-saldo in historisch perspectief



Bron: CBS en CPB

Als direct gevolg van de crisis verslechterde het EMU-saldo van een overschot van 0,2 procent in 2008 naar een tekort van 5,4 procent in 2009. De EMU-schuld liep, als gevolg van de tekorten, de stagnerende groei en interventies in de financiële sector, op tot een hoogtepunt van 68,2 procent in 2014. Ook de voorwaardelijke verplichtingen namen sterk toe. Directe garanties stegen sterk als gevolg van internationale verplichtingen om de financiële stabiliteit te waarborgen, via de Europese noodfondsen (EFSF en ESM) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Achterborgstellingen groeiden met name via het Waarborgfonds Eigen Woning (WEW), als gevolg van maatregelen om het herstel op de woningmarkt te bevorderen. Een compleet overzicht is te zien in tabel 2.1.

Ook de houdbaarheid verslechterde. Voor het uitbreken van de crisis was al sprake van een negatief houdbaarheidssaldo. Een vergrijzingsstudie van het CPB berekende in 2006 een houdbaarheidstekort van 2,6 procent bbp.[5] Door de verslechterde overheidsfinanciën kwam het houdbaarheidstekort in 2010 uit op 4,5 procent bbp.

In de eerste twee jaren van de crisis, 2009 en 2010, reageerde het kabinet door de automatische stabilisatoren te laten werken en de extra uitgaven aan WW en ruilvoet buiten het uitgavenkader te plaatsen. In aanvulling daarop nam het enkele afgebakende en tijdelijke stimuleringsmaatregelen. Vervolgens werden de daarop volgende jaren omvangrijke bezuinigingsmaatregelen getroffen:

- Het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen (2010) bevatte maatregelen met een per saldo opbrengst van 18 miljard voorzien aan het eind van de kabinetsperiode en 25 miljard structureel.
- In het voorjaar van 2012 kwam het zogenoemde Begrotingsakkoord 2013 tot stand tussen de regeringspartijen VVD en CDA, en ChristenUnie, GroenLinks en D66. Daarmee werden per saldo bezuinigingsmaatregelen genomen van 12 miljard.
- Het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher (2012) bevatte bezuinigingsmaatregelen die binnen de kabinetsperiode 16 miljard zouden opleveren, en 18 miljard structureel.
- In het najaar van 2013 kwam het zogenoemde herfstakkoord tot stand tussen de regeringspartijen VVD en PvdA, en D66, ChristenUnie en SGP, waarmee steun werd verkregen voor een netto bezuiniging van 6 miljard.

Overheidsfinanciën en houdbaarheid zijn daardoor fors verbeterd

De verschillende bezuinigingsrondes hebben de overheidsfinanciën fors verbeterd. Tabel 2.1 laat zien dat het tekort vanaf 2009 geleidelijk werd teruggebracht tot 1,5 procent bbp (raming) in 2016. Ook bij de schuld is sinds 2014 een daling ingezet, voornamelijk onder invloed van de aantrekkende groei; de raming voor de EMU-schuld in 2016 bedraagt 66,2 procent bbp.

Tabel 2.1 Kerncijfers overheidsfinanciën sinds de crisis

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
EMU-saldo	0,2	0,2	-5,4	-5,0	-4,3	-3,9	-2,4	-2,4	-1,8	-1,5
EMU-schuld	42,4	54,5	56,5	59,0	61,7	66,4	67,9	68,2	65,1	66,2
Garanties	48,1	63,5	152,7	152,2	238,2	258	213,9	197,4	198,3	195,6
Achterborgstellingen	146,8	177,7	192,8	220,2	235,7	250,3	259,1	269,2	279,1	277,7

*=raming. Bron: CPB en Ministerie van Financiën

5 Van Ewijk, C. , B. Draper, H. ter Rele en M. Westerhout, in J. Donders (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*

De inspanningen van de bezuinigingsrondes waren niet alleen ingegeven door de wens het saldo te verbeteren. Er werd beoogd om ook de houdbaarheid te verbeteren. Externe factoren die van invloed zijn op het houdbaarheidssaldo zijn de demografische ontwikkeling, de stijgende levensverwachting, de dalende rente en de crisis. Verschillende hervormingen hebben ertoe geleid dat het houdbaarheidstekort dat in 2010 nog 4,5 procent bbp bedroeg, is omgeslagen in een beperkt houdbaarheidsoverschot. In 2014 werd het houdbaarheidssaldo berekend op 0,4 procent bbp en in de huidige middellangetermijnvoorspelling komt het uit op 0,7 procent. Twee belangrijke hervormingen die hieraan hebben bijgedragen zijn verhoging van de AOW-leeftijd en de koppeling daarvan aan de levensverwachting, en de hervormingen op de woningmarkt. Maar ook de ingrepen om de kostenstijgingen in de zorg te beperken en andere tekortreducerende maatregelen hebben geholpen het houdbaarheidstekort terug te dringen. Indirect geldt dat ook voor hervormingen die de economische groei hebben versterkt en de werkgelegenheid hebben verhoogd.

De schokbestendigheid van de begroting is aangetast

Ondanks de forse verbeteringen van de staat van de overheidsfinanciën, is de schokbestendigheid van de begroting door de crisis aangetast. Bovendien is in de afgelopen jaren het monetaire instrumentarium van de ECB voor een groot deel ingezet. Het huidige schuldniveau ligt ruimschoots boven het niveau van voor de crisis. Volgens de economische literatuur kan een te hoge overheidsschuld de reële economie schaden. Het is echter moeilijk aan te tonen waar deze drempelwaarde ligt. Verschillende studies wijzen erop dat deze zich tussen de 80 procent en 100 procent bbp bevindt.[6] De effecten van een te hoge overheidsschuld op de reële economie kunnen fors zijn. Het CPB schat op basis van beschikbare schattingen het gemiddelde negatieve effect van een decennium met een schuld van 10 procent boven de drempelwaarde tussen 1 tot 6 procent bbp in het tiende jaar.[7]

De Nederlandse EMU-schuld is nu ver verwijderd van de drempelwaarde, maar kan bij een nieuwe schok in de gevarenzone komen. In 2011 en opnieuw in 2014 is een schokproef uitgevoerd. Deze bracht in kaart hoe de Nederlandse economie en overheidsfinanciën zouden reageren op een combinatie van ernstige schokken. De meest recente schokproef concludeerde dat de schuldquote kan oplopen tot niveaus tussen de 77 en 101 procent bbp.[8] Deze maximale waarde lag hoger dan die uit de schokproef van 2011, omdat de staatsschuld in de tussentijd was verslechterd. De schuldquote lag in 2014 op 68,2 procent; inmiddels is deze weer wat gedaald en wordt voor 2016 een schuldquote geraamd van 66,2 procent. Een buffer ten opzichte van de waarde, waarboven het schuldniveau schadelijk wordt voor de groei, kan helpen om dit te voorkomen. Volgens tentatieve berekeningen van het CPB[9] leidt een buffer van 20 procent bbp tot 80 procent zekerheid dat de schuld beneden de drempelwaarde blijft. Voor een kans van 90 procent is een buffer van 30 procent bbp nodig en voor 95 procent een buffer van 45 procent bbp. Overigens kan bufferopbouw ook nadelig uitpakken voor de economie, wanneer deze opbouw plaatsvindt in periodes van een negatieve output gap of wanneer een snelle bufferopbouw andere, productieve uitgaven verdringt.

---

6 Zie onder andere: Baum, Checherita-Westphal en Rother (2013), Debt and Growth: new evidence for the euro area. *Journal of International Money and Finance*, 32, p. 809–21. Cecchetti, Mohanty en Zampolli (2011), The real effects of debt. *BIS Working Papers No. 352*. Reinhart en Rogoff (2010), Growth in a Time of Debt, *American Economic Review*, 100(2), p. 573–78.

7 Suyker, W. en J. Lukkezen (2013), Naar een prudent niveau van de overheidsschuld, *CPB Policy brief 2015/05*

8 Ministerie van Financien (2014), *Miljoenennota 2015*.

9 Suyker, W. en J. Lukkezen (2013), Naar een prudent niveau van de overheidsschuld, *CPB Policy brief 2015/05*

De OESO maakt schokbestendigheid concreet door prudente schuldniveaus te definiëren. Eerst berekent de OESO de schulddrempel; als de schuld deze overstijgt, bestaat het risico van een langdurige recessie. Vanaf dit punt wordt het prudente schuldniveau berekend. Dit is in feite een indicator van schokbestendigheid: als de schuld zich op of onder dit niveau bevindt, wordt voorkomen dat de schuld door een negatieve schok boven de schadelijke drempel uitkomt. Voor Nederland adviseert de OESO[10] – rekening houdend met landenspecifieke omstandigheden – een schuldniveau van ongeveer 50 procent bbp.

Ook de lage rente beïnvloedt de schokbestendigheid. Door de lage rente op de Nederlandse schuld heeft Nederland weinig rentelasten. De gestage daling van de rente de afgelopen decennia heeft verschillende oorzaken. De toenemende mondiale spaartegoeden en de vergrijzing spelen een rol; de potentiële groei neemt hierdoor af, wat investeringen minder aantrekkelijk maakt. Daarnaast heeft een vergrijzende bevolking meer vraag naar relatief veilige beleggingen, zoals overheidsschuld. Ook heeft het beleid van de ECB een neerwaarts effect gehad. Naast de algemene dalende trend wordt Nederland gezien als een 'safe haven', waar investeerders hun geld relatief veilig kunnen onderbrengen. Door dit complex aan factoren staat de rente op Nederlandse staatsobligaties een historisch zeer laag punt. Het resterende neerwaartse potentieel in de rente lijkt gering. Waar de afgelopen crisis de daling van de rente de gevolgen voor de begroting heeft beperkt, zal de begroting bij een eventuele volgende schok vermoedelijk minder kunnen profiteren van een rentedaling.

De verbeteringen van de overheidsfinanciën hebben effect gehad op de stabilisatie en allocatie
Het op orde brengen van de overheidsfinanciën heeft ook een prijs gehad. Er was minder ruimte voor stabilisatie van de economie en de ad-hoc-bezuinigingen uit de aanvullende beleidspakketten hebben een negatieve invloed gehad op de efficiëntie van de allocatie.
Het CPB heeft de effecten van de tekortreducerende maatregelen uit regeerakkoorden en aanvullende pakketten sinds 2000 onderzocht (zie tabel 2.2)[11]. Daaruit komt naar voren dat het bbp in de periode 2011-2017 0,7 procentpunt per jaar hoger had kunnen zijn zonder deze maatregelen. De uitkomst van deze som hangt uiteraard af van de veronderstelde hoogte van de zogeheten multiplier, die aan geeft aan hoe sterk begrotingsbeleid doorwerkt in de economie. Die is moeilijk te bepalen. Als een grotere multiplier zou worden gebruikt, hebben de bezuinigingen een groter negatief effect.[12] Tegenover het negatieve effect op de groei staat dat het EMU-saldo in het eindjaar 3,1 procent bbp beter is dan in het basispad.

10 Fall, F. and J-M. Fournier (2015), Macroeconomic Uncertainties, Prudent Debt Targets and Fiscal Rules, *OECD Economics Department Working Papers, No. 1230*, OECD Publishing.
11 Suyker, W. (2016), Opties voor het begrotingsbeleid, *CPB Policy Brief 2016-02*.
12 Zie bijvoorbeeld: http://www.cpb.nl/publicatie/vraag-en-antwoord-over-de-begrotingsmultiplier

Tabel 2.2 Effecten van tekortreducerende maatregelen op bbp en EMU-saldo

	Effect op bbp-volumegroei (per jaar) [a]	Effect op EMU-saldo, % bbp (eindjar, t.o.v. basispad [a])	Periode
Kok II	0,3	-0,2	1999-2002
Balkenende II	-0,2	1,3	2004-2007
Balkenende IV	nb	-0,3 (ex ante)	2008-2011
Aanvullend Beleidsakkoord	0,9	-0,5	2009-2010
Regeerakkoord Rutte-I	-0,4	1,5	2011-2015
Begrotingsakkoord 2013 (Lenteakkoord)	-0,3	0,5	2013-2017
Regeerakkoord Rutte-II	-0,2	1,2	2013-2017
6 miljardpakket	-0,3	0,4	2014-2017
5 miljardpakket	0,3	-0,6	2016-2017
Totaal 2011-2017	**-0,7**	**3,1**	**2011-2017**

[a] Dit zijn tijdelijke effecten als er geen hysterese-effecten zijn
[b] Eerdere paketten zijn in het basispad verwerkt, voor zover het dezelfde periode betreft, kunnen pakketten dus globaal worden opgeteld
[c] De beleidsmaatregelen hebben de overheidsschuld met 8,8% bbp verminderd.

Dat neemt niet weg dat de overheid heeft bijgedragen aan stabilisatie van de economie. Een andere studie van het CPB[13] laat zien dat de overheid, ondanks de tekortreducerende maatregelen sinds de crisis, tot nu een per saldo positief effect heeft gehad op het bbp en de werkgelegenheid, doordat de overheid niet met de rest van de economie is meegekrompen in 2009. In de periode 2009-2012 was dit effect sterk positief, sinds 2012 neemt het positieve effect geleidelijk af. Daardoor lag op het hoogtepunt in 2012 het bbp 6,5 procent hoger (1,6 procent per jaar) en de werkloosheid 5,0 procentpunt (1,3 procentpunt per jaar) lager dan wanneer de overheid met de economie meegekrompen zou zijn. Als gevolg van de bezuinigingen, is de overheid vervolgens geleidelijk weer kleiner geworden ten opzichte van de economie. Hierdoor is de impact van de overheid aan de conjunctuur in 2015 lager dan in 2012. Het bbp lag in 2015 3,9 procent bbp (0,6 procent per jaar) hoger en de werkloosheid 3,1 procentpunt (0,4 procentpunt per jaar) lager dan het geval was geweest als de overheid met de economie meegekrompen zou zijn. Overigens zijn al deze effecten in beginsel tijdelijk. Permanente effecten treden alleen op als sprake is van zogeheten hysterese-effecten (zie verder in hoofdstuk 4).

Het op orde brengen van de overheidsfinanciën heeft ook de allocatie beïnvloed. Bij de keuze voor maatregelen in het Regeerakkoord werd de voorkeur gegeven aan maatregelen die op korte termijn al een grote opbrengst zouden hebben. Zonder de noodzaak om snel het tekort te reduceren, hadden wellicht andere maatregelen de voorkeur gehad. Voor de begrotingen voor 2013 en 2014 had Nederland aanvullende bezuinigingspakketten nodig om aan de vereisten van de correctieve arm van het SGP te voldoen. Hiermee werd afgeweken van het standaard begrotingsproces, met één jaarlijks besluitvormingsmoment. Dat maakt het moeilijker om de voorwaarden te creëren voor een zorgvuldige en integrale besluitvorming. Ook bij de beleidspakketten speelde sterk de wens tot maatregelen die op korte termijn geld zouden opleveren. Daarmee werden de beleidskeuzes ingeperkt tot maatregelen waarvoor weinig (parlementaire/maatschappelijke) voorbereiding nodig was.

13 Van Es, F, I. van Tilburg en J. Lukkezen (2016), De impact van de overheid op de economie tijdens de grote recessie, *CPB Achtergronddocument*

Ook in de jaren waarin het economisch beter ging, bleek het saldo voor politici een richtpunt
Nederland is in 2013 ontslagen uit de buitensporigtekortprocedure, waarmee er weer ruimte was om trendmatig begrotingsbeleid te voeren. Niettemin bleek de ontwikkeling van het saldo nog steeds een richtpunt in de begrotingsbesluitvorming. In de Miljoenennota 2016 werd besloten tot een lastenverlichting ter grootte van 5 miljard euro. Hiermee bleef het EMU-saldo op het pad zoals dat was verwacht in het Regeerakkoord. Met deze lastenverlichting beoogde het kabinet de effecten op de lastendruk als gevolg van het herfstakkoord, waarin per saldo 6 miljard extra werd bezuinigd ten opzichte van het pad zoals afgesproken bij het Regeerakkoord, te compenseren. Het risico van saldosturing, zoals is gebleken in de jaren tachtig, is oneven-wichtig en procyclisch beleid: meevallers worden in betere tijden uitgegeven, voor tegenvallers wordt in mindere tijden extra bezuinigd. Daardoor worden onvoldoende buffers opgebouwd. In tijden van tegenvallers is er dan minder ruimte om tegenvallers in het saldo op te vangen. Analyse van het verleden laat zien dat Nederland in weinig jaren een overschot heeft gereali-seerd (zie figuur 2.1). Terugkijkend op de periode sinds 1994, het jaar waarin het trendmatig begrotingsbeleid werd ingevoerd, blijkt dat het beleid in economisch goede jaren sindsdien niet eenmaal anticyclisch is geweest (zie hiervoor ook de toelichting in box 2.1). Daar kunnen meerdere oorzaken aan ten grondslag liggen, en dit hoeft niet het gevolg te zijn van afwijkingen van het trendmatig begrotingsbeleid. Wel laat deze analyse zien dat het in de praktijk moeilijk is om een actief begrotingsbeleid te voeren waarbij in goede tijden reserves worden opgebouwd en in slechte jaren aanvullend wordt gestimuleerd.

Box 2.1 Is het Nederlandse beleid anticyclisch?

Het Nederlandse begrotingsbeleid beoogt automatische stabilisatie. Mee- en tegenvallers in de inkomsten worden opgevangen in het saldo. Dat zorgt voor een stabiliserende werking op de economie. Maar dit betekent niet automatisch dat het Nederlandse begrotingsbeleid ook van jaar op jaar anticyclisch werkt. Wanneer bijvoorbeeld in het Regeerakkoord een bezuinigingsopgave wordt afgesproken tijdens een laagconjunctuur, dan is het basispad zelf procyclisch. Voor het effect op de economie is vooral van belang of het begrotingsbeleid ook van jaar op jaar tot stabilisatie geleid heeft. In welke mate is dit het geval?

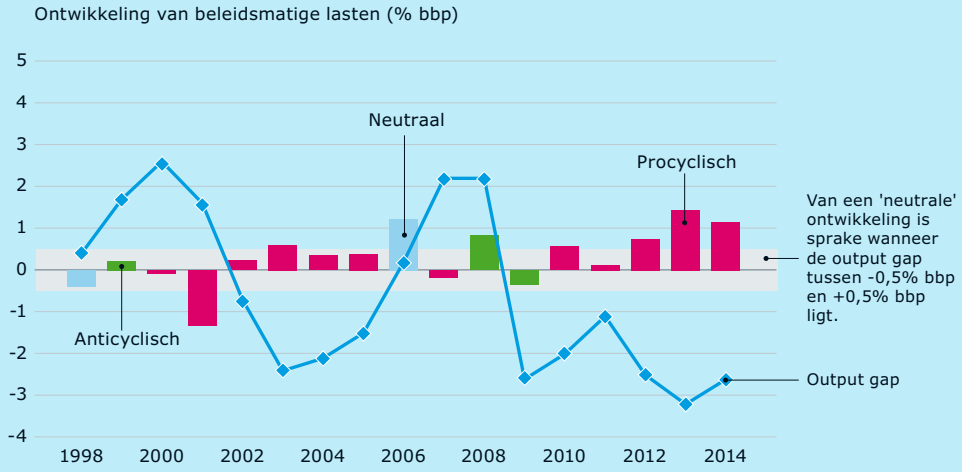
Analyse[14] van de jaren sinds 1994, waarin het trendmatig begrotingsbeleid is ingevoerd, laat zien dat beleidskeuzes – zowel die bij Regeerakkoord als daarna- vaak procyclisch hebben uitgepakt. Dat geldt voor de afgelopen (crisis-)jaren, waarin er werd bezuinigd. Maar het geldt ook voor de economisch betere tijden waarin lastenverlichting werd gegeven. Hierdoor werden minder reserves dan gewenst opgebouwd voor slechte tijden. Uit de analyse van ontwikkelingen in het primair structureel saldo blijkt dat het beleid in economisch goede jaren sinds 1994 niet eenmaal anticyclisch is geweest. De endogene lastenontwikkeling, dat wil zeggen de ontwikkeling van de lasten los van beleidsinvloed, functioneerde wel als automatische stabilisator.

Er zijn verschillende mogelijke oorzaken waardoor beleidskeuzes procyclisch kunnen zijn geweest. In de eerste plaats is het soms moeilijk om de positie binnen de conjunctuurcyclus goed te duiden. Dat geldt op het moment van de beleidskeuzes zelf. Maar zelfs achteraf vindt soms nog discussie plaats of er in een bepaald jaar sprake was van hoogconjunctuur of laagconjunctuur omdat verschillende indicatoren een andere kant op wijzen, of omdat de output gap achteraf wordt

14 De betreffende analyse is terug te vinden in de beleidsdoorlichting naar het begrotingsbeleid.

bijgesteld. In de tweede plaats wordt vanuit politieke overwegingen vaak gekozen voor 'eerst het zuur, dan het zoet'. Oftewel, de bezuinigingen in de eerste jaren van de kabinetsperiode. Daarvoor zijn valide politiek-economische argumenten, maar deze volgorde draagt niet noodzakelijkerwijs bij aan anticyclisch beleid. Ten derde kan het voldoen aan de Europese regels vragen om procyclische beleidsbeslissingen.

Figuur Beleidsmatige lastenontwikkeling valt vaak procyclisch uit (in procenten bbp)



Bron: Ministerie van Financiën o.b.v. Stuut (2014) en ramingen van CPB en Europese Commissie

Toelichting: van een 'neutrale' ontwikkeling is sprake wanneer de output gap tussen -0,5 procent bbp en +0,5 procent bbp ligt. Bron: Berekeningen DNB op basis van Stuut (2014), Centraal Planbureau en Europese Commissie.

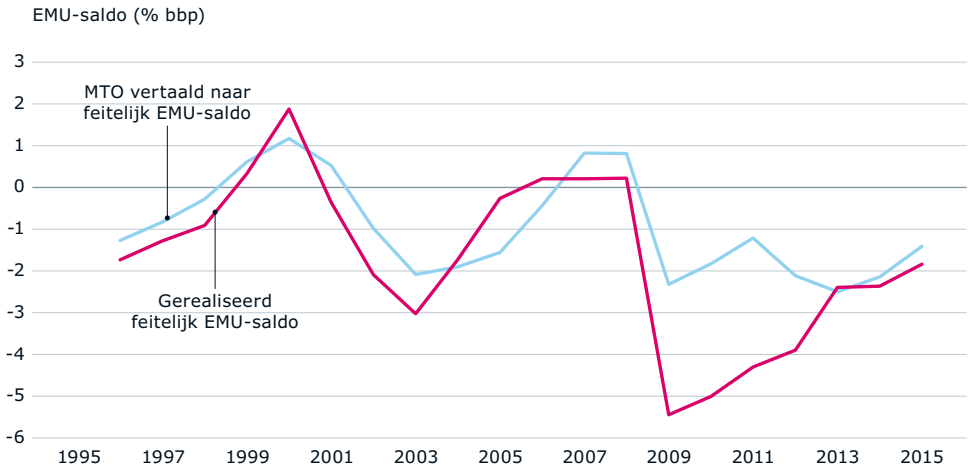
Invloed van de preventieve arm afgelopen jaren merkbaar

Met het ontslag uit de buitensporigtekortprocedure kwam Nederland terecht in de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact. De praktijkervaringen laten zien dat het moeilijk sturen is op de begrotingsregels uit de preventieve arm. Daarvoor zijn verschillende oorzaken. In de eerste plaats zijn de regels complex. De begrotingsregels maken gebruik van een groot aantal indicatoren, waarvan een deel is gebaseerd op niet-observeerbare en volatiele variabelen. Voorbeelden daarvan zijn de output gap en de jaar-op-jaar benadering op basis waarvan de ontwikkeling van het structurele saldo en de uitgaven worden beoordeeld. In de tweede plaats is de toepassing van de regels niet altijd op voorhand duidelijk. De Europese begrotingsregels zijn nog in ontwikkeling. En de Commissie heeft discretionaire ruimte bij de beoordeling van de begroting. Deze maakt het mogelijk om beter rekening te houden met specifieke omstandigheden, maar biedt ook ruimte voor politieke beïnvloeding en geeft lidstaten onzekerheid in de begrotingsvoorbereiding. Tot slot zijn de onderbouwingen van de Commissieramingen en berekeningen voor lidstaten niet altijd beschikbaar. Dit bemoeilijkt sturing op de voorgeschreven begrotingsregels in de praktijk. Box 2.2 licht de werking van de preventieve arm nader toe.

De preventieve arm heeft ook de interactie tussen de nationale begrotingsregels en de Europese regels veranderd. De Europese begrotingsregels werden altijd gezien als een vangrail, waar Nederland alleen in uitzonderlijke situaties mee te maken krijgt. Voor de indicatoren in de

preventieve arm gaat die beeldspraak niet op. Deze indicatoren zijn niet bedoeld als vangrail voor uitzonderlijke situaties, maar proberen een pad aan te geven naar gezonde overheidsfinanciën. Figuur 2.2 laat zien wat de middellangetermijndoelstelling (medium-term objective, MTO) van -0,5 procent uit de preventieve arm zou hebben betekend in eerdere jaren. Daaruit blijkt dat in vrijwel alle jaren het Nederlandse begrotingssaldo zich onder het niveau van de MTO bevond. Overigens betekent dit niet dat Nederland niet voldeed aan de Europese regels, zie uitleg in box 2.2.

Figuur 2.2 Gerealiseerd EMU-saldo versus het EMU- saldo waarmee Nederland zou hebben voldaan aan de MTO



Bron: Spring Forecast 2016 (Europese Commissie)

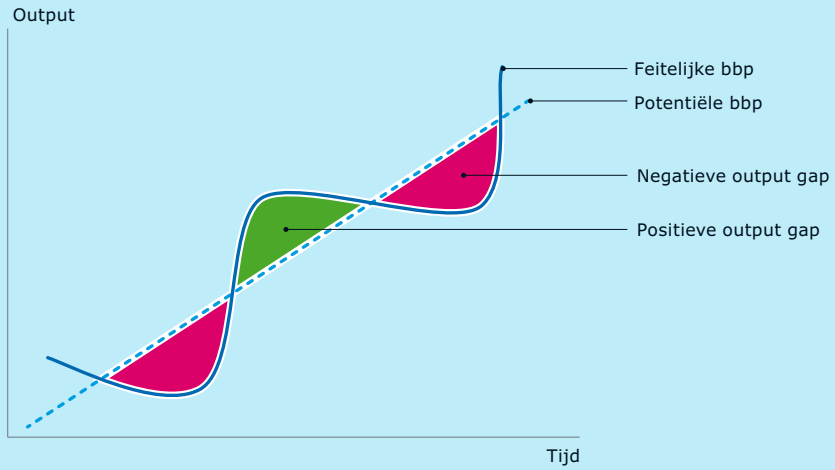
De afgelopen jaren werd voorafgaand aan de besluitvormingsrondes in het voorjaar en augustus een inschatting gemaakt van de verwachtte ruimte op basis van de Europese indicatoren. De complexiteit en de onduidelijkheid over de toepassing zorgden voor onzekerheid rondom deze inschattingen. Dat gaf discussie over het beoogde 'doel' voor de besluitvorming. Ook was er onduidelijkheid over welk proces gevolgd zou moeten worden als Nederland na de reguliere besluitvormingsrondes toch niet zou blijken te voldoen. Deze ervaringen laten zien dat het parallel sturen op zowel de Europese begrotingsregels als de nationale begrotingssystematiek afbreuk doet aan de duidelijkheid van de begrotingssystematiek.

Box 2.2 De preventieve arm

De preventieve arm stelt dat lidstaten moeten voldoen aan de voor hen vastgestelde MTO. In het geval de MTO niet is bereikt, kan een lidstaat nog steeds voldoen aan de vereisten van de preventieve arm zolang de lidstaat voldoende vooruitgang maakt richting de MTO. Deze vooruitgang richting de MTO wordt beoordeeld aan de hand van twee begrotingsregels: 1) de ontwikkeling van het structureel saldo; en 2) de uitgavenregel.

Voor het structureel saldo geldt dat lidstaten die de MTO nog niet hebben behaald, het structureel saldo met 0,5 procentpunt per jaar moet verbeteren. Het structureel saldo is het feitelijk

saldo geschoond voor de invloed van de conjunctuur en eenmalige mee- en tegenvallers. De veronderstelling is dat het structureel saldo beter inzicht geeft in de stand van de begroting van een lidstaat dan het feitelijk saldo. Veranderingen van het feitelijk saldo kunnen de conjunctuur weerspiegelen. De correctie voor conjunctuur geeft ook ruimte aan macro-economische stabilisatie. In economisch magere tijden hoeft een lidstaat niet te bezuinigen vanwege extra conjunctuurgerelateerde werkloosheidsuitgaven en lagere belastinginkomsten (zolang een lidstaat de 3 procentgrens maar niet doorbreekt). Voor Nederland geldt op dit moment als middellangetermijndoelstelling een structureel saldo van -0,5 procent van het bbp.



De uitgavenregel vereist dat de overheidsuitgaven niet harder groeien dan een langjarig gemiddelde van de economische potentiële groei. De uitgavenregel wordt strenger naarmate een land verder afwijkt van zijn MTO. De uitgavenregel ziet toe op de overheidsuitgaven waarop een overheid grip heeft: deze uitgaven worden gecorrigeerd voor bijvoorbeeld conjunctuur gerelateerde werkloos-heidsuitgaven, pieken in publieke investeringen en rentebetalingen. De toegestane uitgavengroei wordt ook gecorrigeerd voor een bbp-deflator en beleidsmatige aanpassingen van de overheidsin-komsten; een belastingverhoging geeft ruimte voor extra uitgaven.

Het structureel saldo heeft last van volatiliteit. Het structureel saldo wordt berekend aan de hand van een inschatting van de potentiële omvang van de economie. Deze variabele is echter niet observeerbaar, maar wordt geschat met modellen die gebaseerd zijn op het bbp van afgelopen jaren, waarbij gebruik wordt gemaakt van filters. Nieuwe inschattingen van de economische groei beïnvloeden daarmee ook de potentiële omvang van de economie; en die nieuwe inschattingen kunnen soms ook jaren later nog plaatsvinden door bijvoorbeeld statistische revisies. Dat maakt het structureel saldo een volatiele indicator, die ook met terugwerkende kracht nog kan worden aangepast. Een economische aardverschuiving als de financiële crisis maakt een inschatting van het potentiële bbp extra complex. Omdat een vereiste verbetering van de uitgavenregel wordt berekend aan de hand van het structureel saldo werkt deze volatiliteit ook, zij het gedempt, door naar de uitgavenregel. Mede vanwege de volatiliteit geldt voor zowel het structureel saldo als de uitgavenregel dat er een marge is rondom de vereiste verbetering. Deze is maximaal 0,5 procent bbp in een jaar, en over twee jaar gemeten.

Na implementatie van de begroting kan blijken dat dat de gerealiseerde ontwikkelingen van het structureel saldo en de uitgavenontwikkeling significant afwijken van het vereiste pad. Als dat gebeurt, zal de Commissie in principe een significanteafwijkingsprocedure opstarten. Een significante afwijking op één indicator kan na beoordeling door de Commissie en besluitvorming in de Raad ook leiden tot een significanteafwijkingsprocedure. Een lidstaat dient vervolgens binnen 5 maanden een correctief actieplan in te dienen om alsnog aan de vereisten te voldoen. Indien een lidstaat deze aanbevelingen niet opvolgt, kan de Commissie de Raad adviseren om een rentedragend deposito op te leggen.

2.2 Knelpunten in de systematiek dreigen draagvlak te verminderen

Nederlandse begrotingssystematiek staat goed bekend

De wetenschappelijke literatuur laat zien dat het ideale begrotingsbeleid niet bestaat: tussen de verschillende doelen van begrotingsbeleid bestaan immers afruilen. Goede begrotingsregels zijn eenvoudig en begrijpelijk, bevatten flexibiliteit om rekening te houden met de economische omstandigheden en zijn geloofwaardig. Maar een eenvoudige regel is minder goed in staat om rekening te houden met de economie, en al te flexibel zijn in reactie op de omstandigheden kan voor minder geloofwaardigheid zorgen.[15] Begrotingsbeleid kan daarmee niet op alle fronten maximaal scoren.

De literatuur doet wel uitspraken over welke begrotingsregels in de praktijk meer of minder effectief zijn. Gebruik maken van begrotingsregels, nog ongeacht de vormgeving, lijkt al bij te dragen aan betere overheidsfinanciën. Twee elementen, die uit de literatuur naar voren komen als in verhouding effectieve instrumenten, zijn uitgavenplafonds[16] en de aanwezigheid van een 'fiscal institution'[17]. Nederland maakt gebruik van beide. De stevige positie van het uitgavenkader en de rol van het CPB en de RvS gezamenlijk als 'fiscal institution' vormen belangrijke pijlers van het begrotingsbeleid.

Het Nederlandse begrotingsbeleid wordt internationaal goed tot zeer goed beoordeeld, blijkt uit analyses van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de OESO. Het IMF heeft in 2006[18] voor het laatst een uitgebreide analyse gemaakt, en destijds geconstateerd dat het Nederlandse beleid de 'good practice standards' van de vier principes die het IMF hanteert voor 'fiscal transparency' bereikt of overtreft. Het IMF roemde daarbij vooral de reputatie en onafhankelijkheid van het CPB, het trendmatig begrotingsbeleid met uitgavenkaders voor de middellange termijn, en tot slot de onafhankelijke positie van de Algemene Rekenkamer, het CPB en het CBS die gezamenlijk zorgen voor betrouwbare data als basis voor het begrotingsproces. De OESO heeft in 2013[19] een analyse gemaakt van de begrotingspraktijk in de aangesloten landen en een beoordeling gemaakt door te kijken naar vier indicatoren: een index die aangeeft hoe sterk het uitgavenkader (Medium Term Expenditure Framework, afgekort MTEF) is; een transparantie-index; een index ten aanzien van de mate waarin de begroting is gekoppeld aan de beoogde

15 Zie o.a. X. Debrun en Kumar, M. (2007), Fiscal Rules, Fiscal Councils and All that: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?, *SSRN Electronic journal*

16 IMF, 2015, Can fiscal policy stabilize output?, Chapter 2 in *IMF Fiscal Monitor, april*. Zie ook Buti, M. en V. Gaspar (2015) Designing fiscal policy for steady, enduring growth, *Vox EU*; en OESO (2015), Achieving prudent debt targets using fiscal rules, *OECD Policy Brief*.

17 IMF (2013), The functions and impact of fiscal councils, *IMF Policy paper*

18 IMF (2006), Country Report No. 06/124, March 2006: Kingdom of the Netherlands—Netherlands: Report on the Observance ofStandards and Codes—Fiscal Transparency Module, and the Aide-MémoireRegarding the Fiscal Framework

19 OESO Conference Centre (2013), Strengthening budget institutions in OECD countries, results of the 2012 OECD budget practices and procedures survey

prestaties (performance budgeting); en tot slot een flexibiliteitsindex. De OESO concludeert dat gemiddeld genomen Zweden, Nederland en Nieuw Zeeland het hoogst scoren. Nederland scoort het best op de sterkte van het uitgavenkader.

Cruciaal: commitment, commitment, commitment

Begrotingsregels zijn niets anders dan een instrument voor politieke besluitvorming. De effectiviteit van het begrotingsbeleid staat of valt met het draagvlak ervoor. Het draagvlak voor het trendmatig begrotingsbeleid in Nederland is van oudsher groot. Toch zijn er redenen waardoor dat draagvlak minder vanzelfsprekend lijkt te worden dan voorheen. In de eerste plaats is in de afgelopen jaren door de extreme economische omstandigheden sprake geweest van afwijkingen van het trendmatig begrotingsbeleid. In de voorgaande paragraaf is beschreven hoe grote tekorten en het overschrijden van de Europese begrotingsregels noopten tot aanvullende bezuinigingspakketten, die strijdig waren met de doelstellingen van het trendmatig begrotingbeleid. In de jaren waarin de economie weer groeide bleef de ontwikkeling van het saldo en van de Europese indicatoren in de preventieve arm een rol spelen in het besluitvormingsproces. Deze ervaringen kunnen van invloed zijn op de bekendheid met het gedachtegoed van trendmatig begrotingsbeleid en daarmee ook op het draagvlak ervoor.

In de tweede plaats zorgt het politieke landschap voor extra druk op de begrotingsregels. De begrotingsregels zijn een afspraak tussen de coalitiepartijen. Zij hebben geen juridische status – al zijn wel de principes van het trendmatig begroten vastgelegd in de Wet Hof - en zijn op geen enkele manier bindend voor oppositiepartijen. Het ontbreken van een stabiele meerderheid in het parlement zorgt voor meer betrokkenheid van oppositiepartijen bij de besluitvorming. Vanuit een ordentelijke besluitvorming is het echter wel behulpzaam als de begrotingsregels ook op begrip en draagvlak kunnen rekenen bij oppositiepartijen.

Voor draagvlak is het cruciaal dat begrotingsregels begrijpelijk en voorspelbaar zijn. De uitwerking van de regels in specifieke situaties moet logisch zijn en bij voorkeur stroken met wat intuïtief wordt gezien als een redelijke en efficiënte uitkomst. Echter juist op het punt van begrijpelijkheid, voorspelbaarheid en logica in de uitwerking schiet een aantal elementen in de begrotingssystematiek tekort.

Begrotingsregels kunnen aan draagvlak winnen bij meer duidelijkheid, voorspelbaarheid en logica in de uitwerking

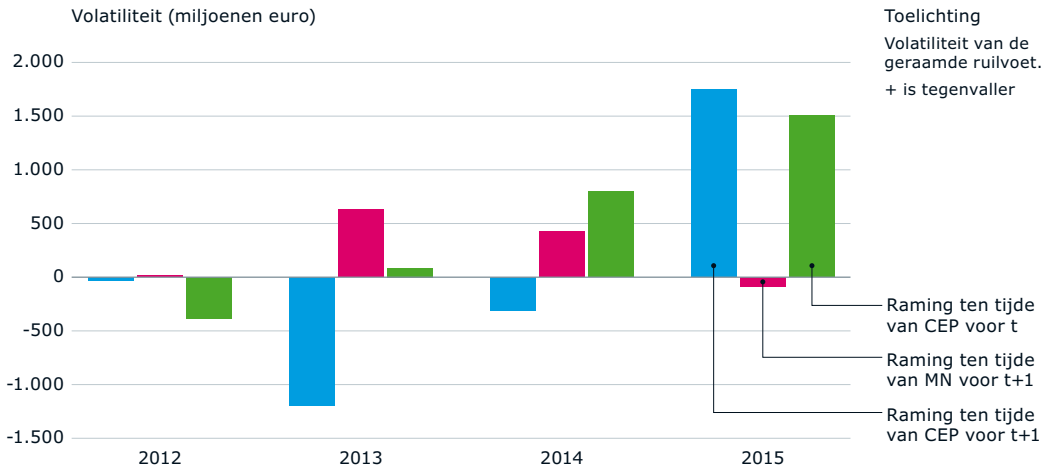
Een aantal elementen binnen de begrotingssystematiek is onvoldoende duidelijk en voorspelbaar, blijkt uit gesprekken met (oud)-politici en betrokken ambtenaren. Sommige begrotingsregels kunnen in de uitwerking tot onlogische of inefficiënte uitkomsten leiden. Op andere punten blijkt de systematiek onvoldoende bij te dragen aan de doelstelling. Het gaat specifiek om de volgende elementen[20]:

De ruilvoet. Wanneer de prijsontwikkeling van de overheidsuitgaven afwijkt van de prijsontwikkeling van de Nederlandse economie, in vergelijking met wat bij het Regeerakkoord aan prijsontwikkeling is geraamd, ontstaan zogenoemde ruilvoetmee- of tegenvallers die onder het uitgavenkader moeten worden ingepast. Deze systematiek zorgt ervoor dat de prijsontwikkeling van de overheid niet afwijkt van wat bij het Regeerakkoord is afgesproken. Maar deze beheersing kent ook nadelen. Zoals figuur 2.3 laat zien, kan de ruilvoet behoorlijk volatiel

20 Zie in de beleidsdoorlichting naar het begrotingsbeleid voor meer toelichting.

zijn, wat niet ten goede komt aan de bestuurlijke rust gedurende de kabinetsperiode. Wanneer ruilvoettegenvallers los staan van de betrachte begrotingsdiscipline, bijvoorbeeld vanwege een verkeerde inschatting van de verwachte loon- en prijsontwikkelingen ten tijde van het Regeerakkoord, zijn bezuinigingen als gevolg van de ruilvoet lastig uitlegbaar.

Figuur 2.4 Volatiliteit van de geraamde ruilvoet (+ is tegenvaller, in miljoenen euro)



Bron: ministerie van Financiën

Het inkomstenkader. Het inkomstenkader beoogt automatische stabilisatie mogelijk te maken door hogere of lagere inkomsten als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen voor rekening te laten komen van het saldo. Het inkomstenkader stuurt daarom niet op de hoogte van de inkomsten. Om wel de lastendruk voor burgers en bedrijven te beheersen, wordt bij Regeerakkoord een pad afgesproken voor de beleidsmatige lastenontwikkeling. Wanneer maatregelen worden genomen die de lasten verhogen, bepaalt het inkomstenkader dat er compenserende maatregelen nodig zijn die de lasten juist verlagen, en vice versa. Deze werkwijze heeft echter ook een aantal nadelige consequenties.

In de eerste plaats vindt geen directe beheersing plaats van ongebudgetteerde belastinguitgaven en van regelingen die leiden tot een versmalling van de belastinggrondslag. Zij ontsnappen zo aan de begrotingsdiscipline die wel geldt aan de uitgavenkant van de begroting. Dit geeft een prikkel om beleid te voeren via de inkomstenkant. Daarbij mist een heldere systematiek om te bepalen welke onderdelen van de inkomstenkant moeten worden gerekend tot de belastinguitgaven en welk deel van de belastinguitgaven moet worden gebudgetteerd.

In de tweede plaats betekent de werkwijze dat het inkomstenkader alleen de statische effecten van fiscale beleidswijzigingen beheerst. Gedragseffecten of de macro-economische doorwerking van maatregelen maken geen onderdeel uit van het lastenkaderrelevante effect. Gedragseffecten en macro-economische doorwerking worden wel meegenomen in de raming van de belasting- en premieopbrengsten. Dit onderscheid is voor het publiek en de Kamer vaak niet duidelijk.

Tot slot maken ook de zorgpremies onderdeel uit van het inkomstenkader. Dat betekent dat wanneer de zorgpremies lager uitvallen dan verwacht, dit moet worden gecompenseerd door de belastingen elders te verhogen, en vice versa. Hoewel een logisch gevolg van het feit dat de

zorguitgaven onder de Zorgverzekeringswet via de premies lastendekkend zijn gefinancierd, wordt dit door politici ervaren als lastig uitlegbaar. Het feit dat de zorgpremies soms verantwoordelijk zijn voor grote, moeilijk voorspelbare fluctuaties draagt verder bij aan dit ongemak.

De scheiding tussen inkomsten en uitgaven. De scheiding tussen inkomsten en uitgaven is het gevolg van het hanteren van een uitgavenkader en een inkomstenkader. De scheiding draagt bij aan een ordelijk besluitvormingsproces en dwingt tot prioritering, en wordt om die redenen gewaardeerd door de politiek. Tegelijkertijd kan de gescheiden besluitvorming soms tot suboptimale uitkomsten leiden. Als ten tijde van de koopkrachtbesluitvorming in augustus wordt gezocht naar een effectieve en gerichte maatregel, heeft de besluitvorming over de uitgavenkant al plaatsgevonden en is het niet meer de bedoeling dat alsnog een maatregel aan de uitgavenkant wordt gekozen, ook als deze wel effectiever zou zijn.

Begrotingsregels onvoldoende toegankelijk. De set begrotingsregels –36 regels op 10 pagina's - wordt gezien als weinig toegankelijk. Het jargon en het gedetailleerde karakter van sommige regels draagt daaraan bij. Ook wordt het aantal regels als veel ervaren.

Complexiteit en voorspelbaarheid Europese regels. De werking van de Europese regels is ingewikkeld en lastig te voorspellen, zoals is beschreven in paragraaf 2.1. Dat zorgt voor additionele complexiteit in de begrotingsregels.

Begrotingsproces onder druk

Het nationale begrotingsproces, met één integraal afwegingsmoment voor de uitgaven en één integraal afwegingsmoment voor de inkomsten, draagt zoals beoogd bij aan bestuurlijke rust. Tegelijkertijd zijn er verschillende factoren waardoor het begrotingsproces onder druk komt te staan.

Het ontbreken van een stabiele politieke meerderheid leidde er de afgelopen jaren toe dat de besluitvorming regelmatig lang doorliep. Een late afronding van de besluitvorming geeft risico's voor de uitvoering. Een opvallend voorbeeld is het Belastingplan 2016, waarover tot in de tweede week van december werd onderhandeld met de oppositie in zowel de Eerste als de Tweede Kamer. Dit zorgde voor verstoringen in de uitvoering en onduidelijkheid bij de burgers. Het proces gedurende de augustusbesluitvorming is krap, en dat geeft risico's voor de besluitvorming. De augustusbesluitvorming kent een korte doorlooptijd. Deze start met het uitkomen van de concept-MEV begin augustus en dient afgerond te zijn op 1 september (indienen Miljoennennota bij de Raad van State). De ervaringen van afgelopen jaren hebben laten zien dat deze tijdsdruk het moeilijker kan maken om tot een zorgvuldige afstemming en afweging te komen. Vakministers ervaren mede daardoor minder betrokkenheid bij de besluitvorming. Het proces voor de behandeling van het Belastingplan door het parlement is krap, waardoor er weinig tot geen ruimte is om naar aanleiding van afstemming met het parlement tot alternatieve voorstellen te komen die nog in het komende jaar kunnen worden uitgevoerd door de Belastingdienst.

Tot slot sluit het nationale begrotingsproces niet goed aan op het Europese semester. De Commissie publiceert in mei op basis van het stabiliteitsprogramma en de lenteraming landenspecifieke aanbevelingen. De eerste aanbeveling betreft een budgettaire aanbeveling met het oog op naleving van het SGP. Deze aanbeveling geeft geen doelniveau aan van het structureel saldo, maar geeft aan welke ontwikkeling nodig is. Deze budgettaire aanbeveling komt op het moment dat normaliter al een groot deel van de nationale besluitvorming over de uitgaven is afgerond, maar houdt geen rekening met die besluiten. Met name door de volatiliteit van de relevante indicatoren in de preventieve arm is het moeilijk om in het voorjaar op de aanbeveling te anticiperen. In oktober kan de Commissie nog

om aanvullende maatregelen vragen als de begroting het oordeel krijgt: *particularly serious non-compliance*. Nederland zou in dat geval een tussentijdse besluitvormingsronde moeten organiseren en een suppletoire begroting moeten indienen.

Behoefte aan beter inzicht in de kwaliteit van de uitgaven

Om als overheid effectief te zijn, is inzicht in de kwaliteit van de uitgaven van cruciaal belang. Politici ervaren dat er niet altijd voldoende informatie beschikbaar is over 'value for money' op het moment dat zij keuzes (willen) maken.

Om inzicht te krijgen in de kwaliteit en tot verbeteropties te komen, worden verschillende instrumenten gehanteerd: MKBA's, beleidsdoorlichtingen, IBO's en heroverwegingen. MKBA's, IBO's en de heroverwegingsoperatie uit 2010 worden gezien als effectief. Een aandachtspunt bij de IBO's is dat de onderwerpkeuze onderdeel kan zijn van een politiek proces waardoor het instrument (te) beperkt wordt ingezet.

Beleidsdoorlichtingen geven een goed overzicht van waar het geld aan wordt besteed, maar de toegevoegde waarde ervan als het gaat om inzicht in de kwaliteit van de uitgaven en de mogelijkheden om die te verbeteren, is beperkt. Beleidsdoorlichtingen zijn syntheseonderzoeken, en afhankelijk van de beleidsevaluaties die op het betreffende terrein zijn gedaan. Onvoldoende kwaliteit van onderliggende evaluaties leidt er (te) vaak toe dat in de beleidsdoorlichting geen conclusies kunnen worden getrokken over effectiviteit of doelmatigheid. Oorzaken liggen onder meer in een gebrek aan kennis over goede evaluaties, de dubbele doelstelling van (openbaar) verantwoorden en leren binnen de beleidsdoorlichting, en in de moeilijkheid om kritisch te evalueren in een politieke context. Beleidsmakers ervaren de beleidsdoorlichtingen nu als veel werk, dat niettemin weinig toegevoegde waarde oplevert als het gaat om inzicht in doelmatigheid.

2.3 Conclusie

De afgelopen jaren is in verschillende rondes van bezuinigingen de begroting op orde gebracht. De schokbestendigheid is echter nog niet op het niveau van voor de crisis. De verbetering van de overheidsfinanciën in slechte economische tijden betekende minder ruimte voor stabilisatie van de economie en vergde ad-hoc-bezuinigingsmaatregelen die doorgaans een negatieve invloed hebben op de allocatie. Vanaf 2014 groeide de economie weer, maar bleef het saldo een richtpunt in het besluitvormingsproces. Het risico van saldosturing is procyclisch beleid. In goede tijden worden te weinig reserves opgebouwd, waardoor in slechte tijden er geen ruimte is om de economie te stabiliseren. De ervaringen met de preventieve arm laten zien dat het moeilijk sturen is op de Europese begrotingsregels. Ook heeft de preventieve arm de interactie tussen de nationale begrotingsregels en de Europese regels veranderd.

De begrotingssystematiek van Nederland – het trendmatig begrotingsbeleid – wordt nationaal en internationaal breed gewaardeerd. Hier past wel de kanttekening dat in de afgelopen jaren, mede onder druk van de gevolgen van de crisis en de Europese begrotingsregels, met regelmaat van de regels is afgeweken. Het succes van een begrotingsraamwerk staat of valt met het politieke draagvlak. In een gefragmenteerd landschap geldt dat zo mogelijk nog sterker. Begrotingsregels werken alleen wanneer zij duidelijk, voorspelbaar en logisch worden gevonden. Juist op die punten zijn de huidige regels voor verbetering vatbaar. Daarbij vormen de Europese agenda en de politieke context aanleiding om het besluitvormingsproces opnieuw te bezien. Tot slot is meer inzicht in de kwaliteit van de uitgaven nodig om tot een zo effectief mogelijke besteding van de overheidsuitgaven te kunnen komen.

3 Aanbevelingen voor de begrotingssystematiek

3.1 Uitgavenkader

Advies

- Het uitgavenkader dient behouden te blijven, met enkele wijzigingen. Het kader vervult een centrale rol in de Nederlandse begrotingssystematiek en staat zowel nationaal als internationaal goed bekend.
  - De ruilvoetproblematiek kan worden opgelost door het uitgavenkader te indexeren met de loon- en prijsontwikkelingen. Hierdoor verdwijnen de grote uitslagen die de huidige ruilvoet veroorzaakt.
  - Uit oogpunt van beheersing en integrale afweging is het wenselijk om zo veel mogelijk het principe aan te houden dat posten die relevant zijn voor het EMU-saldo in het uitgavenkader horen. Rente-uitgaven over de staatsschuld en volumebesluiten over gaswinning zouden om die reden binnen het uitgavenkader moeten worden geplaatst.
  - De anticycliciteit van de begroting kan worden verbeterd door het conjuncturele deel van de uitgaven aan WW en bijstand buiten het kader te plaatsen.
- Per saldo vergroten deze voorstellen de stabilisatie via het uitgavenkader zonder in te boeten aan beheersing.
- Een 'comply or explain' benadering kan helpen om onbedoelde effecten van de scheiding tussen inkomsten en uitgaven tegen te gaan.

3.1.1 *Beschrijving van het uitgavenkader*

De Nederlandse begrotingssystematiek kent een vast plafond voor de uitgaven. In elk gegeven jaar dienen de totale uitgaven van de Rijksoverheid hieronder te blijven. Een vast kader zorgt ervoor dat er een hoge mate van zekerheid is over het niveau van de uitgaven. Dit maakt het mogelijk om automatische stabilisatie via de inkomstenkant na te streven, zonder al te grote risico's te lopen in het EMU-saldo. Bovendien bevordert een uitgavenkader efficiënte allocatie door prioritering af te dwingen.

Bij de start van een nieuw kabinet wordt, op basis van de middellangetermijnraming van het CPB en de gemaakte budgettaire afspraken, een vast reëel plafond voor de overheidsuitgaven (het uitgavenkader) vastgesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met verwachte loon- en prijsontwikkelingen. Het idee achter het uitgavenkader is dat de beleidskeuzes van het kabinet worden doorvertaald in een meerjarig reëel uitgavenkader. Door het kader te handhaven, blijft een kabinet wat betreft de uitgaven op de afgesproken koers.

Het uitgangspunt bij het uitgavenkader is dat uitgaven en niet-belastingontvangsten die relevant zijn voor het EMU-saldo zo veel mogelijk meetellen onder het uitgavenkader (EMU-saldorelevant=kaderrelevant). Dit zorgt ervoor dat sturing op het uitgavenkader leidt tot een beter voorspelbare en wenselijke ontwikkeling van het EMU-saldo, wat ook belangrijk is voor de Europese begrotingsindicatoren. Over een periode van 2001 tot en met 2017 bevat het uitgavenkader gemiddeld 91 procent van de totale netto-uitgaven van het Rijk. Grote posten die momenteel niet worden beheerst via het uitgavenkader zijn de gasbaten en de rente-uitgaven over de staatsschuld.

Bij de handhaving van het uitgavenkader geldt het principe dat iedere minister primair verantwoordelijk is voor zijn of haar eigen beleidsterrein ('eigen broek ophouden'). In het verlengde van deze regel is het totale uitgavenkader onderverdeeld in drie deelkaders: de Rijksbegroting

in enge zin (RBG-eng), de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en de Zorgsector (BKZ). Compensatie tussen begrotingen kan alleen indien de Ministerraad daartoe besluit. De indexatie van het uitgavenkader vindt plaats middels de door het CPB geraamde prijs nationale bestedingen (pNB). De uitgaven onder het uitgavenkader worden geïndexeerd met de door het CPB geraamde loon- en prijsontwikkeling in die sector. De ruilvoetsystematiek beoogt de relatieve prijsontwikkeling van de collectieve sector ten opzichte van de markt (dit is de ruilvoet) te beheersen gedurende de kabinetsperiode. In de praktijk werkt de ruilvoetsystematiek als volgt. Bij Regeerakkoord wordt voor de gehele regeerperiode een inschatting gemaakt van de pNB en van de loon- en prijsontwikkeling bij de overheidssectoren. Gedurende de kabinetsperiode worden de pNB en de loon- en prijsontwikkeling in de verschillende sectoren geactualiseerd voor het jaar t en t+1. Die actualisatie kan leiden tot mee- of tegenvallers. Als uit de actualisatie blijkt dat de lonen en prijzen in de collectieve sector sterker stijgen ten opzichte van de prijs nationale bestedingen dan waarmee rekening was gehouden bij het Regeerakkoord, ontstaat een ruilvoettegenvaller. In de spiegelbeeldige situatie ontstaat een ruilvoetmeevaller.

De begrotingsregels kennen een strikte scheiding tussen de kaders voor inkomsten en uitgaven. Tegenvallende belastingsinkomsten als gevolg van laagconjunctuur leiden bij een inkomstenkader niet tot bezuinigingen aan de uitgavenkant. Andersom leiden meevallende inkomsten niet tot hogere uitgaven. Op die manier wordt vorm gegeven aan het principe van automatische stabilisatie. Alleen in het geval van zogenoemde statistische correcties is het toegestaan om middelen van de inkomstenkant van de begroting over te hevelen naar de uitgavenkant en vice versa.[21] Besluitvorming over inkomsten en uitgaven vindt ook gescheiden plaats (zie ook paragraaf 3.3).

3.1.2 *Werking uitgavenkader in de praktijk*

Het uitgavenkader staat internationaal als toonaangevend bekend. De OESO beoordeelt het Nederlandse uitgavenkader ('Medium Term Expenditure Framework') als het sterkste van alle onderzochte landen.[22] Bij de Europese Commissie krijgt Nederland sinds 2011 al de hoogste score op het Medium Term Budgetary Framework.[23] Het IMF noemt het meerjarige uitgavenkader als onderscheidend element van het Nederlandse begrotingsraamwerk, dat de vier standaarden voor 'fiscal transparency' bereikt of overtreft.[24]

Binnenlands zijn de ervaringen met het uitgavenkader overwegend positief. Uit interviews met ambtenaren en politici komt naar voren dat de uitgavenkaders en de bijbehorende spelregels worden ervaren als duidelijk, geloofwaardig en voorspelbaar. Het uitgavenkader speelt als beheersingsinstrument een centrale rol in interdepartementale en parlementaire discussies en het kabinet houdt zich doorgaans aan het totale uitgavenkader zoals dat aan het begin van de kabinetsperiode is vastgesteld. Recente uitzonderingen hierop waren maatregelen om te voldoen aan de correctieve arm van het SGP en een aantal uitgavenmaatregelen die onderdeel uit maakten van het vijfmiljardpakket (lastenverlichting) dat in 2015 is aangekondigd. Het principe van 'eigen broek ophouden' is een belangrijk uitgangspunt om gedurende de kabinet-

21 Onder statistische correcties worden saldoneutrale schuiven verstaan, als gevolg van wijzigingen van de vormgeving van beleid, grote hervormingen, publiek-private samenwerking en eventuele bij regeerakkoord gereserveerde enveloppemiddelen.
22 OECD (2013), *Strengthening budget institutions in OECD countries, results of the 2012 OECD budget practices and procedures survey*, OECD Conference centre Paris, 3-4 June 2013
23 Zie http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/framework/index_en.htm.
24 IMF (2006), Country Report No. 06/124, March 2006: Kingdom of the Netherlands—Netherlands: Report on the Observance ofStandards and Codes—Fiscal Transparency Module, and the Aide-Mémoire Regarding the Fiscal Framework.

speriode de uitgaven onder het uitgavenkader te beheersen. De deelkaders disciplineren en structureren de besluitvorming, maar het kabinet stuurt primair op handhaving van het totale uitgavenkader. Schuiven tussen deelkaders komt met enige regelmaat voor.

De ruilvoetsystematiek vormt een uitzondering op het positieve beeld. De uitslagen van de ruilvoet kunnen volatiel zijn, wat de bestuurlijke rust en de stabiliteit van het kader niet ten goede komt. Dit gaat ten koste van het draagvlak voor ombuigingen voor de ruilvoet. Daarnaast bestaan er bij de zogeheten macroposten (gasopbrengsten, rentebetalingen en uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen) afruilen tussen beheersing, bestuurlijke rust en automatische stabilisatie. Tot slot leidt de scheiding tussen inkomsten en uitgaven soms tot onbedoelde effecten, die inefficiënt beleid tot gevolg kunnen hebben.

3.1.3 Indexatie uitgavenkader

De volatiliteit van uitslagen als gevolg van de ruilvoet doet afbreuk aan de bestuurlijke rust. De ruilvoetsystematiek zorgt ervoor dat de reële uitgavenontwikkeling van de overheid niet afwijkt van wat bij het Regeerakkoord is afgesproken. Deze vorm van beheersing is echter niet pijnloos. De ruilvoet kan behoorlijk volatiel zijn. Met name in de latere jaren van de kabinetsperiode kunnen er forse verschillen ontstaan tussen de ramingen en de feitelijke loon- en prijsontwikkelingen. Gedurende de kabinetsperiode worden de realisaties in de prijs Nationale Bestedingen (pNB) en de loon- en prijsontwikkeling in de verschillende overheidssectoren vergeleken met de raming uit de MLT. Een verouderde MLT kan tot grote verschillen leiden. In box 3.1 wordt dit toegelicht aan de hand van fictieve getallen. De kans hierop is met name groot aan het eind van de kabinetsperiode, maar ook een conjunctuuromslag in de eerste jaren kan tot een aanzienlijke afwijking leiden. Er ontstaan dan ruilvoettegenvallers die los staan van de betrachte discipline op de eigen begroting. Dat maakt bezuinigingen als gevolg van de ruilvoet lastig uitlegbaar.

Een terugblik op de jaren 2011-2015 laat zien dat in vrijwel alle jaren de ruilvoetproblematiek is opgelost. Dit is inclusief de forse ruilvoettegenvaller van ongeveer 2,5 miljard euro uit de voorjaarsbesluitvorming in 2015. Tegelijkertijd komt uit de interviews naar voren dat veel betrokkenen de zekerheid over het uitgavenniveau niet vinden opwegen tegen het verlies aan bestuurlijke rust. Daarbij is relevant dat de ruilvoet niet per definitie disciplinerend werkt. Aangezien de MLT een neutrale raming bevat, is de kans op ruilvoetmeevallers tijdens een kabinetsperiode net zo groot als op -tegenvallers. Deze mee- en tegenvallers kunnen het begrotingsproces verstoren. Zo nopen tijdelijke ruilvoettegenvallers soms tot structurele bezuinigingen. Tegelijkertijd worden tijdelijke ruilvoetmeevallers in praktijk soms gebruikt om structurele tegenvallers mee op te lossen, waardoor een structurele oplossing wordt uitgesteld.

Box 3.1 Illustratie werking ruilvoetsystematiek met fictieve getallen

Onderstaande tabel schetst de werking van de ruilvoet met fictieve getallen. Verondersteld is in dit voorbeeld dat de loon- en prijsontwikkeling lager is dan verwacht bij Regeerakkoord, waarbij de neerwaartse aanpassing van de loon- en prijsbijstelling onder het kader kleiner is dan de aanpassing van het kader zelf als gevolg van de lagere pNB. In deze presentatiewijze is de ruilvoet gesplitst in een kaderaanpassing en een loon- en prijsbijstelling.

De reële uitgavenkaders (3) volgen door de vastgestelde uitgavenontwikkeling bij Regeerakkoord (1) te defleren met de geraamde prijsontwikkeling (2). Hiervoor wordt de pNB gebruikt.

Daarna wordt het reële uitgavenkader geïndexeerd met de actuele prijsontwikkeling (4) tot een nominaal uitgavenkader (5). Aangezien de prijs nationale bestedingen minder stijgt dan eerder verwacht, wordt het uitgavenkader neerwaarts aangepast.

Reëel totaalkader (in miljarden euro)[25]

	2015	2016	2017
1. Raming uitgaven bij Regeerakkoord	250,0	255,0	260,0
2. Verwachte ontwikkeling pNB bij Regeerakkoord	1,02	1,04	1,06
3. Reëel uitgavenkader (=1/2)	245,1	245,1	245,0
4. Verwachte prijsontwikkeling bij CEP	1,01	1,02	1,04
5. Uitgavenkader in lopende prijzen (=3*4)	247,5	250,0	254,9
6. Aanpassing uitgavenkader (=5-1)	-2,5	-5,0	-5,1
7. Loon- en prijsbijstelling	-2,0	-4,0	-4,0
8. Over/onderschrijding uitgavenkader (=7-6)	0,5	1,0	1,1

Bij de uitgaven die onder het uitgavenkader vallen is sprake van lager dan verwachte prijzen en een hogere dan verwachte stijging van de lonen. Per saldo leidt dat tot een daling van de loon- en prijsbijstelling voor departementen (7). Het effect van de optelling van de kaderaanpassing (6) en de loon- en prijsbijstelling (7) is de zogenoemde ruilvoetontwikkeling (8). Voor de komende jaren is in dit voorbeeld sprake van een ruilvoettegenvaller; de hoogte van het uitgavenplafond daalt harder dan de onderliggende lonen en prijzen.

Indexatie van het uitgavenkader met de daadwerkelijke loon- en prijsontwikkelingen reduceert de volatiliteit tot nul. De beheersing van loon- en prijsontwikkelingen bij de overheid vindt in dat geval plaats via de bestaande indexatiesystematieken, zoals de referentie- en prijsbijstellingssystematiek. Deze worden nu ook reeds gebruikt om de loon- en prijsbijstelling te beheersen (zie toelichting in box 3.2). Wel bestaat een risico op minder beheersing waar de overheid directe invloed heeft op lonen en prijzen. Om die reden is van belang dat de volgende drie voorwaarden worden vastgesteld:

1. De nominale ontwikkeling van de overheid is gebaseerd op onafhankelijk geraamde indices van het CPB .
2. De indices zijn gebaseerd op de lonen en prijzen in de markt en zijn zo min mogelijk beïnvloedbaar door de overheid.[26]
3. Beleidsmatige beslissingen die betrekking hebben op de nominale ontwikkeling van de overheid moeten binnen het uitgavenkader worden gedekt. Het eventueel niet uitdelen van bijvoorbeeld de prijsbijstelling geeft omgekeerd ruimte.

25 Veronderstelde inflatie (pNB) prijsontwikkeling MLT-pad: 2%. Actuele geraamde inflatie (pNB) 2015 en 2016: 1%. Gemiddelde loon- en prijsbijstelling: 0,8%.

26 Het ministerie van Defensie heeft aandacht gevraagd voor prijs- en valutaschommelingen. De voorgestelde loon- en prijsindexatie biedt ruimte voor een oplossing. Het CBS is gevraagd om de mogelijkheid van een specifieke prijsindex voor Defensie te onderzoeken.

Box 3.2: De referentie- en prijsbijstellingssystematiek

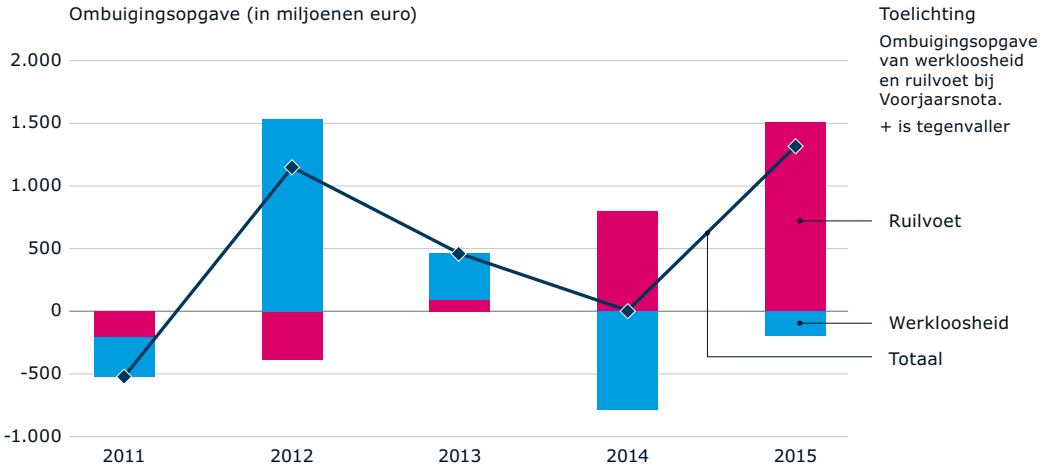
Om te compenseren voor de toename in overheidsuitgaven als gevolg van inflatie en loonstijgingen, ontvangen alle begrotingen in principe elk jaar de zogenoemde loon- en prijsbijstelling. Deze loon- en prijsbijstelling wordt voor een groot deel van de uitgaven onder het kader Rijksbegroting in enge zin vastgesteld met behulp van de referentiesystematiek (voor het loongedeelte) en de prijsbijstellingssystematiek (voor het prijsgedeelte). Daarnaast kennen het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en het Budgettair Kader Zorg een eigen indexatiesystematiek, bijvoorbeeld via de Wet Koppeling met afwijkingsmogelijkheden (WKA) en het OVA-convenant (een afspraak tussen het rijk en de zorgsector over de overheidsbijdrage in de arbeidskosten). De loon- en prijsbijstelling beoogt niet te compenseren voor de feitelijke stijging van de lonen en prijzen op een begroting. Als elke loon- of prijsstijging op de begroting automatisch en volledig zou worden vergoed, is er immers weinig reden meer voor departementen om de loon- en prijsstijging van de overheidsuitgaven te beheersen. Het uitgangspunt is daarom dat de compensatie voor loon- en prijsstijging op de begrotingen wordt bepaald door de loon- en prijsstijging in de markt.

Voor de verwachte loonontwikkeling in de markt wordt gebruik gemaakt van CPB-cijfers voor de contractloonontwikkeling en de mutaties in de sociale lasten. De geraamde loonkostenontwikkeling in de marktsector wordt ook wel het referentiebegrip genoemd. Het kabinet heeft de vrijheid om vanwege beleidsmatige redenen van het referentiebegrip af te wijken. Dat kan bijvoorbeeld bij het opstellen van het Regeerakkoord of jaarlijks bij het besluit over uitkering van de loon- en prijsbijstelling. Soms wordt de loonbijstelling door het kabinet deels of geheel ingehouden. Het resultaat van het referentiebegrip en de beleidsmatige afweging samen levert een percentage op dat wordt vermenigvuldigd met het loongevoelige deel van de begroting. De feitelijke loonontwikkeling wordt bepaald in het CAO-overleg tussen overheidswerkgevers en bonden. De loonbijstelling op de begroting bepaalt mede hoeveel ruimte er is bij werkgevers in deze onderhandelingen.

De prijsbijstellingssystematiek werkt op een vergelijkbare manier. Het CPB raamt verschillende prijscodes (de verwachte prijsontwikkeling van een categorie goederen). Doorgaans wordt die index bepaald door de ontwikkeling van goederen in de markt. Afhankelijk van de aard van de overheidsuitgaven wordt per artikel van de begroting bepaald welke prijsindex het meest relevant is. Door de prijsindex te vermenigvuldigen met het prijsgevoelige deel van de uitgaven, wordt de prijsbijstelling voor de begroting berekend.

Bij het advies voor deze nieuwe werkwijze is de samenhang tussen de ruilvoet en de WW meegenomen in de overweging. Eerdere adviezen van de Studiegroep hebben erop gewezen dat uitslagen in de ruilvoet en de WW tegen elkaar in werken. Zij hebben dit gebruikt als argument om beide posten binnen het uitgavenkader te houden. Theoretisch is dit goed te onderbouwen. Bijvoorbeeld: bij sterke economische groei ontstaat er krapte op de arbeidsmarkt, waardoor de WW-uitgaven dalen (meevaller) en de lonen stijgen (ruilvoettegenvaller). In de praktijk blijkt het verband minder duidelijk (zie figuur 3.1). Over langere tijd blijken de ontwikkelingen elkaar inderdaad te compenseren, maar jaar-op-jaar is dit minder het geval. Ook is de orde van grootte verschillend. Dit werd overigens in eerdere adviezen ook onderkend. De voorgestelde omgang met conjuncturele WW-uitgaven (3.1.4) zal de samenhang nog sterker verminderen.

Figuur 3.1 Ombuigingsopgave werkloosheid en ruilvoet (bij voorjaarnota, in miljoenen euro, + = tegenvaller)



Bron: ministerie van Financiën

3.1.4 *Versterking anticyclische werking van het uitgavenkader*

Beheersbaarheid is gebaat bij een zo breed mogelijk uitgavenkader. Door zo veel mogelijk posten die relevant zijn voor het EMU-saldo op te nemen in het uitgavenkader, ontstaat meer zekerheid over het niveau van de totale uitgaven. Dit leidt automatisch tot meer zekerheid over het EMU-saldo. In de afgelopen periode, waarin de uitkomst van het EMU-saldo een belangrijke rol speelde, kwam dit goed van pas. Wanneer het EMU-saldo zich in veiliger vaarwater bevindt, is het mogelijk om meer nadruk te leggen op automatische stabilisatie en is de precieze uitkomst van het EMU-saldo minder van belang. Zolang er redelijke zekerheid is dat het EMU-saldo binnen een acceptabele bandbreedte blijft en bij voldoende ambitie, kan om goede redenen worden afgeweken van het principe EMU-saldorelevant = kaderrelevant.

Sommige uitgaven die nu onder het uitgavenkader vallen, hebben een anticyclisch karakter. Maar omdat deze uitgaven nu onderdeel uitmaken van het kader, wordt het anticyclisch karakter niet benut. Dit geldt met name voor uitgaven aan WW en Bijstand. Als de economische ontwikkeling achterblijft bij de MLT-raming, leidt dit tot meer uitgaven aan sociale zekerheid dan verwacht. Doordat het uitgavenkader een hard plafond is, moeten elders bezuinigingen worden gerealiseerd. Deze besparingen zijn procyclisch, omdat ze in economisch slechte tijden plaatsvinden. Ook beïnvloedt dit de allocatie. Onder tijdsdruk vinden besparingen veelal plaats op posten waar deze het makkelijkst te realiseren zijn, zoals openbaar bestuur, defensie en infrastructuur[26]. Deze besparingen zijn echter niet noodzakelijk de meest wenselijke. Omgekeerd kunnen meevallers in de WW en Bijstand incidenteel zorgen voor extra ruimte, die veelal met structurele uitgaven wordt opgevuld.

Door het conjuncturele deel van de uitgaven aan WW en Bijstand buiten het uitgavenkader te plaatsen, wordt de anticyclische werking van de begroting versterkt. Dit voorkomt procyclische

26 Voor meer toelichting wordt verwezen naar de beleidsdoorlichting naar het begrotingsbeleid.

maatregelen elders op de begroting. Wel is het belangrijk om te corrigeren voor beleidsbeslissingen die het uitgavenniveau beïnvloeden. De technische uitwerking in het voorstel voor nieuwe begrotingsregels geeft hiervoor een werkwijze aan. Een alternatieve berekening is om de evenwichtswerkloosheid als uitgangspunt te nemen en afwijkingen daarvan als conjunctuur te bestempelen. Dit heeft als voordeel dat het overeenkomt met de Europese uitgavenregel. De nadelen van deze berekening wegen echter zwaarder. De evenwichtswerkloosheid is niet met zekerheid te bepalen; zo hanteren de Europese Commissie en het CPB verschillende methodes. Ook kan de evenwichtwerkloosheid fluctueren, wat leidt tot onzekerheid. Tot slot is de methode gecompliceerder en lastiger uitlegbaar. Zo is het mogelijk dat een nieuwe berekeningsmethode leidt tot een tegenvaller, wat niet bevorderlijk is voor de bestuurlijke rust.

Besluiten over gaswinning beïnvloeden de begroting. Veiligheid en leveringszekerheid spelen een belangrijke rol in deze besluitvorming. De zorgen hierover de afgelopen jaren zijn toegenomen. Ook de komende jaren zal de veiligheid in Groningen een prominente plaats hebben in de besluitvorming. De gasopbrengsten zijn tegelijkertijd nog steeds een belangrijke bron van inkomsten voor de overheid. Inkadering van beleidsmatige beslissingen over het volume van de gaswinning in het uitgavenkader voorkomt dat de potentieel grote gevolgen van minder gaswinning automatisch in het EMU-saldo lopen. De technische uitwerking bevat een voorstel hiervoor.

Uit oogpunt van beheersing is het verstandig om rente-uitgaven op de staatschuld in het uitgavenkader op te nemen. De rente-uitgaven zijn in recente jaren sterk afgenomen als gevolg van de dalende rentevoet. Door het lage niveau van de rente zijn de overheidsfinanciën echter gevoeliger geworden voor een mogelijke rentestijging. Uit oogpunt van beheersing is het wenselijk dat hiervoor compensatie plaatsvindt binnen het uitgavenkader. De voorgaande adviezen van de Studiegroep bevalen aan om de rente-uitgaven asymmetrisch te behandelen: meevallers zouden ten goede moeten komen aan het EMU-saldo, terwijl voor tegenvallers zou moeten worden omgebogen. Deze nadruk op het saldo was logisch gezien het feit dat Nederland in de correctieve arm van het SGP zat. In de huidige situatie ligt dit minder voor de hand. Het totaal aan rente-uitgaven wordt bepaald door de omvang van de schuld en het renteniveau. Deze werken over de cyclus tegen elkaar in. Daarmee doet opname van het totaal aan rente-uitgaven onder het uitgavenkader geen afbreuk aan de beoogde versterking van de stabilisatie.

Samenvattend vergroten de voorgestelde aanpassingen de stabilisatie via het uitgavenkader zonder dat dit ten koste gaat van de beheersing. De anticyclische werking wordt versterkt door het conjuncturele deel van de WW- en Bijstandsuitgaven buiten het kader te plaatsen. Het verlies aan beheersing wordt gecompenseerd door de posten die aan het kader worden toegevoegd – de rente-uitgaven en de gasbesluiten. Deze hebben beide geen duidelijk verband met de conjunctuur.

Een bijkomend voordeel is dat het uitgavenkader meer aansluit bij de Europese uitgavenregel. Hierdoor wordt de kans groter dat Nederland voldoet aan de uitgavenregel door de eigen kaders te houden. De Europese uitgavenregel corrigeert ook voor conjuncturele werkloosheidsuitgaven (zij het via een andere methode) en houdt rekening met besluiten over gaswinning. Rente-uitgaven horen niet tot de Europese uitgavenregel. Op dit punt weegt de extra beheersing echter zwaarder, omdat dit een tegenwicht biedt aan de afgenomen zekerheid over het EMU-saldo als gevolg van het buiten het uitgavenkader plaatsen van de uitgaven aan WW en Bijstand.

De huurtoeslag zorgt in het uitgavenkader voor een dilemma. Deze beslaat meer dan 90 procent van de begroting van het ministerie van Wonen en Rijksdienst. Bij een tegenvaller zijn

er dus weinig compenserende posten. Bezuinigingen op het instrument zelf beïnvloeden de koopkracht van de laagste inkomens en worden politiek als lastig ervaren. Onderbrengen in het SZA-kader zou aan deze problemen tegemoet komen, maar heeft als nadeel dat de huurtoeslag sterk verweven is met het woonbeleid en afhankelijk is van ontwikkelingen in de huur. Gezien de spanning tussen de beleidsterreinen van SZW en BZK is een eenduidig advies op dit punt niet mogelijk. Het volgende kabinet zou zelf een afweging moeten maken, waarbij ook mogelijke aanpassingen in het instrument zelf betrokken kunnen worden.

3.1.5 Onbedoelde effecten van de scheiding tussen inkomsten en uitgaven

De politiek waardeert het principe van scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Dit beeld komt sterk naar voren uit de gevoerde gesprekken. De scheiding dwingt tot prioritering aan de uitgaven- respectievelijk inkomstenkant. Ook kan hierdoor de besluitvorming over inkomsten en uitgaven losgekoppeld worden. In het algemeen vereenvoudigt dit het proces rond de besluitvorming.

De toepassing van het principe kan echter leiden tot onbedoelde effecten. De bedoeling van de scheiding is om te voorkomen dat tijdelijke hogere inkomsten worden gebruikt voor (structurele) extra uitgaven en vice versa. Deze doelstelling wordt breed gedeeld. De strikte scheiding kan echter ook onbedoelde effecten hebben die tot inefficiënte uitkomsten leiden. Voorbeelden hiervan zijn fiscale maatregelen die effect hebben op uitgavenposten en gerechtelijke uitspraken met betrekking tot uitgavenregelingen die invloed hebben op belastingontvangsten. Deze fiscale casussen leiden relatief vaak tot lange ambtelijke en politieke discussies over de toepassing van de begrotingsregels. Deze kunnen afbreuk doen aan het begrip voor en de steun voor de begrotingsregels als geheel.

Een uitputtende lijst van uitzonderingsgronden is rigide en werkt schending van de regels in de hand. Het is onmogelijk om vooraf alle onbedoelde effecten in kaart te brengen. Als een nieuwe situatie zich voordoet, zal dit leiden tot dezelfde discussies als nu. Het gaandeweg uitbreiden van de lijst uitzonderingsgronden wekt daarentegen de indruk dat de hand wordt gelicht met de regels. Ook zorgt deze aanpak ervoor dat de begrotingsregels uitgebreider en complexer worden.

Een ‘comply or explain’ benadering kan helpen om onbedoelde en inefficiënte effecten van de scheiding tussen inkomsten en uitgaven tegen te gaan. In deze benadering kan de minister van Financiën besluiten tot een correctie van de kaders, met instemming van de MR, als hij van mening is sprake is van onbedoelde en inefficiënte effecten. De minister van Financiën dient dergelijke correcties, waarmee wordt afgeweken van de standaardgronden voor correctie, expliciet toe te lichten in de Miljoenennota. Deze aanpak maakt maatwerk mogelijk, terwijl de plicht tot verantwoording een al te losse interpretatie belemmert.

3.2 Inkomstenkader

Advies

- Het inkomstenkader dient behouden te blijven. Het kader draagt bij aan de beheersing van inkomstenmaatregelen en maakt automatische stabilisatie via de inkomstenkant mogelijk. De combinatie van een uitgaven- en inkomstenkader sluit aan bij de Europese uitgavenregel. Met enkele kleine aanpassingen kunnen de effecten op het inkomstenkader van ontwikkelingen in zorgpremies worden beperkt.
- Het eersteordegedragseffect van fiscale beleidswijzigingen dient te worden opgenomen bij inboeking in het inkomstenkader. Certificering van de geschatte budgettaire kosten/opbrengsten door het CPB is nodig om de kwaliteit en objectiviteit van de raming zo veel mogelijk te garanderen.
- Om de beheersing en de integrale afweging te verbeteren kan een aantal fiscale regelingen gebudgetteerd worden en/of worden overgeheveld naar het uitgavenkader. Dit vermindert de prikkel om beleid vorm te geven via de inkomstenkant. Ten behoeve van de formatie zal worden uitgewerkt welke regelingen hiervoor in aanmerking komen. Het resultaat zal voor de formatie aan de Tweede Kamer worden verzonden.

3.2.1 Beschrijving van het inkomstenkader

Het Nederlandse begrotingsmodel streeft automatische stabilisatie na via de inkomstenkant. Het inkomstenkader vervult hier een belangrijke rol in. Het principe van het inkomstenkader is dat alleen budgettaire gevolgen van beleidsaanpassingen (tariefs- dan wel grondslagwijziging) gecompenseerd moeten worden door andere inkomstenmaatregelen. Schommelingen in ontvangsten als gevolg van overige oorzaken – met name economische ontwikkelingen – lopen in het EMU-saldo. Dit zorgt voor automatische stabilisatie; in slechte economische tijden nemen de belastingontvangsten af, terwijl zij in goede tijden toenemen. In feite beheerst de begrotingssystematiek als geheel dus twee grootheden: de totale uitgaven en de discretionaire inkomstenmaatregelen. Dit beginsel komt overeen met de Europese uitgavenregel uit de preventieve arm van het SGP.

Het inkomstenkader wordt opgesteld aan de hand van het regeerakkoord. De doorrekening van alle maatregelen uit het regeerakkoord door het CPB leidt tot een beoogd pad voor de ontwikkeling van de lasten. Dit weerspiegelt niet alleen de beleidsmatige lastenontwikkeling, maar ook de effecten van economische ontwikkeling op de lasten (de zogeheten endogene ontwikkeling). Alleen beleidsmatige aanpassingen moeten worden gecompenseerd. Het inkomstenkader moet cumulatief over de kabinetsperiode sluiten. Schuiven tussen jaren is dus mogelijk, maar tijdelijke afwijkingen dienen zo veel mogelijk te worden vermeden. Beleidsmatige aanpassingen worden ingeboekt aan de hand van het zogeheten statische (ex ante) effect. Dit is het effect van een tariefswijziging bij een gelijkblijvende grondslag of een grondslagwijziging bij gelijkblijvend tarief. Gedrags- en macro-economische effecten blijven hierbij in de regel buiten beschouwing. De feitelijke ontwikkeling vanaf invoeringsdatum wordt gezien als endogeen en loopt dus in het EMU-saldo. In de raming van de belastingontvangsten, die wordt gebruikt voor de berekening van het EMU-saldo, wordt met deze factoren overigens wel rekening gehouden.

Alle collectieve lasten, volgens de definitie van het CBS, vallen onder het inkomstenkader. Ook de ontwikkelingen in de zorgpremies maken hier deel van uit. De zorgpremies worden immers

door de overheid vastgesteld voor wat betreft het werkgeversdeel. Voor burgers is deelname aan de zorgverzekering verplicht en mag de verzekeraar de nominale premie niet differentiëren. Ontwikkelingen in de zorgpremies worden gezien als beleidsmatige lasten en moeten daarom worden gecompenseerd binnen het inkomstenkader. Incidentele schommelingen, bijvoorbeeld als het gevolg van het interen op reserves door zorgverzekeraars, worden sinds de huidige kabinetsperiode buiten het inkomstenkader gehouden. Vanwege de koppeling met de zorgpremie-inkomsten is de zorgtoeslag opgenomen in het inkomstenkader. Dit vermindert de fluctuaties in het inkomstenkader als geheel doordat zij elkaar deels compenseren. Bijvoorbeeld: bij stijgende zorgkosten nemen zowel de premies (inkomstenkant) als de zorgtoeslag (uitgavenkant) toe. Het alternatief zou zijn om de zorgtoeslag onder het uitgavenkader te laten vallen. Dit zou er echter toe leiden dat een stijging in de zorgkosten op twee manieren voor een tegenvaller zorgt, zowel direct als via de hogere zorgtoeslag (en omgekeerd voor dubbele meevallers). Dat is onwenselijk.

3.2.2 Werking inkomstenkader in de praktijk

In algemene zin werkt het inkomstenkader goed als instrument om automatische stabilisatie te bevorderen. Uit analyse blijkt dat de endogene lastenontwikkeling stabiliserend werkt op de economie. De inkadering van (discretionaire) inkomstenmaatregelen draagt bij aan de beheersing van de lasten en bevordert de integrale afweging. De scheiding tussen inkomsten en uitgaven geldt als een belangrijk principe in de begrotingsregels en draagt bij aan een efficiënte besluitvorming over de begroting.

Tegelijkertijd kent het inkomstenkader een aantal belangrijke knelpunten. Dit blijkt uit interviews met betrokkenen. Beleidsmaatregelen aan de inkomstenkant ondervinden minder discipline dan maatregelen aan de uitgavenkant, wat ten koste gaat van de beheersing van het budgettaire beslag van maatregelen en de integrale afweging aan de inkomstenkant. Ook wordt het inkomstenkader vaak als complex ervaren, zowel qua werking als qua uitkomsten. De complexiteit van het inkomstenkader komt in belangrijke mate voort uit de omgang met gedragseffecten en de positie van de zorgpremies in het inkomstenkader.

3.2.3 Bevorderen van beheersing en integrale afweging

Het uitgavenkader beheerst alle mutaties in begrotingsposten met een vast plafond. Als het beslag van een bepaalde post toeneemt, moet dit gecompenseerd worden. Dit levert zekerheid op over het niveau van de uitgaven. Bovendien zorgt het ervoor dat alle posten automatisch deel uitmaken van de besluitvorming, wat de integrale afweging bevordert. In het inkomstenkader wordt het meerjarige budgettaire effect van fiscale beleidswijzigingen alleen ingeboekt op het moment van besluitvorming. Indien de ontwikkeling van het budgettaire beslag afwijkt van de inboeking in het inkomstenkader, loopt het verschil in het EMU-saldo. Dat geldt zowel voor de endogene (economische) doorwerking als een eventuele ramingsfout. Dit betekent dat er geen beheersing is van de ontwikkeling van bestaande grondslagversmallers en andere inkomstenbeperkende regelingen. Hieronder vallen de ongebudgetteerde belastinguitgaven (vrijstellingen, aftrekposten, verlaagde tarieven) en andere grondslagversmallende regelingen zoals de hypotheekrenteaftrek en pensioenpremieaftrek. Het toetsingskader dat hiervoor is ontwikkeld, wordt niet of gebrekkig toegepast. Hoewel in de begrotingsregels is aangeven dat regelingen waar dat kan gebudgetteerd moeten worden, gebeurt dat nu niet overal. Doordat bepaalde grondslagversmallers geen onderdeel uitmaken van de belastinguitgaven, worden deze überhaupt niet beheerst in het inkomstenkader.

Het bovenstaande levert in de praktijk drie concrete problemen op. Ten eerste leiden sommige regelingen een slapend bestaan, doordat fiscale regelingen na invoering geen deel uitmaken van de integrale afweging. Nut en noodzaak van deze regelingen worden daardoor onvoldoende afgewogen tegen alternatieven. Ten tweede kunnen onvoorziene ontwikkelingen soms tot grote inkomstendervingen leiden. Deze gaan vaak ten koste van het EMU-saldo, omdat er geen ingebouwde prikkel is voor beheersing van het budgettaire beslag. Dit geldt zeker als regelingen zo zijn vormgegeven dat ze niet te beheersen zijn (openeinderegelingen). Onverwacht grote inkomstendervingen leiden bovendien tot spanning tussen het ministerie van Financiën, dat verantwoordelijk is voor het inkomstenkader en de belastinginkomsten, en het departement dat verantwoordelijk is voor het beleid dat bij de fiscale regeling hoort. Ten derde geeft de mindere beheersing via het inkomstenkader beleidsdepartementen een prikkel om beleid te voeren via de inkomstenkant, ook als een uitgavenmaatregel efficiënter is. Fiscale regelingen versmallen de grondslag of verlagen het tarief, wat ten koste gaat van automatische stabilisatie. Om deze redenen is het wenselijk om de beheersing en de integrale afweging van fiscale regelingen binnen het inkomstenkader te bevorderen.

Via drie 'no-regret' oplossingen kan de beheersing binnen het inkomstenkader worden verbeterd. Deze sluiten aan bij grondslagversmallers, zowel binnen de primaire heffingsstructuur als belastinguitgaven. Ten eerste kan de monitoring van grondslagversmallers worden verbeterd door ook grondslagversmallers, die buiten de definitie van belastinguitgave vallen, op te nemen in bijlage 5 van de Miljoenennota. In de huidige opzet blijft deze informatie beperkt tot de fiscale regelingen voor pensioenen en de eigen woning en de belastinguitgaven. De beleidsinformatie over de grondslagversmallers die onderdeel uitmaken van de primaire heffingsstructuur – zoals de tariefstructuur in de bpm, het tarief voor de innovatiebox en de heffingskortingen – zijn budgettair evenzeer van belang. Ook blijken de kosten zich in de praktijk soms anders ontwikkelen dan voorzien. Ten tweede kan de reikwijdte van de periodieke evaluatieverplichting worden verbreed. Deze geldt nu voor alle belastinguitgaven, maar niet voor de grondslagversmallers in de primaire heffingsstructuur. Het budgettaire belang en de beleidsrelevantie zijn belangrijkere criteria voor het uitvoeren van evaluaties. Ten derde kan het bestaande toetsingskader op verschillende punten worden aangescherpt. Vanwege de gebrekkige toepassing in de praktijk is het wenselijk om het toetsingskader op te nemen in evaluaties. Verder zou het ingevulde toetsingskader bij het indienen van een wetsvoorstel voor de introductie van een nieuwe belastinguitgave meegestuurd moeten worden naar de Kamer. Een horizonbepaling in het toetsingskader, die alleen niet in werking treedt als de evaluatie aan alle gestelde criteria voldoet, kan zorgen voor de nodige discipline. Tot slot zou het toetsingskader de vraag moeten beantwoorden of budgettering wenselijk en mogelijk is, en met behulp van welke parameter de grondslagversmaller kan worden gebudgetteerd.

Ten behoeve van de formatie zal nader worden onderzocht hoe de integrale afweging en beheersing van fiscale regelingen verbeterd kan worden. Hiertoe wordt uitgewerkt welke fiscale regelingen in het uitgavenkader ondergebracht kunnen worden en voor welke fiscale regelingen budgettering kan helpen om de beheersing te verbeteren. Voor budgettaire beheersing zijn een paar voorwaarden: er moeten voldoende cijfers beschikbaar zijn en de regeling moet een parameter hebben waarmee het budgettaire beslag binnen een bepaalde bandbreedte gehouden kan worden. Bij overheveling naar het uitgavenkader is het eveneens noodzakelijk dat fiscale regelingen zijn toe te wijzen aan een bepaald beleidsterrein. Beleid dat inhoudelijk met elkaar samenhangt, zou tegen elkaar afgewogen moeten worden en dus in het zelfde beleidskader moeten zitten.

3.2.4 Omgang met gedragseffecten

Gedragseffecten spelen op dit moment in beginsel geen rol in het inkomstenkader. De statische (ex ante) inboeking van inkomstenmaatregelen heeft als voordeel dat deze (technisch) eenvoudig en neutraal is. Het loslaten van deze regel betekent dat het budgettaire effect van het gedragseffect van de maatregelen expliciet afzonderlijk moet worden bepaald. Het budgettaire effect van gedrag is met meer onzekerheden omgeven dan een statische raming.

De statische inboeking wordt in de praktijk niet door iedereen begrepen. Gedragseffecten worden, net als de macro-economische doorwerking van beleidsmaatregelen, wél meegenomen in de begrotingsramingen van belasting- en premieopbrengsten en het totale EMU-saldo. Het onderscheid tussen de effecten die relevant zijn voor het inkomstenkader enerzijds (waarin gedragseffecten in de regel geen rol spelen) en de ramingen van de belastinginkomsten en het EMU-saldo (waarin gedragseffecten wel zijn opgenomen), is voor het publiek en ook voor de Tweede Kamer niet altijd duidelijk. De indruk bestaat dat er geen oog is voor gedragseffecten van fiscale beleidsmaatregelen.

Uitzonderingen op de regel dragen bij aan de complexiteit en worden door sommigen gezien als inconsistent. Op dit moment gelden er uitzonderingssituaties, waarin gedragseffecten wel onderdeel uitmaken van de voor het inkomstenkader relevante ramingen van budgettaire effecten. Dit is het geval bij een geheel nieuwe fiscale maatregel waaraan de deelname of waarvan gebruik vrijwillig is, als een maatregel gedrag mogelijk maakt dat voorheen niet mogelijk was (bijvoorbeeld afkoop stamrechtvrijstellingen), bij beleidswijzigingen van regelingen die zijn gebaseerd op de omkeerregel[27] (bijv. levensloopregeling) of als verwacht wordt dat het gedragseffect van een tariefswijziging het statische effect geheel domineert (bijvoorbeeld bpm voor elektrische auto's).

De statische inboeking kan ook invloed hebben op beleidsbeslissingen. Het niet opnemen van eersteordegedragseffecten in het inkomstenkader kan het nemen van lastenverzwarende maatregelen met een relatief sterke prijselasticiteit bevorderen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een accijnsverhoging, waarvan bekend is dat een tariefswijziging een relatief sterk effect heeft op de grondslag. De opbrengst zal daardoor altijd minder zijn dan het effect dat in het inkomstenkader wordt ingeboekt. Andersom kan ook gelden dat positieve eersteordegedrageffecten van een lastenverlichting niet worden meegenomen in het inkomstenkader. Bij sommigen rijst hierdoor de vraag of bij lastenverzwaringen de gevolgen voor de opbrengsten stelselmatig te positief worden voorgesteld en bij lastenverlichtingen te negatief.

Het meewegen van gedragseffecten kan de uitlegbaarheid van het inkomstenkader en de kwaliteit van de besluitvorming verbeteren. Hierbij is het wel van belang om ervoor te zorgen dat de raming van de gedragseffecten 'zuiver' is en niet vooringenomen in één bepaalde richting. Een werkbezoek aan HMRC in het Verenigd Koninkrijk heeft inspiratie opgeleverd over hoe dit kan worden vormgegeven (zie box 3.3). In de Nederlandse context kan dit vorm krijgen door eersteordegedragseffecten van inkomstenmaatregelen voortaan worden mee te nemen in het inkomstenkader. Het eersteordegedragseffect wordt gedefinieerd als het directe effect van een beleidswijziging op de grondslag van de betreffende belastingsoort.

27 Hierbij wordt de premie afgetrokken van het inkomen en de uitkering op een later moment belast.

Het CPB dient als onafhankelijke instantie de ramingen van budgettaire effecten van belastingmaatregelen, inclusief de inschatting van de gedragseffecten, te certificeren. De basis hiervoor ligt in empirisch onderzoek, voor zover dit beschikbaar is. Dit houdt in dat het CPB toetst of de ramingen 'neutraal en redelijk' zijn. Dit wordt opgenomen in een bijlage bij het betreffende wetsvoorstel. Ook kan het CPB dan de mate van onzekerheid van een raming weergeven. Dit bevordert de kwaliteit en de transparantie van de ramingen. De macro-economische doorwerking van maatregelen wordt niet betrokken bij de inboeking in het inkomstenkader. Individuele belastingmaatregelen zijn zelden zo groot dat zij de raming van macro-economische grootheden significant beïnvloeden. Doorrekening is bovendien arbeidsintensief. Wel blijft het zo dat pakketten van maatregelen worden doorgerekend door het CPB.

Box 3.3 Certificering en publicatie van budgettaire effecten van belastingmaatregelen in het VK

Als er geen verkiezingen zijn, kent het VK twee begrotingsmomenten ('fiscal events') per jaar: de begroting ('Budget') in het voorjaar en de najaarsnota ('Spending Review and Autumn Statement') in de herfst. Op elk van die momenten wordt een verzameling begrotingsstukken gepubliceerd. Als onderdeel daarvan verschijnt dan een tabel met budgettaire effecten van alle beleidsmaatregelen (belastingmaatregelen én uitgaven) die op dat moment worden aangekondigd: de 'scorecard'[28]. Tevens publiceert de overheid een document met een toelichting van één bladzijde op de raming van de budgettaire effecten van elke aangekondigde maatregel: de 'policy costings'.[29] Dit document is één van de meest gelezen begrotingsdocumenten. In de begrotingsstukken in het VK is ruimte voor een tussentijdse actualisering van de raming ('re-costing'), met name in gevallen wanneer er een langere periode is tussen aankondiging en ingang van de maatregel.

In het policy costings-document wordt zowel een statische raming van het effect van een maatregel weergegeven als – indien aan de orde – een raming van het effect inclusief eersteordegedragseffecten. Deze laatste cijfers worden opgenomen in de budgettaire tabel en zijn dus ook bepalend voor de onderlinge afweging van maatregelen.

Het ramen van budgettaire effecten van beleidsmaatregelen wordt uitgevoerd door het betreffende departement. Voor belastingmaatregelen is dat Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC), een zogenoemd 'non-ministerial department', dat naast de taken van de Nederlandse Belastingdienst ook taken uitvoert die in Nederland worden uitgevoerd binnen het kernministerie van Financiën. Met de raming van budgettaire effecten van beleidsmaatregelen houden zich ongeveer 70 medewerkers bij HMRC bezig.

Een speciale rol in dit proces wordt gespeeld door het Office for Budget Responsibility (OBR), dat in het VK een positie heeft die te vergelijken is met het CPB in NL. Dit onafhankelijke instituut certificeert de ramingen van HMRC door ze grondig te onderzoeken ('scrutinize'). Het bureau stelt vast of de ramingen zuiver (dus geen vooropgezette onder- of overschatting kennen) en redelijk zijn. En meldt dit in een bijlage bij het policy costings-document. Tevens geeft het OBR een oordeel over de mate van onzekerheid van een raming. Om deze certificering te kunnen uitvoeren

28 Zie voor de scorecard bij de begroting 2016: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/508113/B2016Table_2.1.xlsx

29 Zie voor de policy costings bij de begroting 2016: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/508147/PU1912_Policy_Costings_FINAL3.pdf

wordt al in een vroegtijdig stadium, nog vóór besloten is welke maatregelen door het kabinet worden aangekondigd, intensief overleg gepleegd tussen OBR en HMRC. Dit certificeringsproces draagt bij aan de kwaliteit en de transparantie van de ramingen.

Het hierboven beschreven proces bestaat sinds 2010 en is nog ieder jaar in ontwikkeling. De policy costings en de certificering daarvan hebben als expliciet doel transparantie te vergroten in de raming van nieuwe maatregelen en over de onzekerheden daaromtrent te informeren.

De berekening van gedragseffecten kent beperkingen. Empirisch onderzoek over gedragseffecten is slechts mondjesmaat beschikbaar en niet altijd toepasbaar op de Nederlandse situatie. De grootste onzekerheid treedt echter op bij nieuwe fiscale regelingen, waarmee geen ervaring is opgedaan in het verleden en waarover geen literatuur bestaat. Het risico is aanwezig dat het beroep op de regeling verkeerd wordt ingeschat, met een veel hoger budgettair beslag dan verwacht. In de huidige systematiek vindt hiervoor geen correctie plaats, zodat ramingsfouten in het EMU-saldo lopen. Sterker nog: als een regeling uit de hand loopt en daarvoor een compenserende maatregel wordt genomen, is deze weer relevant voor het lastenkader. De compenserende lastenverzwaring moet dan weer gecompenseerd worden door een lastenverlichting. Zo worden tegenvallers permanent.

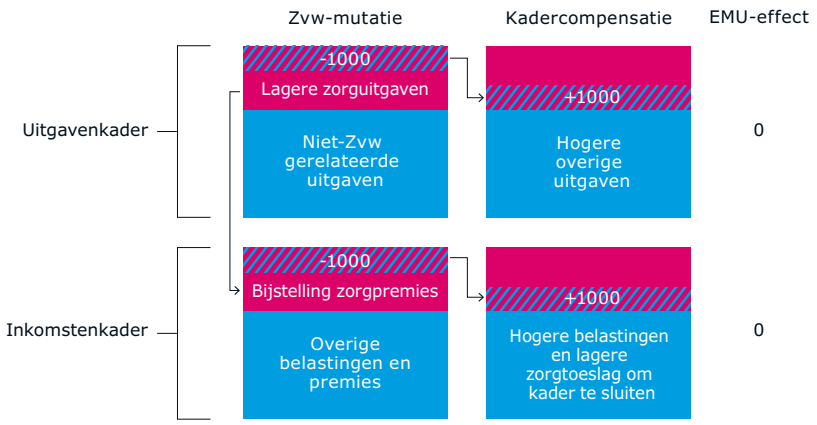
Voor grote, onverwachte effecten van een nieuwe fiscale regeling zou achteraf gecompenseerd moeten worden. Deze compenserende maatregelen zou niet relevant moeten zijn voor het lastenkader, omdat anders wederom compensatie nodig is (zoals boven beschreven). Als het CPB de raming van een bepaalde maatregel als 'zeer onzeker' inschat, dient een evaluatie plaats te vinden zodra de eerste realisaties bekend zijn. Als uit de evaluatie blijkt dat het uiteindelijke budgettaire beslag sterk afwijkt van de raming, dan wordt het inkomstenkader aangepast met de mutatie boven de toegestane afwijking. De toegestane afwijking kan per maatregel worden bezien. Het beleidsverantwoordelijke departement dient in eerste instantie voor de correctie te zorgen. Is dit niet mogelijk, dan kan de Ministerraad besluiten om het ministerie van Financiën verantwoordelijk te maken voor de correctie. Deze wordt daarmee onderdeel van de reguliere besluitvorming over de begroting.

Het begrippenkader dat bij de nieuwe omgang met gedragseffecten hoort, staat toegelicht in de technische uitwerking.

3.2.5 *Zorgpremies*

Fluctuaties in zorgpremies hebben in de huidige systematiek geen gevolgen voor het EMU-saldo, omdat zowel de zorguitgaven als zorgpremies zijn ingekaderd en de uitgaven voor de Zvw lastendekkend zijn gefinancierd. Een voorbeeld illustreert dit (zie figuur 3.2). Stel dat zich een meevaller voordoet in de zorguitgaven. Deze leidt in eerste aanleg tot lagere zorgpremies (minder inkomsten voor de overheid), omdat de Zvw lastendekkend is, en tot lagere uitgaven in het BKZ. Omdat aan de uitgavenkant wordt gestuurd op het totaalkader, niet op deelkaders, creëert de meevaller in het BZK ruimte voor andere uitgaven. Per saldo is er dus geen effect op het uitgavenniveau. Aan de inkomstenkant zorgen de lagere premies voor een tegenvaller. Door deze te compenseren met lastenmaatregelen elders, is het effect op het EMU-saldo nul. Dit voorkomt schokken in het EMU-saldo en zorgt voor een voorspelbare ontwikkeling van de collectieve lasten.

Figuur 3.2 Uitleg algemene systematiek zorgpremies in inkomstenkader



De compensatie voor mutaties in zorgpremies leidt echter tot klachten over complexiteit en uitlegbaarheid. Dit probleem lijkt voor een deel samen te hangen met het feit dat er de afgelopen jaren vooral meevallers in de zorg te noteren vielen. Dat heeft geleid tot lagere premies die volgens de systematiek van het inkomstenkader gecompenseerd moesten worden met lastenverzwaringen. Compenserende lastenverzwaring zijn politiek lastig te verkopen, terwijl compenserende lastenverlichting bij hogere premies voor politici juist prettig is. Bovendien vindt besluitvorming over de zorguitgaven plaats in het voorjaar, terwijl besluitvorming over compenserende lastenmutaties plaatsvindt in augustus (zie over dit onderwerp ook paragraaf 3.3). Hierdoor is de link tussen meevallers in de zorg, die zijn ingezet om het uitgavenkader te sluiten, en compenserende lastenverzwaring die noodzakelijk is om dit als het ware te financieren, niet duidelijk. Daarnaast vindt niet iedereen het logisch dat compensatie nodig is voor ontwikkelingen in zorgkosten die grotendeels buiten de invloed van de overheid liggen. Ook is de ontwikkeling van de zorguitgaven en zorgpremies lastig te ramen en zorgt dit jaarlijks voor grote fluctuaties. Daarbij gaat het om relatief grote bedragen.

De zorgkosten uit het inkomstenkader halen heeft echter zwaarwegende bezwaren. Het voornaamste nadeel is dat dit tot contra-intuïtieve uitkomsten kan leiden. Dat hangt samen met het feit dat zorguitgaven wel in het uitgavenkader zitten en lastendekkend worden gefinancierd uit premies. Een voorbeeld kan wederom dienen als verduidelijking. Bij stijgende zorgkosten nemen zowel de premie-inkomsten toe als de uitgaven onder het BKZ. Om het totaalkader te houden, zullen elders op de begroting compenserende maatregelen genomen moeten worden. Per saldo zullen de totale uitgaven niet stijgen. Omdat de zorgpremies in deze variant buiten het lastenkader vallen, is er geen ruimte om de hogere zorgpremies te compenseren met lastenverlichting. Het eindresultaat is daarmee dat hoger dan verwachte zorguitgaven – gecompenseerd door lagere uitgaven elders – via hogere zorgpremies leiden tot een beter EMU-saldo en een slechtere koopkracht. Naast contra-intuïtief is deze variant ook weinig geloofwaardig, omdat er een grote druk zal ontstaan om maatregelen te nemen die de koopkracht repareren. Daarnaast is het inhoudelijk lastig te beargumenteren om een collectieve last, volgens definitie van het CBS, niet mee te nemen in het inkomstenkader. Vooral de inkomensafhankelijke bijdrage die jaarlijks wordt vastgesteld door de minister van VWS en voornamelijk wordt geheven bij werkgevers kan onmogelijk als particuliere consumptie worden geclassificeerd.

Enkele relatief beperkte aanpassingen kunnen de systematiek begrijpelijker maken en de voorspelbaarheid van de uitkomsten vergroten. De volatiliteit van de schommelingen wordt beperkt door alleen premiefluctuaties als gevolg van structurele factoren mee te nemen en het lastenrelevante effect eerder in het jaar vast te stellen. De nieuwe werkwijze staat beschreven in de technische uitwerking. De aanpassingen komen tegemoet aan de belangrijkste bezwaren, terwijl de voordelen van de systematiek behouden blijven.

3.3 Besluitvorming

Advies

- De Studiegroep adviseert om jaarlijks de meerjarenramingen te actualiseren. Momenteel wordt gedurende de kabinetsperiode alleen de economische raming voor het huidige en het volgende jaar geactualiseerd. Daardoor ontstaan gedurende de kabinetsperiode trendbreuken in de budgettaire meerjarencijfers.
- Een jaarlijkse actualisatie komt de kwaliteit en de interne consistentie van de meerjarenramingen ten goede. Ook maakt dit het beter mogelijk om te toetsen aan de Europese begrotingsafspraken en te voldoen aan de rapportageverplichtingen vanuit Brussel.
- Om in het besluitvormingsproces meer ruimte te bieden aan afstemming met meerdere partijen om tot een politieke meerderheid te komen, kan overwogen worden een budget beschikbaar te houden voor intensiveringen gedurende de kabinetsperiode. Dit vergt wel dat hiervoor van tevoren ruimte wordt vrij gemaakt.
- Ten behoeve van de samenhang in de inzet van beleidsinstrumenten aan de inkomsten- en uitgavenkant van de begroting adviseert de Studiegroep om in het voorjaar ook over de hoofdlijnen van de inkomstenkant te besluiten.

3.3.1 Beschrijving van de besluitvorming

Het begrotingsproces en de vormgeving van de politieke besluitvormingsmomenten zijn belangrijk, omdat deze van invloed zijn op de allocatie van overheidsmiddelen. Het begrotingsproces heeft de volgende kenmerken.

- Er is sprake van een scheiding tussen inkomsten en uitgaven en in de praktijk van gescheiden besluitvormingsmomenten.
- Om binnen de scheiding tussen inkomsten en uitgaven zorg te dragen voor een integrale weging van belangen, is er sprake van één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en een besluitvormingsmoment in augustus. Dit betekent dat budgettaire discussies in hoofdzaak op deze twee momenten in het jaar gevoerd worden.
- Besluitvorming is gebaseerd op onafhankelijke ramingen van het CPB. Dit uitgangspunt is vastgelegd in de Wet Hof. Deze ramingen zijn mede bepalend voor de start van de besluitvorming.

De belangrijkste raming vindt plaats bij Regeerakkoord. Dit is de doorrekening van de maatregelen van het Regeerakkoord door het CPB, die vooruitkijkt naar de gehele kabinetsperiode (t+4). De doorrekening is gebaseerd op de middellangetermijnvoorspelling. Deze raming wordt gebruikt als basis om de uitgavenniveaus per jaar vast te stellen en daarmee ook het kader. Op basis van deze raming wordt ook het daarbij behorende verwachte saldopad berekend.

Vervolgens wordt vier keer per jaar een raming gemaakt ten behoeve van de budgettaire besluitvorming voor het lopende jaar en het daarop. In het voorjaar publiceert het CPB

het Centraal Economisch Plan (CEP) en in augustus de Macro Economische Verkenningen (MEV). Voorafgaand aan de MEV worden nog de juniraming en de concept-MEV in augustus uitgebracht.

De uitgavenbesluitvorming start met de publicatie van het CEP begin maart. Voorafgaand inventariseren de vakdepartementen de beleidswensen en de budgettaire problematiek. Dit landt in de zogenoemde beleidsbrief. Op basis van het economisch beeld vinden vervolgens bilaterale gesprekken plaats tussen de minister van Financiën en de vakdepartementen: de begrotingsbilateralen. Deze besluitvorming mondt voor zover dit het lopende jaar betreft uit in de Voorjaarsnota, die uiterlijk 1 juni aan het parlement wordt verzonden. De wijzigingen die betrekking hebben op de jaren daarna landen in de Miljoenennota.

In augustus vindt de besluitvorming over de lastenkant van de begroting plaats op basis van de concept-MEV. Hoewel in begrotingsregel 4 is aangegeven dat over de hoofdlijnen al in het voorjaar wordt besloten, vindt in de praktijk de volledige besluitvorming over de lasten en koopkracht plaats in augustus.

3.3.2 Werking in de praktijk

De besluitvorming functioneert op hoofdlijnen zoals bedoeld. Besluitvorming op één moment in het jaar zorgt voor bestuurlijke rust en bevordert de integrale afweging. Dat is een groot verschil met de situatie voor 1994, waar bij elke tegenvaller of verslechtering van het saldo werd ingegrepen met besluitvorming over aanvullende bezuinigingen. Bij meevallers was de neiging groot om deze direct te gebruiken om tegenvallers te dekken of om te besluiten over nieuw beleid. Beide zaken komen de efficiëntie niet ten goede. Dergelijke ad-hoc-besluitvorming maakt het moeilijk om gestructureerd te kijken of de overheidsuitgaven efficiënt zijn.

Doordat de besluitvorming over de uitgavenkant vroeg in het jaar is, kan de besluitvorming voor het lopende jaar en het volgende jaar tegelijkertijd plaatsvinden. Dit komt de consistentie van het beleid over de tijd ten goede. Besluitvorming vroeg in het jaar geeft ook de mogelijkheid om beleidsplannen zorgvuldig uit te voeren.

Tegelijkertijd is er aanleiding om een aantal aspecten van het begrotingsproces opnieuw te bekijken. In de eerste plaats de beschikbaarheid van actuele ramingen gedurende de kabinetsperiode. In de huidige praktijk vindt alleen in het eerste jaar van de kabinetsperiode een meerjarenraming plaats, die in de gehele kabinetsperiode wordt gebruikt. Hoe ouder de raming is, hoe groter de kans dat de cijfers gedateerd zijn. Een tweede onderwerp betreft het effect van het politieke landschap op het begrotingsproces; in de afgelopen jaren waren vaak veel politieke partijen nodig om tot een compromis te komen. Tot slot het tijdstip van de besluitvorming. Hoewel de bedoeling is dat tegelijk met de uitgaven in het voorjaar over de hoofdlijnen van de inkomstenkant wordt besloten, vindt in de praktijk de inkomsten-besluitvorming, inclusief koopkracht volledig in augustus plaats. Daardoor is er weinig samenhang tussen inkomsten- en uitgavenkant, en ontstaat er veel druk op het proces rond het Belastingplan. Een andere aanleiding om het tijdstip van de besluitvorming te bezien is de gebrekkige aansluiting tussen het Europese en het nationale begrotingsproces. Deze drie aspecten worden hieronder nader uitgewerkt.

3.3.3 Jaarlijkse actualisatie van de meerjarenramingen

Gedurende de kabinetsperiode hebben de ramingen telkens een horizon van twee jaar: het lopende jaar en het jaar daarop worden geactualiseerd. Voor de latere jaren wordt de raming ten tijde van het Regeerakkoord gebruikt. Deze werkwijze betekent dat gedurende de kabinetsperiode een trendbreuk ontstaat in de cijfers: voor het lopende en volgende jaar worden wel actuele macro-economische cijfers gebruikt, terwijl voor de latere jaren van de kabinetsperiode alleen het MLT-beeld beschikbaar is. Voor de jaren daarna worden ad-hoc-veronderstellingen gemaakt. Naarmate de MLT-raming ouder is, wordt de trendbreuk tussen de cijfers groter en de extrapolatie na de kabinetsperiode langer.

Omdat de Nederlandse besluitvorming gericht was op het houden van de uitgaven- en inkomstenkaders, en niet op het saldo, hebben deze trendbreuken in het verleden niet voor grote problemen gezorgd. Dat neemt niet weg dat dit de trendbreuken afbreuk doen aan de kwaliteit van de ramingen. De werkwijze is tot nu toe dat cijfers voor latere jaren worden geconstrueerd op basis van een technische extrapolatie. Dat is ingewikkeld en het resultaat hiervan is niet heel betrouwbaar. In tijden van saldosturing zijn ontvangstenramingen op basis van verouderde cijfers extra problematisch. Omdat de meerjarige budgettaire ontwikkeling wordt gebaseerd op verouderde cijfers, terwijl de economische raming voor de eerdere jaren wel actueel is, zijn de cijfers ook onderling niet consistent. In de afgelopen kabinetsperiode ontstonden bijvoorbeeld bij de rente en de werkloosheid grote verschillen tussen de actuele ramingen en de MLT-raming.

Het ontbreken van actuele cijfers voor latere jaren maakt het bovendien lastig om te voldoen aan de Europese rapportageverplichtingen. In de Europese begrotingsregels, die een horizontaal karakter kennen, spelen de jaren na t+1 een prominentere rol dan in de Nederlandse systematiek. Het Stabiliteitsprogramma (waarop Nederland wordt beoordeeld) vereist cijfers tot t+3. Door het ontbreken van een actueel economisch beeld voor de jaren na t+1, kan Nederland nu niet goed voldoen aan de rapportageverplichtingen aan de Europese Commissie. Ook het (zelf) toetsen aan Europese begrotingsafspraken is moeilijk bij het ontbreken van cijfers na t+1. De Raad van State heeft er in zijn aanbiedingsbrief van het advies over de begroting 2016 aan de minister van Financiën op gewezen dat toetsing aan de Europese begrotingsregels moeilijk is wanneer de meerjarige budgettaire ramingen zijn gebaseerd op een verouderd economisch beeld.

Het jaarlijkse actualiseren van de meerjarige ramingen voorkomt trendbreuken in het cijferbeeld. Dat verbetert de kwaliteit van budgettaire ramingen en de interne consistentie van de cijfers. En komt daarmee ook ten goede aan de kwaliteit van de budgettaire nota's, waarin nu voor de latere jaren cijfers op basis van verouderde economische ramingen staan opgenomen. Daarnaast is een consistent economisch meerjarenbeeld van belang om beter te kunnen toetsen of Nederland voldoet aan de Europese begrotingsregels en om beter te kunnen voldoen aan de rapportageverplichtingen uit hoofde van het Stabiliteits- en Groeipact.

De verwachting is dat dit de besluitvorming niet wezenlijk verandert. Een jaarlijkse actualisatie betekent dat de meerjarencijfers minder ad hoc en op een meer consistente wijze worden aangepast. Zeker in de laatste jaren van de kabinetsperiode kan het CEP tot een grote aanpassing leiden in de inschatting van de ontvangstenraming. Door bij het CEP ook de doorwerking van de nieuwe raming naar de latere jaren in beeld te brengen, heeft een deel van die aanpassing vermoedelijk al in eerdere jaren plaatsgevonden. Daarmee leidt een jaarlijkse actualisatie van de meerjarenramingen in verwachting tot meer, maar per ramingsmoment kleinere, mutaties in het EMU-saldo.

3.3.4 Besluitvormingsenveloppe

Om in het besluitvormingsproces meer ruimte te bieden aan afstemming met meerdere partijen voor het bereiken van een politieke meerderheid, kan overwogen worden een budget beschikbaar te houden voor intensiveringen die worden ingevuld gedurende de kabinetsperiode. Dit kan in de vorm van een jaarlijks oplopende tranche die bij regeerakkoord wordt gereserveerd, en gedurende de kabinetsperiode beschikbaar is voor nieuwe politieke prioriteiten. Het voordeel hiervan is dat hiermee de politieke besluitvorming soepeler kan verlopen, omdat voor nieuw beleid niet direct op andere onderdelen hoeft te worden omgebogen. Zo wordt de kans op ad-hoc-ombuigingen kleiner. In een gefragmenteerd politiek landschap is de kans op nieuwe politieke prioriteiten bovendien groter, om voldoende steun te vinden voor begrotingsvoorstellen. Het nadeel dat hier tegenover staat is dat bij het Regeerakkoord ruimte moet worden vrij gemaakt, die daarmee wordt onttrokken aan de integrale afweging die bij Regeerakkoord plaatsvindt.

3.3.5 Besluitvormingsproces

De inkomstenbesluitvorming inclusief koopkracht vindt in de praktijk vrijwel volledig plaats in augustus, op basis van de concept-MEV. Daardoor kan zo goed mogelijk worden aangesloten bij de meest actuele cijfers en het budgettair en koopkrachtbeeld in de MEV die de basis vormt voor Prinsjesdag. Met name in de koopkrachtbesluitvorming wordt dit als belangrijk ervaren, om te voorkomen dat het koopkrachtbeeld door een (licht) gewijzigde economische situatie bij Prinsjesdag afwijkt van het beeld waarover eerder is besloten. Het nadeel hiervan is echter dat de verschillende momenten van besluitvorming over inkomsten en uitgaven ervoor zorgen dat er beperkte mogelijkheden zijn om over beide in samenhang te beslissen. Dat kan soms leiden tot een inefficiënte uitkomst. De koopkrachtbesluitvorming laat dit zien. Deze vindt in augustus plaats op basis van de concept-MEV. Op dat moment is de uitgavenbesluitvorming reeds achter te rug. De koopkracht kan dan in principe alleen met inkomstenmaatregelen worden gerepareerd, ook wanneer uitgavenmaatregelen gerichter en efficiënter zouden zijn.

Door al in het voorjaar – gelijktijdig met de uitgavenbesluitvorming – op basis van het CEP over de hoofdlijnen van de inkomstenkant te besluiten, ontstaat meer samenhang tussen de besluitvorming over de inkomsten en de besluitvorming over de uitgaven. Dat levert flexibiliteit op in de vormgeving van beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld om in het kader van de koopkrachtdiscussie een maatregel aan de uitgavenkant in te zetten. Ook zijn er in de eerste helft van het jaar meer keuzes mogelijk in de fiscale maatregelen die kunnen worden ingezet. Dit draagt bij aan een efficiënte allocatie. Om de inkomstenbesluitvorming vervolgens te laten aansluiten bij het meest actuele koopkrachtbeeld, kan over de precieze maatvoering van de maatregelen in augustus worden besloten op basis van de concept-MEV. Het is mogelijk dat, zeker bij ingewikkelde besluitvorming, de definitieve keuzes worden ‘geparkeerd’ tot augustus. In dat geval kan echter nog steeds worden geprofiteerd van de mogelijkheid om op basis van het koopkrachtbeeld bij het CEP te besluiten om een bepaald budget vrij te maken voor koopkracht. Bovendien ontstaat er met deze werkwijze meer tijd dan thans het geval is tussen het moment waarop de keuzes worden voorgelegd aan de politiek en het moment waarop hierover moet worden besloten. Dit kan helpen om de keuzes en de consequenties daarvan zorgvuldig te wegen.

Voor de uitgavenkant van de begroting geldt dat de voorjaarsbesluitvorming niet synchroon loopt met het Europese semester. Op het moment dat de Europese Commissie de raming maakt (de zogenoemde ‘Spring forecast’), op basis waarvan wordt bepaald welke (budgettaire) aanbevelingen Nederland krijgt, is de nationale besluitvorming nog gaande. De Europese

Commissie kan daarom geen rekening houden met de uitkomst van de besluitvorming. Andersom kan Nederland in de besluitvorming ook geen rekening houden met de aanbevelingen, want op het moment dat de aanbevelingen van de Commissie beschikbaar komen, is de voorjaarsbesluitvorming reeds afgerond. Dat het proces niet goed aansluit, is met name lastig omdat op voorhand niet altijd duidelijk is wat nodig is om aan de Europese eisen te voldoen. De Studiegroep heeft onderzocht of aan ander tijdstip van besluitvorming kan leiden tot een betere aansluiting tussen het nationale begrotingsproces en het Europese semester. De Europese Commissie brengt half mei aanbevelingen uit aan de lidstaten. Om deze aanbevelingen te kunnen gebruiken in het nationale begrotingsproces, zou de voorjaarsbesluitvorming eind mei of juni moeten plaatsvinden. In dat geval is er echter geen ruimte meer om de Voorjaarsnota af te ronden en te bespreken in het parlement voor het zomerreces. Om dat wel te kunnen doen zou een knip in besluitvorming tussen lopende en volgende jaar nodig zijn. Dat is ongewenst. De conclusie luidt daarom dat het besluitvormingsmoment voor de uitgavenkant het beste onveranderd kan blijven.

3.4 Kwaliteit van de overheidsuitgaven

Advies

- De Studiegroep adviseert een operatie *Inzicht in Kwaliteit* te starten, gericht op het verbeteren van het inzicht in de doelmatigheid van beleid. De volgende richtingen kunnen daarbij worden uitgewerkt:
  - Grotere rol onafhankelijken;
  - Interdepartementaal gebruik maken van kennis en expertise;
  - Meer flexibiliteit en maatwerk in de instrumentkeuze en toepassing;
  - Nieuwe benaderingen binnen bestaande instrumenten.
- Als startpunt kunnen in ieder geval de volgende maatregelen worden ingevoerd:
  - Een uitgewerkte meerjarenplanning, waarmee de inzet van de verschillende evaluatie-instrumenten op de beleidsterreinen in samenhang en in de tijd wordt bezien en stapeling van instrumenten wordt voorkomen.
  - In het begin van beleidstrajecten vaststellen wat de relevante evaluatievragen zijn en bepalen hoe de gegevens die nodig zijn om die vragen te beantwoorden, zullen worden verzameld.

3.4.1 Beschrijving van het instrumentarium gericht op de kwaliteit van de uitgaven

Onderdeel van het begrotingsbeleid is om de voorwaarden te creëren voor een zo goed mogelijke besteding van de beschikbare middelen. Dat wil zeggen dat de doelstellingen met zo weinig mogelijk middelen wordt gehaald of dat met het gehanteerde budget zo veel mogelijk wordt bereikt.

In de begrotingssystematiek worden de belangrijkste keuzes gemaakt bij het Regeerakkoord. Gedurende de kabinetsperiode vindt in principe één keer per jaar een herprioritering plaats, waarbij er verschuivingen binnen en tussen begrotingen plaatsvinden. Positief voor het creëren van 'value for money' is dat bij beide keuzemomenten sprake is van een integrale afweging. Gedurende de rest van het jaar kunnen ministers binnen de eigen begroting herprioriteren. Deze regel stimuleert bewindspersonen om in dat geval te snijden in de minst prioritaire uitgaven. Of daarmee ook het minst effectieve beleid wordt geschrapt is niet goed te zeggen. Om op de beschreven keuzemomenten ook tot de keuzes te komen die het meeste beleidseffect

per euro opleveren, is inzicht nodig in de doelmatigheid van beleidsopties. Daarvoor heeft de overheid een breed scala aan evaluatie-instrumenten. Departementen zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van evaluaties, waaronder de evaluaties van subsidies op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Een aantal instrumenten is centraal georganiseerd, maar maken wel vaak gebruik van de evaluaties die op departementaal niveau worden uitgevoerd. De belangrijkste zijn:

a. Maatschappelijke Kosten Baten Analyses (MKBA's): ex ante evaluatie van het verwachte effect van nieuw beleid op de maatschappelijke welvaart. MKBA's helpen bij de objectivering in de besluitvorming omdat alle maatschappelijke kosten en baten op systematische wijze in beeld gebracht worden. Ook dienen in een MKBA beleidsalternatieven te worden opgenomen.
b. Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's): evaluatie van het huidige beleid gecombineerd met een aantal beleidsvarianten voor toekomstig beleid. Het instrument kijkt enerzijds terug door een analyse te geven van het huidige beleid en anderzijds vooruit door varianten voor nieuw beleid te schetsen. Het IBO-instrument kent een aantal specifieke spelregels, zoals een onafhankelijke voorzitter, een interdepartementale werkgroep aangevuld met één of twee experts en het non-veto-principe. Dit houdt in dat deelnemers aan een werkgroep opties niet mogen wegstemmen. Het rapport beperkt zich tot een strikt neutrale weergave van de beleidsvarianten en de effecten daarvan. De werkgroep doet geen uitspraken over de wenselijkheid van de ontwikkelde beleidsvarianten. Het ambtelijke rapport wordt samen met een kabinetsreactie openbaar gemaakt. Jaarlijks vinden gemiddeld genomen vijf IBO's plaats.
c. Heroverwegingen: voor het laatst in 2010 ingezet met als doel om over een breed terrein besparingsopties te identificeren. Heroverwegingen kennen dezelfde spelregels als IBO's.
d. Beleidsdoorlichtingen: ex post evaluatie van een samenhangend beleidsterrein uit de begroting, (mede) gebaseerd op de synthese van eerder uitgevoerd evaluatieonderzoek. Al het beleid van een departement dient minimaal één keer per zeven jaar doorgelicht te worden. Het beleidsdepartement is verantwoordelijk voor het opstellen van de beleidsdoorlichting. Het ministerie van Financiën is betrokken als systeemverantwoordelijke.

3.4.2 Werking van het instrumentarium in de praktijk

Om te beoordelen hoe het instrumentarium functioneert, is het nuttig om zowel te kijken naar het functioneren van de verschillende instrumenten afzonderlijk als met een meer overkoepelende blik te kijken naar het instrumentarium. Bij die laatste benadering komt de samenhang tussen instrumenten aan de orde.

Over het functioneren van de afzonderlijke instrumenten valt het volgende op te merken:

MKBA's zijn met name nuttig als ze in een vroeg stadium worden uitgevoerd. Het is gebleken dat dan de kans groter is dat bij het uiteindelijke besluit de uitslag van invloed is, dan wel dat een MKBA behulpzaam is om doelmatiger varianten te ontwikkelen. Om de kwaliteit van de MKBA's beter te borgen, kan op een meer systematische wijze gebruik worden gemaakt van 'second opinions'. Het uitvoeren van een 'second opinion' is nu niet verplicht en vindt daardoor op een meer ad-hoc-basis plaats.

Het *IBO-instrument* wordt door zowel departementen als de politiek gezien als een nuttig instrument. De rapporten bevatten doorgaans een gedegen analyse. Ook bieden ze vaak beleidsopties waar politici gebruik van maken bij hun verkiezingsprogramma's en/of voor het nieuwe Regeerakkoord. Net als de beleidsdoorlichtingen steunen IBO's vooral op bestaand onderzoek. Bij beleidsterreinen waar onderzoeken naar de effecten schaars zijn, beperkt dat een

IBO-werkgroep bij het beoordelen van de effectiviteit en het opstellen van beleidsvarianten. Daarnaast is de onderwerpselectie lastig. Onderwerpen worden geselecteerd op basis van budgettaire en/of politieke relevantie en op basis van consensus binnen het kabinet. Hierdoor is het soms lastig politiek gevoelige onderwerpen te agenderen of een brede afbakening te hanteren in de taakopdracht. Dat doet afbreuk aan de effectiviteit van het IBO-instrument.

In 2010 hebben de *brede heroverwegingen* plaatsgevonden, bestaande uit twintig werkgroepen die functioneerden naar IBO-model. Ook de brede heroverwegingen worden gezien als succesvol, gemeten naar het aantal ideeën dat in verkiezingsprogramma's terecht is gekomen. Een belangrijk verschil met reguliere IBO's is dat op veel terreinen tegelijk opties werden geïnventariseerd, waardoor alle grote onderwerpen aan bod konden komen. Bovendien werd er, vanwege de noodzaak tot bezuinigingen, politiek en ambtelijk veel prioriteit aan gegeven, wat de bruikbaarheid van de rapporten ten goede is gekomen.

Beleidsdoorlichtingen bieden goed inzicht in waar het overheidsgeld aan wordt uitgegeven. Inzicht in de effectiviteit en efficiëntie is echter beperkt. Het merendeel van de doorlichtingen komt tot de conclusie dat er onvoldoende goede evaluaties zijn om tot uitspraken over de effectiviteit te kunnen komen. Meestal is de oorzaak daarvan dat onvoldoende onderliggend evaluatiemateriaal beschikbaar is (of dat de beschikbare evaluaties van onvoldoende kwaliteit zijn) om tot een goede beleidsdoorlichting te kunnen komen. Departementen ervaren de beleidsdoorlichtingen als arbeidsintensief. Wanneer het inzicht in de effectiviteit en efficiëntie beperkt is, staat tegenover die inspanning weinig toegevoegde waarde. Een extra complicatie is dat de beleidsdoorlichting meerdere doelen dient. Enerzijds is het een verantwoordingsinstrument en anderzijds is het instrument bedoeld om van te leren. Leren vereist een andere focus dan verantwoorden: als je wilt leren, is belangrijk om zo kritisch mogelijk te kijken naar waar verbetering nodig is. Wie wil verantwoorden, wil met name laten zien wat er is bereikt. Daarnaast moeten beleidsdoorlichtingen als derde doel ook beleidsvarianten bevatten als het budget met 20 procent wordt gekort. De werkwijze bij beleidsdoorlichtingen staat opgeschreven in de Regeling Periodiek Onderzoek (RPE).

Vanuit een overkoepelende blik op het evaluatie-instrumentarium, komen de volgende twee aandachtspunten naar voren:

Inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid krijgt nog onvoldoende prioriteit gedurende het beleidsproces. Evalueren is niet iets dat je 'achteraf doet' en dat los staat van het beleidsproces. Integendeel. Juist al bij het maken van nieuwe beleidsvoorstellen zou standaard moeten worden uitgewerkt hoe de informatie gaat worden verzameld die later nodig is om iets te kunnen zeggen over efficiëntie en effectiviteit. Dit gebeurt nu onvoldoende systematisch. Ook wordt betrekkelijk weinig gebruik gemaakt van experimenten in de beleidsvoorbereiding. Gebrek aan relevante gegevens leidt nu (te) vaak tot evaluaties waarin geen uitspraken kunnen worden gedaan over de bijdrage van het beleid aan het behalen van de beleidsdoelstellingen. Beleidsdoorlichtingen, die zijn opgezet als syntheseonderzoek, hebben hier last van. Dit geldt ook voor IBO's.

Een ander aandachtspunt is de samenhang in de inzet van instrumenten. Om tot goede beleidsdoorlichtingen en IBO's te kunnen komen, is belangrijk dat hieraan voorafgaand evaluatieonderzoek en experimenten plaatsvinden. Dat is nu niet altijd het geval. Ook dienen de verschillende instrumenten – evaluatieonderzoek, MKBA's, experimenten, beleidsdoorlichtingen en IBO's – er gezamenlijk voor te zorgen dat de witte vlekken in de kennis over doelmatigheid adequaat worden geadresseerd, zonder dat dit leidt tot 'dubbel werk' voor departementen.

Box 3.4 Waarom is inzicht krijgen in de effectiviteit van beleid zo moeilijk?

Eerdere pogingen om het inzicht in de effectiviteit te verbeteren laten zien dat dit geen gemakkelijke opgave is. De invoering van VBTB (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording) in 1998 was erop gericht duidelijker te zijn over de doelen van het beleid en deze doelen ook te meten en langs die weg het inzicht in de effectiviteit van beleid te vergroten. Sinds 2013 hebben de begrotingen een nieuwe opzet genaamd 'Verantwoord Begroten', waarmee de begroting meer aandacht geeft aan waar de minister voor verantwoordelijk is en met welke financiële instrumenten hij aan deze verantwoordelijkheid invulling geeft. Die inspanningen hebben inzicht gegeven in waar het geld naartoe gaat, maar nog onvoldoende resultaat opgeleverd in hoeveel dat beleid oplevert. Hoe komt dat?

In de eerste plaats maakt de aard van veel overheidsbeleid een uitspraak over doeltreffendheid en doelmatigheid erg lastig of zelfs niet mogelijk. De verwachting zou daarom bij volgende verbeteringen ook niet moeten zijn dat je op elk terrein meetbaar kunt aangeven hoeveel het beleid heeft bijgedragen aan het beleidsdoel. Niettemin is de indruk van betrokkenen dat dit vaker kan dan nu het geval is. Waar dat niet kan, zijn de analyses over het onderliggende probleem en de rol van de overheid vaak voor verbetering vatbaar. Vervolgens is ook niet altijd voldoende kennis en expertise beschikbaar. Evalueren is moeilijk en een vak apart. Beleidsdepartementen hebben hier niet altijd voldoende ervaring mee. Dat geldt ook voor het ministerie van Financiën in de toetsende rol.

Tot slot, maar niet onbelangrijk: er zijn weinig prikkels om het eigen beleid kritisch te evalueren. Het beantwoorden van de vraag over nut en noodzaak van beleid en effectiviteit brengt ambtelijk en politiek meer risico's met zich mee dan potentiële winst. De winst van een positieve evaluatie-uitkomst is doorgaans lang niet zo groot als het afbreukrisico bij een slechte uitkomst. Als de minister weinig baat heeft bij evaluaties, heeft dat consequenties voor de prioriteit die ook ambtelijk aan het evaluatieproces wordt gegeven. Tegelijkertijd heeft de Tweede Kamer juist behoefte aan goede informatie over de effectiviteit en efficiëntie van beleid om haar controletaak uit te kunnen voeren.

Ook al is evalueren moeilijk, zeker in een politieke context, dat mag geen reden zijn om geen verbetering na te streven op dit belangrijke onderwerp. In paragraaf 3.4.3 worden verschillende verbeterrichtingen genoemd, die in aansluiting op de hierboven genoemde oorzaken onder meer beogen de beschikbare kennis en expertise te vergroten en meer prioriteit te geven aan evalueren.

3.4.3 Verbeteren van het inzicht in de kwaliteit van de uitgaven

Om als overheid effectief te zijn, is inzicht in de kwaliteit van de uitgaven (inclusief belastinguitgaven) cruciaal. Verbetering van het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven is mogelijk en noodzakelijk.

De Studiegroep adviseert een operatie *Inzicht in Kwaliteit* te starten, gericht op het verbeteren van het inzicht in de doelmatigheid van beleid. Dit idee is geïnspireerd door de operatie Comptabel bestel, die in de jaren '80 is uitgevoerd om de rechtmatigheid van de uitgaven te verbeteren (zie box 3.5). De Algemene Rekenkamer constateerde destijds dat het financieel beheer bij de departementen grote tekortkomingen vertoonde. Het resultaat van deze ambtelijke operatie Comptabel bestel was onder meer een aanzienlijke verbetering van de beheersbaarheid van de begroting. Tekortkomingen in de rechtmatigheid zijn binnen het Rijk uiterst klein (minder dan

0,5 procent).
Als startpunt voor het verbeteren van het inzicht in de kwaliteit kunnen de volgende maatregelen in ieder geval nader worden uitgewerkt:

- *Uitgewerkte Meerjarenplanning*. Om te zorgen voor een meer systematische aanpak van beleidsonderzoek, adviseert de Studiegroep departementen uitgewerkte Meerjarenplanningen op te stellen. Elk departement zou aan het begin van de regeerperiode een dergelijke planning kunnen opstellen, waarmee de inzet van de verschillende evaluatie-instrumenten op de beleidsterreinen in samenhang wordt bezien en stapeling van instrumenten wordt voorkomen.
- *Verzamelen van gegevens voor evaluatie*. Er moet meer aandacht komen voor de vraag welke informatie nodig is om inzicht te krijgen in de efficiëntie en effectiviteit en hoe die informatie verzameld zal worden. De juiste gegevens verzamelen begint met de relevante vragen formuleren over de toegevoegde waarde van beleid. De ervaring is dat beleidsdoorlichtingen, maar ook andere evaluatieonderzoeken, met regelmaat constateren dat onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om tot een conclusie te kunnen komen. In geval van nieuwe beleidsplannen wordt bij voorkeur bij de start al nagedacht over welke gegevens relevant zijn om de vraag naar doelmatigheid zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden en hoe deze gegevens verzameld gaan worden. Voor bestaand beleid is een praktische aanpak dat, zodra een departement tot de conclusie komt dat er te weinig gegevens zijn, het departement een plan opstelt waarin wordt uitgewerkt hoe in de komende jaren alsnog aan relevante gegevens te komen. Op die manier kan in een volgende evaluatie wel (meer) inzicht worden gegeven in de kwaliteit van het beleid. In de beleidsdoorlichtingen zou dit bijvoorbeeld de vorm kunnen krijgen van een 'verbeterparagraaf'.

In de operatie *Inzicht in kwaliteit* kunnen de volgende richtingen verder worden uitgewerkt:

- *Grotere rol onafhankelijken*. Het is het onderzoeken waard of er meer en eerder gebruik kan worden gemaakt van onafhankelijke partijen in het evaluatiestelsel. 'Vreemde ogen' kunnen helpen om meer prioriteit te organiseren, wanneer de politieke prioriteit beperkt is. De huidige praktijk is dat één onafhankelijke deskundige betrokken is bij de uitvoering van een doorlichting. Er kan voor worden gekozen om meerdere onafhankelijken te betrekken en dat ook al te doen bij bijvoorbeeld de opzet en vraagstelling en de uitgewerkte meerjarenplanning (zie boven).
- *Interdepartementaal gebruik maken van kennis en expertise*. Er bestaat bij verschillende departementen en bij de'operational auditors' van de Auditdienst Rijk (ADR) kennis en expertise over goede evaluaties en onderzoeken. De kwaliteit van de evaluaties kan verbeteren door hier beter en breder gebruik van te maken.
- *Meer flexibiliteit en maatwerk* bieden in de instrumentkeuze en de toepassing. De Regeling Periodieke Evaluatie (RPE) is bedoeld als een richtlijn en zou ook als zodanig moeten worden opgevat. Maatwerk in de toepassing kan de ruimte geven om bij beleidsdoorlichtingen artikelen die samen een beleidsterrein vormen vaker gezamenlijk te evalueren en de vragen (beter) toe te spitsen op het beleidsterrein. Met een goed uitgevoerd experiment kan de beleidsdoorlichting mogelijk in beperkte vorm plaatsvinden.
- *Betere afstemming van instrumenten*. Op dit moment wordt het vormgeven van beleid vaak ingegeven door budgettaire mutaties: meevallers die worden gebruikt voor nieuw beleid of beleidsaanpassingen die gericht zijn op het ombuigen. Een meer fundamentele aanpak is de vraag te stellen: hoe zou het beleid eruit zien als het van voren af zou worden opgebouwd? Waar kan het geheel efficiënter en effectiever? Uiteraard met oog voor de padafhankelijkheid van bepaalde beleidskeuzes. Daarnaast zou bekeken kunnen worden welk beleid – dat in een nieuwe kabinetsperiode geen prioriteit meer heeft – gehandhaafd dan wel afgebouwd

of afgeschaft kan worden. Het opnieuw inrichten van die beleidsterreinen biedt de kans om beleid substantieel aan te pakken en in lijn te brengen met de prioritaire thema's van een nieuw kabinet. Deze benadering kan worden toegepast binnen bestaande instrumenten; het is onwenselijk nieuwe instrumenten te stapelen op de bestaande.

Om de kans op een succesvolle implementatie te vergroten, zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- Focus op hoe evaluaties beter kunnen worden geïntegreerd in het beleidsproces.
- Het benutten van de expertise bij externe partijen (bijv. planbureaus en universiteiten).
- Aangeven *wat* departementen zouden moeten organiseren om inzicht te verbeteren en niet *hoe* ze dat zouden moeten doen.
- Vermijden dat de operatie leidt tot het stapelen van meer verplichtingen, tot invul- of afvinkoefeningen. De bedoeling is juist meer ruimte en aandacht vanuit het specifieke beleidsterrein te bepalen wat de zinnige vragen zijn om meer inzicht in de doelmatigheid en effectiviteit te kunnen krijgen.

Voor het slagen van een dergelijke rijksbrede operatie, is betrokkenheid en draagvlak van alle departementen noodzakelijk. Voor het uitwerken van de bovenstaande richtingen en het inventariseren van aanvullende ideeën zou het Interdepartementaal Overleg tussen de directies FEZ (het IOFEZ) als opdrachtgever kunnen fungeren, waarbij de directies FEZ intern de betrokkenheid organiseren van beleidsdirecties en andere betrokkenen zoals de A-directies. De directeuren FEZ zijn immers verantwoordelijk voor het signaleren van tekortkomingen in beleidsevaluatieonderzoek en dienen hun bewindspersonen hierover met oplossingen te adviseren (Besluit Taak FEZ 2002).

Box 3.5 Operatie Comptabel bestel

De operatie Comptabel bestel halverwege de jaren tachtig was gericht op het vergroten van de beheersbaarheid en rechtmatigheid van de overheidsuitgaven. Dat was hard nodig gezien het forse negatieve begrotingssaldo en de daardoor sterk oplopende staatsschuld. Ordentelijk financieel beheer is een absolute voorwaarde voor een succesvolle beheersing van de overheidsuitgaven. Hiervan was begin jaren tachtig geen sprake. De begrotingsstukken van de verschillende ministeries waren onvergelijkbaar. De Algemene Rekenkamer constateerde dat het financieel beheer bij de departementen grote tekortkomingen vertoonde; slechts enkele departementen beschikten over een goedkeurende accountantsverklaring. Het resultaat van de operatie Comptabel bestel was onder meer een aanzienlijke verbetering van de beheersbaarheid van de begroting en versnelling en verbetering van de verantwoording. Ook de begrotingspresentatie werd gewijzigd, wat leidde tot meer inzichtelijke en vergelijkbare departementale begrotingen. De verworvenheden van de operatie Comptabel bestel maakten het mogelijk meer aandacht te schenken aan de doelmatigheid van overheidsbeleid.

Bron: Miljoenennota 2002

3.5 Decentrale overheden

Advies

- De normeringssystematiek ('trap-op trap-af') voor decentrale overheden kan stabieler worden gemaakt door een bredere basis voor indexatie te nemen. Dit heeft echter wel gevolgen voor de verdeling van begrotingsruimte tussen Rijk en decentrale overheden. Dit vraagt een politiek-bestuurlijke weging.
- Bij de toegenomen verantwoordelijkheden voor gemeenten past een uitbreiding van het lokaal belastinggebied. Dit leidt tot een betere weerspiegeling van lokale voorkeuren. Een compenserende lastenverlaging op arbeid kan de werkgelegenheid bevorderen.
- Rijk en decentrale overheden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het EMU-saldo. De huidige werkwijze – die voorziet in een saldoambitie voor decentrale overheden en een iets ruimere norm – zorgt voor een goed evenwicht tussen beheersing en bestuurlijke rust. De kwantificering van de ambitie en de norm is een politiek-bestuurlijke aangelegenheid.
- Een evaluatie zal moeten uitwijzen of recente aanpassingen het inzicht in het EMU-saldo van decentrale overheden voldoende hebben verbeterd. Bij de evaluatie zou ook de wenselijkheid van een kasstroomoverzicht moeten worden betrokken.

3.5.1 *Decentrale overheden in de begrotingssystematiek*

Decentrale overheden maken een belangrijk deel uit van de collectieve sector. De decentralisaties in de huidige kabinetsperiode hebben dit belang verder vergroot. Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor uitvoering van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Participatiewet. Op die terreinen is de omvang van de uitgaven van decentrale overheden toegenomen. Daar staan dalingen op andere terreinen tegenover. Tabel 3.1 laat dit zien.

Tabel 3.1 Uitgaven van gemeenten naar categorie (miljoenen euro)

	Rekening			Begroting		
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Algemeen bestuur	3.468	3.275	3.247	3.162	3.176	3.182
Openbare orde en veiligheid	1.851	1.782	1.762	1.927	1.741	1.759
Verkeer, vervoer en waterstaat	4.929	4.936	4.819	4.871	4.552	4.646
Economische zaken	1.132	1.119	1.117	1.022	920	890
Onderwijs	3.344	3.130	3.160	3.092	2.983	2.854
Cultuur en recreatie	5.441	5.317	5.357	5.250	4.998	4.830
Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	17.675	17.229	16.499	16.403	16.578	23.997
Volksgezondheid en milieu	5.450	5.449	5.393	5.346	5.254	4.982
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	10.797	10.739	10.083	8.279	6.671	5.992
Financiering en algemene dekkingsmiddelen	3.239	3.326	3.806	3.804	2.014	1.889
Mutatie reserves	8.330*	8.158*	7.177*	7.187*	2.599*	2.575*
Totaal	**65.656**	**64.460**	**62.420**	**60.343**	**51.485**	**57.597**

* Bij realisatie blijkt dat de dotaties en onttrekkingen aan de reserves groter zijn dan in de begroting is verondersteld.

Bron: Rapport van de werkgroep normeringssystematiek (2016), Ministerie van Financien

Decentrale overheden hebben twee inkomstenbronnen om hun uitgaven te financieren: overdrachten vanuit het Rijk en eigen belastingmiddelen. De basis van de bekostiging vanuit het Rijk is het gemeente- en provinciefonds. De algemene uitkering binnen dit fonds is vrij besteedbaar en wordt geïndexeerd aan de hand van de zogeheten normeringssystematiek. In aanvulling zijn er specifieke uitkeringen voor een aantal afzonderlijk aangegeven bestedingsdoelen.

Sinds 1995 geldt de regel dat na verwerking van het Regeerakkoord de ontwikkeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds en het provinciefonds gelijke tred houdt met de (netto) gecorrigeerde rijksuitgaven. Deze normeringsystematiek staat bekend als de 'trap-op,-trap- af-systematiek'. De normeringsystematiek bepaalt het percentage waarmee de algemene uitkering van het gemeentefonds en het provinciefonds jaarlijks wordt verhoogd (trap op) of verlaagd (trap af). Deze verhoging of verlaging heet het accres en wordt bepaald aan de hand van de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). De NGRU bestaat voor het belangrijkste deel uit de netto-uitgaven onder het kader Rijksbegroting in enge zin. Daarnaast maken de begrotingsgefinancierde netto-uitgaven onder de kaders sociale zekerheid en arbeidsmarkt en zorg deel uit van de NGRU. Bij elkaar gaat het om een grondslag van ongeveer 90 miljard euro. De premiegefinancierde uitgaven aan zorg en sociale zekerheid vallen buiten de grondslag.

Naast de bekostiging vanuit het Rijk, hebben gemeenten en provincies ook de beschikking over eigen belastinginkomsten. Bij gemeenten is dit voornamelijk de onroerendezaakbelasting (OZB). De provincies ontvangen middelen uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Voor gemeenten is het gemeentefonds met circa 27 miljard euro de belangrijkste inkomstenbron; dit is ongeveer 60 procent van het begrotingstotaal. Het provinciefonds bevat in 2015 circa 1 miljard euro, wat neerkomt op ongeveer 20 procent van het begrotingstotaal. Omdat het aantal taken van gemeenten is toegenomen, maar de eigen belastinginkomsten ongeveer gelijk zijn gebleven, is het aandeel van het gemeente- en provinciefonds afgelopen jaren toegenomen. Het aandeel van de lokale belastingen is daarmee afgenomen.

Wanneer decentrale overheden in een jaar meer (minder) uitgeven dan ze aan inkomsten binnen krijgen, ontstaat een tekort (overschot). Tekorten of overschotten van de decentrale overheden maken onderdeel uit van het EMU-saldo van de collectieve sector. De definities van het EMU-saldo en van de collectieve sector zijn op Europees niveau vastgelegd. De rijksoverheid en decentrale overheden hebben daarom een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het EMU-saldo. Voorheen was de enige Europese tekortnorm dat het feitelijk begrotingstekort niet groter mag zijn dan 3 procent bbp. Decentrale overheden mochten daarin een feitelijk tekort hebben van maximaal 0,5 procent bbp. Met de invoering van de preventieve arm is de nadruk komen te liggen op het bereiken van een structureel tekort van maximaal 0,5 procent bbp. De nadruk hierop en de doorwerking hiervan naar decentrale overheden is vastgelegd in de wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof). De eerdere afspraak van een maximaal tekort van 0,5 procent bbp voor decentrale overheden voldoet nu niet meer. In plaats daarvan is in de Wet Hof verankerd dat de decentrale overheden een gelijkwaardige inspanning moeten leveren aan het respecteren van de Brusselse normen. De zogeheten EMU-saldonorm geeft hier invulling aan. Deze drie elementen - de normeringssystematiek, het lokaal belastinggebied en het aandeel van de decentrale overheden in het EMU-saldo van de collectieve sector, worden onderstaand nader uitgewerkt.

3.5.2 *Normeringssystematiek*

De normeringsystematiek voldoet op grote lijnen aan de gestelde criteria. Dit is de conclusie van een evaluatie door een gezamenlijke technische werkgroep met vertegenwoordigers van het Rijk en de decentrale overheden. De werkgroep heeft de systematiek getoetst aan de volgende criteria:

- Evenredigheid: is de ontwikkeling van de fondsen evenredig met de rijksuitgaven?
- Stabiliteit: hoe stabiel is de accresraming tussen jaren en, voor enig jaar, per begrotingsmoment?
- Actualiteit: hoe snel vertalen ontwikkelingen op de rijksbegroting zich door naar decentrale overheden via de normeringsystematiek?
- Inzichtelijkheid: is de systematiek begrijpelijk, onafhankelijk van de ramingsmethode en narekenbaar?
- Beheersbaarheid: is de uitkomst van de systematiek inpasbaar voor zowel Rijk als decentrale overheden en hoe ontwikkelt het doorwerkingspercentage zich?

Tussen deze criteria is sprake van afruilen. Bijvoorbeeld: een vaste afspraak voor de normering voor een kabinetsperiode is bijzonder stabiel, maar niet per se evenredig of actueel.

Hoewel uit de evaluatie blijkt dat de systematiek in grote lijnen voldoet, zijn er ook aandachtspunten benoemd. Belangrijk aandachtspunt is de stabiliteit van de uitkomst van de normeringsystematiek. De verschillende ramingsmomenten binnen hetzelfde begrotingsjaar zorgen voor veel veranderingen in de accresontwikkeling. Daarbij leiden vooral verschuivingen tussen de deelkaders tot instabiliteit, omdat alleen RBG-eng tot de NGRU behoort. De stabiliteit is de afgelopen jaren niet per se slechter geworden, maar dat wordt niet zo ervaren door de decentrale overheden. Dit kan mede komen doordat de accressen in de afgelopen jaren om konden slaan van positief naar negatief (dus trap af).[30]

Tot slot is relevant dat gemeenten nieuwe taken hebben gekregen op het terrein van zorg en sociale zekerheid. Met deze decentralisatie is ongeveer 10 miljard euro gemoeid. Over de budgettaire ontwikkeling van de financiering van deze taak zijn tot en met 2017 aparte afspraken gemaakt. Het voornemen van het huidige kabinet is om de financiering van deze taken per 2018 volledig te integreren in de algemene uitkering van het gemeentefonds. Dat werpt de vraag op of de normeringsystematiek hierop moet worden aangepast.

De Studiegroep sluit zich aan bij de conclusies van het eindrapport van de evaluatie normeringsystematiek. De normeringsystematiek functioneert al jaren naar behoren, maar de stabiliteit is een belangrijk aandachtspunt. Bij een eventuele aanpassing van de wijze waarop de fondsen worden genormeerd, dient de verbetering van de stabiliteit voorop te staan. Er zijn verschillende manieren om die verbetering te realiseren: van een bestuurlijke afspraak over de hoogte van de normering tot een bredere grondslag voor het accres, die aansluit op het totale uitgavenkader waar het Rijk ook op stuurt. Een dergelijke grondslag heeft een meer stabiele ontwikkeling, omdat deze minder gevoelig is voor verschuivingen tussen de deelkaders. Een systematiek met een bredere grondslag, die aansluit bij het kader waar het Rijk op stuurt, voldoet – in tegenstelling tot het alternatief van een vaste afspraak – ook aan de criteria actualiteit en evenredigheid. Hierdoor vertalen ontwikkelingen in de rijksfinanciën zich ook door naar decentrale overheden.

30 Deze punten komen terug in een 'open-brief' van 230 wethouders Financien van oktober 2015 aan het kabinet waarin een pleidooi is opgenomen voor meer stabiliteit in de budgettaire kaders voor decentrale overheden, waaronder ook stabiliteit van de accresontwikkeling.

Een aanpassing van de grondslag in de normeringssystematiek heeft ook budgettaire consequenties. Wanneer de grondslag harder groeit, betekent dat immers ook meer groei van het gemeente- en provinciefonds. In de MLT kent de zorg de voornaamste groei. Wanneer de zorg in de grondslag van de normeringssystematiek wordt opgenomen, leidt dat op basis van het huidige MLT-beeld tot een jaarlijkse hogere indexatie van het gemeente- en provinciefonds en tot meer middelen voor decentrale overheden (ook als rekening wordt gehouden met het vervallen van de huidige aparte indexatie voor het sociaal domein). De omvang van de budgettaire consequenties bij een aanpassing van de systematiek is afhankelijk van keuzes die in het komende Regeerakkoord worden gemaakt. Verbetering van de stabiliteit kan wenselijk zijn, maar heeft dus wel budgettaire consequenties. Dit vergt een politiek-bestuurlijke weging, waarin ook andere ontwikkelingen op het terrein van de decentrale overheden zouden moeten worden meegenomen.

3.5.3 Lokaal belastinggebied

Uitbreiding van het lokaal belastinggebied past bij de toegenomen verantwoordelijkheden van gemeenten. De grote financiële afhankelijkheid van het Rijk beperkt de mogelijkheden van burgers om zich voor meer lokale voorzieningen of juist lagere lasten uit te spreken. Een verruiming van het lokaal belastinggebied kan eraan bijdragen dat het lokale voorzieningenniveau beter aansluit bij de lokale preferenties. Dit vergroot de doelmatigheid en politieke legitimiteit. Bovendien laten studies van onder andere het CPB en het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) zien dat gemeenten beter omgaan met lokale belastinginkomsten dan met uitkeringen van het Rijk (het zogenoemde 'flypaper-effect').[31] In een recent ESB-artikel wordt in het verlengde hiervan het argument genoemd dat een hoger aandeel lokale lasten in de totale belastingmix bijdraagt aan een beter primair begrotingssaldo van de overheid.[32] Dat komt omdat hogere gemeentebelastingen inwoners een grotere prikkel geven hun bestuurders kritisch te volgen.

Een groter lokaal belastinggebied maakt welvaartsverhoging mogelijk door verschuiving van lasten. De OZB kent de WOZ-waarde als grondslag. De WOZ-waarde is een bekende en economisch weinig verstorende belastinggrondslag. De ingezetenenheffing is een vast bedrag per volwassen inwoner. Hogere lokale lasten maken het mogelijk om de lasten op arbeid te verlagen, wat goed is voor de werkgelegenheid. Doorrekeningen van het CPB laten zien dat een dergelijke terugsluis mogelijk is met beperkte inkomenseffecten. In 2015 zijn verschillende studies gepubliceerd, onder andere door het Centraal Planbureau (CPB), de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en de commissie Rinnooy Kan, over de inrichting en vormgeving van het gemeentelijk belastinggebied. In al deze studies wordt, vanuit verschillende invalshoeken, gepleit voor een verschuiving van 4 miljard euro van rijksbelastingen (loon- en inkomstenbelasting) naar gemeentebelastingen. De verruiming kan worden vormgegeven via de introductie van de ingezetenenheffing en de uitbreiding van de OZB tot gebruikers van woningen. Dit zijn brede, zichtbare heffingen waar alle stemmers aan meebetalen. Dat zal gemeentebestuurders de ruimte bieden tot een voor burgers controleerbare afweging tussen meer voorzieningen of lagere lasten waarop bestuurders ook afgerekend kunnen worden.

31 CPB (2015), Hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan, *CPB notitie*
32 De Jong, J. en R. Tselms (2016), Begrotingslessen uit Zweden en Denemarken, *Economische Statistische Berichten*, Jaargang 101 (4734).

3.5.4 *EMU-saldonorm*

De definitie van een 'gelijkwaardige bijdrage' door decentrale overheden aan het EMU-saldo van de collectieve sector, is een politiek-bestuurlijke aangelegenheid. Er is geen objectieve invulling van dit begrip. Zoals wordt toegelicht in de Wet Hof, zou een louter technische invulling ook geen recht doen aan de specifieke omstandigheden die zich kunnen voordoen bij decentrale overheden. Bovendien gaat ruimte in het saldo voor de decentrale overheden ten koste van de ruimte voor de rijksoverheid, en vice versa.

De huidige MLT laat zien dat het EMU-saldo van het Rijk aan het eind van de kabinetsperiode bij ongewijzigd beleid uitkomt op een beperkt overschot van 0,8 procent bbp, terwijl voor het EMU-saldo van decentrale overheden een klein tekort van 0,2 procent bbp wordt verwacht. Een pragmatische werkwijze, die ook afgelopen kabinetsperiode is toegepast, is dat het kabinet, na afronding van het Regeerakkoord, met de dan beschikbare cijfers en in overleg met de vertegenwoordigers van de decentrale overheden invulling geeft aan het begrip gelijkwaardigheid. Daarbij kunnen onder meer specifieke elementen van de decentrale overheden worden betrokken, zoals de behoefte aan tekortruimte voor investeringen, de saldoraming van het CPB, de realisatiecijfers van het CBS, de schuldpositie en de aanwezige vermogens. Met het oog op de bestuurlijke rust, is het raadzaam een ambitie voor het EMU-saldo af te spreken en een iets ruimere norm, zodat bij het niet halen van de ambitie er niet direct hoeft te worden ingegrepen.

Het is belangrijk dat er ook aandacht is voor de monitoring van het EMU-saldo van decentrale overheden, die niet primair op het EMU-saldo sturen, maar op een sluitende begroting in baten en lasten. Het vaststellen van een norm is immers zonder adequate monitoring weinig betekenisvol. De afgelopen kabinetsperiode is een aantal maatregelen genomen om de monitoring te verbeteren. Met het oog op een betere raming en beheersing van het EMU-saldo wordt in het gewijzigde Besluit begroting en verantwoording (BBV) een geprognosticeerde balans voorgeschreven. Ook is afgesproken dat het verwachte meerjarige EMU-saldo wordt opgenomen in een begrotingsparagraaf. De wijzigingen in het BBV zijn met ingang van begrotingsjaar 2017 van kracht. Het doel van de wijzigingen is dat de gemeenteraad meer inzicht krijgt in de ontwikkeling van onder meer investeringen, het aanwenden van reserves en voorzieningen en in de financieringsbehoefte. Het advies van de commissie-Depla is om nog verder te gaan en een kasstroomoverzicht te verplichten voor gemeenten en provincies. Gezien de wijzigingen in het BBV is het advies van de Studiegroep om die wijzigingen op een geschikt moment te evalueren en te bezien in hoeverre de wijzigingen leiden tot een betere monitoring en beheersing van het EMU-saldo. Afhankelijk van de uitkomsten, kan het kasstroomoverzicht als alternatief worden onderzocht voor een betere monitoring en beheersing van het EMU-saldo. Bij een dergelijk onderzoek zal ook rekening gehouden worden met de gevolgen voor de administratieve lasten van decentrale overheden.

3.6 Toegankelijke begrotingsregels

Advies

- Eenvoudige en begrijpelijke begrotingsregels zijn belangrijk voor draagvlak voor het begrotingsbeleid. De begrotingsregels zijn toegankelijker gemaakt door de regels te vereenvoudigen en in te korten.
- De nieuwe set begrotingsregels is opgenomen in bijlage 3. Deze bevat de aanbevelingen van de Studiegroep voor de begrotingssystematiek.

3.6.1 Beschrijving van de rol van begrotingsregels

De begrotingssystematiek is vastgelegd in de begrotingsregels. Begrotingsregels kunnen worden onderscheiden in begrotingsnormen, waarmee het kader wordt aangegeven waarbinnen politieke keuzes plaatsvinden, en de spelregels, die ervoor zorgen dat de afgesproken normen worden gerespecteerd.

Begrotingsnormen hebben als hoofddoel om het politieke keuzeproces over collectieve uitgaven en ontvangsten aan grenzen te binden. Normen dienen een duidelijk kader te bieden waarbinnen de politieke wensen moeten worden ingepast. Elke euro kan immers maar één keer worden uitgegeven. Goede begrotingsnormen dwingen tot het maken van keuzes. Een begrotingsnorm draagt daarmee bij aan budgettaire discipline. Het huidige begrotingsbeleid normeert de rijksuitgaven via het uitgavenkader. Voor de inkomstenkant van de begroting geldt het inkomstenkader. De Europese begrotingsnormen hebben betrekking op het (structurele) EMU-saldo, de EMU-schuld en de uitgavenontwikkeling. Sinds eind 2013 is de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof) van kracht. Hierin zijn voor het eerst – op hoofdlijnen – de nationale begrotingsnormen wettelijk verankerd.

Naast duidelijke normen is er behoefte aan spelregels. Tijdens een kabinetsperiode is altijd sprake van budgettaire ontwikkelingen die anders zijn dan ten tijde van de opstelling van het Regeerakkoord werden verwacht. Een goede set spelregels kunnen dan uitkomst bieden in de vraag hoe om te gaan met deze nieuwe ontwikkelingen. Naleving van deze spelregels zorgt ervoor dat de afgesproken begrotingsnormen, i.c. het uitgavenkader en het inkomstenkader, worden gerespecteerd. Eenvoudige en begrijpelijke begrotingsregels zijn een belangrijke voorwaarde om voldoende draagvlak te creëren voor het te voeren begrotingsbeleid. Een voorbeeld van dergelijke spelregels zijn de 'regels budgetdiscipline'. Deze set regels werd al gehanteerd ruim voor de start van het trendmatig begrotingsbeleid in 1994 en is onderdeel van de huidige set begrotingsregels. De bekendste spelregels zijn dat iedere overschrijding van een begroting moet worden gecompenseerd en dat compensatie in principe plaats moet vinden op dezelfde begroting als waar de overschrijding zich voordoet.

3.6.2 Hoe hebben de begrotingsregels zich ontwikkeld?

In tabel 3.2 is de ontwikkeling van het aantal begrotingsregels door de jaren heen opgenomen. Bij de start van het trendmatig begrotingsbeleid was er sprake van tien spelregels (de regels budgetdiscipline) en werden de uitgangspunten / begrotingsnormen inclusief definiëring van deze normen in andere documenten opgenomen.[33] In de loop der jaren zijn de regels budgetdiscipline onderdeel geworden van een bredere set begrotingsregels inclusief begrotingsnormen en definiëring van die normen. Ook is de set regels uitgebreid met regels over bijvoorbeeld garanties en leningen. Naar aanleiding van discussies die ontstonden over onderwerpen die niet waren uitgewerkt in de begrotingsregels, werden nieuwe regels toegevoegd. Die extra regels geven duidelijkheid over meer onderwerpen. Maar met steeds nieuwe toevoegingen ontstaat ook het risico dat voor de minder ingewijde lezer de set begrotingsregels minder toegankelijk wordt. Het technische karakter neemt toe. En het is moeilijker om de begrotingsnormen te onderscheiden van de begrotingsregels en van de technische uitwerking van onderdelen van de begrotingsregels. Op het hoogtepunt in 2007 bestond de totale set begrotingsregels uit 21 bladzijden en 42 regels. Dit is voor de huidige kabinetsperiode teruggebracht tot 13 bladzijden en 36 regels.

33 Ministerie van Financien (1994): Miljoenennota 1995, hoofdstuk 1, onderdeel 1.4 (blz. 11-13); TK 1994-1995, Kamerbrief 23900 nr. 21; Ministerie van Financien (1995): Miljoenennota 1996, bijlage 16 (regels budgetdiscipline).

Tabel 3.2 Aantal begrotingsregels en lengte ervan sinds invoering trendmatig begrotingsbeleid

	Aantal regels	Aantal pagina's	Aantal regels in totaal (incl. regels in bijlagen)	Aantal pagina's incl. bijlagen
Begrotingsregels 2013-2017	36	13	36	13
Begrotingsregels 2010-2015	36	13	36	19
Begrotingsregels 2007-2011	28	14	42	21
Begrotingsregels 2004	14	4	18	9
Begrotingsregels 2003	16	6	28	16
Begrotingsregels 1999, incl. regels budgetdiscipline	10	4	18	9
Begrotingsregels 1994, incl. regels budgetdiscipline	10	5	25	16

3.6.3 Toegankelijke begrotingsregels

De huidige set begrotingsregels is toegankelijker gemaakt door de regels te vereenvoudigen en in te korten. In de indeling is onderscheid gemaakt tussen principes (de begrotingsnormen), begrotingsregels (de spelregels die ervoor zorgen dat de principes worden gerespecteerd) en technische uitwerking (de technische aspecten van de spelregels). Dat maakt de set begrotingsregels toegankelijker. Lezers die meer in de hoofdlijnen van het begrotingsbeleid zijn geïnteresseerd, worden niet afgeschrikt door techniek en jargon. De principes en begrotingsregels zijn bovendien toegankelijker geformuleerd.

Het voorstel voor een nieuwe set begrotingsregels kent vier basisprincipes voor het te voeren begrotingsbeleid, drie begrotingsregels en drie bladzijden met de hoofdlijnen van de technische uitwerking. Op sommige onderwerpen is het nuttig om de technische uitwerking te voorzien van een toelichting, bijvoorbeeld om het werkproces te kunnen beschrijven. Daartoe zijn drie bijlagen toegevoegd aan de technische toelichting: beheersing belastinguitgaven, het 'nee-tenzij'-beleid ten aanzien van nieuwe risicoregelingen en een toelichting op de eindejaarsmarge en de opbouw van meerjarencijfers en extrapolatie.

Het voorstel voor de nieuwe set begrotingsregels is te vinden in bijlage 3. Hierin zijn ook de aanbevelingen voor de begrotingssystematiek uit de rest van dit hoofdstuk opgenomen.

4 Advies voor de kwantitatieve doelstelling

Advies kwantitatieve doelstelling

- De Studiegroep beveelt een budgettaire opgave van nul aan: geen netto-intensivering en geen netto-bezuiniging ten opzichte van de MLT.
- De overkoepelende doelstelling is om begrotingsbeleid gericht op automatische stabilisatie mogelijk te maken. Dit beleid leidt tot de beste economische uitkomsten. Om automatische stabilisatie te kunnen laten werken moet aan twee voorwaarden zijn voldaan:
  - het schokabsorberend vermogen van de Nederlandse begroting moet voldoende herstellen;
  - het saldo- en schuldpad moeten binnen de Europese afspraken passen.
- De budgettaire ontwikkeling uit de MLT-raming van het CPB voldoet hieraan door te voorzien in:
  - groei richting een klein feitelijk overschot van 0,6 procent bbp in 2021;
  - een pad dat uitkomt op structureel evenwicht volgens de methode van de Europese Commissie;
  - een beperkt houdbaarheidsoverschot;
  - enige marge tot de Europese kaders;
  - schuldafbouw richting een niveau dat een nieuwe klap kan verdragen.
- Het pad uit de MLT biedt een goed uitgangspunt voor aanvang van een regeerperiode. Dit uitgangspunt heeft politiek bestuurlijke voordelen en het biedt de ruimte om de eigen begrotingssystematiek te kunnen toepassen. Mocht een volgende raming (voorafgaand aan de start van het kabinet) een verslechtering van de MLT bevatten, dan ligt compensatie in de rede.
- Dit advies past bij de economische vooruitzichten. De komende jaren van gestage, boven-potentiële groei, brengen de economie geleidelijk op potentieel, zonder aanwijzingen voor permanente schade aan het bbp. Vanuit economische invalshoek zijn er dus geen duidelijke redenen voor netto-bezuinigingen of netto-intensiveringen ten opzichte van de MLT.
- Het belang van automatische stabilisatie wordt versterkt door de gevoeligheid van de Nederlandse economie voor vermogensschokken. Gerichte hervormingen, met name op de woningmarkt en in de pensioenen, zijn nodig om deze gevoeligheid te verminderen.

Advies verdeling begrotingsruimte

- Binnen de budgettaire doelstelling kan ruimte voor nieuwe prioriteiten onder meer worden gevonden in beheersing van stijging van de zorguitgaven. Hiermee kan bijvoorbeeld de koopkracht worden verbeterd, die in de MLT stagneert.
- Daarnaast blijven hervormingen belangrijk om de economische structuur te versterken. Het rapport van de Studiegroep Duurzame Groei bevat concrete beleidsopties om het groeivermogen van de Nederlandse economie te versterken.

4.1 Kwantitatieve doelstelling

Van saldosturing naar stabilisatie

Het stabiliseren van de economische groei is een belangrijke functie van het begrotingsbeleid. Automatische stabilisatie betekent dat de begroting meebeweegt met de conjunctuur: in slechte tijden verslechtert het saldo, in goede tijden gebeurt het tegenovergestelde. Automatische stabilisatie leidt op twee manieren tot welvaartswinst. Ten eerste zijn huishoudens beter in staat om hun consumptie op peil te houden. Ten tweede dempt automatische stabilisatie fluctuaties in het bbp. Deze grotere zekerheid bevordert investeringen en kan helpen voorkomen dat mensen langdurig werkloos worden. Het gezamenlijke effect zou volgens een recente IMF-analyse in hoogontwikkelde landen de trendmatige economische

groei met 0,3 procentpunt per jaar kunnen verhogen.[34] Daarnaast is begrotingsbeleid gericht op automatische stabilisatie goed voor de bestuurlijke rust en efficiënte allocatie, omdat geen ad-hoc-maatregelen nodig zijn om een bepaalde uitkomst van het EMU-saldo te bereiken.

Het trendmatig begrotingsbeleid streeft automatische stabilisatie na. Desondanks is het gevoerde begrotingsbeleid vaak procyclisch geweest, zoals beschreven in paragraaf 2.1. In slechte tijden waren ingrepen nodig, omdat in goede tijden onvoldoende marge was opgebouwd tot de Europese regels en hervormingen werden uitgesteld. Het advies voor het kwantitatieve doel is er daarom op gericht om de voorwaarden te scheppen voor automatische stabilisatie: herstel van de schokbestendigheid van de begroting en voldoende marge tot de Europese regels. De MLT wordt als ijkpunt gebruikt om de kwantitatieve inspanning van af te leiden.

Daarnaast zijn hervormingen nodig om de huishoudens en de economie minder gevoelig te maken voor vermogensschokken. Nederlandse huishoudens beschikken over lange balansen: relatief hoge schulden (met name de woninghypotheek) én grote vermogens uit hoge verplichte besparingen (met name het tweedepijlerpensioen en de woning). De netto-vermogenspositie van huishoudens is met 400 procent bbp sterk. Daar staat tegenover dat veel van het vermogen vastzit in de eigen woning en pensioenfondsen en dus niet direct gebruikt kan worden voor het aflossen van schulden of consumptie. Bovendien zijn huishoudens kwetsbaar voor vermogensschokken door de grote blootstelling op de woning en financiële markten. Het CPB en DNB relateren de sterke consumptiedaling tijdens de crisis aan de vormgeving van woningmarkt- en pensioeninstituties.[35] Gericht beleid is nodig om de financiële kwetsbaarheid als gevolg van lange balansen te verminderen, zoals beschreven in het rapport van de Studiegroep Duurzame Groei. Het verminderen van de verplichte besparingen kan tevens de consumptiespreiding over de levensloop ten goede komen. De huidige lage rente onderstreept de urgentie voor pensioenhervormingen en geeft momentum voor aanpassingen aan de hypotheekrenteaftrek omdat de direct voelbare effecten van verdere verlaging van de hypotheekrenteaftrek relatief beperkt zijn. Zolang de kwetsbaarheid van huishoudens blijft bestaan, is het des te belangrijker dat van de begroting een dempende werking uitgaat. Dit kan de procyclische werking van arrangementen deels compenseren.

Herstel van schokbestendigheid overheidsfinanciën noodzakelijk

Herstel van de schokbestendigheid van de Nederlandse begroting is noodzakelijk. Alleen als de begroting sterk genoeg is, kan zij als een schild fungeren voor de economie door automatische stabilisatoren te laten werken. Paragraaf 2.1 laat zien dat de overheidsfinanciën na 2008 over de gehele linie een flinke klap hebben gehad. De begroting is dankzij forse inspanningen, in conjunctureel slechte tijden, teruggeveerd. De gevolgen van de crisis zijn echter nog steeds zichtbaar. Dit geeft aanleiding om kritisch te kijken naar de schokbestendigheid van de Nederlandse begroting; in hoeverre is deze in staat een nieuwe klap te weerstaan? Bij een nieuwe schok kan de EMU-schuld op een niveau terechtkomen dat de toekomstige groei schaadt, zoals beschreven in paragraaf 2.1. In de MLT verbetert het EMU-saldo geleidelijk tot 0,6 procent bbp in 2021, terwijl de EMU-schuld afneemt tot 54,0 procent bbp. Vergeleken met niveau van 2015 (65,6 procent bbp) betekent dit pad een aanzienlijke reductie. Het geraamde schuldniveau voor 2021 is nog wel ruim boven de 42,4 procent bbp in 2007, het laatste jaar voor de crisis.
Er zijn twee bijkomende factoren die aandacht verdienen. Ten eerste identificeert de MLT vooral

34 IMF (2015), Can fiscal policy stabilize output?, Chapter 2 in IMF Fiscal Monitor.
35 CPB (2016), Centraal Economisch Plan en Parlevliet, J. en T. Kooiman (2015), De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?, DNB Occasional Studies Vol. 13-1

onzekerheden uit de internationale omgeving die de Nederlandse economie en overheidsfinanciën negatief kunnen beïnvloeden. Het CPB noemt ontwikkelingen in de Europese Unie (nieuwe schuldencrisis, Brexit), de aanhoudende terroristische dreiging, het monetaire beleid in Europa en de VS, onzekerheid over de groei in China en andere opkomende landen en de ontwikkeling van de financiële markten. Ten tweede reageert de Nederlandse begroting relatief sterk op schommelingen in de economie. De zogeheten begrotingselasticiteit[36] is in Nederland met 0,65 de hoogste van alle EU-landen.[37] Het advies om de conjuncturele WW en bijstand buiten het uitgavenkader te plaatsen (zie paragraaf 3.1) versterkt de gevoeligheid van de begroting voor conjuncturele schokken verder.

Bekeken vanaf het pad uit de MLT is de conclusie dat de schokbestendigheid zich in voldoende mate verbetert. De EMU-schuld daalt tot dichtbij het prudente schuldniveau dat bijvoorbeeld de OESO aanbeveelt. Ook past het schuldniveau bij de uitkomsten van de schokproef en de simulaties van het CPB. De neerwaartse risico's uit de MLT en de gevoeligheid van de begroting pleiten beide voor voorzichtigheid. Een sterkere schuldafbouw dan in de MLT kan ten koste gaan van economische ontwikkeling en is niet strikt noodzakelijk vanwege de gezonde staat van de overheidsfinanciën. Een minder ambitieuze doelstelling betekent echter minder ruimte voor automatische stabilisatoren en daarmee een grotere kans op procyclisch beleid.

Eigen beleid binnen de Europese afspraken

In de afgelopen jaren hebben Europese regels een belangrijke rol gespeeld in het begrotingsbeleid. Eerst had Nederland te maken met aanbevelingen vanuit de correctieve arm van het SGP, om het tekort terug te brengen onder de 3-procentnorm. Sindsdien heeft Nederland te maken met de vereisten uit de preventieve arm. Zoals beschreven in paragraaf 2.1 leidde dit in beide gevallen tot nadruk op het EMU-saldo ten koste van andere doelen van het begrotingsbeleid. Om een beleid te kunnen voeren dat gericht is op automatische stabilisatie, is het daarom van belang om zo veel mogelijk binnen de Europese kaders te blijven. Bovendien is het voor de stabiliteit in de EMU van belang dat de regels breed gerespecteerd worden.

De *correctieve arm* van het SGP is erop gericht om buitensporige tekorten in het EMU-saldo zo snel mogelijk weer onder de 3 procent bbp te brengen. De Commissie doet hiertoe aanbevelingen, die in de regel procyclisch zijn (bezuinigen in slechte tijden). Het is daarom wenselijk om de kans op een buitensporigtekortprocedure te beperken. Hiervoor is een zekere marge ten opzichte van de 3 procent-tekortnorm nodig. Volgens berekeningen van DNB is de gemiddelde verslechtering van het EMU-saldo na een conjunctuuromslag tussen de 3 procent en 4 procent bbp.[38] Het is weliswaar onmogelijk om overschrijding van de 3 procent uit te sluiten, maar deze kans kan wel aanzienlijk worden verkleind door voldoende buffers. Het doorbreken van de 3 procentgrens is alleen verdedigbaar in uitzonderlijke omstandigheden, zoals de financiële crisis na 2008. De potentiële schade als gevolg van een buitensporigtekortprocedure moet daarom worden afgewogen tegen de kosten van het opbouwen van buffers. Bij een begrotingsoverschot van 0,6 procent bbp in 2021, zoals de MLT voorziet, is volgens simulaties van het CPB de kans 11 procent dat Nederland in de vier jaar erna in de correctieve arm terechtkomt. Deze kans neemt toe door de versterking van automatische stabilisatoren die de Studiegroep aanbeveelt.[39]

36 De verandering in het EMU-saldo als gevolg van een verandering van het bbp ter grootte van 1 procentpunt.
37 Zie: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/ecp536_en.htm.
38 DNB (2016): Jaarverslag 2015.
39 Zie voor methode: Suyker, W. (2016) Opties voor het begrotingsbeleid, *CPB Policy Brief 2016-02. p.* 15.

De *preventieve arm* van het SGP is in recente jaren aangescherpt om de opbouw van onhoudbare schulden te voorkomen en daarmee de financiële stabiliteit in (met name) eurolanden te bevorderen. Dit is mede op aandringen van Nederland gebeurd. Strengere regels dienen als tegenwicht voor de verminderde marktprikkels als gevolg van de oprichting van de Europese noodfondsen voor overheden in financieringsproblemen (EFSF en ESM) en het beleid van de ECB. Net als het Nederlandse begrotingsbeleid streeft de preventieve arm naar houdbare overheidsfinanciën en automatische stabilisatie. Nederland heeft, als gevolg van het 'fiscal compact', de verplichting tot naleving van de Europese begrotingsregels in de wet vastgelegd middels de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof). De Wet Hof stelt dat, wanneer de Europese begrotingsnormen in het geding zijn, adequate uitgavenbeperkende en/of inkomstenverhogende maatregelen moeten worden genomen.

De werking van de preventieve arm is in de praktijk complex en lastig voorspelbaar gebleken. Hiervoor zijn meerdere oorzaken. Zo dienen landen met een groot aantal indicatoren rekening te houden, te weten het structurele EMU-saldo, de uitgavenregel en de schuldenregel. Hierbij is niet alleen het niveau van belang, maar ook de mate van vooruitgang van jaar op jaar. De indicatoren kunnen een onderling strijdig beeld opleveren. Ook is het structurele EMU-saldo – en in mindere mate de uitgavenregel – meer geschikt als doel voor de middellange termijn dan als sturingsvariabele voor het jaarlijkse begrotingsproces. De berekening stoelt namelijk op een niet-observeerbare variabele – de output gap – en deze blijkt in de praktijk volatiel en lastig te voorspellen. Ook wordt de output gap regelmatig achteraf bijgesteld. Daarnaast heeft de Commissie bij de handhaving van de regels de nodige discretionaire bevoegdheid. Dit biedt ruimte voor maatwerk, maar levert ook onzekerheid op in de begrotingsvoorbereiding. Zo is op voorhand niet duidelijk hoe de Commissie omgaat met strijdige indicatoren en een beroep op flexibiliteitsclausules. Tot slot zijn de onderbouwingen van de Commissieramingen en berekeningen voor lidstaten niet altijd beschikbaar. Dit bemoeilijkt sturing op de begrotingsregels in het jaarlijkse begrotingsproces, waardoor spanning ontstaat met de middellangetermijnoriëntatie van het Nederlandse begrotingsbeleid.

Doordat de complexiteit en onvoorspelbaarheid van de preventieve arm in de praktijk het begrotingsproces in lidstaten bemoeilijkt, kan dit op termijn het draagvlak voor het SGP ondergraven. Om die reden zou een volgend kabinet in Brussel moeten blijven pleiten voor een hervorming van de begrotingsregels, die aan deze tekortkomingen tegemoet komt (zie Box 4.1).

Box 4.1: Preventieve arm kan eenvoudiger en effectiever

In reactie op de financiële crisis zijn de Europese begrotingsregels aangescherpt. Hier heeft Nederland ook altijd sterk voor gepleit. Door middel van drie wetgevingspakketten – het 'six-pack', het 'fiscal compact' en het 'two-pack' is de preventieve arm versterkt, om nieuwe problemen te voorkomen. Eurolanden die niet in de buitensporigtekortprocedure zitten, moeten aan meer eisen voldoen om zeker te stellen dat zij toewerken naar een begrotingsevenwicht. Daarnaast dienen zij er rekening mee te houden dat de Commissie op twee momenten in het jaar kan ingrijpen in het begrotingsproces. Een belangrijk onderscheid met het verleden is dat de Commissie ook in de preventieve arm dwingende aanbevelingen kan opleggen, al is zij daar in de praktijk tot dusver terughoudend mee.

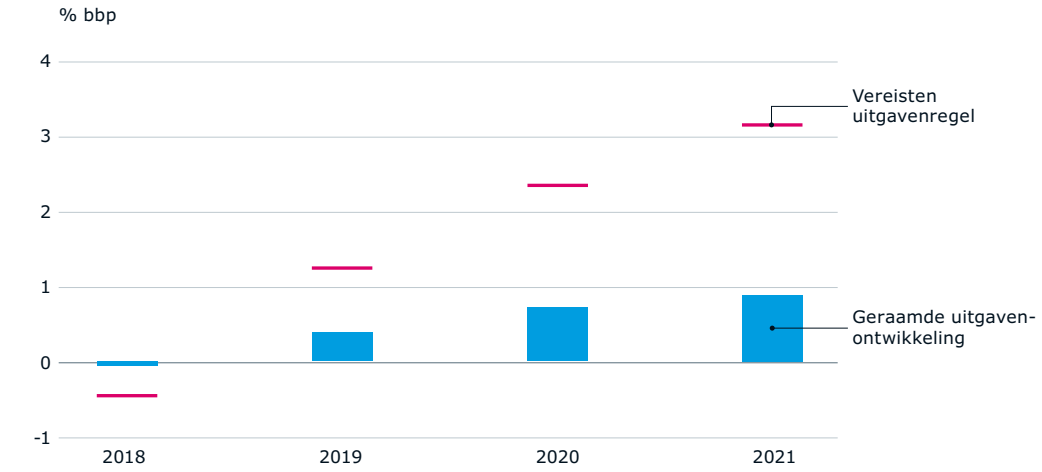
Werkbezoeken aan Finland, Oostenrijk en Italië hebben uitgewezen dat deze landen met dezelfde problemen worstelen als Nederland: de werking van Europese regels is lastig te voorspellen en zorgt voor additionele complexiteit en onduidelijkheid in het begrotingsproces. Deze problemen zijn met name terug te voeren op de hoeveelheid en complexiteit van de regels zelf, de volatiliteit van de indicatoren in de preventieve arm (in het bijzonder het structurele EMU-saldo) en de discretionaire ruimte van de Commissie bij de beoordeling.

Op termijn kan dit het draagvlak voor het SGP aantasten, met mogelijk negatieve gevolgen voor de financiële stabiliteit in de EMU. De volgende aanpassingen van het SGP kunnen tegemoet komen aan de geconstateerde problemen (aanbeveling 2 en 3 sluiten aan bij de huidige Nederlandse inzet zoals besproken bij de informele Ecofinraad in Amsterdam op 23 april 2016). De concrete suggesties zijn:

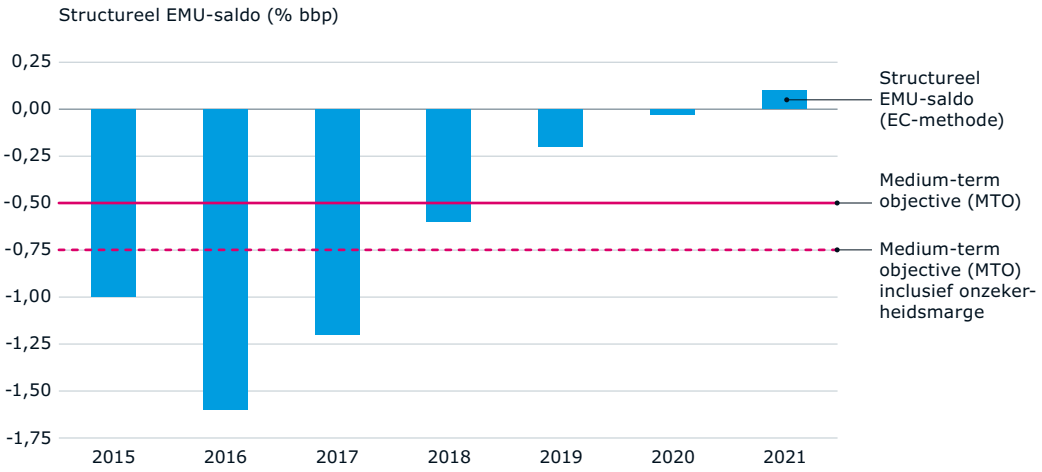
1. Ontwikkel een onafhankelijke begrotingsinstantie op Europese niveau, met als taken:
   - Economische en budgettaire ramingen
   - Economische analyse
2. Toets de budgettaire inspanning op basis van uitgavenontwikkeling. De huidige centrale rol van het structureel saldo maakt het raamwerk onvoorspelbaar. Uitgaven zijn beter beheersbaar voor de overheid, wat de uitgavenregel een aantrekkelijke indicator maakt.
3. Werk aan nationaal eigenaarschap door een meerjarige planning. Een nieuw kabinet maakt zelf een Regeerakkoord op basis van de ramingen van een onafhankelijke nationale begrotings-autoriteit. Dit kabinet legt het regeerakkoord voor aan de Commissie. Als het vooraf voldoet aan de begrotingsregels, dan kan een land alleen een sanctie krijgen als het afwijkt als gevolg van een beleidsmatige keuze die niet in het Regeerakkoord is besproken. Dit komt neer op een formalisering van de route die de SBR bovenstaand adviseert.

Voor het nationale begrotingsbeleid is het daarom van belang dat de ingediende begroting niet al op voorhand strijdig is met de eisen uit de preventieve arm(inclusief de onzekerheidsmarge die daar van toepassing is). De marge in 2018 is echter zeer beperkt, omdat het risico bestaat op een significante afwijking op de uitgavenregel (zie figuur 4.1a). Dit kan – na beoordeling door de Commissie – worden gezien als significante afwijking in de preventieve arm als geheel. In de daaropvolgende jaren is de marge groter. Ook voldoet het structurele saldo vanaf 2019 aan de middellangetermijndoelstelling (MTO), zoals te zien in figuur 4.1b. De EMU-schuld daalt tot onder de drempelwaarde van 60 procent bbp.

Figuur 4.1 Verhouding MLT-pad tot de uitgavenregel (a) en de MTO (b)



Bron: Centraal Economisch Plan 2016 (CPB)



Bron: Centraal Economisch Plan 2016 (CPB)

Uitgaande van het budgettaire pad van de MLT bieden de Europese regels de ruimte om gedurende de kabinetsperiode de eigen begrotingssystematiek te kunnen toepassen en niet langer op het saldo te sturen. Het risico dat Nederland toch in de buitensporigtekortprocedure terechtkomt, is aanvaardbaar. Op voorhand voldoet Nederland aan de preventieve arm, al is de marge met name in 2018 zeer beperkt. Het uitgavenkader komt door de voorgestelde aanpassingen (zie paragraaf 4.1) dichter in de buurt bij de Europese maatstaf voor de uitgavenregel. Dit vergroot de kans dat Nederland voldoet aan de Europese regels door de eigen kaders te handhaven. Dit heeft politiek-bestuurlijke voordelen.

Tot slot kan het zinvol zijn om het pad uit het volgende Regeerakkoord expliciet onder de aandacht te brengen bij de Commissie. Dit kan in het Stabiliteitsprogramma in april of

de Ontwerpbegroting in oktober. Formeel voorziet de regelgeving niet in de beoordeling van meerjarige paden, maar deze aanpak kan goodwill opleveren bij de Commissie en past bovendien bij het pleiten voor meer nadruk op een meerjarige planning in de preventieve arm (zie Box 4.1).

Economie op weg naar volledig herstel

Versterking van schokbestendigheid is nodig om automatische stabilisatie mogelijk te maken. Schuldafbouw heeft echter ook kosten, omdat deze middelen anders in de economie terecht waren gekomen. Het advies over het doel zou hiertussen een goed evenwicht moeten vinden. Hiervoor is het in de eerste plaats van belang om de economische vooruitzichten te duiden: is sprake van goede of slechte tijden? Bij een budgettaire impuls is timing namelijk belangrijk. Als deze plaatsvindt in goede tijden, kan deze bijdragen aan oververhitting van de economie. In slechte tijden is een budgettaire impuls met name zinvol als zogeheten hysterese-effecten dreigen op te treden. Deze effecten verhinderen de groei in productiefactoren (arbeid, kapitaal, productiviteit) en kunnen zo leiden tot permanente schade aan het bbp. Dit is het geval als, bijvoorbeeld, de opbouw van kapitaal stagneert of mensen permanent hun baan kwijtraken.

Het is niet altijd eenvoudig om de stand van de economie te duiden. De meest gangbare maatstaf hiervoor is de output gap, die aangeeft hoe het bbp zich verhoudt tot het potentiële bbp. Een negatieve output gap wil zeggen dat de economie zich onder potentieel bevindt. Het potentiële bbp – en daarmee de output gap – is echter een niet-observeerbare variabele en moet dus worden geschat. Deze schattingen zijn met de nodige onzekerheid omgeven. Ook komt het regelmatig voor dat de output gap achteraf wordt aangepast, wat kan leiden tot een andere inschatting van de conjunctuur. Verder is niet eenduidig of een positieve output gap als indicatie voor goede tijden moet gelden of een positieve verandering daarvan. Bijvoorbeeld: in 2001 was de output gap positief (1,6 procent bbp), maar wel scherp gedaald ten opzichte van het voorgaande jaar (2,6 procent bbp). Dit wijst op een conjunctuuromslag.

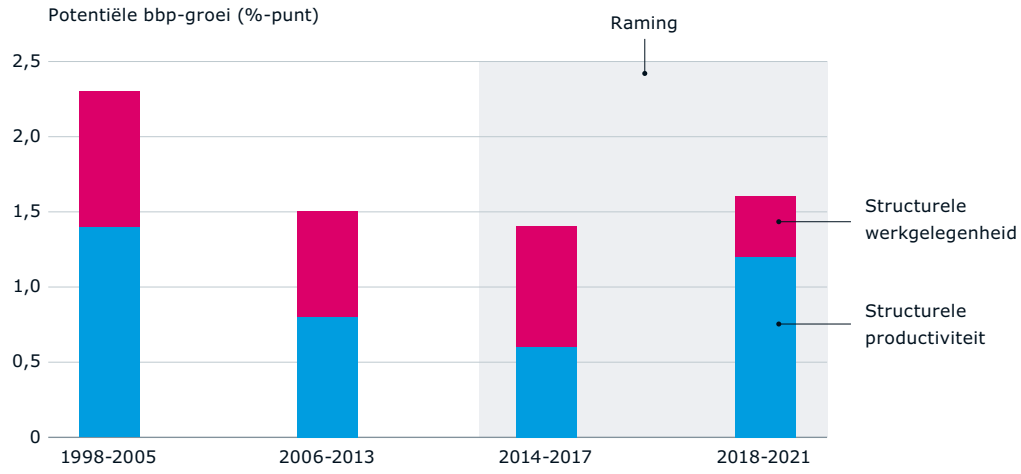
Gezien de onzekerheden bij de berekening van de output gap is het verstandig om de duiding van de conjunctuur niet van die variabele alleen af te laten hangen, maar ook te kijken naar andere variabelen, zoals de (verwachte) economische groei. In veel gevallen levert dit een eenduidig beeld op en valt een negatieve output gap samen met krimp, lage groei of een scherpe daling van de groei. Soms is het beeld minder eenduidig, zoals ook het geval is in de MLT. Aan de ene kant blijft het bbp in de gehele volgende kabinetsperiode beneden potentieel (negatieve output gap). Het CPB neemt aan dat het bbp pas in 2023 zijn potentiële niveau bereikt. In lijn hiermee blijft ook de werkloosheid boven het evenwichtsniveau. In die zin is sprake van slechte tijden. Aan de andere kant ligt het omslagpunt in de conjunctuur inmiddels achter ons. De krimp van 0,5 procent in 2013 sloeg om in een groei van 1,0 procent in 2014, toenemend tot 1,9 procent in 2015. De verwachting is dat dit tempo zich in de komende jaren bestendigt. De MLT voorziet daarmee in zeven jaar gestage, bovenpotentiële groei, wat een indicatie is van betere tijden. Deze onzekerheid onderstreept hoe moeilijk het is om discretionaire maatregelen op het juiste moment in te zetten. Vertrouwen op automatische stabilisatie biedt meer zekerheid.

Gezien recente analyses[40] bevatten de projecties uit de MLT geen hysterese-effecten. De potentiële groei van 1,6 procent is weliswaar lager dan in het verleden (zie figuur 4.2), maar dit

40 Gelauff, G. e.a. (2014), Roads to Recovery, CPB Boek 11, Zie paragraaf 5.4.1: Unemployment: hysteresis versus natural rate hypothesis

is het gevolg van langetermijntrends. Zo daalt de bijdrage van de werkgelegenheidsgroei van 0,9 procent in de periode 1995-2013 tot 0,4 procent in de MLT als gevolg van de vergrijzing. De evenwichtswerkloosheid is weliswaar toegenomen ten opzichte van de genoemde analyses, maar dit is met name toe te schrijven aan nieuwe historische werkloosheidsreeksen van het CBS. De productiviteitsgroei komt in de MLT uit op gemiddeld 1,2 procent, vergeleken met 1,4 procent in de periode 1995-2013. De lichte daling kan worden verklaard uit meerdere factoren, zoals afnemende mogelijkheden van technologische vooruitgang, afnemende opbrengsten van extra scholing en een grotere groep van bedrijven die technologisch achterblijven bij een kleine groep koplopers. Ook kan 'labour hoarding' als tijdelijke factor een rol spelen. Het CPB verwacht dat de productiviteitsgroei zich geheel herstelt van de crisis.

Figuur 4.2 Potentiële groei over verschillende periodes in vergelijking



Bron: Middellangetermijnverkenning 2018-2021 (CPB)

Vanuit conjunctureel oogpunt is er derhalve geen urgentie om te pleiten voor een netto-investering in de Nederlandse economie ten opzichte van de MLT. Dit zou wel ten koste gaan van de versterking van het schokabsorberend vermogen van de begroting, dat nodig is voor de werking van automatische stabilisatoren. Zoals eerder beschreven kan automatische stabilisatie de groei versterken.

Overheidsfinanciën zijn houdbaar, maar waakzaamheid blijft geboden

Het houdbaarheidssaldo vervult traditioneel een belangrijke rol in het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte. Deze indicator geeft aan of het huidige niveau van overheidsvoorzieningen betaalbaar blijft zonder verdere aanpassingen in collectieve inkomsten en uitgaven; een negatief houdbaarheidssaldo betekent dus dat de huidige generatie lasten doorschuift naar de volgende. Het voordeel van het houdbaarheidssaldo is dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe de toekomst er met en zonder bepaalde beleidsmaatregelen uitziet. Het beperkt zich dus niet tot de effecten van saldo en schuld. De wens om het houdbaarheidssaldo op orde te brengen heeft een belangrijke rol gespeeld bij meerdere beleidsaanpassingen, met name de verhoging van de AOW-leeftijd en de koppeling aan de levensverwachting. Houdbare overheidsfinanciën blijven een belangrijke randvoorwaarde voor toekomstig beleid.

De MLT laat een beperkt houdbaarheidsoverschot zien van 0,7 procent bbp. Het houdbaarheidssaldo is gevoelig voor de bij de berekeningen gemaakte aannames en dient daarom met de nodige voorzichtigheid te worden beschouwd. Dit wordt geïllustreerd door de uitkomsten van een aantal gevoeligheidsanalyses (zie tabel 4.1). Bij een 0,5 procentpunt lagere discontovoet valt het houdbaarheidssaldo 0,8 procent bbp lager uit. Een 0,5 procent lagere productiviteitsgroei heeft een tegengesteld, maar wat kleiner, effect van 0,5 procent bbp. Ook een sterkere groei van de collectieve zorguitgaven blijkt aanzienlijke consequenties te hebben. Indien de groei tot 2060 1 procent per jaar hoger zou uitvallen dan bij de aanname van constante arrangementen, dan daalt het houdbaarheidssaldo met 5,6 procent bbp en zou er dus sprake zijn van een fors tekort. Ook een hogere levensverwachting heeft een negatieve invloed, omdat die leidt tot hogere zorguitgaven. Een gunstige invloed gaat daarentegen uit van een hogere arbeidsparticipatie.

Tabel 4.1 Gevoeligheid houdbaarheidssaldo voor gemaakte aannames

Effect op houdbaarheidssaldo bij:	% bbp
Discontovoet 0,5%-punt lager (reëel 2,5% i.p.v. 3%)	-0,8
Productiviteitsgroei 0,5%-punt lager (reëel 1,0% i.p.v. 1,5%)	0,5
1% per jaar hogere groei zorguitgaven tot 2060	-5,6
Twee jaar hogere levensverwachting	-0,3
1% hogere arbeidsparticipatie	0,3

Bron: Middellangetermijnverkenning 2018-2021 (CPB)

Conclusie: MLT-pad goed uitgangspunt voor een volgend regeerakkoord
Samenvattend voldoet het pad van de MLT aan alle eisen: het creëert voldoende ruimte voor automatische stabilisatie door het schokabsorberend vermogen van de economie te versterken en binnen de Europese afspraken te blijven. Het MLT-pad voldoet bovendien aan het houdbaarheidscriterium voor de lange termijn en past bij de economische vooruitzichten. Bij de huidige MLT is daarom geen aanvullende budgettaire opgave nodig. Mocht een volgende raming (voorafgaand aan de start van het kabinet) een verslechtering van de MLT bevatten, dan ligt compensatie in de rede.

4.2 Verdeling begrotingsruimte

Ruimte creëren door keuzes te maken
Door herprioritering kan een volgend kabinet fundamentele keuzes maken binnen de geadviseerde kwantitatieve doelstelling. Tabel 4.2 laat zien wat de voorziene ontwikkeling is van de voornaamste uitgavenposten op de begroting over de periode 2017-2021. De meeste groei – zowel procentueel als absoluut – zit in de zorguitgaven. Deze nemen in de MLT als enige post sneller toe dan het bbp, namelijk reëel 3,4 procent per jaar. De huidige regeerperiode heeft aangetoond dat het mede dankzij beleid mogelijk is om de groei te beperken tot onder de raming in de MLT. Als de stijging van de zorguitgaven wordt beperkt tot die in recente jaren, dan levert dit budgettaire ruimte op van ongeveer 2-2,5 miljard structureel in 2021. Bovendien verbetert hierdoor, via lagere zorgpremies, de koopkracht, die – ondanks de gestage economische groei – in de MLT nauwelijks toeneemt (al worden lagere-inkomensgroepen via de zorgtoeslag gecompenseerd).

Hervormingen blijven wenselijk om het functioneren van de economie te verbeteren. Zoals eerder in dit hoofdstuk werd genoemd, is gericht beleid nodig om de financiële kwetsbaarheid

van huishoudens vanwege lange balansen tegen te gaan. Ook kan de economische structuur worden versterkt door een combinatie van hervormingen en investeringen. Het rapport van de Studiegroep Duurzame Groei biedt hier aanknopingspunten voor.

Tabel 4.2 Voorziene ontwikkeling uitgaven in MLT-pad

	Mld euro in prijzen 2017	%
Rijksbegroting in enge zin	3,8	3,4
Koppeling lonen	2,5	
Prijsbijstelling	0,9	
Gemeentefonds en Provinciefonds	0,4	2
Bijdrage voor internationale samenwerking (hgis)	-0,1	-2
EU-afdrachten	0,3	4
Overig	-0,2	
w.v. Economische Zaken (o.a. SDE+)	2,1	48
Veiligheid & Justitie	-0,4	-4
Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen	-0,6	-2
Asiel aanpassing o.b.v. CBS-prognose	-1,1	-84
Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	-0,3	-0,4
w.v. volume AOW	0,6	1,8
volume ANW, AKW	-0,1	-12,6
volume arbeidsongeschiktheid	0,1	0,9
Volume WW, WWB	-1,3	-9,3
overig volume	-0,4	-3,6
koppeling uitkeringen en samenstellingseffect	0,7	23
Zorg	9,1	13,3
w.v. Wfz/Zvw	2,4	13
Zvw	5,9	14
overig	0,8	
Reële stijging uitgaven onder de kaders	12,6	4,9

Bijlage 1 Adviesaanvraag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2015

Geachte voorzitter,

Hierbij informeer ik u dat de Ministerraad de Studiegroep Begrotingsruimte heeft verzocht om te doen gebruikelijk een advies uit te brengen over de begrotingsdoelstellingen en de begrotingssystematiek in de komende kabinetsperiode.
Dit om het volgende kabinet te ondersteunen in het maken van een goede afweging over het te voeren begrotingsbeleid. In de adviesaanvraag is de Studiegroep verzocht om advies uit te brengen voor de zomer van 2016.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

Bijlage 2 Samenstelling van de 15e Studiegroep Begrotingsruimte

Voorzitter

Manon Leijten	Secretaris-Generaal, Ministerie van Financiën

Leden

Ton Annink	Secretaris-Generaal, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Hillie Beentjes	Directeur Begrotingszaken, Ministerie van Financiën
Guido Biessen	Directeur Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische zaken
Maarten Camps	Secretaris-Generaal, Ministerie van Economische zaken
Laura van Geest	Directeur, Centraal Planbureau
Coen Hogendoorn	Directeur Algemene Financiële en Economische Politiek, Ministerie van Financiën
Paul Huijts	Secretaris-Generaal, Ministerie van Algemene Zaken
Katja Mur	Directeur Macro Economische Vraagstukken en Arbeidsmarkt, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Hanneke Schuiling	Directeur-Generaal van de Rijksbegroting, Ministerie van Financiën
Job Swank	Directeur, De Nederlandsche Bank
Charles Wijnker	Directeur Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Richard van Zwol	Secretaris-Generaal, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

Secretariaat

Myrthe de Jong	Directie Begrotingszaken, Ministerie van Financiën
Allard Postma	Directie Algemene Financiële en Economische Politiek, Ministerie van Financiën

Verder hebben aan de vergaderingen van de Studiegroep op verschillende momenten deelgenomen: Diederik Dicou (De Nederlandsche Bank), Richard Doornbosch (Volksgezondheid, Welzijn en Sport), Ellen van Doorne (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Johannes Hers (Centraal Planbureau), Albert ter Horst (Centraal Planbureau), Stan Kaatee (Algemene Zaken), Erik Jan van Kempen (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Theo van Uum (Volksgezondheid, Welzijn en Sport)

Dankwoord
De voorzitter en het secretariaat van de Studiegroep willen iedereen bij de departementen, CPB en DNB die betrokken was bij de totstandkoming van het rapport hartelijk danken:

Lucas van den Akker, Delroy Blokland, Kees den Boogert, Annet Bots, Iris Boukris, Broos Brouwers, Patrick van Bruggen, Nils Brusse, Birgit ten Cate, Bas ten Dam, Thomas Dirkmaat, Maurice Doll, Loes van Driel, Kyra Eikelboom-Doek, Roel van Elk, Hayat Eltalhaui, Erik Floor, Michiel van Goor, Jankees de Graaf, Jaco Groenewoud, Ivo Habets, Lyda den Hartog, Pieter Hasekamp, Kees Heineken, Maarten van der Hoeven, Wouter Hogervorst, Ingrid van der Holt, Jan Hovenkamp, Jordy Huis, Jos Huisman, Jip Italianer, Jasper de Jong, Jedid-Jah Jonker, Dick Kabel, Karlijn Kersten, Barbara Kits, Marcel Klok, Allert Knapper, Martine Koerts, Erik Kranendonk, Wouter de Kruijff, Michiel Kuip, Debbie Lanser, Ron Linssen, Jacqueline Maes-Heemsbergen, Jacco van Maldegem, Kenny Martens, Arne Meeter, Rocus van Opstal, Wendy Peltenburg, Olga Portier, Wouter Pronk, Gert Anne van Pruissen, Sven Renon, Dirk Roelofsen, Floor Roduner, Marjolein Rusch, Manon Sacceddu, Mickie Schoch, Patrick Schuerman, Dirk Jan Sinke, Michiel Sorber, Ivo Specker, Maaike Stoel, Kasper Stuut, Wim Suyker, Michiel Sweers, Vincent Theunissen, Tjeerd Tim, Jolanda Timmerman, Jasper Timmermans, Wim van Tol, Stefan Toonen, Rebekka Tselms, Sander Veldhuizen, Niels Vermeer, Helmer Vossers, Focco Vijselaar, Jeroen van der Waart, Maarten van der Wagt, Remko ter Weijden, Arjan Wildschut, Pieter van Winden, Jennifer van Wingerden, Leon de Wit, Eddie Zondervan.

Speciale dank gaat tot slot uit naar de deskundigen in binnen- en buitenland die de voorzitter en het secretariaat hebben geraadpleegd.

Bijlage 3 Voorstel voor de begrotingsregels

Inleiding

Gezonde, houdbare overheidsfinanciën zijn een noodzakelijke voorwaarde voor de welvaart van Nederland. Het kabinet streeft naar een structureel evenwicht op de begroting en naar een verantwoord niveau van de overheidsschuld. Een degelijk begrotingsbeleid draagt bij aan voorspelbaar overheidsbeleid, een doelmatige allocatie van middelen en versterking van de economische groei. Degelijk begrotingsbeleid levert vertrouwen op vanuit de financiële markten, wat via lagere rentebetalingen tot een positieve bijdrage aan de overheidsbegroting en het bedrijfsleven leidt.

In de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof) zijn de belangrijkste uitgangspunten van het Nederlandse begrotingsbeleid vastgelegd. Ook zijn hierin de Europese begrotingsafspraken verankerd. Deze afspraken vormen de grenzen waarboven het begrotingsbeleid vorm krijgt. Aan het begin van elke kabinetsperiode wordt nader invulling gegeven aan het begrotingsbeleid zoals vastgelegd in de Wet Hof.

De reikwijdte van het begrotingsbeleid van het kabinet betreft de sectoren rijk, zorg en sociale zekerheid. Voor sectoren van de collectieve sector die buiten het bereik van het begrotingsbeleid van het kabinet vallen – i.c. decentrale overheden en rechtspersonen met een wettelijke taak – regelt de Wet Hof een gelijkwaardige inspanning in het houdbaar maken en houden van de overheidsfinanciën

Leeswijzer

De begrotingsregels bestaan uit principes, budgettaire spelregels en technische uitwerking. De basisprincipes van het begrotingsbeleid verwoorden de belangrijkste uitgangspunten en de rationale daarachter. De budgettaire spelregels zorgen er voor dat in de praktijk recht wordt gedaan aan de basisprincipes, waarbij de technische aspecten daarvan zijn ondergebracht in de technische uitwerking.

I Basisprincipes van het begrotingsbeleid

Uitgaven
Voor de uitgavenkant van de begroting worden aan het begin van een kabinetsperiode afspraken gemaakt over het maximale uitgavenniveau, het uitgavenplafond. Voor elk jaar wordt een plafond voor de totale uitgaven afgesproken dat niet overschreden mag worden. De hoogte van het uitgavenplafond wordt vervolgens jaarlijks aangepast aan de loon- en prijsontwikkeling. De uitgavenplafonds van de sectoren Rijksbegroting, Sociale Zaken en Zorg samen vormen het totale uitgavenplafond.

Inkomsten
Voor de inkomstenkant van de begroting geldt het principe van automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het EMU-saldo, inkomstentegenvallers belasten het EMU-saldo. Dit betekent dat hogere inkomsten – bijvoorbeeld meer belastingontvangsten als gevolg van een hogere economische groei – niet kunnen worden gebruikt voor extra uitgaven. Daar staat tegenover dat ook niet bezuinigd hoeft te worden wanneer sprake is van een tegenvaller in de belastinginkomsten.

Beleidsmatige ontwikkelingen in de collectieve lasten (m.n. belastingen en premies) moeten aan de inkomstenkant gecompenseerd worden. Bij lastenverlichting moeten andere lasten verzwaard worden en bij lastenverzwaring moet elders sprake zijn van lastenverlichting. Deze werkwijze heeft als doel beleidsmatige ontwikkelingen aan de inkomstenkant te beheersen en voorkomt dat het principe van automatische stabilisatie aan de inkomstenkant wordt ondermijnd.

Besluitvorming over de begroting
Om een goede integrale afweging te kunnen maken tussen de verschillende beleidsdoelstellingen en bijbehorende kosten vindt de besluitvorming over de begroting plaats op één vast moment in het jaar. Dit 'hoofdbesluitvormingsmoment' valt in het voorjaar en voorkomt dat de begroting continu wordt bijgesteld en maakt dat er genoeg tijd is voor gedegen invoering van maatregelen. Het kabinet besluit in het voorjaar integraal over de hoofdlijnen van de uitgaven- en inkomstenkant voor zowel het uitvoeringsjaar als het eerst komende begrotingsjaar. In augustus vindt nadere besluitvorming plaats over de inkomstenkant en de koopkrachtontwikkeling, op basis van een nieuwe raming van het Centraal Planbureau.

II Budgettaire spelregels

Tijdens een kabinetsperiode is altijd sprake van ontwikkelingen die budgettaire gevolgen met zich meebrengen die anders zijn dan bij de opstelling van een regeerakkoord werd verwacht. Een goede set spelregels biedt dan uitkomst bij het beantwoorden van de vraag hoe om te gaan met nieuwe budgettaire ontwikkelingen gedurende een kabinetsperiode. De onderstaande spelregels zijn een nadere invulling van de basisprincipes van het begrotingsbeleid en dragen gedurende de kabinetsperiode bij aan het realiseren van de aan het begin van de kabinetsperiode vastgestelde budgettaire uitgangspunten.

Overschrijding van uitgaven
Dreigende overschrijdingen dienen zoveel mogelijk te worden voorkomen door passende en tijdige maatregelen. Iedere dreigende overschrijding dient zo snel mogelijk schriftelijk te worden gemeld aan de minister van Financiën. De bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waar de overschrijding zich voordoet, doet in dezelfde budgettaire nota voorstellen voor compensatie binnen de eigen begroting. Alleen de Ministerraad kan besluiten om hiervan af te wijken en compensatie te vinden op andere begrotingen en / of binnen andere sectoren. Bij een overschrijding op een begroting binnen de sector rijksbegroting ligt compensatie binnen deze sector allereerst in de rede.

Het uitgangspunt is dat de opbrengst van een compenserende maatregel in ieder jaar gelijk is aan de problematiek. Indien dit redelijkerwijs niet mogelijk is kan compensatie in de tijd voor- of achterlopen op de problematiek. Compensatie vindt plaats binnen de meerjarenperiode. Zie bijlage 1 voor een uitgebreide toelichting.

Meevallende uitgaven
Meevallende uitgaven mogen worden gebruikt om tegenvallende uitgaven te compenseren, maar mogen niet worden gebruikt voor nieuw beleid of aanpassingen van beleid.

Om ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar te voorkomen, kunnen middelen van het huidige naar het volgende jaar geschoven worden met behulp van de zogenoemde eindejaarsmarge. Hiervoor geldt een maximum van 1,0 procent van het (gecorrigeerde) begrotingstotaal. Zie bijlage 1 voor een uitgebreide toelichting.

Beleid aan de inkomstenkant
Het totaal van beleidsmatige aanpassingen aan de inkomstenkant wordt aan het begin van een kabinetsperiode vastgelegd voor de duur van de kabinetsperiode in het inkomstenkader. Budgettaire gevolgen van beleidsaanpassingen (tariefs- dan wel grondslagwijziging) moeten gecompenseerd worden door andere inkomstenmaatregelen.

III Technische uitwerking

A. Afbakening uitgavenplafond
Uitgaven in de sectoren Rijksbegroting, sociale zekerheid en zorg die meetellen voor het EMU-saldo vallen onder het uitgavenplafond. Tot de uitgavenkant van de begroting wordt ook een aantal ontvangsten gerekend die geen belasting- of premieontvangsten zijn, zoals boeteontvangsten.

B. Indexatie van het uitgavenplafond
Het uitgavenplafond wordt aan het begin van de kabinetsperiode vastgesteld in lopende prijzen. De hoogte van het uitgavenplafond en de daadwerkelijke uitgaven van de Rijksoverheid worden gedurende de kabinetsperiode aangepast aan de onafhankelijke indices voor loon- en prijsontwikkelingen van het CPB die in het voorjaar volgen uit het Centraal Economisch Plan (CEP) en in augustus uit de Macro Economische Verkenning (MEV). Deze indices zijn gebaseerd op de lonen en prijzen in de markt en zijn niet beïnvloedbaar door de overheid. Beleidsmatige beslissingen die betrekking hebben op de loon- en prijsbijstelling van de overheid moeten binnen het uitgavenkader worden gedekt. Het uitgavenplafond voor het lopende jaar wordt definitief vastgesteld bij Voorjaarsnota.

C. Meerjarencijfers en extrapolatie
De meerjarenperiode bestaat uit het begrotingsjaar en de vier daarop volgende jaren. Bij het beleidsarm extrapoleren van meerjarencijfers wordt rekening gehouden met bestaande wettelijke regelingen. Zie bijlage 1 voor een uitgebreide toelichting.

De begrotingen voor de jaren tijdens de kabinetsperiode worden gebaseerd op de macro-economische cijfers uit het CEP en MEV. Alle uitgavenmutaties na de kabinetsperiode voortvloeiend uit mutaties in de kabinetsperiode moeten elkaar compenseren. Mutaties voortkomend uit een gewijzigd economisch beeld na de kabinetsperiode worden niet betrokken in de besluitvorming. Zo wordt voorkomen dat beslag wordt gelegd op de budgettaire ruimte van het volgende kabinet.

D. Uitgavenmutaties met een afwijkende behandeling
Voor mutaties in enkele uitgaven- en ontvangstencategorieën geldt het uitgangspunt -dat compensatie van deze mutaties plaats moet vinden binnen de departementale begroting of sector - niet. Het betreft de mutaties in het rendement op het vermogen van de Staat: dividenden en rente. Dit geldt ook voor mutaties in budgetten waarvoor een rekenregel (niet zijnde de macro-economische doorwerking) geldt, zoals ontwikkelingssamenwerking, EU-afdrachten, loon- en prijscompensatie en de ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds volgend uit de normeringsystematiek.

E. Uitzonderingen op de afbakening van het uitgavenplafond
Voor de volgende uitgaven geldt dat sprake is van een uitzondering op het uitgangspunt EMU-saldorelevant = plafondrelevant. Het saldo van het Diergezondheidsfonds, delfstofbaten, veilingopbrengsten en het consolidatiesaldo voor Rijksdiensten met een baten-lastenstelsel vallen niet onder het uitgavenplafond. De budgettaire gevolgen van besluiten over het volume van gaswinning worden ingepast in het uitgavenkader; hiervoor hoeft geen compensatie binnen de departementale begroting plaats te vinden. De verandering in productie wordt gewaardeerd tegen de gasprijzen waarop de meest recente openbare meerjarenraming is gebaseerd.

Rijksbijdragen en rentebetalingen aan de sociale fondsen en premiebijdragen zijn - om boekhoudkundige dubbeltellingen te voorkomen - niet relevant voor het uitgavenplafond.

De zorgtoeslag, ETS-opbrengsten en de SDE+-heffing vallen niet onder het uitgavenplafond, maar worden meegeteld aan de inkomstenkant van de begroting en tellen op dit wijze mee voor het EMU-saldo.

Eerder gedane interventies in de financiële sector en de afbouw hiervan tellen niet mee voor het uitgavenplafond of inkomstenkader. Dit geldt ook voor maatregelen genomen met het oog op de financiële stabiliteit van het eurogebied.

Mutaties in de werkloosheids- en bijstandsuitgaven (WW en WWB) die niet het gevolg zijn van beleidsmatige keuzes zijn geen onderdeel van het uitgavenplafond.

F. Overschrijding van verplichtingen
Een overschrijding van de vastgelegde verplichtingenbedragen is alleen toegestaan indien en voor zover de kaseffecten daarvan passen binnen, dan wel opgevangen kunnen worden binnen de voor het begrotingsjaar afgesproken (kas)ramingen en de bijbehorende meerjarencijfers.

G. Integrale afweging
Vanwege het belang om een goede afweging te kunnen maken tussen de (kosten van) verschillende beleidsdoelstellingen is het oormerken van inkomsten voor uitgaven niet toegestaan, ook niet in het geval van (begrotings)fondsen. Fondsen dienen van een voeding voorzien te zijn passend bij het uitgavenniveau van het fonds.

Subsidie-elementen in opbrengsten uit staatsvermogen (rente, dividend, delfstofbaten en veilingopbrengsten) die mogelijk gederfde opbrengsten impliceren, dienen vooraf inzichtelijk te zijn gemaakt met het oog op de integrale afweging tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment.

Regelingen zoals garanties, achterborgstellingen en leningen, brengen een voorwaardelijke financiële verplichting met zich mee en daardoor risico's voor de begroting. Voor dergelijke regelingen geldt een 'nee, tenzij beleid'. Voorstellen voor nieuwe risicoregelingen en aanpassingen in bestaande regelingen zijn onderdeel van het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en onderhevig aan een toetsingskader. Zie bijlage 3 voor een uitgebreide toelichting.

Voor nieuwe of geïntensiveerde geldstromen naar gemeenten en provincies geldt dat het vakdepartement in kwestie zorgt voor een volledige dekking van de geldstroom inclusief de btw-component. De btw-component wordt vervolgens door het vakdepartement afgedragen aan de begroting van het BCF; de nieuwe of geïntensiveerde geldstroom exclusief btw wordt verstrekt aan de gemeente(n) of provincie(s) in kwestie.

H. Inkomstenkant
Voor de inkomstenkant van de begroting tellen alle inkomsten mee die vallen onder de definitie 'collectieve last'. Een collectieve last is een in Nederland door de overheid opgelegde verplichte betaling waar geen concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie tegenover staat, of waarbij het gaat om een bijdrage voor een voorziening waarvan het gebruik verplicht is. Mutaties in de lokale lasten (van gemeenten, provincies en waterschappen) worden niet gecompenseerd binnen het inkomstenkader.

Voor het inkomstenkader is het statische effect van fiscale beleidswijzigingen relevant. Het statische effect is het effect van een beleidsmatige tariefswijziging bij gelijkblijvende grondslag of het effect van een beleidsmatige grondslagwijziging bij gelijkblijvend tarief. Mutaties in het inkomstenkader worden geboekt op transactiebasis.

Daar waar relevant, telt ook het eersteordegedragseffect mee in het inkomstenkader. Dit zijn directe effecten op de grondslag van de belasting waar de maatregel op betrekking heeft[41]. Daar waar relevant wordt rekening gehouden met kruiselasticiteiten. Wanneer bijvoorbeeld de accijns op bier wordt verhoogd heeft dat een gevolg voor de opbrengst uit de accijns op wijn. Het effect van een fiscale beleidsmaatregel op het toetsingsinkomen dan wel vermogenstoets van de toeslagen wordt ook als eersteorde-effect gezien.

Voor maatregelen waar de omkeerregel van toepassing is- maatregelen met intertemporele effecten waarbij op korte termijn sprake is van lagere belastinginkomsten en op langere termijn hogere belastingontvangsten en omgekeerd - , is de contante waarde van de langjarige kasstroom relevant voor het inkomstenkader.

Structurele wijzigingen in de premies van de Zorgverzekeringswet (ZVW-premies) worden gecompenseerd in het inkomstenkader. Wijzigingen in de zorgtoeslag als gevolg van wijzigingen in de nominale premie en beleidsmatige wijzigingen worden ook in het inkomstenkader gecompenseerd. Incidentele wijzigingen in de premies zoals (1) het effect op de premies van het wegwerken van tekorten en overschotten in het zorgverzekeringsfonds, (2) incidentele bijstellingen in het saldo verzekeraars en (3) het verschil tussen de VWS-raming en de door verzekeraars vastgestelde nominale premie, worden niet binnen het inkomstenkader gecompenseerd. Ten slotte worden wijzigingen in de ZVW-premiegrondslag nadat de hoogte van de zorgpremies eenmaal zijn vastgesteld niet gecompenseerd binnen het inkomstenkader.

De budgettaire ontwikkeling van specifieke regelingen aan de inkomstenkant zoals vrijstellingen, aftrekposten en verlaagde tarieven die de belastinggrondslag verkleinen, wordt jaarlijks gemonitord in de Miljoenennota. Deze regelingen worden periodiek geëvalueerd. Voor alle nieuwe regelingen aan de inkomstenkant dient een toetsingskader te worden doorlopen en geldt een horizonbepaling. Zie bijlage 2 voor een uitgebreide toelichting.

I. Aanpassingen van het uitgavenplafond en inkomstenkader
In enkele gevallen is het mogelijk om het uitgavenplafond en/of het inkomstenkader aan te passen gedurende de kabinetsperiode. Deze aanpassingen worden statistische correcties genoemd. Het doel van deze correcties is een budgettair neutrale verwerking, waardoor er geen effect ontstaat op de totale ruimte onder het uitgavenplafond en het inkomstenkader en het EMU-saldo niet verslechtert. Van dergelijke correcties is alleen sprake bij:

- een wijziging in de financiële vormgeving van beleid (van inkomsten naar uitgaven en v.v.), waarbij het voorzieningenniveau en de doelgroep nagenoeg gelijk blijven.
- grote hervormingen waarbij een collectief arrangement anders wordt vormgegeven met zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenzijde mutaties.
- Publiek Private Samenwerking (PPS), in dat geval vindt een budgettair neutrale omzetting plaats van het (kas) budget in (meerjarige) beschikbaarheidbudgetten. Dat betekent een

41 Deze definitie is ontleend aan die in het VK, met dien verstande dat daar ook het effect op nauwgerelateerde belastingen wordt meegenomen. Een verhoging van de tabaksaccijns kan ook tot meer opbrengsten van alcohol- of frisdrankaccijns leiden.

verlaging van het uitgavenplafond en een per saldo even grote verhoging van het uitgavenplafond in de jaren waarin een beschikbaarheidvergoeding nodig is. De efficiencywinst komt ten gunste van het betreffende departement. Voor het infrastructuurfonds geldt dat de toegestane uitgavenruimte voor beschikbaarheidsvergoedingen 20 procent is.
- Een bij het Regeerakkoord gevormde besluitvormingsreserve mag tussen de uitgaven- en inkomstenkant geschoven.

Als het hanteren van een apart uitgavenplafond en inkomstenkader leidt tot inefficiënte of onbedoelde uitkomsten, kan de minister van Financiën besluiten tot een correctie tussen uitgavenplafond en inkomstenkader met instemming van de MR. De minister van Financien dient dergelijke correcties, waarmee wordt afgeweken van de standaardgronden voor correctie, expliciet toe te lichten in de Miljoenennota.

Bijlagen met technische uitwerking

1. Toelichting op Eindejaarsmarge en opbouw van meerjarencijfers en extrapolatie
2. Toelichting op Beheersing belastinguitgaven.
3. Toelichting op 'nee-tenzij'-beleid ten aanzien van nieuwe risicoregelingen

1 Eindejaarsmarge en opbouw meerjarencijfers en extrapolatie

Eindejaarsmarge

- Voor de bepaling van het gecorrigeerde begrotingstotaal wordt uitgegaan van de bruto-uitgaven stand Ontwerpbegroting. Voor de begrotingsfondsen geldt deze eindejaarsmarge niet. In overleg met de minister van Financiën kan een hogere eindejaarsmarge worden vastgesteld.
- De hoogte van het feitelijk gebruik door de departementen van de eindejaarsmarge wordt in eerste instantie bepaald bij Voorlopige Rekening. De overgehevelde bedragen worden bij de Voorjaarsnota aan de begrotingen toegevoegd. De definitieve omvang van het feitelijk gebruik wordt bepaald op basis van de Slotwet.
- Gelijktijdig met het toevoegen bij Voorjaarsnota wordt, onder de veronderstelling dat ook het komende jaar gebruik zal worden gemaakt van de eindejaarsmarge, op een aanvullende post een ramingstechnische veronderstelling opgenomen (de zogenaamde in=uit-taakstelling). De combinatie van de toevoeging aan de begrotingen en de ramingstechnische veronderstelling, bewerkstelligt dat het totale uitgavenbeeld niet wijzigt. Onderuitputting die optreedt na de Voorjaarsnota kan worden aangewend ter realisatie van de taakstelling.

Meerjarencijfers en extrapolatie

De ramingen van de uitgaven voor het begrotingsjaar en elk van de vier daaropvolgende jaren (de meerjarenramingen) bestaan uit:

- De uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die zijn aangegaan tot en met het lopende begrotingsjaar of in dat jaar zullen worden aangegaan;
- De uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in het eerstvolgende begrotingsjaar zullen worden aangegaan;
- De uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in de jaren volgend op het eerstvolgende begrotingsjaar moeten worden aangegaan, omdat deze een technisch noodzakelijke voortzetting vormen van reeds eerdere aangegane verplichtingen;
- De overige verplichtingen, voortvloeiend uit bestaand beleid of afspraken op kabinets- of ministerieel niveau die in de jaren volgend op het eerstvolgend begrotingsjaar worden aangegaan.

Voor het extrapoleren van de meerjarencijfers gelden de volgende uitgangspunten:

1. Bij de ramingen wordt rekening gehouden met bestaande wettelijke regelingen.
2. Het extrapolatiejaar voor de departementale begrotingen en fondsen wordt beleidsarm geëxtrapoleerd. De demografische ontwikkeling is bepalend voor het beleidsarm extrapoleren. In alle gevallen moet het gaan om aan te gane verplichtingen en daaruit voortvloeiende uitgaven op grond van de voortzetting van bestaand of ongewijzigd beleid, of om uitgaven die door expliciete besluiten van de minister van Financiën of het kabinet zijn geaccordeerd. Indien bestaand beleid niet noodzakelijkerwijze impliceert dat nieuwe verplichtingen worden aangegaan (bijvoorbeeld bij projecten of eenmalige investeringen), dient te worden verondersteld dat geen nieuwe verplichtingen worden aangegaan, tenzij is besloten om het beleid te continueren.
3. Voor de economische groei wordt aangesloten bij de gemiddelde ontwikkeling uit de kabinetsperiode, zoals verondersteld is bij het opstellen van de uitgavenkaders.
4. Het extrapolatiejaar wordt kwantitatief (met prestatiegegevens) onderbouwd. Wanneer geen expliciete andersluidende afspraken bestaan, dienen het volume en de prijs die ten grondslag liggen aan de ramingen, constant gehouden te worden.

5. Het extrapolatiejaar wordt ook kwalitatief (welke programma's, projecten, bijdragen, etc.) onderbouwd.
6. De ramingen dienen te zijn gebaseerd op het in ongewijzigd tempo realiseren van meerjarige projecten.
7. Wanneer reeds is afgesproken dat instrumenten een afloop kennen, dient deze afloop tot uiting te komen in de extrapolatie.

2 Beheersing belastinguitgaven

Beheersingskader
De zogenoemde 'belastinguitgaven' en de budgettaire derving van andere fiscale regelingen vallen om praktische redenen niet onder een met de uitgaven vergelijkbaar strikt beheersingskader. Beleidsmatige mutaties aan de inkomstenkant en nieuwe fiscale regelingen worden geboekt onder het inkomstenkader.

Toetsingskader belastinguitgaven
Voor de introductie van nieuwe dan wel intensiveringen van bestaande belastinguitgaven en de evaluatie van deze regelingen geldt een restrictief toetsingskader, zoals opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV). Met behulp van het toetsingskader kan worden afgewogen of (de intensivering van) een fiscale maatregel al dan niet de voorkeur heeft.

Budgettering van individuele belastinguitgaven
Voor nieuwe belastinguitgaven en intensiveringen van bestaande belastinguitgaven geldt dat het budgettaire beslag van een dergelijke maatregel wordt gebudgetteerd indien uitvoerbaar. Voor bestaande belastinguitgaven worden bij een evaluatie de mogelijkheden van (nadere) budgettering bezien.

Monitoring van individuele belastinguitgaven
In een bijlage van de Miljoenennota is het budgettaire beslag van belastinguitgaven (in enge zin) en van de inkomstenbeperkende regelingen eigen woning en pensioenen opgenomen. Het budgettaire beslag van de belastinguitgaven in enge zin wordt tevens afgezet tegen de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte ontwikkeling. Bij substantiële opwaartse afwijkingen van de endogene ontwikkeling ten opzichte van de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte ontwikkeling kan dit aanleiding geven tot maatregelen, waarbij deze maatregelen niet relevant zijn voor het inkomstenkader.

3 Beleidskader risicoregelingen

Het beleidskader risicoregelingen ziet toe op alle nieuwe en bestaande risicoregelingen die tussen een organisatie van de Rijksoverheid en een organisatie buiten de "sector overheid"[42] zijn overeengekomen[43]. Onder risicoregelingen wordt verstaan: (in)directe garanties en leningen.

Besluitvorming over een nieuwe en of aanpassing van een bestaande risicoregeling gebeurt aan de hand van het "toetsingskader risicoregelingen". Dit toetsingskader wordt gepubliceerd in de HAFIR en in de wettenpocket. Voor de besluitvorming over risicoregelingen gelden de volgende voorwaarden:

1. Risicoregelingen vallen onder voorafgaand toezicht van de minister van Financiën. Nieuwe risicoregelingen, dan wel de aanpassingen in bestaande regelingen, zijn altijd onderdeel van de besluitvorming in de ministerraad en besluitvorming gebeurt in principe bij het Hoofdbesluitvormingsmoment.
2. Ten behoeve van ordentelijke besluitvorming worden voornemens tot het opzetten van nieuwe of wijzigen van bestaande risicoregelingen al in een zeer vroeg stadium kenbaar gemaakt aan het ministerie van Financiën en worden besproken in de beleidsbrief.
3. Na besluitvorming wordt het toetsingskader risicoregeling verzonden aan het parlement en wordt conform de instructies in de rijksbegrotingvoorschriften verantwoording afgelegd.

De hieronder besproken uitgangspunten vormen de basis voor het toetsingskader risicoregeling.

Probleemstelling en rol van de overheid

Het kabinet betracht zoveel mogelijk terughoudendheid bij het aangaan van nieuwe financiële risico's. Echter, soms kan het aangaan van nieuwe risico's noodzakelijk zijn. Essentieel in de besluitvorming is daarom een adequate beschrijving van het probleem en een beschrijving waarom de voorgestelde risicoregeling het meest doelmatig en doeltreffende beleidsinstrument is in vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten. Wat legitimeert deze overheidsinterventie?

Risico's en risicobeheersing

De directe en indirecte financiële risico's die de overheid loopt dienen goed inzichtelijk te worden gemaakt. Geef een deugdelijke onderbouwing van de directe en indirecte financiële risico's die de overheid zal gaan dragen. Maak daarbij inzichtelijk welke aannames er bij de risico inschatting zijn gebruikt en waar deze risico inschatting op gebaseerd is. Wat is maximale risico dat per jaar kan optreden en wat zijn de precieze kenmerken van het risico dat de regeling moet dekken? Voor iedere risicoregeling geldt in principe een horizonbepaling. Als gedurende de uitvoering van de risicoregeling er sprake blijkt te zijn van een onderbenutting van meer dan 10 procent van het plafond, dan zal het plafond neerwaarts worden bijgesteld, tenzij aangetoond wordt dat een hoger plafond gerechtvaardigd is, omdat uit het meerjarig gebruik bijvoorbeeld blijkt dat er sprake is van sterke fluctuaties als gevolg van economische ontwikkelingen of omdat het gebruik van de regeling in de toekomst sterk zal toenemen.
Geef ook een beschrijving van alle risicomitigerende maatregelen die worden gehanteerd om het risico voor de overheid zoveel mogelijk te beperken. Wordt het risico bijvoorbeeld (deels)

42 Conform de definitie in European Standard of Accounts 2010.
43

gedekt door private financiële instellingen, kan de overheid beslag leggen op het vermogen van de tegenpartij en welke maatregelen en risicovoorzieningen moet de afnemer van de risicoregeling treffen om het risico voor de overheid zoveel mogelijk te beperken?

Voor grote en complexe risico's zal een second opinion gevraagd worden aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij ten aanzien van de risicoschatting en beheersing en premiestelling. Zowel het beleidsdepartement als wel het ministerie van Financiën kunnen om een dergelijke expertise verzoeken. Het beleidsdepartement draagt hiervoor de kosten.

Risicopremie, risicovoorziening en budgettaire verwerking
In het geval wordt besloten tot een risicoregeling dan wordt een premie gevraagd die een reële weergave vormt van het risico dat het Rijk loopt, net zoals er tegenover een verzekering in de markt een vergoeding staat voor de partij die risico's afdekt. De premie wordt in een risicovoorziening gestort en is in principe optelsom van verwachte schade, uitvoeringskosten en een risico-opslag. De voorziening blijft meerjarig beschikbaar voor het doen van uitgaven voortkomend uit de risicoregeling. In overeenstemming met het Ministerie van Financiën wordt besloten over de aanwending van de middelen die na afloop van een risicoregeling nog resteren in een risicovoorziening.

Vormgeving en budgettaire inpasbaarheid van de risicoregeling
Bij nieuwe risicoregelingen en aanpassingen van bestaande regelingen zal er een versobering van (andere) risicoregelingen plaatsvinden. Indien een departement zelf geen risicoregelingen heeft waarmee vrije ruimte voor een nieuwe risicoregeling kan worden gecreëerd, dan kan het departement nieuwe ruimte voor de risicoregelingen organiseren door een substantiële eerste storting in een risicovoorziening.

De Minister van Financiën zal bij het inrichten van een risicovoorziening voorwaarden stellen. Exacte vormgeving van de risicovoorziening wordt vastgelegd in een brief van het ministerie van Financiën aan het beleidsdepartement.

Horizonbepaling en evaluatie
Iedere risicoregeling krijgt in principe een horizonbepaling, de standaardtermijn is vijf jaar. Ten tijde van de horizonbepaling wordt een evaluatie van de risicoregeling uitgevoerd. De doelmatigheid en doeltreffendheid van de risicoregeling wordt onderzocht. De richtlijnen voor dit onderzoek zijn beschreven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

Relevante wet en regelgeving met betrekking tot risicoregelingen:
- Comptabiliteitswet.
- Rijksbegrotingvoorschriften.
- Begrotingsregels zoals vastgelegd door het kabinet.
- ABC-fiche begrotingsreserves.
- Hafir algemeen.
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

Bijlage 4 Beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid

De beleidsdoorlichting is als separaat document gepubliceerd.


6 4 2 0 34 32 30 28
MADE IN SWEDEN
94071