



Rijksoverheid

Bijsturen met het oog op de toekomst

17^e Studiegroep Begrotingsruimte

Advies deel 1 en 2



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting deel 1	4
Samenvatting deel 2	8
1. Macro-economie en begroting	12
1.1 Macro-economisch beeld	12
1.2 Budgettaire uitgangspositie	13
1.2.1 Terugkijkend	13
1.2.2 Vooruitkijkend	16
1.2.3 Stand van de overheidsfinanciën lange termijn	18
1.3 Uitgelicht: wat zit er in het 'basispad'	19
1.3.1 EMU-saldo basispad	19
1.3.2 Horizontale uitgavenontwikkeling	20
1.3.3 Nog geen realistische begroting in de komende jaren	21
2. Begrotingsbeleid in relatie tot brede welvaart	23
3. Begrotingsankers en sturingsvariabelen	25
3.1 Begrotingsankers	25
3.1.1 Ankers op basis van de literatuur	25
3.1.2 Europese begrotingsregels	27
3.1.3 Samenvattend overzicht van begrotingsankers en sturingsvariabelen	28
3.2 Lessen uit het verleden	29
3.3 Langetermijnkosten in beeld	31
3.3.1 De groei van de zorgkosten	31
3.3.2 De groei van AOW-uitgaven	33
3.3.3 Toekomstige klimaatkosten	33
4. Kwantitatief advies	37

Advies deel 1

5. Begrotingssystematiek en -regels	41
5.1 Nut en noodzaak van de begrotingssystematiek en -regels	41
5.2 De werking van trendmatig begrotingsbeleid	42
5.3 Terugblik	44
5.4 Algemene aanbevelingen voor verbetering begrotingssystematiek	47
5.4.1 Een begrotingsproces dat behulpzaam is voor de politiek, burgers en bedrijven	48
5.4.2 Financiële afspraken met medeoverheden	51
5.4.3 Brede welvaart als basis voor het begrotingsproces	53
5.4.5 Aanbevelingen systematiek uitgavenkant	58
5.4.6 Aanbevelingen systematiek inkomstenkant	66
Literatuurlijst	76
BIJLAGE 1 Adviesaanvraag	
BIJLAGE 2 Brief van de voorzitter advies deel 1	
BIJLAGE 3 Brief van de voorzitter advies deel 2	
BIJLAGE 4 Samenstelling 17e Studiegroep Begrotingsruimte	
BIJLAGE 5 Lijst gesproken economen en experts	
BIJLAGE 6 Nadere toelichting horizontale ontwikkeling	
BIJLAGE 7 CPB-studie: Ankers voor begrotingsbeleid; een literatuuroverzicht	
BIJLAGE 8 CPB-studie: Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten	
BIJLAGE 9 CPB-studie: Cyclisch begrotingsbeleid	
BIJLAGE 10 CPB-studie: Berekeningen CPB voor Studiegroep Begrotingsruimte	
BIJLAGE 11 Concept begrotingsregels 17e SBR	
BIJLAGE 12 Concrete adviezen ten aanzien van fiscale regelingen	
BIJLAGE 13 Toetsingskader fiscale regelingen	
BIJLAGE 14 Onderzoek naar de premie- en fondsensystematiek van de sociale verzekeringen en zorg	

Voorwoord

Na de val van het kabinet en het uitschrijven van de vervroegde verkiezingen heeft de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte ervoor gekozen om zijn advies in twee delen uit te brengen. Deel 1 gaat over de begrotingsdoelstelling en is gepubliceerd op 11 september. Daarmee waren we op tijd voor de verkiezingsprogramma's. Deel 2, over de begrotingssystematiek, voegen we er nu aan toe - op tijd voor de formatiebesprekingen. In deze bundel vindt u daarmee het volledige advies van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte.

Net als de vorige zestien edities van de studiegroep richt het advies zich op het bewaken van de langetermijnstabiliteit van onze overheidsfinanciën en economie. Hoewel het vorige advies pas twee jaar geleden is uitgekomen, is de wereld en onze economische situatie aanzienlijk veranderd. De Nederlandse economie heeft de corona- én energiecrisis goed doorstaan, maar de volgende uitdagingen doemen op aan de horizon. Zo is de rente flink gestegen en lopen de begrotingstekorten naar verwachting behoorlijk op.

Bij de analyse van de huidige situatie bleek – wellicht nog meer dan voorheen – dat de complexiteit van de maatschappelijke uitdagingen vragen om een brede blik op welvaart. Dat is ook de reden dat de studiegroep een brede samenstelling kent. Net als bij het vorige advies geldt: regeren is koers bepalen en keuzes maken. Een oververhitte economie als de huidige laat zien dat je ook téveel kan doen.

De uiteindelijke keuzes zijn aan de politiek. Met dit rapport doen wij onze aanbevelingen voor de komende verkiezings- en formatieperiode. Namens de studiegroep wens ik alle betrokkenen moed en wijsheid toe bij het maken van de juiste keuzes!

Bas van den Dungen
Voorzitter van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte

11 december 2023

Bijsturen met het oog op de toekomst

17^e Studiegroep Begrotingsruimte



Advies deel 1

Bevindingen



1
Verslechterde overheidsfinanciën door oplopende begrotingstekorten



2
Langetermijnkosten verdringen zonder aanvullend beleid andere uitgaven of leiden tot hogere belastingen



3
Maatschappelijke uitdagingen kunnen niet altijd worden opgelost met extra geld. Zeker niet bij een oververhitte economie en een krappe arbeidsmarkt

Hieruit volgt het advies voor een koerscorrectie. Juist in economisch goede tijden is het belangrijk om buffers op te bouwen.

Advies: een koerscorrectie op de begroting

Korte termijn

Hoe groot moet de koerscorrectie zijn?

Een begrotingstekort van circa -2% bbp; daarmee houden we afstand tot de Europese norm en dragen we bij aan schuldstabilisatie. Dit leidt voor de aankomende kabinetsperiode tot een begrotingsopgave van structureel circa 17 miljard euro in 2028. Ramingen zijn vanwege conjunctuur, inflatie en geopolitieke ontwikkelingen onzeker.



→ Voer gedurende de kabinetsperiode trendmatig begrotingsbeleid. Dit resulteert in rust en stabiel beleid waar mensen en bedrijven van op aan kunnen.

Lange termijn

Voor toekomstige generaties



→ Neem maatregelen die specifiek zien op hervormingen gericht op de zorg- en verzorgingskosten.

→ Anticipeer op lange termijn klimaatkosten.

Invullen begrotingsopgave

Invullen van de begrotingsopgave is een politieke keuze, maar de studiegroep acht de invulling van de opgave haalbaar met daarbij een aantal belangrijke aandachtspunten:



Keuze tussen hogere belastingen of lagere uitgaven



Oplossen van maatschappelijke problemen niet altijd via hogere uitgaven



Oog houden voor brede welvaart en effect op de samenleving



Kijk kritisch naar onderuitputting



Voorkom onnodige economische en maatschappelijke schade en heb oog voor de uitvoering



Structurele hervormingen zijn verstandig

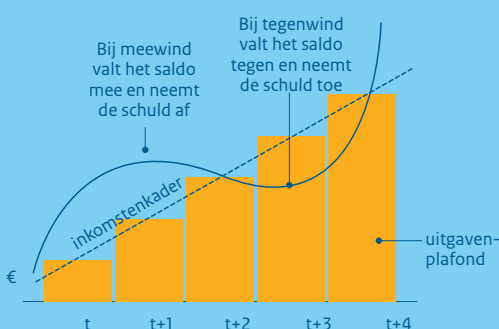
Bijsturen met het oog op de toekomst

17^e Studiegroep Begrotingsruimte



Advies deel 2

Trendmatig begrotingsbeleid



Voer trendmatig begrotingsbeleid

Het kabinet spreekt bij formatie een inkomstenkader en uitgavenplafond af. Gedurende de rit is er ruimte om in economisch slechtere tijden de conjunctuur te dempen. Er hoeft dan niet bezuinigd te worden tijdens de rit. Hierbij is voldoende afstand tot de 3% bbp tekortnorm randvoorwaardelijk, zoals geadviseerd in deel 1.



Maak daarnaast heldere afspraken voor de begrotings-systematiek, de regels en het begrotingsproces

Deze afspraken zijn behulpzaam aan politieke besluitvorming en leiden tot het maken van goed en voorspelbaar beleid voor burgers en bedrijven.

Deel 1 en 2 van het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte vormen samen één inhoudelijk geheel.

Drie hoofdaanbevelingen

Begrotingsbeleid staat ook ten dienste aan het bereiken van brede welvaartstoelen. Daarbij wordt rekenschap gegeven van de gevolgen van beleid op burgers en bedrijven.

1

Voorspelbaarheid, rust en stabiliteit is van grote waarde in het begrotings- en besluitvormingsproces

2

Vereenvoudig waar mogelijk de begrotings-systematiek en -regels

3

Een realistische begroting vormt de basis van het begrotingsbeleid

Hieruit volgen een aantal specifieke aanbevelingen



Vaste besluitvormingsmomenten

Hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en koopkrachtbesluitvorming in augustus



Brede welvaart als basis voor de doelen in het coalitieakkoord



Aanbevelingen systematiek uitgavenkant:

- ➔ Verbeter de kasritmes van de ramingen voor een realistische begroting
- ➔ Vereenvoudig het uitgavenkader: plaats de rentelasten buiten het plafond en schaf de deelplafonds af
- ➔ Beperk het gebruik van begrotingsfondsen door toetsing aan een aantal randvoorwaarden
- ➔ Zorg tijdens besluitvorming voor inzicht in de totale uitgaven en investeringen bij klimaat



Aanbevelingen systematiek inkomstenkant:

- ➔ Hou het inkomstenkader simpel en consistent
- ➔ Scherp de regels rondom fiscale regelingen aan
- ➔ Breng de effecten van grondslagerosie waar mogelijk in beeld

Samenvatting deel 1

De Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) adviseert een koerscorrectie op de begroting voor de aankomende kabinetsperiode vanwege de volgende bevindingen:

- 1. De overheidsfinanciën verslechteren met oplopende begrotingstekorten in de komende kabinetsperiode.** Het Centraal Planbureau (CPB) raamt een oplopend begrotingstekort naar 3,6% bbp in 2028. Dit komt mede door de stijgende rentelasten en het expansieve basispad. Een begrotingstekort hoger dan 3% bbp is in strijd met de Europese begrotingsregels. Volgens de CPB-ramingen bevindt de schuld zich in 2028 nog binnen de 60% marge (circa 53% bbp). Deze stijgt echter naar verwachting na 2028 naar niveaus boven de 60%.
- 2. Op de lange termijn verdringen zonder aanvullend beleid in ieder geval de zorg, vergrijzings- en klimaatkosten andere uitgaven of leiden deze tot hogere belastingen.** De langetermijnindicatoren van CPB wijzen erop dat zonder ingrijpen rekeningen worden doorgeschoven naar toekomstige generaties. Zij kunnen dan in de toekomst minder gebruik maken van overheidsvoorzieningen of gaan meer belasting betalen. Gezonde overheidsfinanciën zijn nodig om rekenschap te geven van bredere langetermijnopgaven op zowel maatschappelijk en sociaaleconomisch vlak als de brede leefomgeving.
- 3. De afgelopen kabinetsperiode zijn onvoldoende scherpe keuzes gemaakt en is ervoor gekozen om maatschappelijke uitdagingen veelal met extra geld op te lossen.** Dit is gedaan in tijden van een oververhitte economie, een krappe arbeidsmarkt en hoge inflatie. De ambities zijn groter dan de uitvoeringscapaciteit, met als risico dat de gekozen beleidsdoelen niet worden behaald en beloften niet worden waargemaakt. Ook moet veel beleid nog concreet worden uitgewerkt. Mede daardoor komen veel middelen momenteel niet tot besteding. Het is noodzakelijk om scherpe keuzes te maken en daarbij nadrukkelijk te kijken naar hervormingen, normeren en beprijken.
- 4. De Nederlandse economische vooruitzichten zijn naar omstandigheden goed en juist daarom is het verstandig om nu een koerscorrectie door te voeren.** Alle gesproken experts onderschrijven de noodzaak van een koerscorrectie. Hoewel experts verschillen in visie op de maatvoering van de bezuinigingsopgave, is er consensus dat bijsturing nodig is (Jacobs, 2023, te verschijnen). De overeenstemming tot koerscorrectie volgt uit de uitgangssituatie met een oververhitte economie, een krappe arbeidsmarkt en hoge inflatie. Juist in goede tijden is het belangrijk om buffers op te bouwen voor slechte tijden. De onzekere economische vooruitzichten vragen tegelijkertijd om een zekere vorm van voorzichtigheid om schadelijke doorwerking op economie en maatschappij te voorkomen.

De studiegroep adviseert een opgave van structureel circa 17 miljard euro vanaf 2028, dat volgt uit een correctie naar een feitelijk saldo van circa -2% bbp en een structureel saldo van circa -1,6% bbp. De 17 miljard euro is gebaseerd op een koerscorrectie op basis van het feitelijk EMU-saldo van circa -2% bbp waarmee voldoende afstand wordt genomen tot de Europese -3%-norm. De opgave volgt ook uit een structureel saldo van circa -1,6% bbp in 2028.

Bij dit structureel saldo stabiliseert de schuld op langere termijn onder de meest recente economische aannames onder de 60% bbp.

Daarbij adviseert de studiegroep om tijdens de kabinetsperiode trendmatig begrotingsbeleid te voeren. Met de verwachte afstand tot de 3%-tekortnorm is er ruimte voor het voortzetten van trendmatig begrotingsbeleid. Mocht de conjunctuur mee- of tegenvallen ten opzichte van de huidige ramingen, dan is het advies om vast te houden aan de vastgestelde inkomsten- en uitgavenkaders. Niet bijsturen gedurende de kabinetsperiode geeft rust in de besluitvorming en resulteert in stabiel beleid waar mensen en bedrijven van op aan kunnen.

De raming van de begrotingsopgave is uiteraard omgeven met veel onzekerheden. Dat is ook terug te zien in de beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid¹, waaruit blijkt dat in de afgelopen 15 jaren ramingen en realisaties van Financiën flink uit elkaar liepen met een gemiddelde overschatting van het begrotingstekort met 0,7% bbp. De conjunctuur, geopolitieke spanningen, inflatie en de onzekerheid of alle plannen kunnen worden uitgevoerd, leiden ook nu tot onzekere ramingen. Dit kan resulteren in zowel mee- als tegenvallers ten aanzien van de uitgaven en belastinginkomsten. Momenteel raamt Financiën een gunstiger EMU-saldo in 2028 dan het CPB. Dit komt vooral door een hogere inschatting van de belastinginkomsten. Daar tegenover staat een hogere inschatting van de uitgaven door Financiën dan het CPB. Per saldo is het ramingsverschil circa 5 miljard euro. Voor een nadere toelichting op deze ramingsverschillen, zie paragraaf 1.3 en de tekstbox in hoofdstuk 4.

Voor toekomstige generaties is het belangrijk dat het aankomende kabinet, naast de opgave in 2028, werkt maatschappelijke uitdagingen op de lange termijn door het inzetten op hervormingen. De studiegroep heeft gekeken naar de financiële uitdagingen voor toekomstige generaties op het gebied van zorg, vergrijzing en klimaat. Deze langetermijnkosten zullen na 2028 steeds verder oplopen. De studiegroep acht het niet wenselijk om de komende kabinetsperiode al te bezuinigen voor de volledige toekomstige oploop van deze kosten, maar acht het essentieel dat wordt voorzien in een langetermijnaanpak. Daarbij is het belangrijk om te beseffen dat ook met de aanbevolen saldocorrectie in 2028 de houdbaarheidssommen van het CPB nog steeds wijzen op het doorschuiven van financiële lasten naar volgende generaties. Om dit te voorkomen, is het belangrijk dat het komende kabinet werkt aan structurele hervormingen gericht op de zorg- en vergrijzingskosten. Hoe langer er wordt gewacht met maatregelen voor verbetering van de lange termijn houdbaarheid, hoe meer het later gaat kosten. Daarnaast adviseert de studiegroep om vervolgonderzoek in te stellen om de klimaatkosten en de beheersing daarvan beter in beeld te brengen en daarbij ook rekenschap te geven dat er naast klimaat bredere vraagstukken spelen met betrekking tot de leefomgeving en andere sociaal-maatschappelijke opgaven.

De begrotingsopgave raakt mensen en bedrijven. Zowel het verhogen van de lasten als het verlagen van de uitgaven, komt altijd bij iemand in de samenleving terecht. Dit soort maatregelen hebben daarmee niet alleen mogelijke negatieve economische effecten, maar ook maatschappelijke gevolgen. Daarbij speelt ook de belangrijke notie dat er op de middellange termijn nog stevige maatschappelijke, sociaaleconomische en leefbaarheidsopgaven liggen. Hier komt het aan op pijnlijke keuzes waarbij de maatschappelijke verdeling tussen mensen een lastige afweging vraagt. Een voorspelbare en consistente begroting is dus geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke problemen en crises verantwoord het hoofd te bieden.

¹ Zie separate bijlage bij het rapport: [beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid](#).

De invulling van de begrotingsopgave vraagt uiteraard politieke keuzes. De studiegroep acht deze haalbaar met daarbij een aantal belangrijke aandachtspunten:

- 1. Het invullen van de begrotingsopgave kan zowel via hogere belastingen, als lagere uitgaven.** Als er wordt gekozen voor een grotere collectieve sector, dan kan worden overwogen om ook de collectieve lasten te verhogen (dus de belastingen verhogen). Andersom zou een keuze voor een kleinere collectieve sector een lager uitgavenniveau betekenen.
- 2. Bij de invulling van de begrotingsopgave is het van belang om oog te houden voor de brede welvaart.** De gevolgen voor de kwaliteit van leven in het hier en nu, en de mate waarin dit invloed heeft op toekomstige generaties en mensen elders op de wereld moeten worden meegewogen in de invulling van de opgave. Dit gaat bijvoorbeeld over beleidsterreinen zoals onderwijs, zorg, veiligheid, stikstof en klimaat, maar ook over maatschappelijke uitdagingen zoals ongenoegen in de samenleving, vertrouwen in de overheid en het bestrijden van armoede. Beter begrotingsbeleid, dat beleidsterreinen in samenhang beziet en expliciet aandacht vraagt voor verdelingsvraagstukken en beleid voor de lange termijn, draagt bij aan brede welvaart.
- 3. Niet alle maatschappelijke uitdagingen kunnen en hoeven opgelost te worden met extra overheidsuitgaven.** De begrotingsopgave dient te worden gezien in het licht van een nog altijd stijgende begroting. De huidige keuzes leiden volgens de doorrekening van het coalitieakkoord door het CPB tot een bestedingsimpuls van ruim 26 miljard euro, vooral via een aantal fondsen. Andere beleidskeuzes kunnen leiden tot minder uitgaven en effectievere besteding van belastinggeld. Zo kan er bij de klimaatopgaven ook worden gekeken naar meer normeren en beprijzen, vanuit de gedachte 'de vervuiler betaalt'.
- 4. Geld als middel voor het oplossen van grote maatschappelijke problemen heeft geleid tot onrealistische begrotingen.** Op diverse begrotingsposten is sprake er van onderuitputting waarbij de verwachting is dat deze middelen ook in de volgende kabinetsperiode niet allemaal kunnen worden uitgegeven. Er kan kritisch worden gekeken naar begrotingen met relatief veel onderuitputting. Tegelijkertijd zijn dit geen 'makkelijke' bezuinigingsposten en vergt het scherpe beleidskeuzes om de oploop uit de begroting te halen. Geld is immers altijd gekoppeld aan bepaalde beleidsdoelen. Bij het opstellen van een regeerakkoord is specifieke aandacht nodig voor haalbaarheid, in het bijzonder voor het beslag dat de plannen van het volgende kabinet zullen leggen op de krappe arbeidsmarkt.
- 5. Daarbij hebben we ook geleerd van de gevolgen van de bezuinigingen uit het verleden.** Bij bezuinigingen op bepaalde collectieve uitgaven is het belangrijk om de juiste maatvoering te kiezen om onnodige economische en maatschappelijke schade op korte termijn en in de toekomst te vermijden. Tevens is het belangrijk om te letten op de uitvoeringscomplexiteit van beleid en de bijbehorende uitvoeringsorganisaties. Ook de interbestuurlijke verhoudingen dienen hierbij in acht genomen te worden. Bij bezuinigingen op korte termijn moet rekenschap worden gegeven van de kosten nu en op langere termijn. Dat wil zeggen dat het verstandig kan zijn om fasering te wegen, waarbij het belangrijk blijft om de voorgestelde koerscorrectie binnen de aankomende kabinetsperiode in te vullen.

6. Hervormingen zijn te allen tijde van belang voor het toekomstbestendig houden van Nederland. Met de begrotingsopgave kan een start worden gemaakt met verstandige hervormingen. Deze dragen bij aan de brede welvaart van Nederland. Hiervoor zijn verschillende aanbevelingen gedaan in rapporten zoals bouwstenen voor een beter belastingstelsel, zogenoemde Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) en de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH's). Deze hervormingen zijn van groot belang voor het betaalbaar houden van overheidsvoorzieningen voor toekomstige generaties en kunnen bijdragen aan het verhogen van de structurele productiviteitsgroei. Ook hervormingen hebben impact op burgers en bedrijven in de samenleving. Zonder te kiezen voor structurele hervormingen zullen toekomstige generaties echter meer belasting moeten betalen of minder gebruik kunnen maken van overheidsvoorzieningen dan voorheen.

Samenvatting deel 2

Een goede set aan begrotingsregels helpt burgers, bedrijven en politieke besluitvorming.

Nederland voert sinds 1994 het internationaal zeer hoog aangeschreven trendmatig begrotingsbeleid. Dit geeft rust in de politieke besluitvorming doordat er een voorspelbaar pad ligt voor toekomstige jaren en er in principe geen onverwachte budgettaire besluitvorming nodig is in het kabinet. Daarnaast zorgt een gestructureerd begrotingsproces voor rust en stabiliteit, geeft het de mogelijkheid om vroegtijdig de gevolgen van het beleid voor de uitvoering te bepalen en zorgt het er ook voor dat beleidskeuzes goed tegen elkaar worden afgewogen. Dit is ook behulpzaam bij het maken van plannen en investeringen op de lange termijn. Uiteindelijk kunnen de mensen erop vertrouwen dat de begrotingssystematiek en -regels transparante, voorspelbare besluitvorming ondersteunen om zo doeltreffend en doelmatig mogelijk om te gaan met belastinggeld van burgers en bedrijven.

Deel 2 van het advies van de studiegroep begrotingsruimte volgt op deel 1: beide delen vormen nadrukkelijk één samenhangend geheel. De SBR heeft in deel 1 een koerscorrectie geadviseerd richting een feitelijk EMU-saldo van circa -2% bbp. Hieruit volgt een opgave van structureel circa 17 miljard vanaf 2028. Ten tijde van het publiceren van dit tweede deel van het rapport (december 2023) is het nog onduidelijk hoe de herziening van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) eruit gaat zien en hoe dit voor Nederland zal uitwerken. In ieder geval blijven de bekende referentiewaarden, de 60%-schuldnorm en de 3%-tekortnorm, bestaan in de huidige en eventuele nieuwe regels. Voldoende afstand tot de Europese normen en daarbij het voeren van trendmatig begrotingsbeleid laat toe dat het begrotingsbeleid in economisch slechtere tijden ruimte heeft om de neerwaartse conjunctuur te dempen (en dus onnodige economische schade te voorkomen). Er hoeft dan namelijk niet tijdens de rit bezuinigd te worden. Dit leidt uiteindelijk tot stabiel en voorspelbaar beleid voor burgers en bedrijven zodat het begrotingsbeleid een belangrijk fundament kan zijn om bij te dragen aan brede welvaart.

De studiegroep adviseert om vast te houden aan trendmatig begrotingsbeleid en de bijbehorende principes en doet drie algemene hoofdaanbevelingen om de Nederlandse begrotingssystematiek verder te versterken:

- 1. Voorspelbaarheid en stabiliteit zijn van grote waarde in het begrotings- en besluitvormingsproces.** Dit betekent dat er besluitvorming plaatsvindt op één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en besluitvorming over koopkracht en bijbehorende lasten in augustus volgt. De doelstellingen uit een coalitieakkoord dienen door het kabinet binnen het uitgaven- en lastenkader te worden gerealiseerd. De studiegroep acht het daarnaast van belang om de begrotingsstukken inhoudelijk te versterken en te verduidelijken door bij het coalitieakkoord vastgelegde bredewelvaartsoverwegingen integraal onderdeel te laten zijn van de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk (zie paragraaf 5.4.3). Daarnaast is het begrotingsproces een verantwoordelijkheid van het kabinet als geheel, onder regie van de minister van Financiën. Dat vraagt om gezamenlijk gedragen uitgangspunten, wederzijdse discipline en vroegtijdig delen van informatie tussen departementen.
- 2. Vereenvoudig waar mogelijk de begrotingssystematiek en -regels.** Minder complexe en meer uitlegbare regels komt naleving en draagvlak ten goede. De studiegroep adviseert verschillende vereenvoudigingen ten aanzien van de

begrotingsregels. In bijlage 11 staan ook de voorgestelde begrotingsregels van de studiegroep voor het volgende kabinet. De ervaringen van de afgelopen periode zijn aangegrepen om inhoudelijke verbeteringen op de set regels door te voeren en waar mogelijk zijn regels geschrap en minder technisch verwoord.

- 3. Een realistische begroting vormt de basis van het begrotingsbeleid.** Een realistische begroting is een begroting die ook daadwerkelijk zoveel mogelijk uitkomt. Dat geeft zekerheid aan burgers en bedrijven en sterkt de geloofwaardigheid en doelmatigheid van beleid. Onderuitputting en kasschuiven ondermijnen een realistische begroting en moeten daarom zoveel mogelijk worden beperkt. Een realistische begroting houdt ook rekening met de uitvoerbaarheid en de verwachtingen van burgers en bedrijven. Het advies is daarom om bij coalitieakkoord ramingen in een realistischer kasritme te plaatsen. Daarbij blijft het ook belangrijk om de inkomstenmaatregelen realistisch te ramen waarin ook rekening wordt gehouden met erosie van belastinginkomsten.

Uit de algemene hoofdaanbevelingen volgen de specifieke aanbevelingen, die nader staan toegelicht in hoofdstuk 5:

Besluitvormingsproces

Vaste besluitvormingsmomenten en een vooraf vastgestelde meerjarige financiële paragraaf dragen bij aan rust en voorspelbaarheid voor burgers en bedrijven. De studiegroep adviseert daarom om ongeacht het type regeerakkoord trendmatig begrotingsbeleid te voeren met een meerjarige financiële paragraaf. Daarbij kan uitgegaan worden van een vast hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over uitgaven en bijbehorende lastenbesluitvorming indien dit van belang is voor de integraliteit van besluitvorming (zoals bij klimaat), het structuurwijzigingen in de fiscaliteit betreft en/of beleidsbesluiten ten aanzien van evaluaties van fiscale regelingen. In augustus kan op basis van de meest recente CPB-cijfers de koopkrachtbesluitvorming plaatsvinden en kan het inkomstenkader definitief worden gesloten. Goed begrotingsbeleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle departementen. In aanloop naar de besluitvorming is het belangrijk om tijdig informatie te delen. Daarbij geeft de studiegroep aan dat een extra mogelijkheid bij Prinsjesdag voor het indienen van aanpassingen in de begroting (bekend als suppletoire begrotingen), kan bijdragen aan rust in het besluitvormingsproces. Voorts past bij rust in het besluitvormingsproces ook rust in de financiële verhouding met de medeoverheden. Tot slot geeft de studiegroep ter overweging mee dat een begrotingsenveloppe zou kunnen bijdragen aan rust in de besluitvorming, gegeven een aantal randvoorwaarden.

Brede welvaart

De studiegroep adviseert om brede welvaart onderdeel te laten zijn van de sturing op het bereiken van de doelen van het coalitieakkoord. In de afgelopen jaren zijn er al grote stappen gezet in de invulling en toepassing van brede welvaart in het begrotingsproces, maar de potentiële waarde van brede welvaart kan volgens de studiegroep nog meer worden benut. In eerste instantie adviseert de studiegroep een volgend kabinet daarom om bij de formatie bredewelvaartsprioriteiten te formuleren en te motiveren. Dit draagt bij aan een integrale weging en inhoudelijk gedreven beleid. Het biedt ook ruimte voor een duidelijk meerjarenperspectief op overkoepelende beleidsterreinen en maakt afruilen tussen beleidsprioriteiten en -doelen inzichtelijk. Ook adviseert de studiegroep om de prioriteiten aan te vullen met een gericht aantal beleidsdoelen, zowel kwalitatief als kwantitatief. Om concreet te illustreren hoe de prioriteiten en doelen kunnen worden geformuleerd bij de start van een formatie, zijn twee voorbeelden

uitgewerkt (figuur 13). Tot slot adviseert de studiegroep om de ontwikkeling van brede welvaart te monitoren en daarover te rapporteren in begrotingsstukken. Daarbij hoort ook een onafhankelijke reflectie op de ontwikkeling van brede welvaart op Prinsjesdag door de planbureaus.

Aanbevelingen systematiek uitgavenkant

De systematiek met de uitgavenkaders per begroting draagt bij aan een doelmatige besteding van belastinggeld van burgers en bedrijven. De studiegroep adviseert een verdere versterking en vereenvoudiging hiervan via de volgende aanbevelingen:

- Nadere uitleg en presentatie van de uitgavenkaders kan sterker met het standaard in beeld brengen van het verloop van het uitgavenniveau over de jaren heen (horizontale ontwikkeling).
- Maak bij start van het volgende kabinet nieuwe ramingen van de kasritmes en leg die vast in de Startnota. Op die manier kan de onderuitputting worden beperkt.
- Beperk het gebruik van begrotingsfondsen door toetsing aan een aantal randvoorwaarden.
- Start een onderzoek om klimaat-, zorg en- en vergrijzingsgerelateerde uitgaven nader inzichtelijk te maken, om zo zicht te krijgen op het verloop van de begroting op de middellange termijn.
- Schaf de deelplafonds af. Ze leiden niet tot extra beheersing, maar wel tot meer administratieve lasten. Blijf wel de ontwikkeling van zorg-, investerings- en socialezekerheidsuitgaven apart tonen in stukken zoals de Miljoenennota.
- Plaats de rente buiten het uitgavenkader. Dit draagt bij aan vereenvoudiging van de systematiek en draagt naar verwachting ook meer bij aan rust in het besluitvormingsproces. Gasbaten kunnen wel onder het uitgavenkader blijven.
- Zorg voor inzicht in de totale uitgaven en investeringen op het gebied van klimaat door de belangrijkste uitgaven en investeringen bij elkaar te presenteren en door de klimaatuitgaven en -inkomsten die niet op de begroting staan daarbij in beeld te brengen.

Aanbevelingen systematiek inkomstenkant

Het inkomstenkader draagt bij aan budgettaire beheersing en automatische stabilisatie doordat de inkomsten gedurende de kabinetsperiode mee ademen met de conjunctuur.

Dat is van grote waarde. Om het inkomstenkader simpel en consistent te houden dienen regels transparant en uitlegbaar te zijn voor iedereen. Hiervoor doet de studiegroep een aantal specifieke aanbevelingen.

Aan de inkomstenkant van de begroting adviseert de studiegroep om de regels rondom fiscale regelingen te verduidelijken en aan te scherpen. Fiscale regelingen zijn regelingen die belastingopbrengsten verminderen. Daarnaast zijn ze vaak ook budgettair lastig beheersbaar. Heldere afspraken rondom monitoring, evaluatie en toezicht op fiscale regelingen leiden uiteindelijk tot de meest doelmatige besteding van belastinggeld. Daarbij adviseert de studiegroep onder andere om negatief geëvalueerde fiscale regelingen af te schaffen of aan te passen. Naast fiscale regelingen aan de inkomstenkant bestaan er een groot aantal subsidies aan de uitgavenkant van de begroting. De vele subsidies verschillen in aard, omvang en doel en zijn zeer divers. Bij het vergroten van het zicht op de effectiviteit van subsidies kan mogelijk ook worden geleerd van de ervaringen die zijn opgedaan bij evaluaties van fiscale regelingen.

Ten aanzien van grondslagerosie adviseert de studiegroep om zo goed als mogelijk de effecten van grondslagerosie in beeld te hebben en regels voor het inkomstenkader vast te leggen. Grondslagerosie betekent dat de basis van een belastingsoort – de ‘grondslag’ – afneemt. Dit ontstaat met name als belastingen een dual doel hebben: enerzijds geld ophalen

voor collectieve uitgaven en anderzijds het gedrag van burgers en bedrijven beïnvloeden. Op termijn kan grondslagerosie de belastinginkomsten uithollen. Om de effecten van grondslagerosie in beeld te hebben, kan het waardevol zijn om bij de formatie een t+8 raming van het CPB te betrekken, zodat grondslagerosie op langere termijn zichtbaar wordt. Ook kan tijdens besluitvorming gebruik worden gemaakt van partiële analyses van belastingen. Daarnaast is het advies om grondslagerosie van nieuw beleid voor een periode t+5 jaar te dekken in het inkomstenkader vanaf het moment van invoering van een maatregel. Op deze manier wordt recht gedaan aan budgettaire beheersing en wordt tegelijkertijd ook rekenschap gegeven aan het duale doel van bepaalde belastingen.

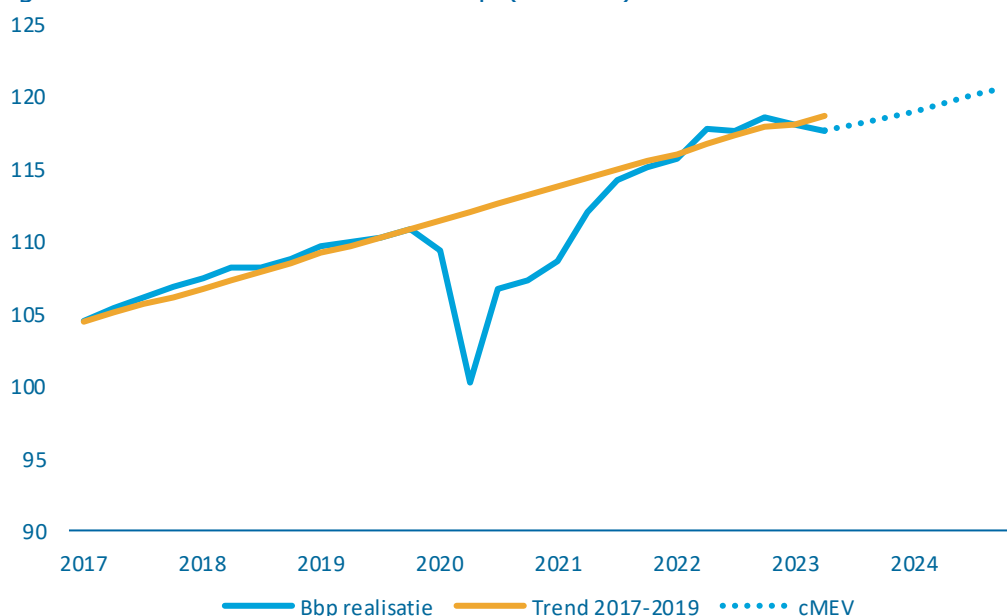
Advies deel 1

1. Macro-economie en begroting

1.1 Macro-economisch beeld

Ondanks de pandemie, de oorlog in Oekraïne en de daaropvolgende energiecrisis is de Nederlandse economie veerkrachtig gebleken. Figuur 1 laat zien dat de economie in 2021 en 2022 sterk is hersteld nadat deze in 2020 fors en abrupt was gekrompen als gevolg van de pandemie. Ook de oorlog in Oekraïne en de daaropvolgende energiecrisis en inflatieschok heeft de Nederlandse economie goed doorstaan. In het begin van 2023 koelde de economie af met twee kwartalen lichte krimp op rij. Vooruitkijkend raamt het CPB een gematigde bbp-groei van 0,7% in 2023 en 1,4% in 2024 (cMEV, CPB). Hierdoor ligt de verwachte trendgroei op het niveau van vóór de pandemie. Het veerkrachtige herstel hangt deels samen met de meerdere steunmaatregelen die de overheid heeft ingevoerd, waarmee een belangrijk deel van de economische pijn is geabsorbeerd en structurele schade is voorkomen. Ondanks de huidige positieve vooruitzichten zijn en blijven de oorlog in Oekraïne en de geopolitieke en economische gevolgen daarvan een grote bron van onzekerheid.

Figuur 1 Snel herstel van trend bbp (volume) in 2021 en 2022



Bron: CBS

De inflatie daalt inmiddels weer, maar de onderliggende kerninflatie is hoog. Sinds de zomer van 2021 is de inflatie sterk gestegen, mede door de snel herstellende economie na de initiële schok van de pandemie in combinatie met verstoorde productieketens. Dit werd aanzienlijk versterkt door de oorlog in Oekraïne en de daarmee gepaarde stijging van energie- en voedselprijzen. Sinds de piek van de CPI-inflatie van 14,5% in september 2022 is de inflatie afgenomen tot 3,0% in augustus 2023. Deze daling wordt vooral gedreven door de dalende energieprijzen. Onderliggend is de kerninflatie (zonder energie- en voedselprijzen) wat hoger. Het CPB verwacht dat de inflatie daalt, maar wel hoog blijft in 2024. De inflatie heeft zich breder genesteld in de economie. De stijging van de inflatie is tegelijkertijd een mondiaal fenomeen en tegen deze achtergrond is de ECB (samen met andere centrale banken) vorig jaar begonnen met het verkrappen van het monetaire beleid. Zo heeft de ECB sinds 2022 haar beleidsrente verhoogd

met 4,25%-punt naar 3,75%. Hoewel de primaire verantwoordelijkheid voor het herstellen van de prijsstabiliteit bij de centrale banken ligt, kan begrotingsbeleid de inflatiedruk verminderen door de binnenlandse vraag niet te stimuleren.

De arbeidsmarkt is historisch krap en naar verwachting houdt dit aan. In juli bedroeg het werkloosheidspercentage 3,6%, ruim onder het langjarige gemiddelde sinds 2003 van 5,9%. Hoewel de werkloosheid in de raming van het CPB door de afkoelende economie licht oploopt tot gemiddeld 4,0% in 2024, blijft de arbeidsmarkt krap. Enerzijds hangt dit samen met de huidige hoogconjunctuur, anderzijds zal vergrijzing in toenemende mate een rem vormen op de groei van het arbeidsaanbod. Daarnaast doet de overheid met een ambitieuze investeringsagenda een beroep op de arbeidsmarkt. De grotere vraag naar arbeid in combinatie met een schaarsere groep werkenden betekent dat de overheid zal moeten prioriteren om haar investeringsagenda te kunnen uitvoeren. Investeringsagenda moeten gericht aansluiten bij de situatie op de arbeidsmarkt (inclusief scholing) en waar de meeste maatschappelijke winst valt te behalen.

Voor de middellange termijn voorziet het CPB afnemende potentiële groei. In veel ontwikkelde economieën daalt de potentiële groei al meerdere decennia, maar vooral in de afgelopen vijftien jaar was de afname fors. Zowel de teruglopende productiviteitsgroei als de afzwakkende groei van het arbeidsaanbod dragen bij aan deze daling, mede ingegeven door de vergrijzende beroepsbevolking. Dit benadrukt het belang van structureel beleid en publieke en private investeringen om het groeipotentieel te bevorderen en zo de economie en het welvaartsniveau toekomstbestendig te maken.

Het is goed mogelijk dat de evenwichtsrente (r^*) op langere termijn laag blijft door onderliggende structurele factoren, maar veel is onzeker. De nominale rente is in de afgelopen periode sterk gestegen. De vraag is wat de rente op langere termijn gaat doen. Enerzijds is er de verwachting bij veel economen, onder andere Blanchard, dat de structurele drijvende krachten onder de lage rente blijven bestaan. Het CPB geeft dit ook aan in een recent paper en wijst daarbij op de vergrijzing, ongelijkheid, vertraging van technologische ontwikkelingen en een hoge vraag naar risicovrije beleggingen ([CPB, 2022a](#)). Anderzijds zijn er ook economen, waaronder Summers ([Bloomberg, 2023a](#)), die de recente ontwikkelingen juist duiden als een mogelijke stijging van de evenwichtsrente door onder andere de structurele hoge overheidstekorten en -schulden, de grotere investeringsvraag door onder andere klimaat- en energie-investeringen en geopolitieke spanningen.

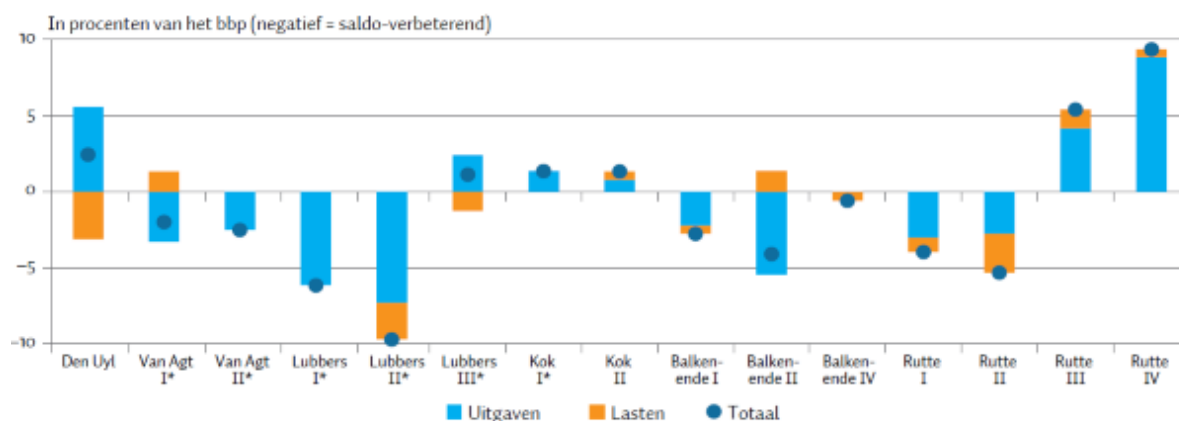
1.2 Budgettaire uitgangspositie

1.2.1 Terugkijkend

Het voorgaande coalitieakkoord was historisch expansief om onder andere investeringen voor de toekomst te kunnen doen. De Leeuw en Bruns (2022) stellen dat de mate van voorgenomen intensivering in Nederland de grootste is sinds Den Uyl (1973). Dit is te zien in figuur 2. De coalitie heeft gekozen voor hogere uitgaven om investeringen te kunnen doen voor de toekomst, in de eerste plaats voor klimaat en de stikstofaanpak. Een aanzienlijk deel van de uitgaven was incidenteel bedoeld, maar liep wel door tot na de kabinetsperiode, zoals de fondsen voor klimaat en stikstof. Een tijdelijke verslechtering van de stand van de overheidsfinanciën werd acceptabel bevonden, om zo hogere kosten in de toekomst te voorkomen. Daarnaast was er bij aanvang van het coalitieakkoord ook sprake van een historisch lage nominale rente van circa 0,0% en was de reële rente negatief. Sommige economen adviseerden daarom ook

expliciet meer overheidsuitgaven te doen ten behoeve van onder meer infrastructuur, klimaat en onderwijs (zie bijvoorbeeld [Jacobs, 2019](#), [Teulings, 2021](#)), hoewel ook anderen wezen op het belang van prudent begrotingsbeleid ([Beetsma en Gradus, 2020](#)). Het CPB stelde in de analyse van het coalitieakkoord ([CPB, 2022a](#)) dat het beleidspakket van Rutte IV zou leiden 'tot een flink lager EMU-saldo'. Het geraamde EMU-saldo aan het einde van de kabinetsperiode daalde volgens het CPB door het coalitieakkoord met circa 2,0% bbp van -0,7% naar -2,7% bbp.

Figuur 2 Overzicht van voorgenomen cumulatieve beleidsmatige intensiveringen en bezuinigen per kabinet sinds 1973



* Er zijn geen data beschikbaar voor de volledige kabinetsperiode. Data is geïnterpoleerd of teruggelegd.

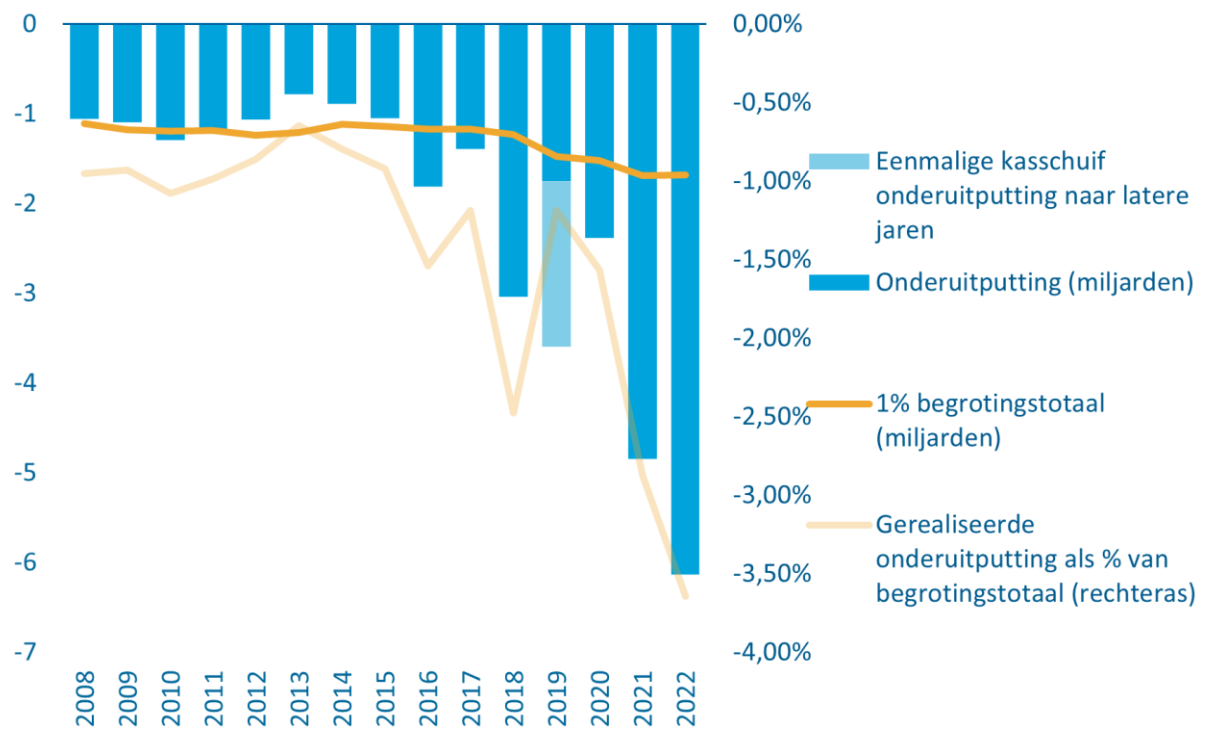
Data: Parlement (2022) | ESB

Bron: De Leeuw en Bruns (2022)

Tot nu toe heeft het expansieve beleid in de realisaties nog niet geleid tot hoge begrotingstekorten. Zo werd in 2022 nog uitgegaan van een tekort van 2,4% bbp, terwijl het EMU-saldo uiteindelijk op -0,1% bbp uitkwam. Ook voor 2021 was het tekort 3%-punt beter dan verwacht. Dit komt onder andere door positievere economische ontwikkelingen dan eerder ingeschat, met name via de inkomstenkant van de begroting. Hierop was ook de hoge inflatie van invloed. Ook blijkt terugkijkend over de periode 2008-2022 dat de saldoramingen structureel te negatief worden ingeschat voor zowel het komend als het lopende jaar, met gemiddeld 0,7%-punt bbp.

De recent sterk toegenomen onderuitputting is eveneens een verklaring voor het verschil in de ramingen en realisaties. Het CPB kwam bij de doorrekening van het coalitieakkoord uit op een uitgavniveau voor 2025 dat circa 3 miljard euro lager lag dan in de Startnota, als gevolg van onderuitputting. Daarmee verwachtte het planbureau dat niet alle geplande uitgaven daadwerkelijk tot besteding zouden komen tijdens de kabinetsperiode 2022-2025. Figuur 3 geeft een historisch overzicht van de onderuitputting op de Rijksbegroting in de afgelopen vijftien jaar. Daaruit blijkt in de eerste plaats dat er langjarig altijd onderuitputting is van circa 1% van de totale begroting. Daarnaast wordt duidelijk dat de onderuitputting recent sterk is toegenomen, zeker sinds de start van het afgelopen coalitieakkoord. De analyse uit de beleidsdoorlichting laat zien dat het lastig lijkt om de investeringen volgens het beoogde ambitieuze tempo uit te voeren. Zie paragraaf 1.3.3 voor een verdere analyse.

Figuur 3 Totale onderuitputting in miljarden op alle begrotingen in de afgelopen jaren



Bron: ministerie van Financiën

Box 1 Begrotingsfondsen

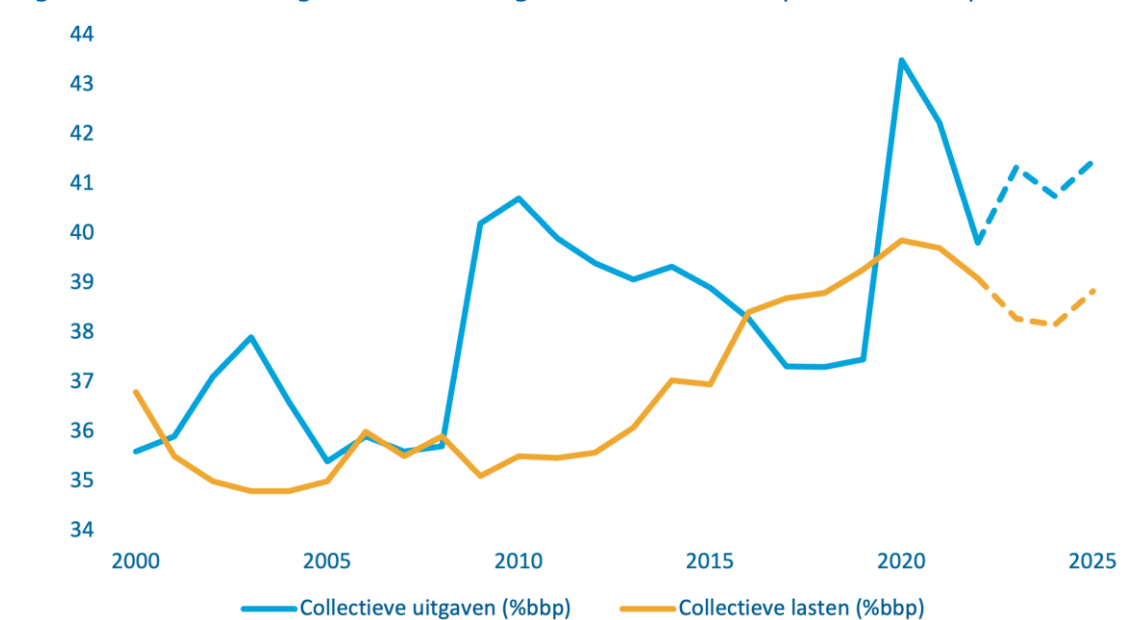
De trend is om overheidsuitgaven te doen via (nieuwe) begrotingsfondsen. Deze fondsen spelen ook een rol in de hoeveelheid onderuitputting op de begroting. Begrotingsfondsen bestaan al langer op de Rijksbegroting en kunnen van meerwaarde zijn bij investeringen. Dit geldt voor het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds. Sinds het begrotingsjaar 2021 kent de Rijksbegroting ook het Defensiematerieelbegrotingsfonds. Momenteel liggen wetsvoorstellen bij het parlement voor het Klimaatfonds en het Transitiefonds landelijk gebied natuur. Bij begrotingsfondsen worden middelen beschikbaar gesteld voor een specifiek doel. Wettelijk is vastgelegd dat overschrijdingen - dan wel onderschrijdingen via het fondssaldo worden verrekend met het volgende begrotingsjaar. Dat kan behulpzaam zijn wanneer investeringen lastig te plannen zijn en er verschuivingen plaatsvinden over de begrotingsjaren waarin tot betaling wordt gekomen. Op reguliere begrotingen geldt immers dat niet-bestede middelen in beginsel tot maximaal 1% van de omvang van de begroting mogen worden meegenomen via de zogenoemde eindejaarsmarge. Voor investeringen wordt het beheersen van het totaalbedrag belangrijker geacht dan het beheersen van uitgaven op jaarniveau. Daarom geldt voor deze fondsen dat niet bestede middelen beschikbaar blijven op het begrotingsfonds. Een nadeel hiervan is dat de prikkel afneemt om een realistische begroting in te dienen, omdat er geen consequenties zijn verbonden aan het niet uitgeven van middelen op jaarbasis. Dit kan leiden tot meer onderuitputting. Tegelijkertijd leidt het beginsel dat maximaal 1% van de omvang van de begroting mag worden meegenomen naar een volgend jaar mogelijk tot alternatieve, ondoelmatige bestedingen om de middelen niet te verliezen. Beide beginselen kunnen leiden tot een dynamiek waarbij geld zoekt naar een doel. De voorkeur is daarom om uitgaven waar mogelijk via reguliere begrotingen te doen, en alleen fondsen te benutten wanneer dat inhoudelijk van duidelijke toegevoegde waarde is. Verder is van belang dat ook bij begrotingsfondsen een zo goed mogelijke raming wordt opgesteld waarbij het kasritme aansluit bij de verwachte uitgaven. Fondsen zijn niet bedoeld om budgettaire ruimte in enig begrotingsjaar te benutten door middelen voor investeringen, die realistisch bezien pas in een later jaar kunnen worden gedaan, te parkeren en mee te nemen via het fondssaldo. Dit komt immers de integrale afweging van de totale overheidsuitgaven niet ten goede. Deel 2 van de 17^e SBR doet adviezen over de begrotingssystematiek – en regels. Begrotingsfondsen zullen hier ook nader worden gewogen.

1.2.2 Vooruitkijkend

Het verwachte begrotingstekort loopt de komende jaren op tot boven de 3% bbp, voornamelijk door de extra geplande investeringen en de gestegen rente. Het CPB raamt in de cMEV een begrotingssaldo van -1,6% bbp in 2023, oplopend tot -3,6% bbp in 2028. Het structureel saldo in 2028 – het begrotingssaldo geschoond voor de conjunctuur – is naar verwachting met -3,0% bbp in 2028 volgens het CPB eveneens sterk negatief.

Het effect van het coalitieakkoord is zichtbaar in de stijging van de collectieve uitgaven in verhouding tot de lasten. In de komende jaren zijn de collectieve uitgaven naar verwachting een aantal procentpunt bbp hoger dan de collectieve lasten, zie figuur 4. Waar in de Miljoenennota 2022 de verwachting werd gepresenteerd dat het uitgavenniveau na de coronacrisis (piek in 2020-2021) weer zou terugkeren naar een niveau van circa 38 à 39% bbp, is het verwachte niveau van ruim boven de 40% met uitzondering van de coronacrisis het hoogste punt sinds 2001.

Figuur 4 Ontwikkeling collectieve uitgaven en lasten in procenten bbp



Bron: CPB

De overheidsschuld (verderop staatsschuld) heeft zich mede door het economische herstel, de hoge inflatie en onderuitputting gunstig ontwikkeld. De schuldquote zal naar verwachting in 2023 uitkomen op circa 48%. Het CPB raamt een schuldquote van circa 53% bbp voor 2028. Hiermee ligt de Nederlandse schuldquote in de komende jaren naar verwachting onder de Europese grenswaarde van 60% bbp. De gunstige realisaties van de schuld in 2021 en 2022 en de gematigde oploep op de korte termijn, komen onder andere door de aanhoudend hoge inflatie en de gerealiseerde en verwachte onderuitputting. Vooruitkijkend zouden aanhoudend hoge rentes en afnemende inflatie een negatieve impact kunnen hebben op het saldo (zie ook langetermijnindicatoren CPB in paragraaf 1.2.3).^{2,3}

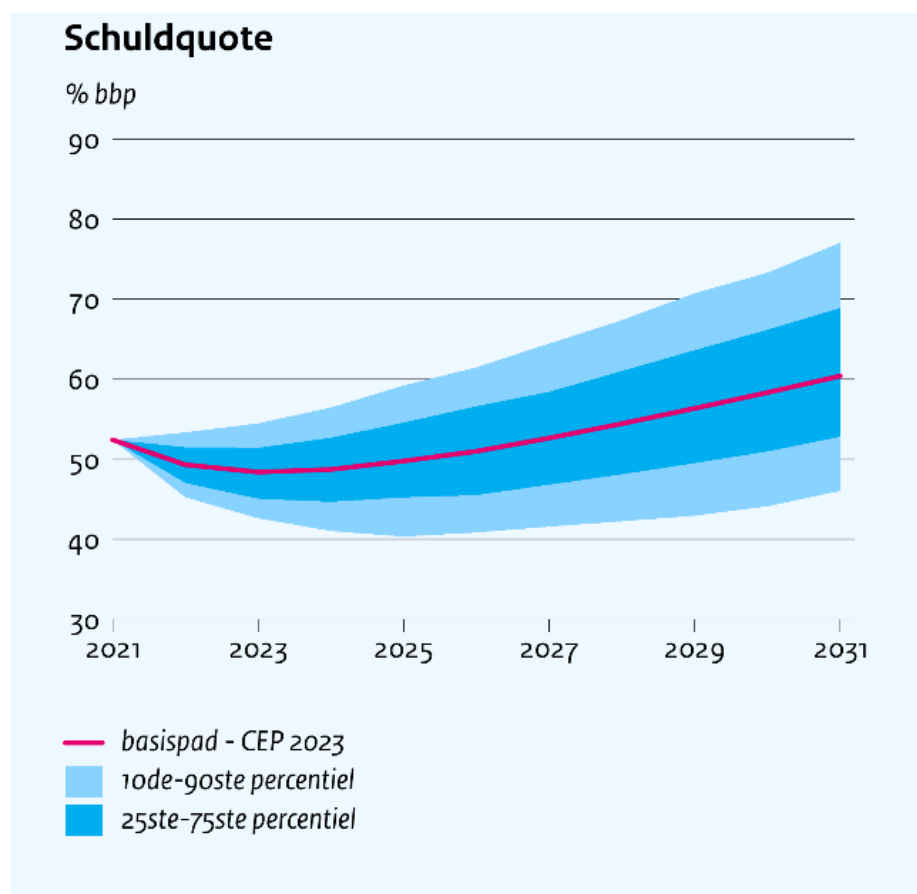
Op de middellange termijn neemt de schuldquote toe. Het CPB heeft vorig jaar een model ontwikkeld om onzekerheden te laten zien op de middellange termijn (zie [CPB, 2022b](#)). Dit model toont op basis van verschillende simulaties van de economische groei, de rente en het primair saldo⁴ de kans op een bepaalde schuldquote. Hieruit blijkt enerzijds dat de kans groot is dat de Nederlandse staatsschuld op de middellange termijn (richting 2031) binnen de perken blijft. Anderzijds is er wel sprake van een oplopende schuldquote en is het de verwachting dat met het huidige basispad deze in 2031 iets hoger zal zijn dan 60% bbp, zie figuur 5. Sinds publicatie van het CEP, het basispad voor deze analyse, is de rente met circa 0,7%-punt gestegen. Dit zal een licht opwaarts effect op de ontwikkeling van de schuldquote hebben.

² Rabo-economen waarschuwen: dalende schuldquotes zijn bedrieglijk (fd.nl).

³ The Implications of Higher Euro Area Inflation for Public Finances, Technical Note for the Eurogroup, june 2023.

⁴ Het begrotingssaldo, exclusief rente-uitgaven.

Figuur 5 Stochastische schuldprojectie Nederland tot en met 2031



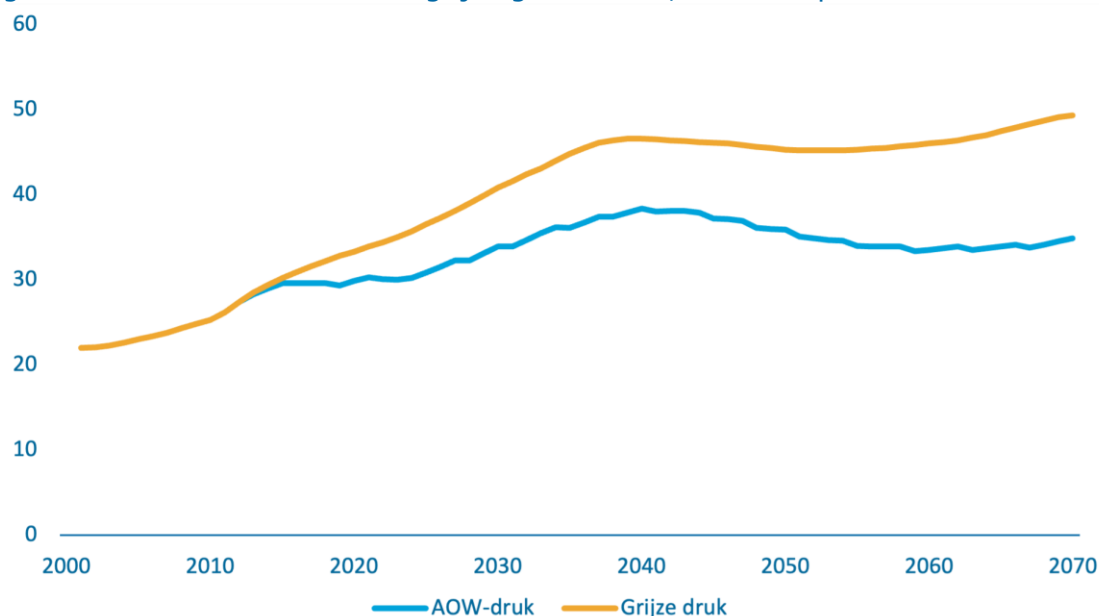
Bron: CPB

1.2.3 Stand van de overheidsfinanciën lange termijn

Vergrijzingsgevoelige uitgaven stijgen sterk na 2030. Het CPB raamt in de cMEV dat de schuld-2060 indicator zou uitkomen op circa 151% bbb (uitgaande van zogenoemde 'constante arrangementen'⁵). Dit is een aanzienlijke stijging ten opzichte van de 92% bbb die het CPB eerder raamde bij de start van het kabinet ([CPB, 2022a](#)). De huidige opwaartse bijstelling komt vooral door de gestegen nominale rente van 0% naar bijna 3%. Hoewel dergelijke projecties naar de toekomst uiteraard zeer onzeker zijn en sterk afhankelijk van aannames en ramingen van onder meer de demografie, geven ze wel een indicatie van toekomstige uitdagingen. Daarbij zijn vooral de vergrijzingsgevoelige uitgaven van invloed op de overheidsfinanciën op de lange termijn. Er wordt in deze projecties ook vanuit gegaan dat er geen extra beleid wordt ingezet. In onderstaande figuur 6 is te zien dat het aandeel van AOW-gerechtigden (AOW-druk) naar verwachting in 2040 bijna 40% zal zijn, terwijl dat nu 30% is. Dit heeft een grote invloed op de langetermijnoverheidsfinanciën, vooral via het lagere arbeidsaanbod.

⁵ Dit houdt onder meer in dat de kwaliteitsstijgingen in de zorg niet worden meegenomen, terwijl deze in de praktijk wel onder de huidige wetgeving zullen plaatsvinden. De indicator zou volgens het CPB uitkomen op circa 200% als dit wel zou worden meegenomen. Anderzijds houdt deze indicator geen een toekomstig hoger welvaartsniveau, wat ook kan komen door hogere kwaliteit van zorg.

Figuur 6 Sterke toename in vergrijzing verwacht, met een piek rond 2040⁶



Bron: CPB

Het houdbaarheidssaldo wijst op een ongelijke verdeling van financiële lasten tussen huidige en toekomstige generaties. Het CPB raamt een houdbaarheidssaldo van -4,6% bbp (zie bijlage 10 voor nadere toelichting). Dit is een duidelijke indicatie dat er rekeningen worden doorgeschoven naar toekomstige generaties. Een houdbaarheidstekort van tegen de 5% bbp kwam alleen voor in 2008. Daarbij geldt dat de indicator natuurlijk wel is omgeven met onzekerheden. Zo worden demografische projecties van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) tot 2070 gebruikt, en is de keuze voor aannames over onder meer de discontovoet van behoorlijke invloed op het uiteindelijke cijfer.

1.3 Uitgelicht: wat zit er in het 'basispad'

1.3.1 EMU-saldo basispad

Het EMU-saldo pad uit de cMEV van het CPB is leidend voor het SBR-advies. Zoals gebruikelijk vormt het EMU-saldo van het CPB de basis voor het advies van de SBR. Dit pad wordt ook gebruikt bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's.

Het CPB heeft aan de uitgavenkant ex-ante onderuitputting geraamd. Het CPB raamt specifiek onderuitputting op uitgaven aan defensie, infrastructuur en onderwijs. De reden hiervoor is onder andere stikstofproblematiek en de krappe arbeidsmarkt. Hiernaast raamt het CPB ook een post met algemene onderuitputting. Deze wordt door het CPB niet verder toebedeeld aan specifieke posten.

Het kabinet heeft incidenteel geld gereserveerd voor verschillende posten die aflopen na 2026. Het CPB veronderstelt enkele als structureel. De grootste posten hierbij zijn de opschalingskorting van het Gemeente- en Provinciefonds (GF en PF), de jeugdhulpmiddelen in het

⁶ Het aandeel van 65-plussers ten opzichte van het aantal inwoners tussen de 20 en 65 jaar.

gemeentefonds en de hogere asielinstroom. In totaal raamt het CPB 1,5 miljard euro hogere uitgaven in 2026 en 3 miljard euro hogere uitgaven in 2027 en 2028 voor deze incidentele posten dan Financiën. Ook veronderstelt het CPB een negatiever EMU-saldo van lokale overheden. Dit komt voornamelijk door een verschil in ramingsystematiek: de basis voor de CPB-raming is het saldo lokale overheden in 2019 (het laatste volledige jaar zonder corona-effect). De kabinetsraming is gebaseerd op een lopend gemiddelde van de afgelopen drie jaar. Hiernaast zijn in het coalitieakkoord tot 2030 middelen gereserveerd voor het klimaatfonds. Het CPB veronderstelt de uitgaven aan het klimaatfonds op structureel 4,4 miljard per jaar vanaf 2032.

De inschatting van het EMU-saldo van Financiën is in 2028 gunstiger dan die van het CPB.⁷ Het ministerie van Financiën raamt hogere belastingontvangsten in 2028 dan het CPB. Onderliggend bij de uitgaven geldt dat Financiën niet uitgaat van de onderuitputting die het CPB wel veronderstelt. Tegelijkertijd staat daar tegenover dat de raming van Financiën wel uitgaat van het doorzetten van de opschalingskorting van het GF en PF, de bezuiniging op de jeugdhulpmiddelen in het gemeentefonds en het aflopen van de raming van de hogere asielinstroom. Dit alles is conform ingediende begrotingen. Tabel 1 toont de uiteindelijke ramingsverschillen.

Tabel 1 Verschillen in EMU-saldo Financiën en CPB

IN % BBP, - IS EEN TEKORT*	2028
EMU-saldo CPB cMEV	-3,6%
Belasting- en premieontvangsten	0,6%
Uitgaven en overig	-0,2%
EMU-saldo Financiën cMEV	-3,2%

*Vanwege afronding kan de som der delen afwijken van het totaal

Bron: ministerie van Financiën/CPB

1.3.2 Horizontale uitgavenontwikkeling

Tabel 2 toont dat de uitgaven ten opzichte van 2023 (in reële termen) met 35 miljard euro stijgen tot ruim 420 miljard euro in 2028. Dat wordt ook wel de horizontale ontwikkeling genoemd; de ontwikkeling van het uitgavenniveau bij ongewijzigd beleid.⁸ De grootste absolute toename is bij Sociale Zekerheid (ruim 11 miljard euro) en Buitenlandse Zaken (ruim 8 miljard euro). Daarnaast dalen enkele begrotingen, met Financiën als grootste daler (-4,4 miljard euro). Het gaat hier om cijfers bij het ministerie van Financiën per begrotingsartikel; het CPB kent een eigen classificatie van de uitgaven. Zie in bijlage 6 een toelichting voor deze ontwikkelingen voor met name Sociale Zekerheid, Defensie, Financiën en Justitie en Veiligheid.

Tabel 2 Horizontale ontwikkeling uitgaven 2023-2028, in prijzen 2023

NETTO-UITGAVEN IN MILJARDEN EURO'S	2023	2028	VERSCHIL 2028
			T.O.V. 2023
Zorg	101,5	107,6	6,1
Sociale Zekerheid	96,1	107,6	11,4

⁷ Hierbij wordt het saldo van Financiën gebaseerd op cMEV vergeleken met de augustusraming (cMEV) van het CPB. Dit wijkt potentieel af van de raming in de MN.

⁸ Dit betreft voorlopige begrotingsstanden exclusief de Macro-Economische Verkenning (MEV) van het CPB.

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	55,0	53,1	- 1,9
Gemeentefonds en Provinciefonds (incl. accres)	44,7	48,4	3,7
Buitenlandse Zaken (incl. BHOS en EU-afdrachten)	14,7	22,9	8,2
Defensie (incl. DMF)	14,1	19,0	4,9
Justitie en Veiligheid	18,1	17,0	- 1,1
Infrastructuur en Waterstaat (incl. DF en MF)	12,4	13,4	1,0
Economische Zaken en Klimaat (incl. NGF)	7,0	12,2	5,2
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	10,1	9,5	- 0,5
Financiën (excl. Nationale Schuld)	10,9	6,5	- 4,4
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (incl. DGF)	3,0	5,0	2,0
Algemene Zaken en De Koning	0,1	0,1	0,0
Totaal	387,8	422,4	34,6

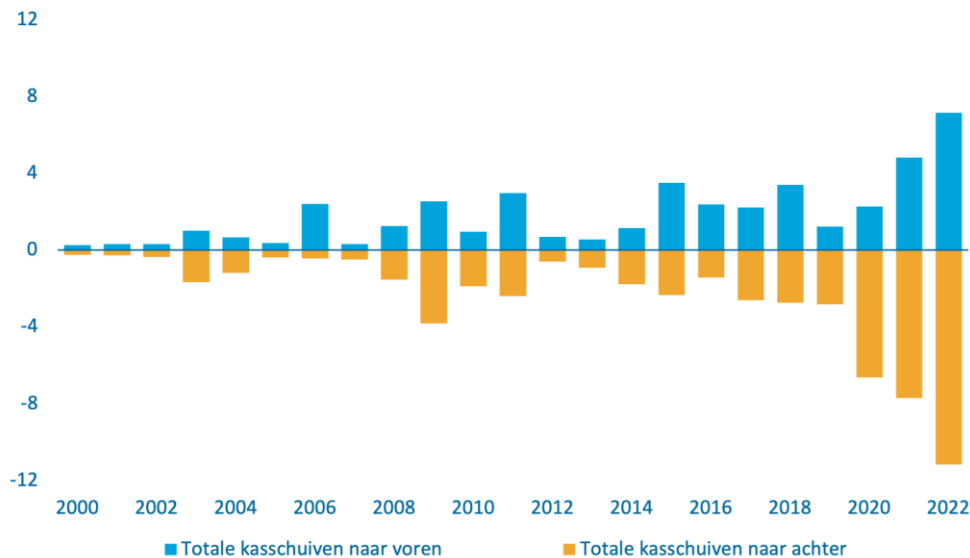
Bron: ministerie van Financiën

1.3.3 Nog geen realistische begroting in de komende jaren

De periode 2020-2022 vertoont een sterke toename van tussentijdse bijstellingen op de Rijksbegroting. Zo is de afgelopen jaren een grote toename geweest van het naar achter schuiven van geld op de begroting, zogenaamde onderuitputting⁹ (zie paragraaf 1.3). Tegelijkertijd zijn er ook veel begrotingsposten naar voren gehaald. Het is niet helder of de naar voren geschoven middelen zijn uitgegeven of in de onderuitputting terecht zijn gekomen; hier is nadere analyse voor nodig. Er is in ieder geval veel heen en weer geschoven tussen posten. In figuur 7 toont de onderkant van de figuur het totaal van alle uitgestelde uitgaven in het lopende begrotingsjaar sinds 2000. Deze vertonen sinds 2018 een sterk oplopende trend. Boven de streep in figuur 7 staat de som van de naar voren geschoven uitgaven in een gespiegeld patroon. Per saldo werd meer uitgesteld dan naar voren geschoven. De begroting is in de afgelopen jaren dus steeds minder realistisch geworden.

⁹ De definitie voor onderuitputting is hier breed toegepast. De smalle definitie van onderuitputting is budget wat aan het einde van het jaar overblijft. De brede definitie van onderuitputting is het totale budget wat doorschuift naar volgende jaren. Deze definitie gebruikt het CPB ook. In deze brede definitie vallen kasschuiven ook onder onderuitputting.

Figuur 7 toename van naar achter en naar voren geschoven uitgaven in miljarden euro's



Bron: ministerie van Financiën

Deze analyse wordt ondersteund door bewegingen op enkele specifieke begrotingen van onder andere het Mobiliteitsfonds en het Klimaatfonds. Voor het Mobiliteitsfonds blijkt dat het oorspronkelijke begrote bedrag niet kan worden uitgegeven en dat middelen op de begroting naar achteren schuiven in de tijd. Een tegengestelde beweging is zichtbaar bij het Klimaatfonds, waarbij geld juist naar voren wordt geschoven. Het is daarbij de vraag of deze ambitie waargemaakt kan worden of dat dit uiteindelijk leidt tot onderuitputting in 2023. In het tweede deel van de 17^e SBR zal als onderdeel van adviezen over de begrotingssystematiek een nadere analyse worden gemaakt per investeringsfonds hoeveel middelen per saldo zijn doorgeschoven.

Nader onderzoek is nodig in hoeverre arbeidstekorten een oorzaak zijn van de onderuitputting. Er worden uitgaven uitgesteld over de hele breedte van de begroting waarvan bij een deel arbeidstekorten mogelijk een rol spelen. De grootste posten van uitgestelde uitgaven zijn gerelateerd aan bestuurlijk- en politiek complexe dossiers, zoals de Toeslagenaffaire, de stikstofcrisis, de implementatie van regeerakkoorden en de decentralisatie van de Jeugdzorg.

Grote uitgaven in complexe dossiers op korte termijn lijken afbreuk te doen aan de nauwkeurigheid van de begroting. Hiervoor zijn verschillende oorzaken. Het realistisch ramen van uitgaven over meerdere jaren is moeilijk wanneer veel beleid tegelijkertijd moet worden ingeboekt, dat nog niet of nauwelijks is uitgewerkt. Bovendien kunnen onvolledige beleidsvoorstellen vaker vastlopen op onvoorziene obstakels in de praktijk, zoals bijvoorbeeld in geval van het stikstofdossier en bij de uitvoering van de hersteloperatie voor gedupeerden in de toeslagenaffaire. Ten slotte vraagt de uitvoering van urgente beleidsvoorstellen – zoals de coronasteunmaatregelen en het prijsplafond voor energie – veel capaciteit van de betrokken organisaties.

2. Begrotingsbeleid in relatie tot brede welvaart

Brede welvaart gaat over de kwaliteit van leven in het hier en nu en invloed hiervan op toekomstige generaties en mensen elders op de wereld. Het gaat bijvoorbeeld over beleidsterreinen zoals onderwijs, zorg, veiligheid en klimaat, maar ook over maatschappelijke uitdagingen zoals ongenoegen in de samenleving en vertrouwen in de overheid.¹⁰ In het (begrotings)beleid en het begrotingsproces is in toenemende aandacht voor het begrip brede welvaart. Onder andere de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de 16^e SBR adviseerden om brede welvaart een centrale plek te geven in het begrotingsproces.¹¹ Ook heeft de Tweede Kamer hiertoe opgeroepen in verschillende moties.¹² Mede op basis hiervan is het begrip brede welvaart verankerd in begrotingsstukken zoals de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Aandacht voor brede welvaart draagt bij aan beter begrotingsbeleid zowel nu als in de toekomst, onder andere doordat het beleidsterreinen in samenhang beziet en expliciet aandacht vraagt voor beleid voor de lange termijn. Sturen op brede welvaart vereist gedegen kennis van maatschappelijke doelen en effectief beleid, waarbij informatie op het juiste moment in de begrotingscyclus beschikbaar is (een opgave waar de planbureaus en het CBS aan werken). Dit faciliteert een integrale afweging voor de allocatie van financiële middelen. Voor beleid gaat het hierbij niet alleen om het versterken van economisch kapitaal, maar ook menselijk-, sociaal- en natuurlijk kapitaal. Deze afweging is niet alleen van belang voor de verdeling van de verschillende kapitaalvormen in het hier en nu, maar is ook wat wordt doorgegeven aan volgende generaties om op basis van deze hulpbronnen tot een goed niveau van brede welvaart te komen. Zo zorgt het sturen op brede welvaart voor nadenken over de besteding van middelen voor maatschappelijke doelen in het hier en nu, en tot het meewegen van de toekomst in de actuele besluitvorming. In deel twee van deze studiegroep – begrotingssystematiek- en regels - zal een interdepartementale werkgroep ten aanzien van brede welvaart en de begrotingssystematiek verdere aanbevelingen doen op dit terrein.

Stabiel en voorspelbaar begrotingsbeleid, ook in tijden van onverwachte schokken, draagt bij aan brede welvaart, maar vraagt ook voldoende buffers. Het begrotingsbeleid en het bijbehorende begrotingsproces zijn instrumenten voor het realiseren van brede welvaart voor alle Nederlanders. De politiek maakt hierbinnen keuzes om brede welvaart te vergroten en te verdelen. Gezonde overheidsfinanciën, een gezonde begroting en een bijbehorend ordentelijk begrotingsproces, met een nadruk op integrale (politieke) besluitvorming, zijn belangrijke randvoorwaarden voor het stellen van realistische doelen vanuit een breed welvaarts kader.¹³ Tegelijkertijd bestaat het risico dat een eenzijdige focus op overheidsfinanciën het belang van brede welvaart-verhogende investeringen onvoldoende wordt meegewogen. Stabiel begrotingsbeleid, met voldoende budgettaire ruimte om schokken op te vangen, maakt het mogelijk om een consistent niveau van brede welvaart te borgen. De systematiek van trendmatig begrotingsbeleid draagt bij aan stabiel begrotingsbeleid voor burgers en bedrijven, en draagt zo bij aan de brede welvaart. Indien de overheid economische schommelingen voor een deel opvangt

¹¹ Raad van State (2021) Advies Miljoenennota 2022 en septemberrapportage begrotingstoezicht 2021; Algemene Rekenkamer (2019); 16de Studiegroep Begrotingsruimte (2020) Rapport Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte.

¹² Motie Hammelburg c.s. Kamerstukken II 2021-2022, 35 925, nr. 88; motie Klaver-Ploumen. Kamerstukken II 2021-2022, 35 788, nr. 135.

¹³ 16de Studiegroep Begrotingsruimte (2020) Rapport Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte.

met het begrotingsbeleid, hoeft deze last niet ineens volledig door de samenleving te worden gedragen. Een voorspelbare en consistente begroting is dus geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke problemen en crises verantwoord het hoofd te bieden en brede welvaart consistent te borgen.

3. Begrotingsankers en sturingsvariabelen

3.1 Begrotingsankers

3.1.1 Ankers op basis van de literatuur

Verschillende begrotingsankers dienen verschillende doelen van begrotingsbeleid. Het CPB heeft ten behoeve van deze studiegroep een literatuuroverzicht gemaakt over begrotingsankers (bijlage 7 van het rapport).¹⁴ Een begrotingsanker is een oriëntatiepunt voor de begroting op (middel)lange termijn, waaruit de financiële kaders voor de kabinetsperiode kunnen worden afgeleid. Op basis van de economische literatuur stelt het CPB vast dat er niet één optimaal begrotingsanker is. Verschillende typen begrotingsankers dienen verschillende doelen. Uit de literatuurstudie van het CPB volgt dat bijvoorbeeld schuldankers (met een plafond, vast getal of bandbreedte) beter scoren op financiële houdbaarheid, terwijl sturen op een structureel saldo naar verwachting bijdraagt aan macro-economische stabilisatie. Het houdbaarheidssaldo van het CPB (dat ook de toekomstige ontwikkelingen van vergrijzing modelleert en verdisconteert naar vandaag) is vervolgens weer meer geschikt als men wil sturen op een gebalanceerde intergenerationele verdeling van financiële lasten over generaties. Daarbij kan ook nog worden gekeken naar de tijdshorizon van de ankers: de korte termijn (aangenomen kabinetsperiode of nog korter), de middellange termijn (circa t+8 jaar) en de lange termijn (langer dan 8 jaar). Generaliserend geldt dat de ramingen van kortetermijnindicators nauwkeuriger zijn, maar deze indicatoren houden geen rekening met langetermijnontwikkelingen zoals vergrijzing en klimaattransitie. Voor alle begrotingsankers geldt dat het anker ook uitlegbaar moet zijn. Een anker dat goed wordt begrepen leidt naar verwachting ook tot meer vertrouwen en naleving.

Kansinschattingen geven inzicht in het risico dat bepaalde (kritische) waarden worden overschreden. Een bijzondere categorie van 'schuldankers' die de laatste jaren steeds vaker wordt gebruikt, is een zogenoemde *stochastic debt-sustainability analysis* (SDSA). Op basis van verschillende scenario's van de rente, inflatie en de economische groei, wordt een waaier van mogelijke uitkomsten in kaart gebracht van bepaalde schuldquotes. In paragraaf 1.2.2 zagen we op basis van de (S)DSA van het CPB een kansinschatting van ruim 50% dat de schuldquote in 2031 hoger zal zijn dan 60% bbp. Dit cijfer geeft daarmee inzicht in de mate van prudentie van een bepaald basispad of anker. In het verleden zijn ook kansinschattingen gedaan voor het overschrijden van de -3%-norm. Uit een studie van Suyker (2016) blijkt dat bij een begrotingssaldo van -1% bbp aan het begin van de kabinetsperiode als doelstelling, de kans 28% bedraagt dat het saldo in de vier jaar erna toch door de Europese grens van -3% bbp gaat.¹⁵

Het is niet te zeggen wat een optimaal schuldniveau voor Nederland is. In Japan bedraagt het schuldniveau ruim 250% bbp, maar hebben (vooral binnenlandse) investeerders volledig vertrouwen dat deze schuld financieel houdbaar is: de rente bedraagt slechts 1,6% ([Bloomberg, 2023](#)). Anderzijds is de schuldquote van bijvoorbeeld een land als Chili met 36% bbp relatief laag,

¹⁴ Merk daarbij overigens op dat sturen op brede welvaart naar verwachting een bredere set ankers zou vragen. Economisch kapitaal is weliswaar de best meetbare, maar niet de enige kapitaalvorm die uitgeput kan raken of onder kritische waarden kan zakken. Hetzelfde zou gelden voor natuurlijk- en sociaal kapitaal. Verkend zou kunnen worden in welke mate andere grootheden uit te werken zijn als sturingsvariabelen, ook als dat op basis van een meer kwalitatieve duiding moet.

¹⁵ De onderliggende data hiervoor loopt tot en met 2014, tevens is hierbij onder meer uitgegaan van ongewijzigd beleid en geen autonome saldo-ontwikkeling en ook wel technische aannames die er nu niet bij staan. Dit kanspercentage gaat niet meer op voor de huidige economische situatie.

maar zijn de kredietbeoordelingen veel negatiever. De rente op die staatsobligaties is hoger dan 5% ([CEIC-data, 2023](#)). Politieke en bestuurlijke stabiliteit en een goed functionerend rechtssysteem, dat de rechten van schuldhouders garandeert, spelen ook een belangrijke rol voor financiële stabiliteit. Vanuit Europa heeft Nederland zich te houden aan de afgesproken referentiewaarde van een maximale schuldquote van 60% bbp (zie meer in paragraaf 3.1.2). De huidige Nederlandse schuld ligt lager dan deze schuldquote en ook lager dan het Europees gemiddelde (83,7% bbp) en het Eurozone gemiddelde (91,2% bbp).

Het houdbaarheidssaldo is waardevol om de gevolgen van begrotingsbeleid op de intergenerationele verdeling in beeld te brengen. In paragraaf 1.2.3 hebben we gezien dat deze indicator momenteel met -4,6% bbp wijst op een verwachte ongelijke verdeling van financiële lasten over generaties. Het CPB (zie bijlage 7) geeft daarbij wel aan dat een nadeel van het houdbaarheidssaldo is dat het een vrij complexe maatstaf is, waarbij een groot aantal aannames moeten worden gemaakt. In de huidige vormgeving houdt de indicator ook nog geen rekening met toekomstige (brede-)welvaartseffecten. Voorts is er nog een relatie met financiële houdbaarheid. Het CPB stelt dat het houdbaarheidssaldo de schuld laat stabiliseren, maar dat er geen rekening wordt gehouden met het niveau van de schuld en eenmalige schokken. Tot slot is er bij het strikt sturen op het houdbaarheidssaldo het risico van procyclisch beleid, maar bij een ruime aanpassingstermijn is dit risico naar verwachting minder groot.

Sturen op een structureel saldo kan stabiliserend werken, maar houdt geen rekening met andere ontwikkelingen zoals vergrijzing en klimaat. Recent is er voor Nederland ook bepleit om te sturen op een structureel saldo, wat bij een aangenomen (structurele) rente en groei de schuld kan leiden tot een theoretisch stabiel langetermijnschuldniveau. Op de korte termijn mogen er daarbij fluctuaties zijn om schokken op te vangen. De Kam et al. ([2021](#)) stelden dat een structureel tekort van ten minste 1,7% bbp naar verwachting voldoende zou zijn voor een min of meer vlakke schuldontwikkeling. Sturen op het structureel saldo, zoals in de middellangetermijndoelstelling (MTO) uit het Stabiliteits- en Groeipact, zou leiden tot bewuste schuldafbouw. Jacobs ([2019](#)) kwam tot een vergelijkbare aanbeveling als de Kam et al. Voor de studiegroep is deze analyse geactualiseerd (zie Jacobs, 2023, te verschijnen) en kwam Jacobs tot een schatting waarbij sturing op een structureel saldo tussen de -1 en -2% bbp, afhankelijk van het gewenste schuldniveau en de raming van de rente, groei en inflatie.¹⁶ Nadeel van een structureel saldo is dat de berekening ervan met onzekerheid omgeven is, omdat de stand van de economie, maar ook de structurele rente en groei onzeker zijn, zoals ook besproken in hoofdstuk 1.

Trendmatig begrotingsbeleid draagt op zichzelf al bij aan economische stabilisatie; de studiegroep adviseert om dit te continueren. Het Nederlandse trendmatige begrotingsbeleid dat sinds 1994 wordt gevoerd staat internationaal zeer goed aangeschreven. Het IMF en de OECD noemen Nederland een voorbeeldland als het gaat om een meerjarige begrotingssystematiek met uitgavenkaders en een goede evaluatiesystematiek.¹⁷ Aan het begin van een kabinetsperiode wordt een inkomstenkader en uitgavenkader vastgesteld waar tussentijds in principe¹⁸ geen aanpassingen worden gedaan. Dit geeft ruimte aan automatische stabilisatoren zoals belastinginkomsten en uitgaven aan de Werkloosheidswet (WW) en bijstandsuitkeringen, die

¹⁶ Hierbij is er voorts ook nog discussie over het gebruik van de output gap in 2028. Jacobs merkt op dat de verwachte groei hoger is dan de potentiële groei, en stelt dat het feitelijk tekort juist lager zou moeten zijn dan het structureel saldo. De ramingen van CPB en FIN volgen de methode van de Europese Commissie, die van belang is voor het SGP.

¹⁷ Zie 15^e SBR vanaf pagina 30 voor uitgebreide bespreking, ook van de studies van IMF en OECD.

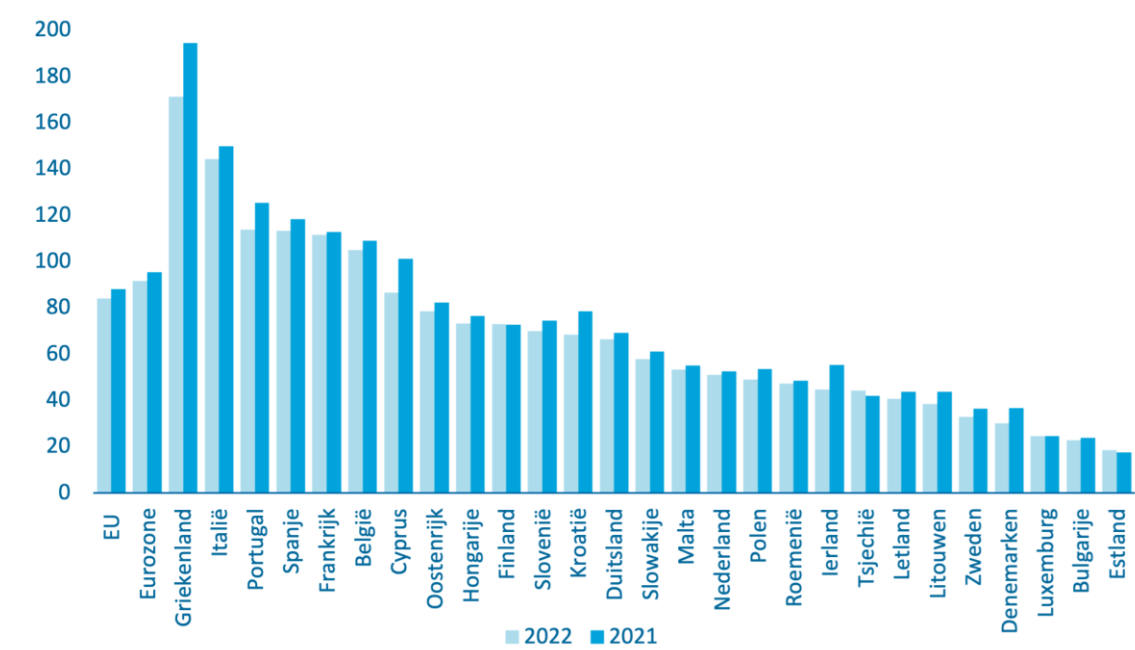
¹⁸ De begrotingsregels bieden enkele uitzonderingen, bijvoorbeeld bij het doorvoeren van een grote hervorming. Ook deden zich in afgelopen jaren twee grote crises voor – de coronacrisis en de energiecrisis – waarbij het volgens de regel handhaven van de financiële kaders niet tot verstandig begrotingsbeleid zou hebben geleid. De beleidsdoorlichting gaat hier dieper op in.

meebewegen met de conjunctuur. Daarnaast voorkomt de scheiding van inkomsten en uitgaven dat bijvoorbeeld tussentijds de belastingen worden verhoogd als er politiek de behoefte is om extra uitgaven te doen bovenop het afgesproken pad. Om de automatische stabilisatoren volledig hun werk te laten doen, is het niet wenselijk om bij laagconjunctuur in te grijpen. Tegelijkertijd dient daarvoor voldoende ruimte op de begroting te bestaan.

3.1.2 Europese begrotingsregels

In het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) hebben lidstaten van de Europese Unie vastgelegd aan welke eisen hun nationale begrotingen moeten voldoen. De bekendste normen van het SGP zijn de 60% schuldnorm en de 3% tekortnorm (de correctieve arm). Sinds 2011 is ook de preventieve arm onderdeel van het SGP. Deze heeft als doel om overschrijding van de normen uit de correctieve arm te voorkomen en anticyclisch begrotingsbeleid mogelijk te maken. Onderdeel van de preventieve arm is de MTO voor het structureel saldo. Voor Nederland is de MTO vastgesteld op -0,75% bbp. Indien de MTO niet is bereikt, gelden er eisen ten aanzien van de verbetering van het structureel saldo. De huidige regels zijn vrij complex geworden en worden slechts in beperkte mate nageleefd en gehandhaafd; onderstaande figuur 8 toont bijvoorbeeld dat veel landen een schuld hebben boven de 60% bbp, terwijl deze schuld in de voorbije jaren ook niet met een afdoende tempo afnam. Nederland voldoet momenteel aan de gestelde normen in de correctieve arm, maar zal op basis van de huidige ramingen niet voldoen aan de -3%-norm. Door de algemene ontsnappingsclausule van het SGP, die in reactie op de COVID-19 pandemie van kracht werd, en een beroep van de Europese Commissie (hierna: Commissie) op algehele onzekerheid ten aanzien van het economisch herstel, zal dit tot 2024 zonder gevolgen blijven.¹⁹ De Commissie heeft op 26 april 2023 wijzigingsvoorstellen voor het SGP gepubliceerd. De lidstaten streven ernaar om eind 2023 hierover tot een akkoord te komen.

Figuur 8 Schuldquotes in percentages bbp



Bron: Eurostat

¹⁹ De algemene ontsnappingsclausule heeft formeel alleen betrekking op de eisen van de preventieve arm van het SGP.

In het nieuwe raamwerk verschuift de focus naar de middellange termijn met ruimte voor maatwerk op lidstaatniveau. Landen worden geacht een meerjarenplan op te stellen en hierover een jaarlijkse voortgangsrapportage uit te brengen of het houden van de schuld op een prudent niveau (onder de 60% bbp). Het landspecifieke plan bevat een maximaal pad voor de netto primaire overheidsuitgaven²⁰ en onderliggende macro-economische aannames, investeringen en hervormingen. Het netto-uitgavenpad is geschoond voor conjuncturele elementen en werkt daardoor anticyclisch. Het uitgavenpad moet leiden tot een geloofwaardige daling van de overheidsschuld of - voor landen met een schuld onder de 60% bbp - de schuld op een prudent niveau houden. Daarnaast moet het tekort blijvend onder de 3% bbp komen, onder andere rekening houdend met demografische ontwikkelingen. De preventieve arm in de huidige vorm komt te vervallen en daarmee de MTO. Daarnaast vervalt het 1/20^e criterium.²¹ In plaats daarvan moeten lidstaten streven naar een geloofwaardige schulddaling. De bekende referentiewaarden uit de correctieve arm (-3% en 60%) zullen blijven bestaan. Doordat lidstaten een eigen plan moeten inleveren, hebben ze meer eigenaarschap en wordt er beter rekening gehouden met landspecifieke elementen. Het plan wordt in principe opgesteld voor vier jaar, al kan het uitgavenpad met drie jaar verlengd worden (in totaal zeven jaar) indien een lidstaat een ambitieus pakket aan investeringen en hervormingen in het plan opneemt.

Voor 2024 is de aanbeveling voor het begrotingsbeleid in het kader van het Europees Semester al uitgedrukt in de maximale groei van de netto primaire uitgaven.²² Hiermee luidt de Commissie een transitieperiode in naar een hervormd SGP. De Commissie beveelt een maximale groei van de netto primaire uitgaven in 2024 van 3,5 miljard euro wat overeenkomt met een verbetering van het structureel saldo van circa 0,3%-punt bbp. Deze aanbeveling is gebaseerd op een eerste inschatting van de benodigde gemiddelde verbetering van het structureel primaire saldo die zou volgen uit de nieuwe SGP-systematiek.

3.1.3 Samenvattend overzicht van begrotingsankers en sturingsvariabelen

Elk begrotingsanker heeft bepaalde voor- en nadelen. Onderstaande tabel toont een overzicht van de verschillende ankers waarnaar de studiegroep heeft gekeken, met de verschillende voor- en nadelen. Een of eventuele meerdere begrotingsankers zijn een aanvulling op het voeren van trendmatig begrotingsbeleid en het voldoen aan de Europese regels.

Tabel 3 Samenvattend overzicht van begrotingsankers waar de studiegroep naar heeft gekeken (op basis van de economische literatuur en gesprekken met experts)

ANKER	HORIZON	VOORDELEN	NADELEN
<i>Stochastische schuldhoudbaarheidsanalyses</i>	Middellange termijn	Toont de kans dat een kritische waarde wordt bereikt	Niet geschikt als sturingsanker; geeft een indicatie van prudentie van het basispad
<i>Schuldquote op een bepaald</i>	Kabinetsperiode of langer	Eenvoudig anker	Geen economische onderbouwing voor een juist schuldniveau

²⁰ Deze netto uitgaven zijn de overheidsuitgaven gecorrigeerd voor discretionaire inkomstenmaatregelen en uitgezonderd van uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen, rente-uitgaven en cyclische werkloosheidsuitgaven.

²¹ Het huidige schuldafbouw criterium stelt dat indien een lidstaat een schuld van meer dan 60% bbp heeft en deze niet afbouwt met jaarlijks gemiddeld 1/20^e deel van de overschrijding, er sprake kan zijn van een buitensporig tekort. De Raad kan in dat geval, op voorstel van de Commissie, een buitensporigtekortprocedure starten.

²² Zie https://commission.europa.eu/publications/2023-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en

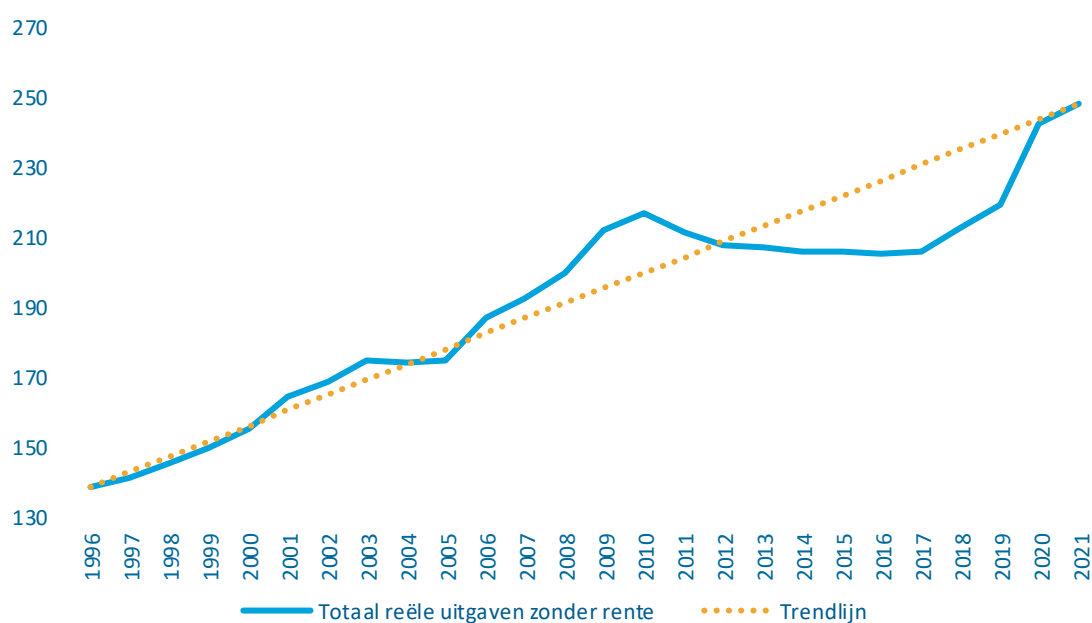
<i>niveau via structureel saldo</i>		Scoort goed op financiële houdbaarheid	Kan bij een vergrijzende bevolking niet samengaan met dezelfde overheidsarrangementen in de toekomst Kan procyclisch uitpakken (zeker als wordt gekozen voor sterk afwijkend schuldniveau ten opzichte van het basispad)
<i>Stabilisatie schuldquote 2060-indicator (met vergrijzing)</i>	Middellange termijn	Scoort positief op financiële houdbaarheid	Het kiezen van het jaar 2060 is arbitrair Complex in uitlegbaarheid (werkt net als houdbaarheidssaldo met 'constante arrangementen' voor toekomstige generaties) Kan procyclisch uitpakken
<i>Structureel saldo (MTO)</i>	Kabinetsperiode/ afhankelijk van begrotingshorizon	Draagt bij aan macro-economische stabilisatie Verankerd in huidig SGP (op -0,75% bbp). Nederland moet zich er in principe aan houden tot nieuwe SGP is bekrachtigd.	Speelt naar verwachting geen rol in nieuwe SGP-normen Leidt in principe tot schuldafbouw; hiervoor is geen economische onderbouwing.
<i>Houdbaarheids-saldo</i>	Lange termijn	Scoort goed op intergenerationele neutraliteit Draagt ook bij aan financiële houdbaarheid	Complex, moeilijk uitlegbaar Volledig sturen hierop kan procyclisch uitpakken Huidige vormgeving houdt geen rekening met toekomstige (brede) welvaartseffecten

3.2 Lessen uit het verleden

In het verleden is op verschillende begrotingsankers gestuurd met verschillende bijbehorende doelen. Begrotingsbeleid dient diverse doelen die onderling ook weer afruilen kennen, zoals uitvoerig besproken in de beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid. Met het begrotingsbeleid probeert de overheid maatschappelijke doelen te realiseren waarbij keuzes dienen te worden gemaakt. Ook probeert het begrotingsbeleid bij te dragen aan het stabiliseren van de economie en dienen er geen rekeningen te worden doorgeschoven naar toekomstige generaties. Verschillende tijden vragen om een verschillende focus qua begrotingsbeleid. In deze paragraaf wordt teruggeblikt op het gevoerde begrotingsbeleid in het verleden.

Terugkijkend zien we dat overheidsuitgaven meegolven op de conjunctuur wat leidt tot instabiliteit van beleid. Uit figuur 9 volgt dat er in de periode 2005-2010 extra is geïnvesteerd. De uitgaven groeiden sneller dan de trend. Tussen 2010 en 2015 stonden we juist op de rem, resulterend in een afname van de reële overheidsuitgaven. Van 2015 tot 2022 namen de uitgaven snel toe en zo kwamen we weer op de eerdere trend. Er werd van publieke organisaties dus verwacht dat zij in een relatief korte periode eerst meer, vervolgens minder en daarna weer meer gingen uitgeven. Terwijl voor het gros van de uitgaven geldt (uitgaven waarvan de noodzaak conjunctuuronafhankelijk is, waaronder bijvoorbeeld infrastructuur en onderwijs) dat een zo stabiel mogelijke trend de voorkeur heeft. Dit leidt namelijk tot stabiel en voorspelbaar beleid.

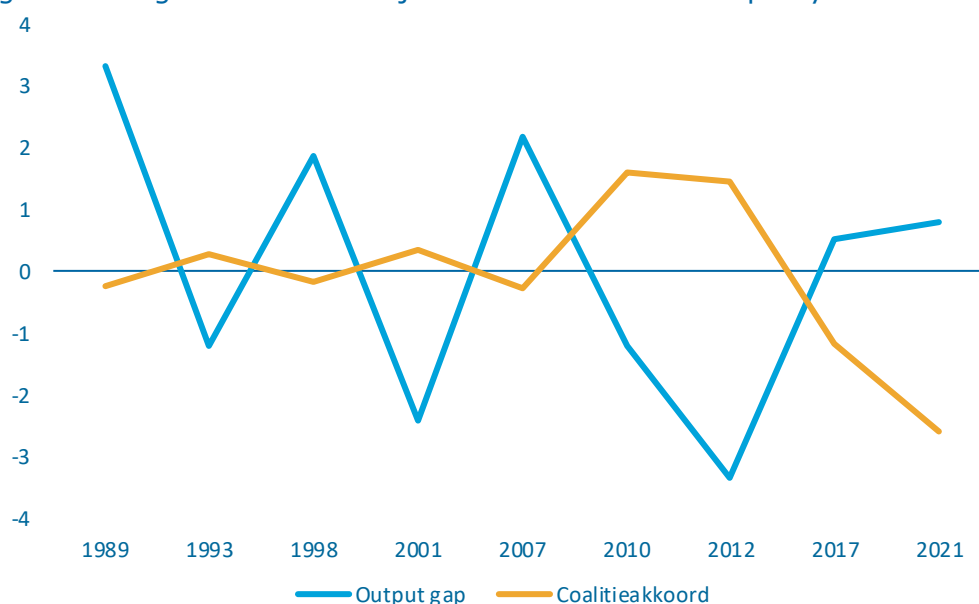
Figuur 9 Reële uitgaven (miljarden) van de overheid en de gemiddelde trendlijn daarvan



Bron: ministerie van Financiën op basis van CBS data

De golvende beweging van de overheidsuitgaven komt onder meer door procyclisch beleid vanuit formaties. Uit de data komt naar voren dat de grote golven in beleid vooral komen door besluiten van formerende partijen. Figuur 10 laat zien dat in de periode 2010-2016 (laagconjunctuur) gestuurd is op een saldoverbetering (de oranje lijn boven nul). Er is gedurende hoogconjunctuur (2017-2021) beleid ingezet dat zou leiden tot een saldooverslechtering. Deze bezuinigingen en investeringen streefden andere doelen na dan stabiliteit op de begroting en pakten gezamenlijk procyclisch uit. Het is belangrijk om te benoemen dat procyclisch ingrijpen in het verleden noodzakelijk werd geacht om toekomstige kosten te voorkomen.

Figuur 10 Regeerakkoorden zijn achteraf gezien vaak procyclisch



Bron: Bolhuis (2018) en ministerie van Financiën

Voor stabiel begrotingsbeleid kan meer worden gestuurd op structurele ontwikkelingen in de economie en minder op conjunctuur. Een begrotingsanker dat reageert op de structurele ontwikkelingen in de economie – en niet de conjuncturele golven – kan helpen met het realiseren van stabiliteit als doel van begrotingsbeleid. De verhouding tussen de structurele rente en de structurele groei is op de lange termijn een belangrijke variabele voor het voeren van houdbaar begrotingsbeleid. Schattingen van de structurele rente en de groei brengen van nature een bepaalde mate van onzekerheid met zich mee. Sturen op de meer structurele ontwikkelingen in de economie leidt mogelijk dus tot stabiel beleid, maar houdt minder rekening met andere begrotingsdoelen. Om die reden is het verstandig te kijken naar meerdere begrotingsankers, waarbij verschillende begrotingsdoelen worden nagestreefd.

3.3 Langetermijnkosten in beeld

3.3.1 De groei van de zorgkosten

Vergrijzing en toenemende behandelmogelijkheden zorgen voor snelgroeiende zorguitgaven. In Nederland is het recht op zorg volgens de stand van wetenschap en praktijk vastgelegd in regelgeving. Nieuwe behandelmethodes worden daarom meestal relatief snel toegepast in de praktijk. Hiervoor is meestal geen afzonderlijk politiek besluit meer nodig. Het positieve gevolg hiervan is dat we steeds meer ziektes kunnen behandelen. Het zorgt er echter ook voor dat de zorguitgaven meegroeien met de toenemende behandelmogelijkheden. De raming van het CPB maakt inzichtelijk hoe de collectieve uitgaven zich ontwikkelen zonder beleidswijzigingen en biedt daarmee een uitgangspunt voor besluitvorming. Voor de zorg betekent dit dat de financiële consequenties van het recht op zorg volgens de stand van wetenschap en praktijk zo goed mogelijk wordt meegenomen. Dit leidt volgens het CPB (2022c) tot een significant hogere groei van de zorguitgaven dan van andere collectieve uitgaven. In de komende kabinetsperiode raamt het CPB de reële groei van de netto collectieve zorguitgaven op gemiddeld 3% per jaar. Zonder beleid is de prognose van het CPB dat deze uitgaven in reële termen verdrievoudigen tussen 2020 en 2060.

Box 2 De stijgende zorguitgaven nader verklaard

Het CPB raamt de reële groei van de netto collectieve zorguitgaven in de komende kabinetsperiode op 3% per jaar. Net als in andere collectieve sectoren wordt de ontwikkeling van de uitgaven beïnvloed door demografie. Dit verklaart 1,4%-punt van de groei. Daarnaast wordt 1,1%-punt van de groei verklaard door reële loon- en prijsontwikkeling (Baumol-effect). Ongeveer 1,1%-punt van de groei wordt verklaard door hogere vraag als gevolg van een hoger besteedbaar inkomen (0,7%-punt) en overige groei (0,4%-punt) als gevolg van onder andere kwaliteitsstijgingen door nieuwe behandelmethodes en sociaal-culturele trends.

De zorgvraag stijgt harder dan de economie en de beroepsbevolking kunnen bijbenen.

Als samenleving besteedt Nederland een steeds groter deel van het inkomen aan zorg, waardoor een kleiner deel resteert voor andere private en collectieve uitgaven. Een hogere lastendruk door stijgende zorgpremies en collectieve financiering van de langdurige zorg drukken op de koopkracht van huishoudens. Ook kunnen bij gelijkblijvende collectieve uitgaven andere collectieve uitgaven worden verdrongen. De verdringing werkt ook door op de arbeidsmarkt: het aandeel van de beroepsbevolking dat werkt in de zorg stijgt volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ([WRR, 2021](#)) naar verwachting van 16% in 2019 naar 36,5% in 2060. Doordat de vraag naar zorgpersoneel sterker stijgt dan het totale arbeidsaanbod, zijn steeds minder mensen beschikbaar om aan andere publieke opgaves en in de marktsector te werken ([CPB, 2023b](#)). Dit heeft verstrekkingen gevolgen voor de rest van de economie en de samenleving. Daarbij zorgt een groeiend gat tussen zorgaanbod en zorgvraag in de komende jaren voor oplopende wachtlijsten en toenemende druk op zorgprofessionals, die moeten kiezen voor welke burgers de beperkte capaciteit wordt ingezet. Het uitblijven van keuzes over de zorg kan zo ten koste gaan van de kwaliteit en toegankelijkheid en leiden tot verschraling. Dit maakt dat ongecontroleerde groei van de zorguitgaven ook vanuit de zorg bezien onhoudbaar is. De WRR ([2021](#)) adviseert daarom politieke keuzes te maken om de financiële, personele en maatschappelijke houdbaarheid van de zorg te borgen en te voorkomen dat kwetsbare groepen onevenredig hard worden getroffen door schaarste aan middelen en mensen.

Zowel vanuit de budgettaire opgave, het toenemend beroep op een toch al krappe arbeidsmarkt als de houdbaarheid van de zorg zijn ombuigingen nodig.

Gezien de omvang van de sector en de stijgende groei (zie onderstaande tabel 4 voor verwachting komende kabinetsperiode) zijn ombuigingen in de zorg nodig om de komende jaren een deel van de budgettaire opgave in te vullen. Ook moeten maatregelen genomen worden om het beroep vanuit de zorg op de arbeidsmarkt en op de collectieve middelen te beheersen en te voorkomen dat de zorg vastloopt. De beheersing van de zorguitgaven vraagt om het maken van actieve keuzes. Mogelijke keuzes kunnen worden gevonden in verschillende recente publicaties, zoals het IBO Ouderenzorg en de ombuigingslijst van het ministerie van Financiën. Op verzoek van het uitgaande kabinet werkt ook de Technische Werkgroep Macrobeheersing Zorguitgaven aan voorstellen om de zorguitgaven beter te kunnen beheersen. Het te verschijnen rapport geeft instrumenten om zowel op de korte termijn als structureel de collectieve zorguitgaven te beheersen. Daaronder wordt ook een variant uitgewerkt die erop gericht is om de besluitvorming over de zorguitgaven tijdens de formatie te informeren met rijkere data over de groei. Publicatie van dit rapport wordt verwacht in het najaar. Al deze ombuigingen kunnen gevolgen hebben voor

de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg. Het is daarom van belang om gerichte keuzes te maken en kwetsbare groepen te ontzien.

Tabel 4 Aandeel collectieve zorguitgaven in BBP, 2023-2028

2023	2024	2025	2026	2027	2028
9,5%	9,9%	10,1%	10,3%	10,4%	10,6%

Bron: berekening op basis van cMEV CPB

3.3.2 De groei van AOW-uitgaven

De Algemene Ouderdomswet (AOW) is zeer gevoelig voor de gevolgen van vergrijzing.

Tussen 2023 en 2032 nemen de geraamde uitgaven aan de AOW toe van 48 naar 57 miljard (in constante prijzen). Dit betekent een stijging van 19% die vrijwel volledig kan worden toegeschreven aan een groter aantal AOW-gerechtigden. Het percentage van het BBP dat wordt besteed aan de AOW zal stijgen van 4,6% in 2023 naar 5,2% in 2028 (zie tabel 5).

De koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting is een belangrijk instrument om de gevolgen voor overheidsfinanciën te temperen. Om deze reden is reeds een belangrijke stap gezet, door per 2025 de AOW-leeftijd te koppelen aan de levensverwachting. Een stijging van de resterende levensverwachting vanaf 65 jaar met 1 jaar leidt hierdoor automatisch tot een verhoging van de AOW-leeftijd met 8 maanden (zogenoeten 2/3-koppeling). De 2/3 koppeling is afgesproken in het Pensioenakkoord met als reden dat hiermee de verhouding werkzame leven en pensioen ongeveer gelijk blijft. Deze maatregel zorgt niet alleen voor minder sterke groei van de AOW-uitgaven, maar ook voor hogere belastinginkomsten omdat mensen langer blijven werken. De groei van de AOW-uitgaven kan verder worden verminderd door de AOW-leeftijd sneller te laten meestijgen met de levensverwachting, bijvoorbeeld invoering van een 1-op-1 koppeling (1 jaar toegenomen levensverwachting leidt tot 1 jaar verhoging van AOW-leeftijd). Andere maatregelen – zoals een verlaging van de uitkeringshoogte – zijn uiteraard ook mogelijk.

Tabel 5: Aandeel AOW-uitgaven in BBP, 2023-2028

2023	2024	2025	2026	2027	2028
4,6%	4,8%	4,9%	5,1%	5,2%	5,2%

Bron: ministerie van Financiën

3.3.3 Toekomstige klimaatkosten

Er zijn drie manieren waarop klimaatverandering leidt tot financiële kosten voor

Nederland: (i) de schade van klimaatverandering zelf door onder meer droogte, wateroverlast en zeespiegelstijging; (ii) adaptatiebeleid (aanpassingen) om deze schade te beperken en (iii) klimaatbeleid om klimaatverandering tegen te gaan - ook wel bekend als het beleid dat nodig is om uiteindelijk klimaatneutraliteit te bereiken (mitigatie). Klimaatverandering kan ook effect hebben op de inkomstenkant van de begroting. Hierbij moet worden opgemerkt dat de kosten en baten van klimaatbeleid breder zijn dan alleen het financiële aspect. De mate waarin financiële kosten van klimaatverandering leiden tot kosten voor de overheid wordt voor een belangrijke deel bepaald door beleidskeuzes (zie box 3).

De gevolgen van klimaatverandering zijn mede afhankelijk van internationale inspanningen. Nederland heeft op zichzelf gezien een beperkt aandeel in de totale mondiale uitstoot van broeikasgassen. Toch kan Nederland met nationaal en Europees klimaatbeleid mogelijk een impact hebben op de reductie van de mondiale broeikasgasuitstoot die groter is dan enkel zijn directe aandeel, bijvoorbeeld door het aanjagen van innovatie en het hebben van een voorbeeldrol. Gegeven het feit dat veel van de uitstootreductie buiten Nederland en de EU zal moeten plaatsvinden, blijven de kosten door klimaatschade afhankelijk van de beleidskeuzes van andere landen. Er is dus geen 1-op-1 link tussen mitigatie en klimaatschade in Nederland. Nederland kan met adaptatiebeleid de nationale klimaatschade in Nederland wel direct beperken, waarmee volgens het CPB de verwachte schade aanzienlijk lager uitvalt.

Het nakomen van de afgesproken klimaatdoelen brengt onvermijdelijke mitigatiekosten met zich mee. De Europese Unie heeft zich namens Nederland gecommitteerd aan de klimaatdoelen van Parijs en Nederland heeft ingestemd met ambitieuze Europese doelen en wetgeving (waaronder klimaatneutraliteit in 2050). Gegeven deze Europese wetgeving zijn aanzienlijke mitigatiekosten voor Nederland onvermijdelijk. Daarnaast heeft Nederland additioneel aan deze Europese doelen nationale klimaatdoelstellingen in wetgeving vastgelegd. In tegenstelling tot Europese wetgeving kan Nederland deze nationale doelstelling unilateraal aanpassen, waarbij de vraag is in hoeverre dit nog juridische risico's met zich mee zou kunnen brengen. Daarnaast blijft ook bij het verlagen van de nationale doelstellingen de Europese doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050 gelden. Dit betekent dat ook in dat geval Nederland niet ontkomt aan ambitieus klimaatbeleid, waarbij nu minder ambitieus beleid voeren er ook voor zou kunnen zorgen dat er later meer kosten moeten worden gemaakt.

Het inschatten van de (totale) klimaatkosten is zeer complex en buitengewoon onzeker. In de studie van het CPB (zie bijlage 8) worden zowel de kosten van klimaatschade met en zonder adaptatie gegeven, alsook een inschatting van de kosten van adaptatie zelf en van mitigatiebeleid. Voor deze grove inschattingen worden verschillende bronnen gebruikt, wat betekent dat de kosten van schade, adaptatie en mitigatie niet zomaar op te tellen zijn. Een pasklare puntschatting van alle klimaatkosten is er momenteel dus niet. Het CPB schat op basis van externe bronnen in dat onder bepaalde aannames ten aanzien van de opwarming van de aarde de klimaatschade *zonder* adaptatiebeleid in Nederland tussen de 2,0-3,5 miljard euro per jaar bedraagt in 2050 en tussen de 8,1-9,6 miljard in 2100. Als adaptatiebeleid in Nederland echter goed wordt toegepast valt de klimaatschade in Nederland naar verwachting veel lager uit: tussen de 0,9-1,6 miljard euro per jaar in 2050 en 1,1-1,9 in 2100. Op basis van weer andere bronnen schat het CPB in dat adaptatiebeleid zelf 2,7 miljard euro per jaar kan bedragen.²³

Ook de kosten van mitigatiebeleid zijn zeer lastig in te schatten. In de studie van het CPB worden op basis van modelinschattingen²⁴ de financiële kosten van klimaatneutraliteit in 2050 geschat op tussen de 18,4 miljard euro en 32,7 miljard euro per jaar, afgezet tegen een basispad waarin een deel van het huidige beleid is meegenomen. Dit is echter een grove inschatting van de kosten van de energietransitie waarbij er grote onzekerheid is over de hoogte van de kosten.²⁵ Uiteindelijk zijn deze kosten ook afhankelijk van de effectiviteit van het gekozen beleid. Tegenover

²³ Er spelen nog twee bijkomende complicaties bij inschattingen van klimaatschade. Ten eerste wordt hier een gemiddelde weergegeven, terwijl de verwachting is dat klimaatschade sterk kan variëren: in het ene jaar wellicht geen kosten maar in andere jaren juist hoge kosten. Daarnaast is in deze scenario's geen rekening gehouden met zogeheten 'tipping points' als het smelten van de ijskappen die de schade hoger kunnen doen laten uitvallen.

²⁴ Op basis van scenario's binnen het Energie Transition Model.

²⁵ Kanttekening bij deze inschatting is dat het enkel kijkt naar de kosten voor het energiesysteem en dus bijvoorbeeld niet naar de kosten van emissiereductie in de landbouw, die kosten zouden er nog bij moeten worden gerekend. Tegelijkertijd zit in deze inschatting nog niet het meest recente voorgestelde beleid, als dit beleid wel al mee zou worden genomen zouden de kosten lager kunnen uitvallen.

de kosten van adaptatie- en mitigatiebeleid staan ook baten, waardoor effectief (mondiaal) beleid per saldo welvaartsverhogend kan zijn.

Box 3 Klimaatverandering en de overheidsbegroting

Financiële klimaatkosten leiden niet noodzakelijkerwijs tot een hoger overheidstekort. De kosten van klimaatschade, adaptatie en mitigatie worden uitgedrukt in nationale kosten. Dit zijn de kosten voor 'Nederland', zonder dat daarbij onderscheid wordt gemaakt wie deze kosten draagt: huishoudens, bedrijven of de overheid. Kijkend naar mitigatiebeleid vallen de overheidskosten lager uit dan de nationale kosten als de overheid inzet op normeren en beprijzen met geen of beperkte subsidies, terwijl de overheidskosten van mitigatiebeleid dicht bij de nationale kosten liggen als de overheid veel subsidieert. Het belasten van uitstoot en het stellen van normen zorgen namelijk voor een duidelijk kader waarbinnen private partijen kunnen produceren en consumeren, wat kan zorgen dat de totale mitigatiekosten lager uitvallen. De uiteindelijke mix van normeren, beprijzen en subsidiëren is een politieke keuze, waarbij wel moet worden opgemerkt dat in het verleden vaak is ingezet op subsidiëren, waardoor er ruimte is voor meer normering en beprijzing.²⁶ Ook bij de kosten van klimaatschade en -adaptatie is het een politieke afweging in welke mate burgers en bedrijven in plaats van de overheid betalen voor deze kosten, hoewel het aannemelijk is dat de overheid tenminste een deel van deze kosten op zich zal nemen (bijvoorbeeld met het Deltafonds in het geval van adaptatiebeleid). Overigens is goed om op te merken dat de overheidskosten uiteindelijk ook gedragen worden door burgers en bedrijven, ofwel nu (door meer belastingen of bezuinigingen) of in de toekomst (door nu een hoger tekort).

De inrichting van het huidige belastingstelsel zorgt ervoor dat vergroening van de economie bij ongewijzigd beleid leidt tot significante belastingderving. Het belasten van broeikasgassen is een effectieve wijze om vergroening te bereiken en vindt in sommige gevallen ook al om andere redenen plaats. De keerzijde is dat deze belastinginkomsten door vergroening verdwijnen. Dit wordt grondslagerosie genoemd en speelt bijvoorbeeld bij de inkomsten van de aanschafbelasting bij auto's. Als in de toekomst alle nieuw verkochte auto's elektrisch zullen zijn, zal dit zorgen voor miljarden aan lagere inkomsten. In het tweede deel van de SBR zal verder worden ingegaan hoe de begrotingsregels moeten omgaan met grondslagerosie.

Concluderend is duidelijk dat klimaatverandering extra nationale en overheidskosten impliceert, maar niet in welke mate dit de begrotingsruimte beïnvloedt. Het is aannemelijk dat klimaatverandering en -beleid significante kosten met zich mee zullen brengen en de overheid tenminste een deel van deze kosten op zich zal nemen. Hierbij speelt ook mee dat een deel van de klimaatkosten die worden gemaakt momenteel buiten de begroting om lopen, zoals netbeheerderskosten. In het tweede deel van de SBR zal hier nader naar worden gekeken. De inherente onzekerheid van de klimaatkosten samen met het feit dat overheidskosten sterk afhankelijk van te maken politieke keuzes zorgt er echter voor dat een duidelijke puntschatting van de overheidskosten niet op voorhand te geven is. Gegeven dat klimaatkosten voor de overheid wel zeer aanzienlijk kunnen zijn, betekent dit dat het te adviseren is dat de politiek bij de formatie

²⁶ Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Klimaat (2023). Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050.

expliciet keuzes maakt hoe om te gaan met klimaatbeleid en duidelijk maakt hoe de daaruit volgende kosten worden gedekt. Subsidies worden nu veelal als incidentele uitgaven ingeboekt, maar de ervaring leert dat dergelijke subsidies vaak een structureel karakter hebben. Het CPB heeft dan ook al na de begrotingshorizon jaarlijks 4 miljard euro structureel ingeboekt door het structureel aanmerken van de middelen uit het klimaatfonds. Dit betekent dat in elk geval voor een deel van de additionele overheidskosten die vanuit klimaatbeleid in de komende decennia gemaakt worden, al rekening wordt gehouden in het basispad van het CPB.

Box 4 Klimaatkosten, begrotingsregels en intergenerationale rechtvaardigheid

Brede kostenoverwegingen zoals klimaatkosten kunnen relevante input zijn bij het kiezen van een begrotingsdoel, maar als het begrotingsdoel eenmaal is gekozen, zijn uitzonderingen daarop niet logisch. Het begrotingsdoel kiest een regering in principe vanuit brede overwegingen (financierbaarheid en houdbaarheid). Daarbij kan de politiek vervolgens binnen die grenzen het voorgenomen beleid inpassen. Klimaatkosten zijn hierbij een relevant onderdeel. Als wordt gekozen om klimaatbeleid (deels) buiten deze grenzen te plaatsen, leidt dit alsnog tot een oplopende overheidsschuld, waarmee het uitgangspunt van het oorspronkelijke begrotingsdoel teniet wordt gedaan. Als de begrotingsdoelstelling eenmaal is gekozen, is het daarom logisch dat klimaatbeleid daarbinnen wordt ingepast. Dat kan met beleid wat beperkt geld kost of zelfs inkomsten oplevert voor de overheid, zoals normering en beprijzing. Ook kan worden gekozen om minder geld uit te geven op andere terreinen.

Intergenerationele rechtvaardigheidsoverwegingen zijn relevant bij de afweging hoe je klimaatbeleid wil realiseren. Enerzijds zijn het de toekomstige generaties die baat hebben bij het nu voeren van gedegen mitigatie- en adaptatiebeleid. Tegelijkertijd dragen de huidige en vorige generaties de verantwoordelijkheid voor de uitstoot die nu plaatsvindt. Hoewel de eerste gevolgen van klimaatverandering nu al voelbaar zijn, zijn het toekomstige generaties die naar verwachting het grootste deel van de kosten van de schade voelen (zie CPB-paper, bijlage 8), terwijl deze door vorige en huidige generaties zijn veroorzaakt. Nu meer schulden maken om klimaatbeleid te financieren zou de financiële rekening in sterkere mate bij toekomstige generaties leggen. Uiteindelijk zijn rechtvaardigheidsoverwegingen normatief en vragen deze een politieke afweging, maar nu meer schuld maken voor klimaatbeleid is niet zonder meer te rechtvaardigen vanuit intergenerationale rechtvaardigheid.

4. Kwantitatief advies

Op basis van de bevindingen en analyses uit de voorgaande hoofdstukken volgt in dit hoofdstuk het kwantitatieve advies. De 17^e Studiegroep Begrotingsruimte adviseert een koerscorrectie voor de aankomende kabinetsperiode. Dit volgt uit de bevindingen in de eerste hoofdstukken waaruit blijkt dat: 1) de overheidsfinanciën verslechteren met oplopende begrotingstekorten; 2) zonder aanvullende beleid in ieder geval de zorg, vergrijzings- en klimaatkosten overige uitgaven verdringen of leiden tot hogere belastingen; 3) investeringen in de toekomst belangrijk zijn, maar dat er in de afgelopen periode onvoldoende scherpe keuzes zijn gemaakt waarbij geld veelal als middel is gebruikt voor ambities en maatschappelijke uitdagingen en 4) het verstandig is om buffers op te bouwen gelet op de stand van de conjunctuur met een oververhitte economie, arbeidsmarktcrisis en hoge inflatie, waarbij economische vooruitzichten wel altijd inherent onzeker zijn.

Bij het bepalen van de koerscorrectie is het wenselijk om te varen op een aantal begrotingsankers. Dit geeft duidelijkheid en rust en voorkomt ingrijpen en bijsturen op de verkeerde momenten met economische en maatschappelijke schade tot gevolg. Uit de literatuurstudie van het CPB blijkt dat het optimale begrotingsanker om het advies op te baseren niet bestaat. Meerdere aspecten moeten worden gewogen, want verschillende begrotingsankers dienen verschillende doelen (zie hoofdstuk 3.1). Het is bij de te maken politieke keuzes belangrijk om rekening te houden met zowel de financiële houdbaarheid (i), macro-economische stabilisatie van de begroting (ii) en de intergenerationele verdeling (iii). Daarnaast moeten de begrotingsankers ook uitlegbaar zijn en is Nederland gebonden aan de Europese begrotingsregels, waaronder de 3%-tekortnorm en de 60%-norm voor de schuldquote.

De studiegroep adviseert een opgave van structureel circa 17 miljard euro vanaf 2028, dat volgt uit een correctie naar een feitelijk saldo van circa -2% bbp en een structureel saldo van circa -1,6% bbp. De 17 miljard euro is gebaseerd op een koerscorrectie op basis van het feitelijk EMU-saldo naar circa -2% bbp in 2028²⁷ waarmee volgens de studiegroep voldoende afstand wordt genomen tot de Europese 3%-norm. De opgave volgt ook uit een structureel saldo van circa -1,6% bbp in 2028.²⁸ Bij dit structureel saldo stabiliseert de schuld op langere termijn onder de meest recente economische aannames onder de 60% bbp.²⁹ Het advies en de bedragen zijn 'ex-ante' en dus exclusief eventuele zogenaamde uitverdieneffecten als gevolg van bezuinigingen en lastenverzwaring. Hoe hoog deze zullen zijn, hangt af van de stand van de economie en de daadwerkelijke maatregelen die worden genomen.

Daarbij adviseert de studiegroep om tijdens de kabinetsperiode trendmatig begrotingsbeleid te voeren. Met de verwachte afstand tot de 3%-tekortnorm is er ruimte voor het voortzetten van trendmatig begrotingsbeleid. Mocht de conjunctuur mee- of tegenvallen ten

²⁷ Richting een feitelijk saldo van circa -2% bbp in 2028 vanaf de huidige raming van het CPB met een feitelijk saldo van -3,6% bbp. Een opgave van circa 17 miljard, uitgaande van een evenredige verdeling van de opgave in vier jaar, leidt tot een saldoverbetering in 2028 van ongeveer 1,5% bbp. Dit leidt in 2028 tot een feitelijk saldo van -2,1% (de circa -2%).

²⁸ Richting een structureel saldo van circa -1,6% in 2028 vanaf de huidige raming van het CPB met een structureel saldo van -3,0%. Het CPB publiceert het structureel saldo op basis van de methode van de output gap van de Europese Commissie. Ramingen van de conjunctuur zijn te allen tijden onzeker, zeker nu gelet op de stijgende rentes, hogere inflatie en geopolitieke spanningen.

²⁹ Op lange termijn stabiliseert de schuldquote (d) bij een structureel primair saldo van $ps = (r - g)d$, waar r de rentevoet en g de groei is. Bij structurele aannames op basis van de meest recente raming van het CPB (cMEV) van de nominale groei (2,90%), en de nominale rente (2,72%) en een schuldquote van circa 53% bbp (huidige projectie schuldquote 2028), volgt sturing op een structureel primair saldo van -0,1% en een bijbehorend structureel saldo van circa -1,6% bbp (waarbij het structureel saldo volgt uit het primair saldo inclusief de rentelasten keer de schuldquote). Uitgaande van een structureel saldo van het CPB van -3,0% bbp en een gewenst structureel saldo voor schuldstabilisatie van -1,6% volgt een opgave van (afgerond op hele miljarden) structureel 17 miljard euro waarbij de veronderstelling is dat de opgave evenredig wordt verdeeld over de kabinetsperiode. Zoals weergegeven in hoofdstuk 1 zijn de ontwikkelingen van de rente en groei onzeker. Merk overigens op dat vanwege afronding op decielen bbp de som der delen kan afwijken van het totaal.

opzichte van de huidige ramingen, dan is het advies om vast te houden aan de vastgestelde inkomsten- en uitgavenkaders. Niet bijsturen gedurende de kabinetsperiode geeft rust in de besluitvorming en resulteert in stabiel beleid waar mensen en bedrijven van op aan kunnen.

De raming van de begrotingsopgave is uiteraard omgeven met veel onzekerheden. Dat is ook terug te zien in de beleidsdoorlichting waaruit blijkt dat in de afgelopen 15 jaren ramingen en realisaties van Financiën flink uit elkaar liepen met een gemiddelde overschatting van het begrotingstekort met 0,7% bbp. De conjunctuur, geopolitieke spanningen, inflatie en de onzekerheid of alle plannen kunnen worden uitgevoerd, leiden ook nu tot onzekere ramingen. Dit kan resulteren in zowel mee- als tegenvallers ten aanzien van de uitgaven en belastinginkomsten. Momenteel raamt Financiën een gunstiger EMU-saldo in 2028 dan het CPB. Dit komt vooral door een hogere inschatting van de belastinginkomsten. Daar tegenover staat een hogere inschatting van de uitgaven door Financiën dan het CPB. Per saldo is het ramingsverschil circa 5 miljard euro. In onderstaande box 5 volgt een verdere toelichting op deze ramingsverschillen (zie ook paragraaf 1.4).

Box 5 Verschil raming EMU-saldo CPB en Financiën

Zowel Financiën als het CPB maken een eigen inschatting van het EMU-saldo. Daarbij wordt gekeken naar hetzelfde macro-economische beeld, maar verschillen de inschattingen van bepaalde uitgaven en ontvangsten. Het grootste verschil zit momenteel in de inkomstenraming. Dit komt voornamelijk doordat Financiën verwacht dat inkomstenrealisaties leiden tot een hoger inkomstenniveau, terwijl het CPB verwacht dat deze realisaties een incidenteel effect hebben. In percentage bbp verwacht Financiën circa 0,6% hogere inkomsten in 2028. Ten aanzien van de uitgaven zijn er verschillende inschattingen over onderuitputting, en het wel of niet structureel aanmerken van bepaalde uitgaven. Per saldo verwacht het CPB circa 0,2% bbp lagere netto-uitgaven in dat jaar. Het verschil bedraagt per saldo 5 miljard euro in 2028.

Voor toekomstige generaties is het belangrijk dat het aankomende kabinet, naast de opgave in 2028, werkt aan de lange termijn maatschappelijke uitdagingen door het inzetten op hervormingen. De studiegroep heeft gekeken naar de financiële uitdagingen voor toekomstige generaties op het gebied van zorg, vergrijzing en klimaat. Deze langetermijnkosten zullen na 2028 steeds verder oplopen. De studiegroep acht het niet wenselijk om de komende kabinetsperiode al te bezuinigen voor de volledige toekomstige oploop van deze kosten, maar acht het essentieel dat wordt voorzien in een langetermijnaanpak. Daarbij is het belangrijk om te beseffen dat ook met de aanbevolen saldocorrectie in 2028 de houdbaarheidssommen van het CPB nog steeds wijzen op het doorschuiven van financiële lasten naar volgende generaties. Om dit te voorkomen, is het belangrijk dat het komende kabinet werkt aan structurele hervormingen gericht op de zorg en vergrijzingskosten. Hoe langer er wordt gewacht met maatregelen voor verbetering van de lange termijn houdbaarheid, hoe meer het later gaat kosten. Daarnaast adviseert de studiegroep om vervolgonderzoek in te stellen om de klimaatkosten en de beheersing daarvan beter in beeld te brengen en daarbij er ook rekenschap van te geven dat er naast klimaat bredere vraagstukken spelen met betrekking tot de leefomgeving en tot andere sociaal-maatschappelijke opgaven.

De begrotingsopgave raakt mensen en bedrijven. Zowel het verhogen van de lasten als het verlagen van de uitgaven, komt altijd bij iemand in de samenleving terecht. Dit soort maatregelen

hebben daarmee niet alleen mogelijke negatieve economische effecten, maar ook maatschappelijke gevolgen. Daarbij speelt ook de belangrijke notie dat er op de middellange termijn nog stevige maatschappelijke, sociaaleconomische en leefbaarheidsopgaven liggen. Hier komt het aan op pijnlijke keuzes waarbij de maatschappelijke verdeling tussen mensen een lastige afweging vraagt. Een voorspelbare en consistente begroting is dus geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke problemen en crises verantwoord het hoofd te bieden.

De invulling van de begrotingsopgave vraagt uiteraard politieke keuzes. De studiegroep acht deze haalbaar met daarbij een aantal belangrijke aandachtspunten:

- 1. Het invullen van de begrotingsopgave kan zowel via hogere belastingen, als lagere uitgaven.** Als er gekozen wordt voor een grotere collectieve sector, dan kan overwogen worden om ook de collectieve lasten te verhogen (dus de belastingen verhogen). Andersom zou een keuze voor een kleinere overheid een lager uitgavniveau betekenen.
- 2. Bij de invulling van de begrotingsopgave is het van belang om oog te houden voor de brede welvaart.** De gevolgen voor de kwaliteit van leven in het hier en nu, en de mate waarin dit invloed heeft op toekomstige generaties en mensen elders op de wereld moeten worden meegewogen in de invulling van de opgave. Dit gaat bijvoorbeeld over beleidsterreinen zoals onderwijs, zorg, veiligheid, stikstof en klimaat, maar ook over maatschappelijke uitdagingen zoals ongenoegen in de samenleving, vertrouwen in de overheid en het bestrijden van armoede. Beter begrotingsbeleid, dat beleidsterreinen in samenhang beziet en expliciet aandacht vraagt voor verdelingsvraagstukken en beleid voor de lange termijn, draagt bij aan brede welvaart.
- 3. Niet alle maatschappelijke uitdagingen kunnen en hoeven opgelost te worden met extra overheidsuitgaven.** De begrotingsopgave dient te worden gezien in het licht van een nog altijd stijgende begroting. De huidige keuzes leiden volgens de doorrekening van het coalitieakkoord door het CPB tot een bestedingsimpuls van ruim 26 miljard³⁰, vooral via een aantal fondsen. Andere beleidskeuzes kunnen leiden tot minder uitgaven en effectievere besteding van belastinggeld. Zo kan er bij de klimaatopgaven ook worden gekeken naar meer normeren en beprijzen, vanuit de gedachte 'de vervuiler betaalt'.
- 4. Geld als middel voor het oplossen van grote maatschappelijke problemen heeft geleid tot onrealistische begrotingen.** Op diverse begrotingsposten is sprake er van onderuitputting waarbij de verwachting is dat deze middelen ook in de volgende kabinetsperiode niet allemaal kunnen worden uitgegeven. Er kan kritisch worden gekeken naar begrotingen met relatief veel onderuitputting. Tegelijkertijd zijn dit geen 'makkelijke' bezuinigingsposten en vergt het scherpe beleidskeuzes om de ophoop uit de begroting te halen. Geld is immers altijd gekoppeld aan bepaalde beleidsdoelen. Bij het opstellen van een regeerakkoord is specifieke aandacht nodig voor haalbaarheid, in het bijzonder voor het beslag dat de plannen van het volgende kabinet zullen leggen op de krappe arbeidsmarkt.
- 5. Daarbij hebben we ook geleerd van de gevolgen van de bezuinigingen uit het verleden.** Bij bezuinigingen op bepaalde collectieve uitgaven is het belangrijk om de juiste

³⁰ Dit bedrag verwijst naar een hoger reëel uitgavniveau in 2025 als gevolg van de bestedingsimpuls van het afgelopen coalitieakkoord. Deze bestedingsimpuls was deels incidenteel.

maatvoering te kiezen om onnodige economische en maatschappelijke schade op korte termijn en in de toekomst te vermijden. Tevens is het belangrijk om te letten op de uitvoeringscomplexiteit van beleid en de bijbehorende uitvoeringsorganisaties. Ook de interbestuurlijke verhoudingen dienen hierbij in acht genomen te worden. Bij bezuinigingen op korte termijn moet rekenschap worden gegeven van de kosten nu en op langere termijn. Dat wil zeggen dat het verstandig kan zijn om fasering te wegen, waarbij het belangrijk blijft om de voorgestelde koerscorrectie binnen de aankomende kabinetsperiode in te vullen.

- 6. Hervormingen zijn te allen tijde van belang voor het toekomstbestendig houden van Nederland.** Met de begrotingsopgave kan een start worden gemaakt met verstandige hervormingen. Deze dragen bij aan de brede welvaart van Nederland. Hiervoor zijn verschillende aanbevelingen gedaan in rapporten zoals bouwstenen voor een beter belastingstelsel, zogenoemde Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) en de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH's). Deze hervormingen zijn van groot belang voor het betaalbaar houden van overheidsvoorzieningen voor toekomstige generaties en kunnen bijdragen aan het verhogen van de structurele productiviteitsgroei. Ook hervormingen hebben impact op burgers en bedrijven in de samenleving. Zonder te kiezen voor structurele hervormingen zullen toekomstige generaties echter meer belasting moeten betalen of minder gebruik kunnen maken van overheidsvoorzieningen dan voorheen.

Advies deel 2

5. Begrotingssystematiek en -regels

Dit hoofdstuk geeft context en advies over de voorgestelde aanpassingen in de begrotingssystematiek en -regels voor de aankomende kabinetsperiode. Het vaststellen van de systematiek tijdens de formatie en het volgen van begrotingsregels gedurende de kabinetsperiode zijn erop gericht om tot goede beleidskeuzes te komen en bestuurlijke onrust gedurende de kabinetsperiode te voorkomen. Dit hoofdstuk toont waarom het volgen van een bepaalde solide begrotingssystematiek bijdraagt aan goed beleid (5.1), geeft een beknopte samenvatting van de werking van het Nederlandse begrotingssysteem (5.2) en bespreekt knelpunten in de begrotingssystematiek en -regels (5.3). Op basis daarvan worden tot slot aanbevelingen van de studiegroep geformuleerd (5.4).

5.1 Nut en noodzaak van de begrotingssystematiek en -regels

Een goede set aan begrotingsregels helpt burgers, bedrijven en politieke besluitvorming.

In deel 1 van dit rapport (het kwantitatieve advies) is toegelicht dat het goed is voor de economie en maatschappij als er stabiel en voorspelbaar begrotingsbeleid wordt gevoerd. Om dit te verankeren voert Nederland sinds 1994 het succesvolle trendmatig begrotingsbeleid, met de focus op de middellange termijn. Bij trendmatig begrotingsbeleid worden bij de start van het kabinet de uitgaven en het niveau van belastingen en premies vastgesteld. Op die manier wordt de koers bepaald. Bij tegenvallers hoeft vervolgens niet direct te worden bezuinigd en bij meevallers gaat de overheid de economie niet onnodig oververhitten. Dit systeem staat internationaal gezien zeer hoog aangeschreven; rapporten van onder meer het IMF, OESO en de Europese Commissie prijzen deze systematiek.³¹ De focus op de middellange termijn draagt bij aan voorspelbaar en stabiel beleid; burgers en bedrijven weten waar ze aan toe zijn. Voorspelbaar en stabiel beleid is behulpzaam bij het maken van plannen en investeringen. Maar ook als belastingbetaler mogen zij erop vertrouwen dat de begrotingssystematiek en -regels transparante, voorspelbare besluitvorming ondersteunen om zo doeltreffend en doelmatig mogelijk om te gaan met belastinggeld. Tot slot biedt het systeem van trendmatig begrotingsbeleid rust in de politieke besluitvorming doordat er een voorspelbaar pad ligt voor toekomstige jaren en er in principe geen onverwachte budgettaire besluitvorming nodig is in het kabinet.

Voldoende afstand tot de Europese normen is nodig voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid. De analyse en aanbevelingen in dit hoofdstuk bouwen voort op het kwantitatieve advies in voorgaande hoofdstukken. Hierin is een budgettaire opgave geformuleerd van structureel circa 17 miljard euro vanaf 2028 richting een feitelijk EMU-saldo van circa -2% bbp. De adviezen van deel 1 en 2 vormen nadrukkelijk één inhoudelijk samenhangend geheel. Afstand tot de Europese norm laat toe dat de automatische stabilisatoren in slechtere tijden de neerwaartse conjunctuur dempen (en dus onnodige economische krimp voorkomen), zonder dat er tijdens de rit aanvullend moet worden ingegrepen. Stabiel en voorspelbaar beleid zijn een fundament voor brede welvaart. Voldoende afstand tot de -3%-norm is randvoorwaardelijk voor het voeren van dit beleid.

Een gestructureerd en voorspelbaar besluitvormingsproces is van groot belang voor politieke rust, goed voorspelbaar beleid en effectieve besteding van belastinggeld. Naast

³¹ Zie bijvoorbeeld de 15^e SBR vanaf pagina 24 voor een bespreking van internationale studies over het Nederlandse begrotingsbeleid.

een goed begrotingsraamwerk en een set begrijpelijke begrotingsregels, is een voorspelbaar en breed gedragen besluitvormingsproces noodzakelijk. Een geordend, voorspelbaar proces gedurende de kabinetsperiode leidt tot stabiliteit, signaleert vroegtijdig de gevolgen voor de uitvoering van het beleid en zorgt er ook voor dat beleidskeuzes goed tegen elkaar worden afgewogen. Anders gezegd, begrippen als 'voorspelbaarheid en stabiliteit' in relatie tot het besluitvormingsproces dragen bij aan goed beleid. Tegelijkertijd moet het proces ook de mogelijkheid bieden om in te spelen op grote onverwachtse maatschappelijke ontwikkelingen waar overheidsingrijpen noodzakelijk is (bijvoorbeeld de coronacrisis).

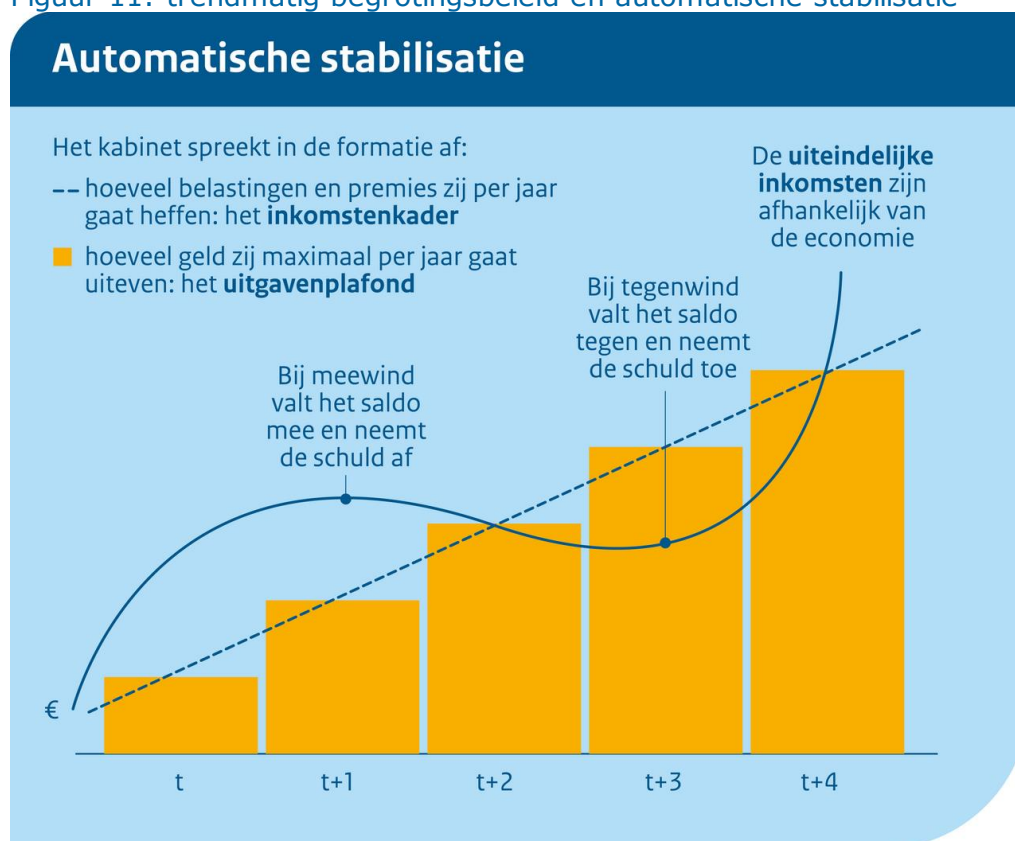
5.2 De werking van trendmatig begrotingsbeleid

Trendmatig begrotingsbeleid houdt in dat de uitgaven en beleidsmatige aanpassingen in de belastingen en premies bij de start van het kabinet worden vastgesteld. Nieuwe uitgaven gedurende de kabinetsperiode moeten worden ingepast onder het uitgavenkader³², zodat verschillende uitgaven tegen elkaar worden afgewogen. Uitgaven zijn relatief onafhankelijk van de economie: uitgaven aan bijvoorbeeld onderwijs, zorg en infrastructuur (waaronder de dijken) blijven immers altijd doorgaan, of het nu slecht of goed gaat met de economie. Automatische stabilisatie wordt aan de uitgavenkant behaald door conjunctuurgevoelige uitgaven (waaronder de WW en bijstand) buiten het kader te plaatsen. Dit betekent dat er gedurende de rit niet meteen hoeft te worden bezuinigd bij hogere WW- en bijstandsuitgaven door laagconjunctuur en vice versa. Het inkomstenkader werkt anders dan het uitgavenkader. In het inkomstenkader worden tijdens de formatie de beleidsmatige aanpassingen in de belastingen en premies aan de inkomstenkant van de begroting vastgelegd.³³ Afhankelijk van de economie blijkt vervolgens in de praktijk hoeveel middelen er daadwerkelijk binnenkomen: als mensen minder werken of minder uitgeven, komt er minder inkomstenbelasting of btw binnen en vice versa. De inkomstenkant is daarmee veel gevoeliger voor de stand van de economie. Deze fluctuerende mee- en tegenvallers hoeven niet te worden gecompenseerd en werken daarmee stabiliserend, zoals weergegeven in figuur 11. Gedurende de kabinetsperiode geldt dat alleen de budgettaire gevolgen van beleidsaanpassingen (tariefs- dan wel grondslagaanpassingen) moeten worden gecompenseerd via andere inkomstenmaatregelen.

³² Is de juist term nu een uitgavenplafond of uitgavenkader? Het gaat allebei over hetzelfde. De 16^e SBR hanteerde de term 'plafond', in deze studiegroep gebruiken wij in principe de term uitgavenkader, tenzij het terugkijkend is (zoals deelplafonds of investeringsplafond). De term uitgavenkader sluit ook aan bij de systematiek aan de inkomstenkant, met een zogenoemd inkomstenkader.

³³ Het verschil tussen het inkomstenkader en de beleidsmatige lastenontwikkeling wordt toegelicht in bijlage 2 van de concept begrotingsregels (bijlage 11).

Figuur 11: trendmatig begrotingsbeleid en automatische stabilisatie



De scheiding tussen inkomsten en uitgaven op de begroting gedurende de kabinetsperiode creëert bestuurlijke en politieke rust. Trendmatig begrotingsbeleid gaat uit van de scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Dit betekent dat uitgaventegenvallers worden opgevangen binnen het uitgavenkader en niet worden gedekt met hogere belastingen of premies. Gedurende de kabinetsperiode zorgt de scheiding ervoor dat de grote conjuncturele fluctuaties aan de inkomstenkant van de begroting los staan van de keuzes aan de uitgavenkant van de begroting. De gedachte hierachter is dat dit zorgt voor budgettaire discipline en voor beleidsmatige rust, waarbij er in economisch goede tijden niet meer wordt uitgegeven, maar in slechtere tijden ook niet aanvullend bezuinigd hoeft te worden. In sommige gevallen leidt de strikte scheiding echter tot inefficiënte of onbedoelde uitkomsten. In die gevallen zijn uitzonderingen op deze regel mogelijk (zie bijlage 11, concept begrotingsregels, regel 4.2). Zo is het belangrijk om bij koopkrachtmaatregelen te beoordelen met welk beleid een bepaalde groep het beste bereikt kan worden: met een lasten- of uitgavenmaatregel. Hetzelfde geldt voor klimaat: het gezamenlijk afwegen van lasten en uitgaven kan eraan bijdragen dat de klimaatdoelen op een efficiëntere manier worden behaald.³⁴

Het maken van realistische ramingen draagt bij aan een accurate begroting en blijft een belangrijk uitgangspunt voor begrotingen en besluitvorming. Momenteel is als onderdeel van trendmatig begrotingsbeleid realistisch ramen ('zo accuraat mogelijk') het uitgangspunt. Voorheen werd 'behoedzaam' geraamd. Het idee achter behoedzaam ramen was dat de kans op meevallers groter zou zijn dan de kans op tegenvallers. Een bepaalde afslag heeft als voordeel dat

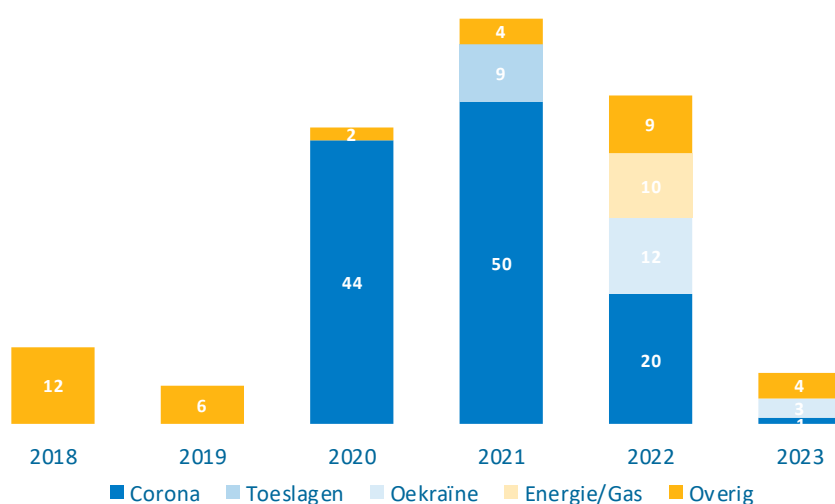
³⁴ In de beleidsdoorlichting worden andere vastgestelde uitzonderingsgronden besproken. Deze uitzonderingsgronden zijn ook vastgelegd in bijlage 11, concept begrotingsregels.

er een buffer wordt ingebouwd bij de begroting voor onvoorziene omstandigheden. Een nadeel is echter dat de ramingen minder betrouwbaar zijn, het beleid soms prudenter is dan nodig, de collectieve sector via de techniek krimpt (in plaats van via expliciete politieke keuzes) en er onnodig druk kan ontstaan meer ruimte te zoeken. In principe heeft het raamwerk van trendmatig begrotingsbeleid bij voldoende afstand tot de -3% via de automatische stabilisatoren voldoende ruimte om onvoorziene omstandigheden op te vangen. De studiegroep constateert dan ook dat het wenselijk is om het realistisch ramen te continueren. Daarbij acht de studiegroep het ook wenselijk in te blijven zetten op de kwaliteit van de ramingen en doet daarvoor enkele aanbevelingen.

5.3 Terugblik

De studiegroep constateert³⁵ dat er de afgelopen jaren regelmatig sprake is geweest van ad-hoc besluitvorming, met een onrustig proces tot gevolg. Deze ad-hoc besluitvorming had betrekking op terreinen als klimaat, koopkracht en compensatie voor hogere energieprijzen. Daarbij werd veel vaker dan voorheen een beroep werd gedaan op artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet. Dit artikel schrijft voor dat het in uitzonderlijke omstandigheden mogelijk is om verplichtingen aan te gaan en uitgaven te doen voordat de Staten-Generaal hiermee heeft ingestemd, via een incidentele suppletoire begroting (ISB). Onderstaande figuur toont dat er in de afgelopen jaren veel vaker gebruik is gemaakt van deze ISB's. Dit was gezien de coronacrisis, de oorlog in Oekraïne en de energiecrisis ook begrijpelijk. Voor de komende periode is het van belang om weer terug te keren naar het reguliere begrotingsproces. De daling van het aantal ISB's in 2023 tot nu toe is daarbij een positief signaal (zie figuur 12). ISB's zijn er alleen voor uitzonderlijke omstandigheden, en dit middel dient zo min mogelijk te worden gebruikt.

Figuur 12: overzicht van het aantal ISB's, verdeeld naar beleidsterrein



Bron: ministerie van Financiën

De begrotingssystematiek en -regels zijn op sommige punten complex en moeilijk uitlegbaar, wat draagvlak van de regels niet ten goede komt. Uit de beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid blijkt dat de systematiek en regels op verschillende onderdelen zeer complex zijn en lastig uitlegbaar. Dit gaat dan bijvoorbeeld over de begrotingsregel met betrekking tot het dekken van de rentelasten (zie beleidsdoorlichting, paragraaf 2.3) of de behandeling van

³⁵ Op basis van de onafhankelijke beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid, zie separate bijlage bij dit rapport.

meevallers in de zorgpremies (zie paragraaf 3.5). Uit gesprekken met Kamerleden bleek dat onder andere deze begrotingsregels voor veel onduidelijkheid zorgen.

De huidige begroting is niet realistisch, en dat heeft verschillende oorzaken. In deel 1 van dit rapport werd geconcludeerd dat er is gekozen voor extra uitgaven, onder meer via nieuwe begrotingsfondsen. Dit heeft ook een goede reden: het belang van investeringen in bijvoorbeeld klimaat of innovatie wordt onderschreven door de studiegroep. Onder meer de huidige vormgeving van de investeringen op de begroting, in het bijzonder via verdeelfondsen, draagt echter bij aan een sterke stijging van onderuitputting (zie paragraaf 5.4.4). Dit ondanks een groot aantal kasschuiven, zowel vooruit als achteruit, om de bestedingen in het juiste kasritme te zetten. Een begroting die voor een groot gedeelte niet tot besteding kan komen, is niet betrouwbaar en tast de geloofwaardigheid aan van de ramingen en vooruitzichten die worden gepresenteerd aan burgers en bedrijven. In paragraaf 5.4.4 staan aanbevelingen om de begroting realistischer te maken.

De huidige begroting heeft geen afstand tot de Europese begrotingsnorm, wat kan leiden tot minder stabiel begrotingsbeleid. In het basispad loopt het begrotingstekort op naar verwachting tot 3,6% bbp (zie deel 1 voor nadere analyse). De studiegroep pleit er in deel 1 van dit rapport voor om voldoende afstand te houden tot de 3%-tekortnorm. Indien het tekort boven de 3% uitkomt, ontstaat het risico dat er een Europese aanwijzing volgt, waardoor alsnog moet worden voldaan aan de norm, of dat Europese druk leidt tot nationale saldo sturing. Vergeleken met trendmatig begrotingsbeleid leidt saldo sturing tot onrustig en ineffectief procyclisch beleid. Het is belangrijk om te voorkomen dat Nederland in die situatie komt. Onderstaande box 6 geeft aan welke mogelijke scenario's en gevolgen er zijn als Nederland vanuit Europa aanbevelingen krijgt om de begroting op orde te brengen.

Box 6 Scenario's en gevolgen van aanbevelingen uit Europa

Ten tijde van het afronden van dit tweede deel van het rapport (december 2023) zijn de onderhandelingen over de herziening van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) nog in volle gang. Het is hierdoor nog onduidelijk hoe de nieuwe regels eruit gaan zien. In ieder geval blijven de bekende referentiewaarden, de 60%-schuldnorm en de 3%-tekortnorm, bestaan. In het voorstel voor het nieuwe SGP wordt de middellangetermijndoelstelling (MTO) voor het structureel saldo vervangen door een landspecifiek uitgavenpad, dat ervoor zorgt dat de schuld op een prudent niveau blijft (onder 60%) of – indien hoger dan 60% – geloofwaardig daalt, en het tekort onder de 3% bbp wordt gehouden. Lidstaten moeten een plan opstellen met daarin het uitgavenpad (inclusief de voorspelde demografische ontwikkelingen en vergrijzingslasten), publieke investeringen en hervormingen voor de komende vier jaar. Het uitgavenkader dat aan het begin van een kabinetsperiode wordt vastgesteld zal in de toekomst dus ook moeten voldoen aan de eisen die worden gesteld aan het uitgavenpad binnen het herziene SGP.

De nieuwe regels zullen niet eerder dan in 2024 van kracht worden, en moeten dan nog worden vertaald naar landspecifieke plannen, inclusief uitgavenpaden. Die uitgavenpaden zijn daarmee naar verwachting pas vanaf 2025 van toepassing. In 2024 zal de 3%-tekortnorm wel onverkort van kracht zijn. De Commissie heeft aangekondigd in het voorjaar van 2024 op basis van het gerealiseerde tekort in 2023 en het verwachte tekort voor 2024 te zullen beoordelen of er sprake is van een buitensporig tekort. Op basis van de meest recente Commissieramingen lijkt Nederland in 2023 en 2024 te gaan voldoen aan de 3%-referentiewaarde. Voor de overheidsschuld geldt dat Nederland op dit moment afstand tot de 60%-referentiewaarde heeft. Daarnaast hebben lidstaten – bij wijze van overgang tussen het huidige SGP en het nieuwe SGP – landspecifieke aanbevelingen gekregen voor hun begrotingsbeleid in 2024, uitgedrukt in de maximale groei van de netto uitgaven. Een afwijking van deze landspecifieke aanbevelingen is echter geen grond voor vaststelling van een buitensporig tekort. Deze aanbevelingen zullen naar verwachting in het voorjaar van 2024 opnieuw worden vastgesteld, dan voor het begrotingsbeleid in 2025.

Een mogelijke bijsturing vanuit Europa is voorlopig niet aan de orde en dient in de toekomst ook te worden voorkomen. Die zou nationale saldosturing tot gevolg hebben om het tekort terug te dringen, en leiden tot onwenselijk procyclisch beleid. Dit leidt potentieel tot een onrustig begrotings- en besluitvormingsproces, wat een zorgvuldige beleidsvoorbereiding doorkruist. Ook schaadt zig-zag besluitvorming het vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheid: zij kunnen immers niet meer op stabiel en voorspelbaar beleid rekenen. Dit gaat daarmee tegen de principes in van het trendmatig begrotingsbeleid. Ook in de Wet houdbare overheidsfinanciën is vastgelegd dat Nederland een trendmatig begrotingsbeleid voert met inachtneming van de Europese regels rondom uitgaven, saldo en schuld. Daarom benadrukt de SBR opnieuw voldoende afstand tot de 3%-norm, zoals ook nader uitgewerkt in het kwantitatief advies van deel 1. Op die manier is er voldoende ruimte, los van de uitkomsten van de onderhandelingen in Europa, voor stabiel begrotingsbeleid gedurende de kabinetsperiode.

5.4 Algemene aanbevelingen voor verbetering begrotingssystematiek

Dit 17^e advies van de Studiegroep Begrotingsruimte adviseert om vast te houden aan trendmatig begrotingsbeleid en de bijbehorende principes, zoals beschreven in paragraaf 5.2. Om trendmatig begrotingsbeleid verder te versterken geeft de studiegroep drie algemene hoofdaanbevelingen, die hierna op verschillende vlakken worden geconcretiseerd. Dit betreft:

- 1. Voorspelbaarheid en stabiliteit zijn van grote waarde voor het begrotings- en besluitvormingsproces.** Dit betekent dat er besluitvorming plaatsvindt op één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en besluitvorming over koopkracht en bijbehorende lasten in augustus. Voldoende afstand tot de 3%-norm draagt bij aan stabiel beleid, want het voorkomt bijsturing tijdens de rit (ook wel salдостuring genoemd). Saldosturing leidt tot onwenselijk procyclisch beleid en dient te worden voorkomen. De doelstellingen uit een coalitieakkoord dienen daarnaast door het kabinet binnen het uitgaven- en lastenkader te worden gerealiseerd. De studiegroep acht het verder van belang om de bij het coalitieakkoord vastgelegde prioriteiten integraal onderdeel te laten zijn van de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk (zie paragraaf 5.4.3). Daarnaast is het begrotingsproces een verantwoordelijkheid van het kabinet als geheel, onder regie van de minister van Financiën. Dat vraagt om gezamenlijk gedragen uitgangspunten, wederzijdse discipline en een evenwichtige informatiepositie tussen departementen.
- 2. Vereenvoudig waar mogelijk de begrotingssystematiek en -regels.** Dit komt naleving van en draagvlak voor de regels ten goede. Bij onderstaande aanbevelingen heeft de studiegroep vereenvoudigingen aangedragen door bijvoorbeeld bepaalde deelplafonds en technische regels af te schaffen en het inkomstenkader te voorzien van een heldere en begrijpelijke presentatie. In bijlage 11 staan de voorgestelde begrotingsregels van de studiegroep voor het volgende kabinet. Waar mogelijk zijn regels geschrapt en minder technisch opgeschreven.
- 3. Een realistische begroting vormt de basis van het begrotingsbeleid.** Een realistische begroting (waarvan je dus kunt verwachten dat die ook zoveel mogelijk daadwerkelijk uitkomt) is nodig voor geloofwaardig en doelmatig beleid. Onderuitputting en kasschuiven ondermijnen een realistische begroting en kunnen leiden tot minder vertrouwen in de Rijksbegroting en minder zicht op de langetermijnramingen. Een realistische begroting houdt ook rekening met de uitvoerbaarheid en de verwachtingen van burgers en bedrijven.

5.4.1 Een begrotingsproces dat behulpzaam is voor de politiek, burgers en bedrijven

Hoofdpijn aanbevelingen

- Voer ongeacht het type regeerakkoord trendmatig begrotingsbeleid met een meerjarige financiële paragraaf. Dit draagt bij aan rust en duidelijkheid voor burgers en bedrijven en komt de kwaliteit van het gemaakte beleid ten goede.
- De studiegroep adviseert een vast hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over uitgaven en bijbehorende lastenbesluitvorming indien dit van belang is voor de integraliteit van besluitvorming, het structuurwijzigingen en/of beleidsbesluiten ten aanzien van evaluaties van fiscale regelingen betreft. In augustus kan op basis van de meest recente CPB-cijfers de koopkrachtbesluitvorming plaatsvinden en kan het inkomstenkader definitief worden gesloten.
- De studiegroep geeft ter overweging mee dat een begrotingsenveloppe zou kunnen bijdragen aan rust in de besluitvorming, gegeven een aantal randvoorwaarden.
- Het definitief verankeren van een extra mogelijkheid voor het indienen van aanpassingen in de lopende begroting (bekend als suppletoire begrotingen), bij Prinsjesdag, kan bijdragen aan rust.

Voer trendmatig begrotingsbeleid op basis van een integraal regeerakkoord. Een integraal regeerakkoord verbetert de kwaliteit van beleid met afgewogen, meerjarige keuzes en leidt tot voorspelbaarheid en rust. Op deze manier kan er meerjarig beleid worden uitgezet, met tijd en aandacht voor de uitvoering en beschikbare capaciteit op de arbeidsmarkt. Voorkom zoveel mogelijk budgettair bijsturen gedurende de kabinetsperiode, maak bij het coalitieakkoord inzichtelijk hoe de plannen zich verhouden tot de Europese vereisten en laat dit akkoord ook eerst doorrekenen door het CPB, om zo nader inzicht te krijgen in de gevolgen van het voorgenomen beleid. Tot slot merkt de studiegroep op dat bij de hierna volgende aanbevelingen ook moet worden gekeken naar de uitwerking voor Caribisch Nederland.

Het is belangrijk dat er ongeacht het type regeerakkoord een duidelijk meerjarige financiële paragraaf wordt opgenomen als basis voor trendmatig begrotingsbeleid.

Gedurende de rit geven de uitgangspunten van een coalitieakkoord rust en houvast. Het is daarom belangrijk om bij de start van het volgende kabinet via de Startnota de uitgavenkaders en het inkomstenkader vast te stellen en deze tijdens de kabinetsperiode te beheersen. Op basis van de cijfers in de Startnota kan bij voldoende afstand tot de Europese normen vervolgens trendmatig begrotingsbeleid worden gevoerd. Wel geeft de studiegroep aan dat als het nog niet concreet genoeg is waarvoor de middelen zijn, deze in principe worden geplaatst op de zogenoemde Aanvullende Post in plaats van de departementale begroting.

De studiegroep adviseert om uit te gaan van één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en besluitvorming over koopkracht en bijbehorende lasten in augustus. De studiegroep adviseert te blijven werken met een hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar ten aanzien van de uitgaven. Daarbij adviseert de studiegroep om in het voorjaar eveneens zoveel mogelijk te besluiten over die lasten waarvan het vanwege van integraliteit van besluitvorming, noodzakelijk is om zowel over lasten als uitgaven te besluiten (zoals bij klimaat). Daarnaast wordt geadviseerd om in het voorjaar ook over de Fiscale Beleid- en Uitvoeringsagenda (FBUA) te besluiten. In de FBUA worden de hoofdlijnen van het aankomende Belastingplanpakket

opgenomen. Hiermee zijn structuurwijzigingen in de fiscaliteit het jaar erna mogelijk in de uitvoering en is er op die manier voldoende tijd en ruimte voor de uitvoering en democratische controle via het parlementaire proces. Ook de evaluatie van de fiscale regelingen en de bijbehorende besluiten zouden in het voorjaar moeten worden vastgesteld, zodat er voldoende tijd is om eventuele aanpassingen te kunnen doen in de fiscale wetgeving. De koopkrachtbesluitvorming, inclusief het definitief sluiten van het inkomstenkader, wordt in augustus afgerond. Het blijkt in de praktijk immers wenselijk om aan te sluiten bij de meest recente economische koopkracht- en armoedecijfers van het CPB. Op die manier wordt voorkomen dat er twee keer per jaar een koopkrachtronde plaatsvindt.

In aanloop naar de voorjaarsbesluitvorming is het belangrijk om samen uitgangspunten voor de begrotingsbesluitvorming vast te stellen. Goed begrotingsbeleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle departementen. Rondom de besluitvorming is er wel een duidelijke rolverdeling binnen het kabinet. Hierbij ligt het voor de hand dat de minister van Financiën de leiding neemt en het kabinet tijdig meeneemt over de uitgangspositie van de besluitvorming. De studiegroep acht het vroeg delen van informatie in aanloop naar de besluitvorming dan ook verstandig, bijvoorbeeld via een januaribrief. Eveneens is het waardevol dat bijvoorbeeld via een kaderbrief de actuele gegevens worden getoond en dat de brief tijdig in de MR wordt behandeld en afgeconcludeerd. Dit proces vergt zowel inspanningen van de beleidsdepartementen via het tijdig kenbaar maken van de beleidsbrieven en het melden van uitvoeringsinformatie, als vanuit het ministerie van Financiën, dat tijdig inzichtelijk maakt of er ruimte is voor beleidswensen of dat ombuigingen verwacht kunnen worden.

De studiegroep geeft ter overweging mee dat een begrotingsenveloppe zou kunnen bijdragen aan rust in de besluitvorming, gegeven een aantal randvoorwaarden. Een begrotingsenveloppe (of een uitgavenreserve) houdt in dat er een bepaalde reservering op de begroting wordt gezet voor 'onvoorziene omstandigheden'. Belangrijkste voordeel van een enveloppe is dat deze kan bijdragen aan rust in de besluitvorming, omdat er dan op voorhand rekening wordt gehouden met eventuele onvoorziene omstandigheden binnen de financiële kaders. De enveloppe kan worden ingezet voor bijvoorbeeld tegenvallende ramingen of onvoorziene maatschappelijke uitdagingen. De meerwaarde van een dergelijke enveloppe kan worden versterkt als deze gekoppeld wordt aan brede welvaartsprioriteiten of hervormingen. Daarnaast zou een enveloppe de procycliciteit kunnen dempen; het geld is immers al ingepast in de begroting. Dat maakt wel dat het bedrag van de enveloppe boven op de budgettaire opgave van 17 miljard euro komt. Voorts is het risico dat als geld niet tot besteding komt, de middelen uit de enveloppe op zoek gaan naar een bestemming met mogelijk ondoelmatig beleid tot gevolg.

Kies voor een vast afrondingsmoment van de voorjaarsbesluitvorming. Sinds 2022 kent de Voorjaarsnota een meerjarig karakter en bevat deze nota naast de wijzigingen op het lopende begrotingsjaar ook een doorkijk naar de begroting van de komende jaren. De studiegroep acht het meerjarige karakter een waardevolle uitbreiding van de budgettaire nota. De wettelijke deadline voor indiening van de Voorjaarsnota is 1 juni. Hoewel deze deadline voor indiening vastligt, is de datum van het besluitvormingsmoment in het voorjaar niet eenduidig. De studiegroep adviseert te kiezen voor een vast moment van publicatie en afronding van de voorjaarsbesluitvorming. Hierbij is het ook van belang rekening te houden met gedegen, transparante afstemming en de haalbaarheid hiervan voor departementen. Daarbij biedt dit de Raad van State de kans om ook in het voorjaar een eerste advies te geven over de hoofdlijnen van de plannen van het kabinet voor het volgend jaar.

Informeer het parlement op drie vaste momenten over budgettaire ontwikkelingen in het lopende jaar en beperk het beroep op uitzonderlijkheid. Tot dit jaar konden departementen bij Voorjaarsnota en bij Najaarsnota de departementale suppletoire begrotingen indienen, waarbij wijzigingen in het lopende begrotingsjaar worden verwerkt. Dit bleek in de praktijk voor departementen niet toereikend te zijn. Zo kwam de autorisatie van de tweede suppletoire begroting vaak laat, eind december of januari, waardoor er onzekerheid kan bestaan over de rechtmatigheid van nieuwe uitgaven. In 2023 is er voor het eerst in september door alle departementen een additionele suppletoire begroting naar het parlement gestuurd. Dit geeft het parlement de mogelijkheid om ruim voor het jaareinde wijzigingen in verplichtingen en uitgaven in het lopende jaar te behandelen. Daarmee ontstaan er dus drie vaste momenten voor het indienen van suppletoire begrotingen gedurende een begrotingsjaar. Het tussentijds beroep doen op CW2.27 (beroep op uitzonderlijkheid) is in 2023 al fors beperkt ten opzichte van 2021 en 2022. De studiegroep adviseert om het beroep op CW2.27 verder te beperken. Daarnaast adviseert de SBR om de suppletoire begrotingen op vaste momenten in te dienen en de Comptabiliteitswet hierop aan te passen. Daarbij roept de SBR ook het parlement op om de begrotingswetten vroegtijdig in te plannen en tijdig te behandelen. Zolang deze wetten niet zijn goedgekeurd mag volgens de Comptabiliteitswet nieuw beleid opgenomen in de begrotingswet niet worden uitgevoerd, wat kan leiden tot vertraging van bestedingen. Vaste, voorspelbare momenten dragen hieraan bij.

Terughoudendheid met compensatie bij een crisis kan ook bijdragen aan rust in het besluitvormingsproces. Afgelopen kabinetsperiode werd er bij grote schokken zoals corona of de sterke stijging van de energieprijzen ingegrepen. Bij deze grote schokken kan het een legitieme politieke keuze zijn om te compenseren via overheidsingrijpen om juist de kwetsbare huishoudens te ondersteunen. Voornamelijk bij corona droegen de steunpakketten naar verwachting ook bij aan anticyclisch beleid (zie ook bijlage 9). Tegelijkertijd constateert de studiegroep dat er sinds de succesvolle en omvangrijke coronasteunpakketten een beduidend grotere roep is vanuit de maatschappij om te compenseren bij tegenslag. Compenseren heeft namelijk ook een prijs wanneer verantwoordelijkheid te veel bij de overheid komt te liggen en te weinig bij burgers en bedrijven zelf. Niet alles kan en moet door de overheid worden opgevangen: zelf verzekeren, vooruitkijken en innoveren behoren ook tot de eigen verantwoordelijkheden van burgers en bedrijven. Daarnaast vergen dergelijke regelingen ook veel van de uitvoering. Oog voor de uitvoeringscapaciteit acht de studiegroep cruciaal. De studiegroep adviseert om terughoudend te zijn – ook in het licht van de Europese richtlijnen, zie box 6 – en alleen te compenseren zonder budgettaire dekking bij schokken die zeer omvangrijk zijn, grote gevolgen hebben voor kleinere maar kwetsbare groepen, die acuut zijn, tijdelijk, en extern (zoals bij corona of in 2008 bij de financiële crisis). Bij dergelijke crises verdient het bovendien de voorkeur om waar mogelijk Europees gecoördineerd te handelen zoals bij de energiecrisis is gedaan. Uitgangspunt dient te zijn dat schokken worden opgevangen binnen bestaande regelingen in de begroting en dat juist de automatische stabilisatoren (zoals het inkomstenkader, de WW en bijstand buiten het uitgavenkader) dienen om tijdens de rit schokken op te vangen.

Crisismaatregelen horen tijdig en tijdelijk te zijn, zodat weer snel kan worden teruggekeerd naar de reguliere systematiek. Het doel van crisismaatregelen is om de omvangrijke impact van een crisis te dempen. Dat moet tijdig gebeuren, omdat er anders alsnog permanente economische schade kan ontstaan. Maar zodra de schok voorbij is of wordt verwacht dat de schok zich heeft vertaald in een nieuwe permanente situatie, is de steun geen tijdelijke crisismaatregel meer. Vanaf dat moment is het belangrijk ruimte te bieden aan bestaande regelingen en dienen de uitgaven weer binnen de kaders te worden geplaatst. Deze tijdelijkheid is belangrijk voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid, de houdbaarheid van de

overheidsfinanciën en de economische dynamiek. De studiegroep adviseert dan ook om de resterende corona- en Oekraïne-uitgaven vanaf de start van het nieuwe kabinet onder het uitgavenkader te brengen.

Het vooraf opzetten van gerichte, tijdelijke crisismaatregelen kan bijdragen aan het doelmatiger invullen ervan. Vanwege tijdsdruk bleek het moeilijk om steunmaatregelen op te zetten die rekening houden met kenmerken zoals gerichtheid en tijdelijkheid. Bij het vooraf uitwerken van maatregelen kunnen deze kenmerken mogelijk wel worden gewaarborgd. Zo wordt naar aanleiding van de coronacrisis een winstcriterium uitgewerkt om eventueel toekomstige crisismaatregelen voor het bedrijfsleven zo gericht mogelijk te maken. Ook is er een Crisisregeling Personeelsbehoud opgezet als potentiële opvolger van de NOW.³⁶ Mocht er een acute schok optreden, dan kan bijvoorbeeld een regeling als deze tijdig en doelmatig worden uitgevoerd. Eveneens is het bij dergelijke regelingen van belang om de gevolgen voor de uitvoering tijdig in kaart te brengen. Het operationeel houden en tijdig kunnen activeren van een regeling voor het geval er een crisis uitbreekt, vergt in veel gevallen ook iets van uitvoerders in reguliere tijden.

5.4.2 Financiële afspraken met medeoverheden

Hoofdpijn aanbevelingen

- De studiegroep onderschrijft de vervanging van de trap-op-trap-af systematiek door indexatie op basis van het bbp. Daar waar uitgaven significant harder groeien dan het bbp kan druk op alle uitgaven ontstaan en is een nadere afweging nodig. Een volgend kabinet kan overwegen de oploop van de opschalingskorting structureel te schrappen.

In het coalitieakkoord is besloten om met ingang van 2026 af te stappen van de trap-op-trap-af systematiek. In plaats daarvan is bij Startnota voor 2026 en verder 1 miljard euro beschikbaar gesteld bovenop de stand Miljoenennota 2022. In de Voorjaarsnota 2023 heeft het kabinet aanvullend vanaf 2026 structureel 1,1 miljard euro beschikbaar gesteld en een nieuwe systematiek voor de indexatie van het gemeente- en provinciefonds aangekondigd, met 2027 als ingangsjaar. Vanaf dat jaar worden het gemeente- en provinciefonds geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het nominaal bruto binnenlands product (bbp).³⁷ Tot en met 2025 volgt het gemeente- en provinciefonds de Rijksuitgaven via de trap-op-trap-af systematiek (tota) en komt er die periode meer accres beschikbaar dan het langjarig gemiddelde accrespercentage (periode 2012 – 2025). Deze relatief hoge accessen zijn incidenteel. In 2026 liggen de fondsen reëel ongeveer op het niveau van 2023.

Naar verwachting brengt indexatie op basis van het bbp meer stabiliteit, rust en duidelijkheid voor gemeenten en provincies. Hoewel duidelijk is op welke middelen gemeenten en provincies kunnen rekenen³⁸, merkt de studiegroep op dat gemeenten en provincies de komende periode (tot 2027) te maken krijgen met enkele overgangsjaren in de systematiek van normering/indexatie. De afgelopen periode heeft het gesprek over de financiën de bestuurlijke agenda overheerst. De studiegroep stelt vast dat het naar de toekomst toe belangrijk is om balans

³⁶ Zie [Kamerbrief over Crisisregeling Personeelsbehoud](#).

³⁷ De Afdeling advisering van de RvS heeft in haar Voorjaarsrapportage 2023 laten weten dat ze de overstap naar een nieuwe meerjarensystematiek voor de financiën van medeoverheden positief acht.

³⁸ Het provinciefonds volgt voor de periode t/m 2025 nog volledig de actuele Rijksuitgaven, daar waar bij het gemeentefonds het volume-access voor diezelfde periode is bevroren.

te vinden tussen ambities, taken, middelen (financieel en juridisch) en uitvoering (onder ander uitvoeringskracht en uitvoerbaarheid).

Er zijn beleidsterreinen waarbij de uitgaven op dit moment sterker stijgen dan het bbp.

Dit betreft onder andere het gemeentelijke zorgdomein. Er staan daar tegenover ook uitgaven die minder hard groeien dan het bbp. Daar waar uitgaven significant harder groeien dan bbp kan druk op alle uitgaven ontstaan en is een nadere afweging nodig. Dit vraagt nog aanvullende politieke keuzes, met oog voor (houdbare) financiën, beschikbare uitvoeringscapaciteit en daarbij passende ambities.

Een groter decentraal belastinggebied blijft een mogelijkheid. Om de gevolgen van de financiële afhankelijkheid van het Rijk te verkleinen, is het een optie om het gemeentelijk belastinggebied – en daarmee de ruimte om eigen inkomsten te verwerven – te vergroten. De studiegroep verwees hiervoor in het zestiende advies naar de advisering van de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.³⁹ Dit advies geldt onverminderd.

Een volgend kabinet kan ervoor kiezen de nieuwe financieringsystematiek eerder in te voeren en niet te wachten tot 2027. Het eerder invoeren van de systematiek heeft budgettaire gevolgen voor het EMU saldo; de mate waarin hangt af van politieke keuzes over – in ieder geval – het jaar van invoering, omgang met de incidentele volume-accre tranches voor 2022 tot en met 2025 en omgang met de extra middelen die het kabinet vanaf 2026 structureel beschikbaar heeft gesteld.

Met de indexatie op basis van het bbp per 2027 bewegen het gemeente- en provinciefonds niet meer direct mee met de ontwikkeling van de Rijksuitgaven. Daardoor dalen of stijgen middelen voor medeoverheden niet meer automatisch mee met een verandering van de Rijksuitgaven. In deel 1 is een besparingsopgave van 17 miljard euro vanaf 2028 geadviseerd. Indien hierbij van medeoverheden een bijdrage wordt verwacht, zoals bedoeld in artikel 3 van de wet houdbare overheidsfinanciën, dan vraagt dit om een specifiek besluit. Daarnaast merkt de studiegroep op dat, zoals vermeld in paragraaf 1.3.1, de oploop van de opschalingskorting (715 miljoen euro) vanaf 2026 weer in de Rijkbegroting staat. Het CPB heeft deze oploop niet opgenomen in haar basispad. Het Rijk voert momenteel geen actief stimulerend beleid (meer) voor opschaling bij gemeenten en/of provincies. Daarnaast eiste de opschalingskorting veel aandacht op en drukte een zware stempel op de bestuurlijke agenda. Een volgend kabinet kan overwegen de oploop van de opschalingskorting structureel te schrappen. Dit vraagt een specifiek besluit en belast bezien vanuit de Rijksbegroting het overheidssaldo.

Tot slot vindt de studiegroep het positief dat gewerkt wordt aan herziening van het uitkeringsstelsel, via een voorstel tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet. De afgelopen jaren is het aantal specifieke uitkeringen flink opgelopen, van rond de 20 in 2018 tot 137 verstrekte specifieke uitkeringen in 2022. Dit is van invloed op de (financiële) autonomie van medeoverheden en leidt tot hoge administratieve lasten. Kern van voorgestelde aanpassing is dat de decentralisatie-uitkering wordt aangepast aan de eisen van de tijd en weer een volwaardig alternatief moet vormen voor de specifieke uitkering. Daarnaast moet de specifieke uitkering een minder belastende uitkeringsvorm worden, voor zowel medeoverheden als het Rijk.

³⁹ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen, 10 september 2020, Als een overheid, slagvaardig de toekomst tegemoet!

5.4.3 Brede welvaart als basis voor het begrotingsproces

Hoofddlijn aanbevelingen

- Formuleer bij de formatie prioriteiten ten aanzien van brede welvaart, maak daarin keuzes, en concretiseer de prioriteiten met beleidsdoelen. De formatieperiode is bij uitstek het moment waarop er integrale en overkoepelende afwegingen gemaakt kunnen worden. Het formuleren van overkoepelende bredewelvaartsprioriteiten draagt bij aan een integrale weging van beleid. Zo worden afruilen zichtbaar en komt er samenhang in beleid.
- Monitor de ontwikkeling van brede welvaart en de voortgang op prioriteiten in begrotingsstukken zoals het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) en de Miljoenennota (MN).
- Verzoek de planbureaus om voorafgaand aan de begrotingsbesluitvorming zo veel mogelijk integrale informatie te verschaffen over de ontwikkeling van brede welvaart en bij Prinsjesdag een reflectie te geven op de ontwikkeling van brede welvaart.

Om bij te dragen aan brede welvaart is het belangrijk dat bredewelvaartsafwegingen integraal onderdeel zijn van de sturing op de doelen van het coalitieakkoord. Brede welvaart gaat over de kwaliteit van leven in het hier en nu en van huidige en toekomstige generaties, in Nederland en elders op de wereld. Dit gaat bijvoorbeeld over onderwijs, zorg, veiligheid, natuur en klimaat, maar ook over vertrouwen in de overheid en niveaus van armoede. Een eerste stap in het meten van brede welvaart is opgesteld in een internationale richtlijn door de VN, OESO en Eurostat. Hun aanbevelingen geven een 'gemeenschappelijke taal' om brede welvaart in kaart te brengen en verder te ontwikkelen. Er bestaat geen algemeen geaccepteerde uniforme indicator voor brede welvaart, maar brede welvaart wordt in de internationale richtlijngemeten op meerdere thema's die in beeld worden gebracht voor de dimensies 'hier en nu', 'later' en 'elders'. Daarnaast beveelt de richtlijn aan om aandacht te geven aan verdelingseffecten en de samenhang en afruilen tussen domeinen. Dit denkkader vormt de conceptuele basis van de jaarlijkse Monitor Brede Welvaart van het CBS en het analyse-instrumentarium voor brede welvaart van de planbureaus CPB, PBL en SCP. De planbureaus hebben dit verder uitgewerkt in 8 thema's die – samen met de Monitor van het CBS – een objectieve basis vormen voor het monitoren van de ontwikkeling van brede welvaart.⁴⁰

Er zijn al significante stappen gezet in de invulling en toepassing van brede welvaart in de begrotingsstukken, door de Planbureaus en het CBS, maar de potentiële waarde van brede welvaart kan nog meer worden benut. De stappen die zijn gezet zijn mede op basis van adviezen van de Raad van State, Algemene Rekenkamer en de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte.⁴¹ Het Financieel Jaarverslag van het Rijk bevat een uitgebreid overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van brede welvaart, mede op basis van de Monitor Brede Welvaart en SDG's van het CBS. Bij het verantwoordingsdebat kunnen hierdoor de ontwikkelingen ten aanzien van brede welvaart worden betrokken. Ook heeft het CBS dit jaar als pilot op Prinsjesdag 'factsheets brede welvaart' voor departementale beleidsterreinen gepresenteerd, zodat deze informatie kan worden benut voor het departementale begrotingsproces. Tot slot wordt in de

⁴⁰ De acht thema's van de planbureaus zijn: Subjectief welzijn, Gezondheid, Consumptie en inkomen, Onderwijs en opleiding, Ruimtelijke samenhang en kwaliteit, Economisch kapitaal, Natuurlijk kapitaal, en Sociaal kapitaal. Zie ook de publicatie CPB, SCP, PBL 'Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek' van 30 juli 2022. Verdere ontwikkeling van het denkkader op basis van deze thema's vergt verdere investering en zal een proces zijn van meerdere jaren.

⁴¹ Algemene Rekenkamer (2022). Staat van de Rijksverantwoording 2022; Raad van State (2021). Advies Miljoenennota 2022 en rapportage begrotingstoezicht 2021; 16^e Studiegroep Begrotingsruimte (2020) Koers bepalen: Kiezen in tijden van budgettaire krapte.

Miljoenennota veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van brede welvaart mede in relatie tot de prioriteiten die kabinet Rutte-IV in de Miljoenennota van 2023 heeft gesteld. Tegelijkertijd merkt de studiegroep op, in lijn met de Raad van State, dat er op dit moment onvoldoende keuzes worden gemaakt en dat het benutten van het denkkader van brede welvaart kan bijdragen aan het maken en uitleggen van deze keuzes.

De planbureaus ontwikkelen het bestaande denkkader voor brede welvaart verder, op 8 thema's en de 3 dimensies 'hier en nu', 'later' en 'elders'. Binnen het denkkader ontwikkelen de planbureaus een analyse-instrumentarium voor het in kaart brengen van brede welvaartseffecten van beleidsvoornemens. Dit moet leiden tot een zo integraal mogelijk beeld van economische, ecologische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen. Momenteel wordt dit ingevuld langs 8 thema's: subjectief welzijn, gezondheid, consumptie en inkomen, onderwijs en opleiding, ruimtelijke samenhang en kwaliteit, economisch kapitaal, natuurlijk kapitaal en sociaal kapitaal. In het groeimodel van de planbureaus wordt een analysekader voor brede welvaart geleidelijk aan ontwikkeld en toegepast op concrete beleidsdossiers en de begroting. Bestaande indicatoren zullen worden geïntegreerd in dit raamwerk. Ook worden publicatiemomenten geharmoniseerd en op termijn gekoppeld aan de kennisbehoefte in verschillende fasen van de begrotingscyclus, voor een integraal beeld van de ontwikkeling van brede welvaart.

De studiegroep ziet de verdere ontwikkeling en toepassing van het begrip brede welvaart in het begrotingsproces langs drie sporen:

1. Het stellen van **politieke bredewelvaartsprioriteiten en beleidsdoelen** bij de start van het kabinet en het vastleggen daarvan in een coalitieakkoord;
2. Het beschikbaar hebben van de meest recente inzichten en **de rapportages van de Planbureaus** over de ontwikkeling van brede welvaart voorafgaand aan de begrotingsbesluitvorming.
3. Het monitoren van de **brede welvaartsontwikkeling** langs de 8 thema's die door de planbureaus wordt ontwikkeld. Op deze manier ontstaat een trendanalyse van de ontwikkeling van brede welvaart door de jaren heen, aanvullend op de meer gebruikelijke indicatoren zoals bbp en werkloosheid. Hiertoe dient **het denkkader** van de planbureaus verder ontwikkeld te worden.

De studiegroep adviseert een volgend kabinet om bij de formatie bredewelvaartsprioriteiten te formuleren en te motiveren. De formatieperiode is bij uitstek het moment waarop er daadwerkelijk integrale en overkoepelende afwegingen gemaakt kunnen worden. Het formuleren van overkoepelende bredewelvaartsprioriteiten draagt bij aan een integrale weging en departementsoverstijgend denken. De prioriteiten kunnen worden vastgelegd in het coalitieakkoord en eventueel verder uitgewerkt en onderbouwd worden bij de Startnota. Motivering van de prioriteiten vanuit brede welvaart kan bijdragen aan inhoudelijk gedreven beleid en transparantie over beleidskeuzes. Het stellen van prioriteiten versterkt bovendien de kwaliteit van beleid omdat het ruimte biedt voor een duidelijk meerjarenperspectief en beleidsterreinen in samenhang en overkoepelend kunnen worden gezien.

De studiegroep adviseert het volgende kabinet om de overkoepelende bredewelvaartsprioriteiten bij de formatie aan te vullen met expliciete beleidsdoelen, die kwalitatief en kwantitatief kunnen zijn. Het is van belang om de bovengenoemde beleidsprioriteiten aan te vullen met concrete beleidsdoelen om zo duidelijk en transparant te

maken waar het kabinetsbeleid zich precies op richt.⁴² Uitgangspunt hierbij is dat beleidsdoelen niet multi-interpretabel zijn, bijdragen aan een duidelijke richting voor beleid en dat het inzichtelijk en uitlegbaar is wat de (verwachte) ontwikkeling hiervan is. Daarbij beveelt de studiegroep aan om zowel doelen voor de lange termijn als tussendoelen voor de lopende kabinetsperiode te formuleren. Doelen kunnen hierbij zowel kwalitatief als kwantitatief zijn. De studiegroep adviseert in beginsel heldere kwalitatieve beleidsdoelen te formuleren, maar waar dit passend is en toegevoegde waarde heeft ook kwantitatieve doelen te stellen. Middels een kwantitatief doel kan namelijk in sommige gevallen een steviger commitment worden uitgesproken, kan dit commitment een katalysator voor beleid zijn en is het met kwantitatieve doelstellingen mogelijk om de voortgang duidelijk te monitoren. Daarbij is het wel belangrijk om te voorkomen dat bij de toepassing van brede welvaart de focus wordt vernauwd tot één of enkele indicatoren. Ook kan de invloed van beleid op de ontwikkeling soms beperkt zijn.

In figuur 13 zijn de voorbeelden van prioriteiten zoals 'bestaanszekerheid' of 'veiligheid' **ter illustratie** nader uitgewerkt. Prioriteiten kunnen bijvoorbeeld ook zijn: een duurzame economie, versterken van de rechtsorde, veiligheid, goed bestuur of een gezonde leefomgeving. Beleidsdoelen kunnen een gestelde prioriteit meer concreet en 'stuurbaar' te maken. De beleidsdoelen kunnen zo worden geformuleerd dat deze met meer direct beleid bereikt kunnen worden. Zij zijn geconcretiseerd met een nadere uitleg van het begrip en verschillende beleidsdoelen, welke afhankelijk zouden zijn van de politieke visie op de betreffende prioriteit. Deze beleidsdoelen kunnen door de politiek ook in samenspraak met medeoverheden worden vastgesteld.

⁴² Voorbeelden van overkoepelende bredewelvaartsprioriteiten zijn de in de Miljoenennota 2023 gestelde prioriteiten van kabinet Rutte IV, zoals: gelijke kansen, internationale samenwerking, duurzaam land, economie, gezondheid, democratische rechtsorde en veiligheid en sterke samenleving. Bij de concretisering van een prioriteit kunnen meer specifieke beleidsdoelen worden gesteld. De prioriteit 'gelijke kansen' kan bijvoorbeeld worden geconcretiseerd met beleidsdoelen als 'verhogen van onderwijskwaliteit' of 'tegenaan van (jeugd)criminaliteit'. Beleidsdoelen kunnen vervolgens mogelijk worden gevat in kwantitatieve indicatoren.

Figuur 13: voorbeelden van prioriteiten voor brede welvaart



toegevoegde waarde, omdat het handvatten kan bieden voor het gesprek met het kabinet over de beleidskeuzes die het maakt.

De studiegroep adviseert om de ontwikkeling van brede welvaart gedurende de kabinetsperiode te monitoren, ook in het licht van de brede welvaartsprioriteiten, en daarover te rapporteren in begrotingsstukken. De studiegroep adviseert het volgende kabinet daarom om in begrotingsstukken zoals het FJR en de MN te (blijven) rapporteren over de ontwikkeling van brede welvaart en de bredewelvaartsprioriteiten en dit zoveel mogelijk consistent en in samenhang tussen de verschillende rapportages te doen. Financiële informatie en informatie over brede welvaart moet zoveel mogelijk in samenhang worden gezien en gewogen. De studiegroep raadt hierbij aan om de beschikbare informatie vanuit planbureaus en andere kennisinstituten mee te nemen. De kaderbrief die in het voorjaar de financiële uitgangspunten voor de begrotingsonderhandeling bevat kan ook aangevuld worden met een analyse van de ontwikkeling van brede welvaart en de voortgang op de gestelde prioriteiten.

De studiegroep adviseert de Monitor Brede Welvaart van het CBS en de 8 thema's van brede welvaart van de planbureaus⁴³ als uitgangspunt te nemen voor een consistente en gestructureerde rapportage over de ontwikkeling van brede welvaart in de budgettaire nota's. De studiegroep adviseert het kabinet om de planbureaus te vragen snelle stappen te zetten om de gedefinieerde acht thema's van brede welvaart waar mogelijk uit te werken, zodat zij gemonitord en gebruikt kunnen worden om toekomstgerichte uitspraken over beleid te doen. Verdere ontwikkeling van het denkkader op basis van deze thema's vergt verdere investering en zal een proces zijn van meerdere jaren, maar is essentieel om betere handvatten te bieden voor beleidskeuzes op basis van bredewelvaartsinformatie.

De studiegroep adviseert het kabinet om de planbureaus te verzoeken om een gezamenlijke en jaarlijkse onafhankelijke reflectie op de ontwikkeling van brede welvaart te maken bij de Miljoenennota. Een dergelijke reflectie biedt het kabinet onafhankelijk inzicht in hoe de plannen zich verhouden tot de ontwikkeling van brede welvaart en versterkt daarnaast het democratisch proces omdat het ook het parlement nuttige handvatten biedt in het gesprek met de regering.

⁴³ SCP, PBL, CPB, 'Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek', 30 juli 2022.

5.4.5 Aanbevelingen systematiek uitgavenkant

Hoofddlijn aanbevelingen

- Een uitgavenkader draagt bij aan een goede besteding van belastinggeld. Houd hieraan vast, en toon naast de veranderingen ook steeds het verloop van het uitgavenniveau over de jaren heen (horizontale ontwikkeling).
- Maak bij start van het volgende kabinet nieuwe ramingen van de kasritmes, en leg die vast. Op die manier kan de onderuitputting worden beperkt.
- Presenteer bij formatie en in budgettaire nota's voor de investeringsfondsen de volledige fondslooptijd, zodat ook investeringen- buiten de kabinetsperiode zichtbaar zijn.
- Beperk het gebruik van begrotingsfondsen en toets deze aan een aantal voorwaarden.
- De studiegroep adviseert om een onderzoek te starten om klimaat-, zorg- en vergrijzingsgerelateerde uitgaven nader inzichtelijk te maken, om zo zicht te krijgen op het verloop van de begroting op de middellange termijn.
- Maak het eenvoudiger: schaf de deelplafonds af. Ze leiden niet tot extra beheersing, maar wel tot meer administratieve lasten. Blijf wel de ontwikkeling van zorg-, investerings- en socialezekerheidsuitgaven apart tonen in stukken zoals de Miljoenennota; bijvoorbeeld zoals dit nu al gebeurt in de horizontale ontwikkeling.
- Het plaatsen van de rente-uitgaven buiten het kader draagt bij aan vereenvoudiging en rust in het besluitvormingsproces.
- Ten aanzien van klimaatuitgaven adviseert de studiegroep het volgende kabinet om een aantal klimaatuitgaven en -inkomsten die niet op de begroting staan in kaart te brengen.

Communicatie en presentatie uitgavenkader

Aan het begin van de kabinetsperiode stelt het kabinet de maximale uitgavenkaders per jaar vast, zodat duidelijk is hoeveel middelen beschikbaar zijn per begroting. Hiermee wordt bij de start van het kabinet integraal gezien welke doelen er zijn en met welke beleidsplannen en middelen deze behaald dienen te worden. Door het vaststellen van de uitgavenkaders wordt bepaald wat er maximaal uitgegeven kan worden. Dit draagt bij aan budgettaire discipline, elke euro kan immers maar één keer worden uitgegeven, dus hierover moeten keuzes worden gemaakt.

Betrek ook standaard de horizontale ontwikkeling in de kabinetsstukken en de besluitvorming. In de kabinetsperiode van Rutte IV is in de kabinetsstukken in toenemende mate aandacht geweest voor de horizontale ontwikkeling. Dit is positief en kan verder worden verbeterd. De studiegroep beveelt aan om voor de volgende kabinetsperiode zowel in de Voorjaarsnota als de Miljoenennota in de hoofdtekst een toelichting bij de horizontale ontwikkeling te presenteren. Daarnaast is in de kabinetsperiode Rutte IV tijdens de besluitvorming voornamelijk aandacht geweest voor de zogenoemde verticale ontwikkeling, de verandering van de begroting zelf. De horizontale ontwikkeling (bijvoorbeeld bij de zorg- en socialezekerheidsuitgaven) is echter ook van groot belang voor een gedegen besluitvorming. Een aanbeveling voor de volgende kabinetsperiode is dan ook om in de voorbereidende stukken ten behoeve van de besluitvorming, naast de bespreekpunten over intensiveringen of ombuigingen, ook het basispad mee te nemen. Het aanpassen van rijksbrede formats kan hieraan bijdragen.

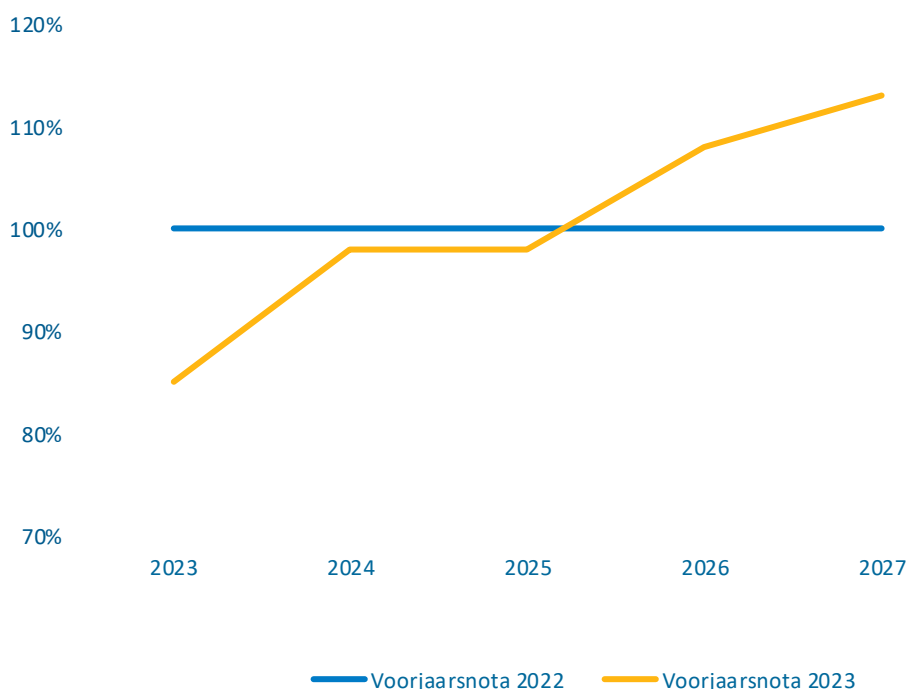
Fondsen, onderuitputting en kasschuiven

Uit nadere analyse blijkt dat bij de begrotingsfondsen veel kasschuiven naar achteren plaatsvinden. De begroting blijkt daarmee 'niet realistisch'; geraamde bestedingen worden niet behaald. Dat komt de geloofwaardigheid van de begroting en de raming van het begrotingssaldo niet ten goede. Ter illustratie, sinds Voorjaarsnota 2022 is ongeveer 15% van de budgetten op de investeringsfondsen naar latere jaren geschoven (zie tabel 6 en figuur 14).⁴⁴ Onderliggend zijn verschillende trends zichtbaar. Zo schuiven bij het Mobiliteitsfonds middelen voornamelijk naar achteren in de tijd, terwijl bij het Klimaatfonds middelen naar voren in de tijd schuiven. In de Miljoenennota 2024 is elk begrotingsfonds afzonderlijk toegelicht in bijlage 19 Monitor investeringen. Een sterke toename van kasschuiven is onwenselijk voor een doeltreffende en doelmatige besteding van belastinggeld.

Tabel 6 Totaal aan fondsmiddelen onder investeringsplafond per budgettaire nota

BEDRAGEN IN MILJOENEN EURO	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAAL
Totaal Voorjaarsnota 2022	23.457	29.600	31.479	33.328	32.400	150.264
Totaal Voorjaarsnota 2023	19.933	29.017	30.792	35.939	36.550	152.231

Figuur 14 Kasritme middelen investeringsplafond per budgettaire nota



Bron: ministerie van Financiën

Zet de volgende begrotingsfondsen: - het Mobiliteitsfonds, het Defensiematerieelbegrotingsfonds en het Deltafonds - bij start van een nieuw kabinet in een meer realistisch ritme en voorkom grote kasschuiven. Daarnaast geldt dit advies ook in den brede voor alle reeksen met een grote onderuitputting. Deze dienen bij een volgende Startnota in een realistisch ritme te worden gezet. Wees realistisch in de ambitie en heb oog voor

⁴⁴ Beleidsdoorlichting paragraaf 3.8.4.

schaarste, risico's en uitvoeringscapaciteit. Eventueel kan een rekenregel worden geïntroduceerd voor de zojuist genoemde fondsen, waarmee een realistische begroting en ingroeipad wordt beoogd. Tot slot merkt de studiegroep op dat voor de begrotingsfondsen ook gekeken dient te worden naar de uitwerking voor Caribisch Nederland.

Het onderscheid tussen investeringsuitgaven en reguliere overheidsuitgaven heeft bijgedragen aan het besef dat niet alle uitgaven gelijk zijn. Ook ziet de studiegroep bij investeringsuitgaven voordelen in het kunnen begroten en verantwoorden over een begrotingshorizon die langer is dan de reguliere begrotingshorizon van t+5. De studiegroep vindt een begrotingsfonds voor dit type uitgaven een acceptabel instrument. Daardoor stellen we voor om de uitgaven binnen de volgende begrotingsfondsen te classificeren als investeringsuitgaven: het Mobiliteitsfonds, het Deltafonds en het Defensiematerieelbegrotingsfonds. Voor deze uitgaven geldt wat de studiegroep betreft nog steeds dat budgetten naar achteren kunnen worden geschoven mits het past binnen de Europese begrotingsregels. Deze laatste voorwaarde wordt de komende kabinetsperiode relevant en naar verwachting knellend. Dat vergroot het belang van realistische ambities en bijbehorende ramingen. Ook in het Nationaal Groeifonds en het Klimaatfonds kwalificeren bepaalde uitgaven zich langs de onderstaand opgesomde voorwaarden als investeringen. De studiegroep concludeert dat investeringen, mede vanwege de huidige maatschappelijke uitdagingen, specifiek gedefinieerd dienen te worden.

Besteed aandacht aan de haalbaarheid van ambities, schaarste, risico's en budgetmotivatie, vóór de toekenning van middelen. Het in beeld hebben van de haalbaarheid en betaalbaarheid van plannen is namelijk behulpzaam voor politieke besluitvorming. De studiegroep adviseert een nieuw kabinet daarom om het regeerakkoord voor publicatie door te laten rekenen door het CPB. Daarbij is het ook belangrijk om voor zo ver als mogelijk vooraf tijdens de ideevorming van beleid een inschatting te vragen bij uitvoeringsorganisaties over de haalbaarheid. Ook reeds gedurende besluitvorming is aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid essentieel. Daarnaast adviseert de studiegroep ook om in de formatie aandacht te hebben voor realistische kasritmes en infasering van beleid. Om dit inzichtelijk te maken op de begroting, in het regeerakkoord en de startnota, adviseert de studiegroep om voor de investeringsfondsen de volledige fondslooptijd zichtbaar te maken in tabellen, zodat ook investeringen buiten de kabinetsperiode zichtbaar worden. Hierdoor verwacht de studiegroep dat het kabinet een realistischere begroting kan presenteren en publieke middelen doelmatiger kan besteden. De studiegroep vindt het logisch om het reserveren van budgetten te baseren op concrete bestedingsplannen in plaats van op algemene thematiek.

Beperk het van gebruik begrotingsfondsen, en toets daarbij aan een aantal voorwaarden. De studiegroep adviseert om het gebruik van begrotingsfondsen in den brede terug te dringen. Indien een volgend kabinet toch een nieuw begrotingsfonds wil oprichten, adviseert de studiegroep om dit aan de volgende voorwaarden te laten voldoen:

- Het doel van het begrotingsfonds richt zich op het doen van uitgaven voor de aanschaf van materiële activa en/of de aanleg van infrastructuur, waarvoor beheer- en onderhoudskosten dienen te worden gemaakt en welke dienen te worden beheerd over een langere termijn dan de reguliere begrotingshorizon.
- Uitgaven aan materiële activa en/of de aanleg van infrastructuur uit een begrotingsfonds classificeren als investeringen, waardoor aan de bijbehorende rapportagevereisten voor investeringsfondsen dient te worden voldaan.

- Het selecteren van projecten gebeurt door gebruik te maken van meerjarenprogramma's waarbij een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) verplicht wordt (zoals bij het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport).
- De doelstellingen en de governance van het fonds worden gericht en op detailniveau uitgewerkt in de instellingswet.
- Vanuit het begrotingsfonds worden rechtstreeks uitgaven gedaan. Dit houdt in dat budgetten binnen een fonds niet kunnen worden verdeeld over departementale begrotingen.

Schaf het investeringsplafond af. Afschaffen van dit plafond leidt naar verwachting tot een vereenvoudiging van de Rijksbegroting en de administratie daarvan. Daarbij adviseert de studiegroep om wel het onderscheid in kaart te blijven brengen tussen investeringsgerelateerde overheidsuitgaven (middelen in het Mobiliteitsfonds, het Defensiematerieelbegrotingsfonds en het Deltafonds) en reguliere overheidsuitgaven. Doe dit bijvoorbeeld via een investeringsmonitor in de reguliere budgettaire nota's, met onder meer adviezen over (on)realistische ramingen van de investeringspatronen. In deze monitor kan inzicht worden geboden in het verloop van investeringsuitgaven, kasritmes, kasschuiven en redenen voor mogelijke vertragingen.

Begrotingshorizon

Een kernmerk van begrotingsfondsen is dat deze middelen vaak langer lopen dan één kabinetsperiode. In deel 1 van de SBR staat dat het de verwachting is dat verschillende uitgaven zoals die van de zorg, vergrijzing en klimaat de komende jaren oplopen. Met name de middellangetermijnontwikkeling is daarbij nog onvoldoende in beeld is. Qua begrotingsgegevens en saldoramingen beschikken we alleen over ramingen voor t+5 jaar.

De studiegroep erkent het belang van het in kaart brengen van de ontwikkelingen op de middellange termijn. De studiegroep adviseert om een onderzoek te starten om klimaat-, zorg- en vergrijzingsgerelateerde uitgaven nader inzichtelijk te maken, om zo zicht te krijgen op het verloop van de begroting op de middellange termijn (bijvoorbeeld door het uitbreiden van de reguliere begrotingshorizon van t+5 naar t+8 jaar).

Uitgavenkaders en deelplafonds

Het uitgavenkader is het instrument om aan de uitgavenkant van de begroting de drie doelen van het begrotingsbeleid te operationaliseren: beheersing overheidsfinanciën, macro-economische stabilisatie en efficiënte allocatie van overheidsgeld. Randvoorwaarden voor de werking van een kader zijn daarbij uitlegbaarheid en politiek draagvlak. Tevens moet de begrotingssystematiek verenigbaar zijn met de (nieuwe) Europese begrotingsregels. Voldoende ruimte tot de Europese normen biedt ruimte voor trendmatig begrotingsbeleid, waarbij er budgettaire ruimte is om schommelingen in conjunctuurgevoelige uitgaven en inkomsten op te vangen.

De uitlegbaarheid van de werking van het kader en het draagvlak is de laatste jaren onder druk komen te staan. Regelmatig is het uitgavenkader gecorrigeerd, in plaats van dat er binnen de begroting dekking plaatsvond. Het uitgavenkader werd afgelopen kabinetsperiode onderverdeeld in vier deelplafonds: R, S, Z en I. Deze deelplafonds zijn in de praktijk niet gebruikt om op te sturen. Meevallers, tegenvallers en besluitvorming onder de verschillende deelplafonds en de uitkomsten van de besluitvorming werden met elkaar gesaldeerd omdat de ruimte of problematiek onder het totaalplafond de sturingsvariabele is. De deelplafonds voegen naar verwachting dan ook geen extra budgettaire beheersing toe ten opzichte van het totaalplafond en

de bestaande verantwoordelijkheid van ministeries voor hun eigen begrotingshoofdstukken. Daarnaast wordt in de plafondtoetsen op dit moment wel de meerjarige uitgavenontwikkeling getoond, maar de verhouding tot het plafond is enkel zichtbaar voor de kabinetsperiode. Het meerjarig tonen van plafondtoetsen in de budgettaire nota's vergroot de inzichtelijkheid, ook voor het parlement.

Plaats de rentelasten buiten het kader voor de rust in het besluitvormingsproces en vereenvoudiging, behoud gasbaten binnen het kader. Bij de rentelasten op de staatsschuld was er sprake van een historisch sterke stijging van de rentetarieven met een grote autonome ontwikkeling als gevolg. Het dekken van de renteopgave bleek inhoudelijk complex omdat de te dekken olop en de te dekken jaren niet helder zijn afgebakend. Als de rente anderzijds niet was gedekt, waren de Europese grenzen in de raming meer overschreden dan nu het geval is. Hiermee was de afgelopen periode op het rentedossier goed te zien dat er een uitruil bestaat tussen budgettaire beheersing en politieke rust in de besluitvorming. Dit effect wordt versterkt doordat andere macro-economische dossiers zoals de ruilvoet en de WW sinds 2018 buiten het kader staan. Er zijn daardoor minder grote dossiers met mee- en tegenvallers die potentieel tegen elkaar kunnen wegstrepen. Bij een saldopad met voldoende afstand tot de Europese grenswaarden zoals de -3%, acht de studiegroep het met het oog op de rust in de besluitvorming en vereenvoudiging verstandig om mee- en tegenvallers op de rente buiten het kader te plaatsen. Bij gasbaten zagen we in het afgelopen jaar enerzijds zeer sterke autonome schommelingen vanwege de energiecrisis. Anderzijds is daar juist wel nog sprake van een duidelijke koppeling met beleidsmatige keuzes en de uiteindelijke opbrengst (bijvoorbeeld vanwege het sluiten van het Groningsgasveld of het winnen van gas op de Noordzee). De studiegroep acht het dan ook goed uitlegbaar om (de afnemende) gasbaten binnen het uitgavenkader te houden.

Schaf de deelplafonds af, maar blijf wel inzichtelijk maken hoe de zorg- en socialezekerheidsuitgaven zich ontwikkelen. De studiegroep stelt voor om de deelplafonds af te schaffen. Dit levert naar verwachting een aanzienlijke administratieve lastenverlichting op. Ook wordt in de praktijk niet op deze deelplafonds gestuurd. De deelplafonds zijn complex, en maken het soms lastig om in korte tijd vast te stellen waar welke begrotingsposten nu precies moeten worden geboekt. Ook vergen de deelplafonds een speciale boekingswijze voor specifieke posten en extra reeksen in het begrotingsstelsel van het Rijk (IBOS), terwijl er jaarlijks al vele duizenden mutaties worden bijgehouden en gecontroleerd in dit stelsel. Anderzijds blijft het belangrijk om de meerjarige uitgavenontwikkeling in de zorg en sociale zekerheid te monitoren en inzichtelijk te houden. Hiervoor is alleen geen apart deelplafond nodig. Deze overzichten zijn bijvoorbeeld opgenomen in de horizontale ontwikkeling die wordt gepresenteerd in de budgettaire nota's.

Uitgaven en financiering klimaat- en energietransitie

De Rijksoverheid beschikt over verschillende type instrumenten, waaronder normeren, beprijzen en subsidiëren om de emissiereductiedoelen te behalen, waarbij het belangrijk is om die instrumenten tegen elkaar af te wegen. Vaak is juist een beleidsmix effectief om de beleidsdoelstellingen te bereiken. Bij normeren en beprijzen komen de kosten direct bij de vervuiler of gebruiker terecht, terwijl dit bij subsidies uit algemene middelen wordt bekostigd. Hierbij is ook relevant dat energie-infrastructuur een randvoorwaarde is voor deze beleidsmix. Daarnaast is het raadzaam bij de allocatie van middelen aan energie-infrastructuur rekenschap te geven van de inherente onzekerheid van de energie-transitie. Gegeven de urgentie van de opgave zal er moeten worden ingezet op verschillende sporen. Het is onzeker welke technieken uiteindelijk toekomstbestendig zijn. Zo zullen sommige nieuwe technieken, zoals bijvoorbeeld waterstof, zich moeten bewijzen over tijd. Op deze manier kan er ingezet worden op verschillende technieken

waarbij er ook ruimte blijft om gaandeweg te leren en bij te sturen. Het is daarbij belangrijk om te realiseren dat wanneer het resultaat in een later stadium tegenvalt, dat kan betekenen dat deze richting afgeschreven moet worden ongeacht de reeds gemaakte kosten en de overheid deze 'verzonken kosten'⁴⁵ zal moeten accepteren.

Op dit moment is niet alle informatie over de financiële gevolgen van het klimaatbeleid bekend bij het hoofdbesluitvormingsmoment, dit is wel wenselijk voor een integrale en doelmatige afweging. Normering is 'gratis' in begrotingstermen, maar heeft wel degelijk kosten in de vorm van hogere lasten voor het bedrijfsleven of hogere kosten voor consumenten. Deze financiële gevolgen zijn niet allemaal op de begroting te vinden. Van bepaalde (mogelijk wettelijke) klimaatrelevante investeringen is er geen overzicht tijdens de besluitvorming, zoals van investeringen van netbeheerders. Het ontbreken van gerelateerde uitgaven en lasten bemoeilijkt een integrale afweging van de meest doelmatige beleidsinstrumenten. Het is daarom, met het oog op de omvang van de klimaatopgave, essentieel om zoveel mogelijk inzicht te bieden in alle gerelateerde posten. Voor de budgettaire behandeling van de investeringen in de energie-infrastructuur kan op termijn een voorbeeld worden genomen aan elementen van de structuur van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Structuur (MIRT), zoals de daar gebruikelijke MKBA's en integrale afweging.

De studiegroep adviseert het volgende kabinet om een aantal klimaatuitgaven en -inkomsten die niet op de begroting staan in kaart te brengen ten behoeve van het hoofdbesluitvormingsmoment, in aanvulling op het integrale overzicht

'Klimaatuitgaven'. Het in kaart brengen van klimaatuitgaven en -inkomsten ten behoeve van de besluitvorming is nadrukkelijk niet hetzelfde als het op de begroting zetten ervan. Het bevorderen van de transparantie over de klimaatuitgaven en -inkomsten is in ieder geval wenselijk bij de investeringen en eventuele daaraan gerelateerde opbrengsten van netbeheerders ten behoeve van de klimaatopgave. Maar ook de SDE, de ETS, de energiebelasting en de inkomsten uit veilingen van Wind op Zee zijn relevant om in beeld te hebben.

De inkomsten en uitgaven van netbeheerders zijn de meest omvangrijke posten die nu niet in beeld zijn bij de besluitvorming. De inkomsten van de netbeheerders zijn de nettarieven en eventuele subsidies en de uitgaven zijn onder andere de investeringen en het onderhoud. Ook is de financiering van netbeheerders, die momenteel mede bestaat uit kapitaalstortingen vanuit het Rijk, niet volledig in beeld.

Naar verwachting zullen de nettarieven de komende jaren sterk toenemen door toenemende investeringen in het energienet; dit intergenerationele effect dient mee gewogen te worden in de besluitvorming. Geen keuze maken over de ontwikkeling van de nettarieven is een impliciete keuze voor verdeling volgens de huidige systematiek, waarbij het de vraag is of de huidige verdeling van de nettarieven intergenerationeel gezien redelijk en houdbaar is.

Europese lidstaten hebben echter slechts beperkte invloed op de verdeling van de fors stijgende nettarieven, alleen via indirecte mogelijkheden zoals subsidie kunnen nettarieven mogelijk worden beïnvloed. Conform Europese regelgeving is het niet goed mogelijk voor lidstaten om de subsidie voor netbeheerderskosten specifiek te verdelen richting

⁴⁵ Verzonken kosten zijn kosten die al zijn gemaakt en niet meer ongedaan kunnen worden. Bij het nemen van operationele economische beslissingen dient men in principe geen rekening te houden met deze kosten, maar in de praktijk blijkt dit lastig (onder meer vanwege verliesaversie).

bepaalde groepen zoals huishoudens. De ACM geeft als onafhankelijk toezichthouder invulling aan de kostenverdeling tussen gebruikersgroepen en zal een eventuele subsidie daar integraal in mee nemen.

De studiegroep adviseert het volgende kabinet om in de Miljoenennota de totale investeringen van netbeheerders in een bijlage op te nemen. Hiermee ontstaat beter zicht op wat de totale maatschappelijke kosten zijn van keuzes rond het energiesysteem. De overheidsinvesteringen van de energietransitie bestaan momenteel onder andere uit kapitaalstortingen aan netbeheerders waarmee zij investeringen kunnen doen ten behoeve van netverzwaring. Deze kapitaalstortingen renderen, en verschillen hiermee van subsidies. Netbeheerders investeren tot en met 2030 circa 70 miljard euro en dit bedrag zal waarschijnlijk stijgen.⁴⁶

De begroting kan als instrument bijdragen aan de klimaatopgave door middel van green budgeting. Green budgeting beslaat, volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), het gebruiken van begrotings- en budgettaire instrumenten om milieudoelen te behalen.⁴⁷ Nederland doet al verschillende dingen die tot green budgeting behoren. Zo laat het kabinet de energie- klimaatmaatregelen doorrekenen door het Planbureau van de Leefomgeving (PBL) om de effecten van de voorgenomen maatregelen onafhankelijk in kaart te brengen en te toetsen of het kabinet nationale en Europese energie- en klimaatdoelen, waaronder de klimaatdoelen uit de Klimaatwet behaalt. Op dit moment wordt de CO₂-reductie jaarlijks per pakket (en per sector) in kaart gebracht. Om nog beter te kunnen toetsen op de doelmatigheid van klimaatmaatregelen is het wenselijk dat in de toekomst ook op maatregelniveau inzichtelijk is wat de effecten kunnen zijn. Op dit moment is dit niet mogelijk. Hoe dit in de toekomst mogelijk kan worden gemaakt, vergt nadere verkenning. Zodoende kunnen de baten en kosten per maatregel worden meegenomen in de Miljoenennota en afzonderlijk worden gewogen door de Kamer. Gezien de druk op het begrotingsproces is het echter belangrijk om oog te houden op de toegevoegde waarde van green budgeting instrumenten.

Met het oog op beheersbaarheid van het EMU-saldo is het van belang dat het volgende kabinet in de Startnota een bewuste keuze maakt ten aanzien van de begrotingsreserve SDE. Onderdeel van de energie-uitgaven is de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE). Bij de SDE-uitgaven is sinds 2013 een (extracomptabele) begrotingsreserve ingesteld. Enerzijds maakt de reserve het mogelijk om budgettaire risico's van fluctuerende energie- en CO₂ prijzen of vertraagde realisatie van duurzame energieprojecten op te vangen door onbestede middelen over te hevelen naar latere jaren. Anderzijds maakt de reserve de uitgavenbeheersing ingewikkeld, en zorgt het voor een complex beeld van het geraamde budgettaire beslag van de SDE-subsidies voor het parlement (kas en verplichtingen). Zonder reserve zouden potentieel grote tegenvallers ingepast moeten worden in de EZK-begroting of elders onder het uitgavenkader, en zouden meevallers zorgen voor budgettaire ruimte. Wel betekent een reserve dat fluctuaties in de uitgaven doorwerken in het EMU-saldo. Het gebruik van de reserve vermindert dus de beheersbaarheid van het EMU-saldo maar voorkomt – bij voldoende afstand tot de -3% – de noodzaak om in te grijpen in de begroting. Dit kan een belangrijke factor worden indien sturing op het EMU-saldo nodig blijkt. Tussenvarianten in de afruil tussen beheersbaarheid van het saldo en noodzaak tot inpassing van grote schommelingen in de begroting zijn ook denkbaar.

⁴⁶ [De energietransitie en de financiële impact voor netbeheerders \(netbeheermederland.nl\)](#) - Uitgaande van cijfer bekend op 6 april 2023.

⁴⁷ Zie onder andere: Blazey, A. and M. Lelong (2022). "[Green budgeting: A way forward](#)", *OECD Journal on Budgeting*, link:

Indexatiesystematiek uitgaven

In beginsel is er een duidelijke afspraak voor het indexeren van de uitgavenkaders via de loon- en prijsontwikkelingen (LPO) van het CPB. Sinds kabinet Rutte III worden de uitgavenkaders in nominale termen opgesteld, en worden deze elk jaar geïndexeerd met de LPO. Op die manier zijn afspraken over de voorzieningen die de overheid aanbiedt onafhankelijk van de prijsontwikkeling van de uitgaven die hiermee samenhangen. Beleidsmatige beslissingen die betrekking hebben op LPO van de overheid moeten onder het uitgavenkader worden gedekt.

Door de jaren heen zijn er steeds meer manieren van indexeren ontstaan met verschillende wettelijke basis en looptijd, de studiegroep adviseert nader onderzoek hiernaar. Dit kan gehoor geven aan het unieke karakter van een regeling, maar dit kan ook het gevolg hebben dat regelingen die vergelijkbaar zijn, verschillend worden geïndexeerd. De meer hoge inflatie in de afgelopen jaren heeft deze kleine verschillen in het indexatiebeleid zichtbaar gemaakt. Zo kunnen twee verschillende indices die normaal dicht bij elkaar liggen, nu heel verschillend zijn. Indexatie met inflatie van een jaar geleden kan een hele andere uitkomst hebben dan indexatie met inflatie van twee jaar geleden. Dit geeft aanleiding om de verschillende manieren van indexeren Rijksbreed tegen het licht te houden en te vergelijken. De studiegroep adviseert om te analyseren of (afwijkende) indexatiemethodes te verklaren zijn en het gewenste effect hebben. Met het oog op simplificatie van de begrotingssystematiek is het uitgangspunt om de indices en indexatiemethodes aan te passen naar aanleiding van deze conclusies en waar mogelijk te harmoniseren.

Onderzoek nader de afwijkende indexatiesystematiek van uitgaven aan de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Deze HGIS-uitgaven bestaat uit een budget voor ontwikkelingssamenwerking (Official Development Assistance, ODA) en een non-ODA budget, die op een andere manier geïndexeerd worden dan de rest van de Rijksbegroting. Daarnaast is de HGIS-systematiek sinds de invoering nog niet uitgebreid geëvalueerd. De SBR adviseert daarom een nader onderzoek naar deze systematiek.

5.4.6 Aanbevelingen systematiek inkomstenkant

Hoofdpijn aanbevelingen

- Schaf negatief geëvalueerde regelingen af of pas deze aan en scherp de aanbevelingen aan die toezien op de evaluaties en het proces rondom fiscale regelingen.
- Leg de definitie, transparantie en monitoring van fiscale regelingen beter vast in de begrotingsregels.
- Pas het toetsingskader fiscale regelingen aan en scherp de regelingen aan rondom horizonbepalingen in de begrotingsregels.
- Breng de effecten van grondslagerosie extra onder de aandacht voorafgaand aan het vaststellen van het inkomstenkader. Hierbij kan het waardevol zijn om bij de formatie de t+8 raming zoals het CPB maakt bij CEP te betrekken, zodat grondslagerosie op langere termijn zichtbaar wordt. Dit kan versterkt worden door partiële analyses van belastingen.
- Daarnaast is het advies om voor het inkomstenkader ten aanzien van nieuw beleid vast te stellen om voor een periode t+5 jaar te dekken vanaf het moment van invoering van een maatregel en dit laatste jaar vervolgens als structureel te beschouwen. Bij invoering verspreid over meerdere jaren is t het laatste jaar van de invoeringsperiode.
- Presenteer het inkomstenkader voortaan met dezelfde horizon als aan de uitgavenkant van de begroting (t+5 jaar) en pas het één keer per jaar aan het prijsniveau van dat jaar aan (voorafgaand aan de voorjaarsbesluitvorming).
- Zet ten aanzien van de zorgpremies eventuele uitgavenmeevallers weer onder het uitgavenkader en houd vast aan het inkomstenkader zoals afgesproken bij Startnota.
- Reken Europese heffingen mee als relevant voor het inkomstenkader indien en voor zover deze een netto-effect hebben op de Nederlandse begroting.
- Voer een beperkte aanpassing door van het begrip 'kruiselasticiteit' met ruimte voor maatwerk.
- Breng de belasting- en invorderingsrente naar het inkomstenkader.

Fiscale regelingen

Uit recent onderzoek blijkt dat het totale stelsel aan fiscale regelingen het belastingstelsel onder druk zet.⁴⁸

Fiscale regelingen zijn regelingen die belastingopbrengsten verminderen zoals vrijstellingen, heffingskortingen en verlaagde tarieven. De regelingen zijn in principe lastig budgettair beheersbaar, omdat ze onder andere afhankelijk kunnen zijn van de conjunctuur, dus lastig te voorspellen. Ook vallen de regelingen binnen het inkomstenkader, waardoor er in principe minder grip is op budgettaire beheersing zoals dat geldt voor regelingen onder het uitgavenkader. Uit recent onderzoek blijkt dat de budgettaire derving van alle fiscale regelingen samen circa 150 miljard euro bedraagt, ofwel circa 40% van de totale belasting- en premie-inkomsten van het Rijk. Met minder fiscale regelingen zou de overheid dus meer belastinginkomsten ontvangen waardoor de algemene belastingtarieven (aanzienlijk) zouden kunnen worden verlaagd of de uitgaven verhoogd. Ook maken fiscale regelingen het belastingstelsel complex en lastig te begrijpen voor burgers en bedrijven en verhogen ze de uitvoeringslast. Tegelijkertijd zijn fiscale regelingen wel voorspelbaar: er is geen gebudgetteerde subsidiepot die op kan raken en de regelingen geven daarmee meer zekerheid voor onder andere investeringsbeslissingen.

⁴⁸ Ministerie van Financiën (2023). Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen - Kansen voor lagere belastingtarieven, betere fiscale regelingen en een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel

Uit de praktijk blijkt dat regels rondom de monitoring van fiscale regelingen niet worden gebruikt om fiscale regelingen aan te passen. De budgettaire ontwikkeling van fiscale regelingen wordt jaarlijks gemonitord in bijlage 9 van de MN. In de begrotingsregels is vastgelegd dat substantiële opwaartse afwijkingen aanleiding kunnen geven tot aanpassingen in de fiscale regelingen. Uit de praktijk blijkt echter dat deze 'benchmarksysteem' niet tot gerichte acties heeft geleid op regelingen die budgettair als opvallend zijn gemarkeerd, terwijl in de afgelopen MN maar liefst 52 regelingen als budgettair opvallend zijn aangemerkt. Het feit dat eventuele aanpassingen van deze regelingen volgens de begrotingsregels niet relevant zijn voor het inkomstencader, maakt dat er weinig prikkel is om de regelingen aan te passen zodat ze beter aansluiten bij het oorspronkelijk geraamde budget.

Ook de evaluatievereisten van fiscale regelingen zijn op enkele punten onduidelijk of niet scherp genoeg om de doelmatigheid van fiscale regelingen te bevorderen. Allereerst is het onduidelijk met welke regelmaat een fiscale regeling geëvalueerd dient te worden. Ook is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van evaluaties van fiscale regelingen niet altijd duidelijk. In de praktijk blijkt dat niet altijd helder is wie het initiatief neemt voor evaluaties en worden evaluaties van fiscale regelingen niet altijd binnen de gestelde termijnen afgerond. Ten slotte blijkt het vaak politiek moeilijk om een negatief geëvalueerde regeling af te schaffen of aan te passen, ook omdat de begrotingsregels rondom negatief geëvalueerde regelingen nog te veel ruimte bieden voor interpretatie.

De studiegroep adviseert om negatief geëvalueerde regelingen af te schaffen of aan te passen. Dit uitgangspunt is in de bestaande begrotingsregels opgenomen, maar in de praktijk bleek dit lastig. Daarom adviseert de studiegroep ook diverse aanvullingen die toezien op het aanscherpen van zowel de evaluaties zelf als het proces. Al deze aanbevelingen zijn bijgevoegd in bijlage 12 en vastgelegd in de begrotingsregels (bijlage 11).

De studiegroep adviseert om zowel de definitie, de transparantie als de monitoring van fiscale regelingen beter vast te leggen in de begrotingsregels. Het advies is ten eerste om een definitie van fiscale regelingen vast te leggen in de begrotingsregels. Dit zorgt voor een heldere afbakening en voorkomt discussies over wat wel en niet opgenomen moet worden in bijlage 9 en 10 van de MN over fiscale regelingen. Ook adviseert de studiegroep om de benchmarksysteem in de monitoring van de fiscale regelingen te verbeteren. Zo kan men vaststellen welke groei van fiscale regelingen als 'aanvaardbaar' wordt bestempeld en kunnen standaard een aantal regelingen uitgelicht worden, door bijvoorbeeld een top-5 of een top-10 van sterke stijgers op te nemen in de monitoring.

Tot slot adviseert de studiegroep om het toetsingskader fiscale regelingen aan te passen en de regelingen rondom horizonbepalingen aan te scherpen in de begrotingsregels. Met behulp van het toetsingskader kan worden afgewogen wat de voorkeur heeft: een fiscale regeling of een alternatief aan de uitgavenkant. Ook wordt expliciet getoetst of de maatregel doeltreffend en doelmatig is. Alleen als alle vragen bevestigend en bevredigend kunnen worden beantwoord, is een fiscale regeling te rechtvaardigen. In bijlage 13 heeft de studiegroep de vragen in het toetsingskader aangescherpt en concretere criteria opgesteld om te bepalen of het opnemen van een horizonbepaling nodig is. Een horizonbepaling regelt dat de fiscale regeling na een bepaalde periode vervalst, zodat er opnieuw een afweging kan worden gemaakt over de noodzaak en wenselijkheid van de fiscale regeling. De concrete adviezen ten aanzien van de horizonbepaling zijn opgenomen in bijlage 12.

Box 7 Subsidies aan de uitgavenkant van de begroting

Tegenover fiscale regelingen die een fiscale stimulans geven en daarmee de belastingopbrengsten verminderen, staan subsidies. Subsidies zijn uitgaven van de overheid en bieden een financiële ondersteuning aan partijen door middel van een vastgesteld budget. Omdat fiscale regelingen doorgaans niet budgettair zijn gemaximeerd en het belastingstelsel complex maken, heeft het in beginsel de voorkeur om een regeling aan de uitgavenkant van de begroting te zetten in de vorm van een subsidie. In sommige gevallen zijn er echter goede redenen om hiervan af te wijken: zo kan een fiscale regeling in sommige gevallen meer zekerheid voor burgers en/of bedrijven bieden.⁴⁹ Ten aanzien van fiscale regelingen adviseert de studiegroep verschillende aanpassingen ten aanzien van transparantie, monitoring, toetsing en evaluaties van fiscale regelingen om de doelmatigheid van fiscale regelingen te vergroten, zoals hierboven toegelicht. Voor subsidies is de toetsing en evaluatie van subsidies wettelijk vastgelegd. Dit wordt hieronder geduid.

Subsidies in beeld

In totaal staan er in 2024 op de Rijksbegroting 832 subsidies met een totale omvang van 14,3 miljard euro.⁵⁰ Van de 778 subsidies hebben er 206 een omvang van meer dan 10 miljoen euro. Elke departementale begroting heeft een bijlage 'subsidieoverzicht' met alle subsidies, de omvang per jaar, de laatste evaluatie, volgende evaluatie en de einddatum. Alle subsidies vallen onder de Comptabiliteitswet (CW), en nieuwe subsidies moeten daarom worden getoetst op de criteria uit CW 3.1, zoals doelmatigheid en doeltreffendheid.⁵¹ Subsidieregelingen dienen periodiek te worden geëvalueerd en er zijn kwaliteitseisen aan deze evaluaties gesteld. Sinds 2022 en naar aanleiding van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Subsidies zijn deze eisen afhankelijk van de budgettaire omvang. Deze eisen zijn opgenomen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Voor subsidieregelingen met een budget van 0,5 miljoen euro of groter gelden de basiseisen voor evaluatieonderzoek en moet aanvullend inzicht worden gegeven in de doelmatigheid van de subsidieregeling en de daarmee samenhangende uitgaven. Voor subsidieregelingen met een budget groter dan 10 miljoen euro moet daarnaast aanvullend een onafhankelijk deskundige betrokken zijn. Het departement is zelf verantwoordelijk voor de evaluatie en het onderzoek wordt vaak uitbesteed. De RPE beveelt departementen aan evaluaties van significante subsidieregelingen op te nemen op hun Strategische Evaluatie Agenda.

Bij het vergroten van het zicht op de effectiviteit van subsidies kan mogelijk ook geleerd worden van de ervaringen die zijn opgedaan bij de evaluaties van fiscale regelingen. Tegelijkertijd geldt dat de verschillen in aard, omvang en doel van de subsidies zeer divers zijn.

⁴⁹ Zie ook het Ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen, 2023.

⁵⁰ Dit is op basis van de subsidieoverzichten van elk departement. Omdat dit soms verzamelposten zijn ligt het daadwerkelijke aantal subsidies waarschijnlijk hoger. Bekostiging vanuit het Rijk en subsidies verstrekt vanuit een ZBO/RWT vallen hier niet onder.

⁵¹ In het beleidskompas (Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (kcbn.nl)) staan een aantal vragen die een beleidsafdeling kan beantwoorden/uitwerken om te bepalen of een subsidie het juiste instrument is voor het beleidsdoel dat men wil bereiken.

Grondslagerosie

Grondslagerosie ontstaat met name als belastingen een duaal doel krijgen: geld ophalen voor de overheid enerzijds en gedrag van burgers en bedrijven beïnvloeden anderzijds.

Grondslagerosie betekent dat de basis van een belastingsoort – de ‘grondslag’ afneemt. Dit komt voort uit gedragsverandering via bewust beleid, zowel nationaal als Europees (normering/stimulering) of via technologische innovatie. Dit is in Nederland het afgelopen decennium veel gebeurd via vergroening van het belastingstelsel. Ook buiten het ‘groene’ domein zijn er heffingen met een corrigerend motief (zogenaamde correctieve heffingen), zoals de accijnzen op tabak en alcohol. Deze heffingen dragen allemaal bij aan de begroting van de overheid, maar hebben (in de praktijk) ook als doel om specifiek gedrag te ontmoedigen (of aan te moedigen) of om bijvoorbeeld de (klimaat)transitie te versnellen. Vaak geldt: hoe meer het doel wordt bereikt, hoe lager de budgettaire opbrengst.

In ieder geval 5% van de belastingopbrengsten heeft te maken met grondslagerosie, waardoor grondslagerosie potentieel een significant effect heeft op saldo en schuld. Het zwaartepunt ligt bij belastingen die, direct of indirect, CO₂-uitstoot ontmoedigen (21,1 miljard euro), en binnen die groep op het mobiliteitsdomein (10,5 miljard euro). Onderstaande tabel 7 geeft een overzicht van de huidige belastingen waar sprake is van grondslagerosie, inclusief de omvang.

Tabel 7 Overzicht heffingen kwetsbaar voor grondslagerosie

BELASTINGSOORT	OMVANG (MLD EURO, 2024)	RISICO
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1,5	Zeer hoog
Brandstofaccijnzen	9,0	Hoog
Tabaksaccijnzen	3,5	Hoog
Energiebelasting	6,8	Hoog
Afvalstoffenheffing	0,3	Hoog
Alcohol/bier/wijnaccijnzen	1,3	Middel
Vliegbelasting	0,7	Middel
Belasting Zware Motorrijtuigen (BZM)	0,2	Laag
MRB (motorrijtuigenbelasting)	4,9	Geen
Totaal middel/hoog	23,1	

Bron: ministerie van Financiën

De instrumenten voor het in kaart brengen van de inkomsten en dus van grondslagerosie zijn de ramingen van het EMU-saldo in het ‘basispad’ en het inkomstenkader. Voor het basispad geldt dat het effect van grondslagerosie pas in beeld komt indien de horizon waarnaar gekeken wordt lang genoeg is. Het basispad geeft voorafgaand aan een formatie weer hoe de ontvangsten zich bij ongewijzigd beleid ontwikkelen. Op basis hiervan besluit de formatie over haar beleid en het totale financiële plaatje. In het ‘basispad’ is de bestaande grondslagerosie pas goed zichtbaar als men lang genoeg vooruitkijkt. Grondslagerosie vindt immers vooral plaats op de (middel)langere termijn. Het inkomstenkader wordt gedurende de kabinetsperiode gebruikt om de beleidsmatige inkomsten te beheersen. Grondslagerosie als gevolg van nieuw beleid loopt echter vaak ver na de kabinetsperiode door en wordt in budgettaire beslag steeds groter. Het inkomstenkader is bedoeld als instrument dat een politieke afweging tussen doelen en middelen afdwingt. Door de lange looptijd en een oplopend bedrag bij

maatregelen die grondslagerosie versnellen is het echter verstandig vast te stellen welke aanpassing in het inkomstenkader gerechtvaardigd is om deze effecten adequaat mee te nemen in de afweging.

De studiegroep adviseert om de informatiepositie van politieke partijen ten aanzien van grondslagerosie te versterken. Met name bij de formatie is het van belang dat partijen zich bewust zijn van de laatste inzichten in grondslagerosie, zowel op basis van de huidige beleidscontext als bij beleidsintensivering. Zo kunnen zij (bij formatie) op basis van volledige inzichten keuzes maken in de afweging tussen het budgettaire en het correctieve motief van verschillende heffingen. Hierbij biedt het basispad voor de overheidsfinanciën het eerste instrument. Het is wenselijk ook goed te kijken naar de periode na de kabinetsperiode vanwege invoeringstermijnen en ingroeieffecten. Het CPB raamt sinds een aantal jaar bij CEP ook het EMU-saldo in t+8 jaar. In het kader van grondslagerosie is dit getal een waardevolle toevoeging, die bij de formatie kan worden benut. Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van partiële analyses van de relevante transities voor de overheidsfinanciën. Deze analyses zijn uitgewerkt in het te verschijnen onderzoek 'Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstel 2024'.

De studiegroep adviseert de budgettaire beheersbaarheid in het inkomstenkader voor grondslagerosie te versterken en tegelijkertijd recht te doen aan het duale doel van bepaalde belastingen. Het advies is daarom om in het inkomstenkader bij nieuw beleid grondslagerosie te dekken voor een periode van t+5 jaar vanaf het moment van invoering van een maatregel en dit laatste jaar vervolgens als structureel te beschouwen. Bij een ingroeipad van meerdere jaren is t het laatste jaar waarop de maatregel betrekking heeft. Onder voorwaarde dat de budgettaire problematiek als gevolg van grondslagerosie op lange termijn duidelijk wordt gesignaleerd in begrotingsadviezen (zie hierboven onder 'basispad'), is het te rechtvaardigen dat een deel van de budgettaire opgave door grondslagerosie open blijft staan voor een volgende kabinetsperiode. Immers staat tegenover deze budgettaire opgave per definitie een beperktere maatschappelijke opgave, bijvoorbeeld omdat de CO₂-uitstoot lager is, of omdat er minder rokers zijn. Grondslagerosie impliceert ook een lagere lastendruk, wat ruimte schept voor een lastenverzwaring elders. Tot slot merkt de studiegroep op dat er geen formele begrotingsregel is binnen het inkomstenkader waarbij grondslagerosie binnen het eigen domein moet worden opgevangen. Wel is het staande praktijk dat een minister die een beleidsintensivering voorstelt, hier ook een deugdelijke dekking voor aandraagt. Uiteindelijk is het een politieke afweging waar gedekt moet worden.

De studiegroep adviseert tot slot om keuzes te maken in de belastingmix op lange termijn. Door grondslagerosie verandert de belastingmix en dit heeft gevolgen voor de doelmatigheid en herverdelende werking van het belastingstelsel. Het is daarom belangrijk dat de politiek bewust kiest hoe het met deze verandering in de belastingmix omgaat. Hierbij kan enerzijds gekozen worden voor nieuwe vormen van correctieve heffingen, bijvoorbeeld extra klimaatbeleid. Dan blijft de belastingmix economisch gezien vergelijkbaar als nu. Anderzijds kan gekozen worden voor meer heffingen zonder expliciet het gedrag te beïnvloeden. Het is belangrijk en noodzakelijk dat de politiek bij deze keuze stilstaat en zich hierbij laat informeren over de laatste inzichten in de effecten van de belastingmix. In het te verwachten vervolgonderzoek 'bouwstenen voor een beter belastingstelsel' wordt deels ingegaan op de belastingmix. Een onderzoek naar mogelijke belastingmixen op langere termijn kan echter extra inzichten en scenario's bieden, waarbij de politiek uiteindelijk een keuze dient te maken hoe de toekomstige belastingmix eruit moet komen te zien.

Het inkomstenkader

Het blijft belangrijk om het inkomstenkader simpel en consistent te houden, zodat de regels transparant en uitlegbaar voor iedereen zijn. Om die reden heeft de studiegroep ten aanzien van het inkomstenkader een aantal specifieke adviezen gericht op de een aantal technische onderwerpen: de presentatieweergave van het inkomstenkader, de omgang met de zorgpremies in het inkomstenkader, de omgang met Europese heffingen in het inkomstenkader, kruiselasticiteiten, de belasting- en invorderingsrente in het inkomstenkader en het prijspeil van ramingen in het inkomstenkader. Al deze technische aanbevelingen worden hieronder kort toegelicht.

1. Presentatie begrotingshorizon inkomstenkader

De studiegroep adviseert om het inkomstenkader voortaan met dezelfde horizon te presenteren als de uitgavenkant van de begroting (t+5). De huidige gang van zaken, waarin het inkomstenkader enkel wordt gepresenteerd gedurende de kabinetsperiode inclusief een structurele reeks, leidt tot onduidelijkheid gedurende de besluitvorming. Omdat het belangrijk is om op een eenduidige en heldere manier besluitvormings- en begrotingsinformatie te presenteren, is dezelfde weergave aan zowel de uitgaven- als de inkomstenkant gewenst. Dekking blijft gelden gedurende de kabinetsperiode en structureel, zodat er geen rekeningen worden doorgeschoven. Alleen in het geval waarin nieuwe beleidsmaatregelen een oplopende reeks hebben na de kabinetsperiode, dienen de oplopende reeksen ook gedekt te worden, waarbij wel enige mate van flexibiliteit is in jaren na de kabinetsperiode. Daarbij is en blijft het belangrijk dat dekkingsopgaven niet kunnen worden ingevuld door nieuw beleid pas na de kabinetsperiode in te zetten, zoals dat ook geldt aan de uitgavenkant van de begroting.

2. Zorgpremies

De omgang met de systematiek rondom de zorgpremies blijft ingewikkeld. In de Zorgverzekeringswet (Zvw) is vastgelegd dat de uitgaven onder de Zvw lastendekkend worden gefinancierd. Tegelijkertijd vallen de Zvw-uitgaven in de begrotingssystematiek onder het uitgavenkader, en maken de Zvw-premies onderdeel uit van het inkomstenkader. Doordat de Zvw-uitgaven onder het uitgavenkader vallen worden de uitgaven beheerst: eventuele hogere uitgaven moeten altijd elders gedekt worden. Doordat de premies onder het inkomstenkader vallen wordt een beheersbare en voorspelbare lastenontwikkeling gerealiseerd.

Bij de start van de kabinetsperiode spreekt men met elkaar het uitgavenkader en het inkomstenkader af. Als er vervolgens een meevaller is in de zorguitgaven leidt dit tot (1) ruimte onder het uitgavenkader en (2) relatief lagere zorgpremies (lagere inkomsten voor de overheid). Bij een tegenvaller geldt het omgekeerde. Het kabinet kan daarbij - sinds deze kabinetsperiode - op het moment van de meevaller een keuze maken om deze in te zetten voor: óf andere uitgaven (waarbij men ook direct dient te beslissen over de corresponderende lastenverzwaring) óf lastenverlichting via een kadercorrectie. Deze regel is opgenomen op basis van advies van de vorige SBR. Daarvoor werd de budgettaire ruimte bij een meevaller automatisch ingezet voor de uitgaven, en volgde hieruit dus een compenserende lastenmaatregel voor de relatief lagere zorgpremies.

In de praktijk was de nieuwe begrotingsregel moeilijk in te passen in het huidige begrotingsproces. Het is gebruikelijk dat men in de begrotingsbilateralen tussen het vakdepartement en het ministerie van Financiën de meevallers in kan zetten voor de tegenvallers.

Voor het ministerie van VWS kwam hier nu een tussenstap bij; dat betekent meer onzekerheid over wat men voor mag/kan stellen. Ook was het onduidelijk waar verschillende besluiten precies genomen moesten worden: in begrotingsbilateralen zelf, of in de lastenbesluitvorming in de Vierhoek. Hierdoor vertraagt ook de besluitvorming in zijn totaal. Daarnaast wordt de combinatie in veranderingen van uitgaven en lasten nog steeds ervaren als lastig uitlegbaar.⁵²

Daarom adviseert de studiegroep om de eventuele uitgavenmeevallers weer onder het uitgavenkader in te zetten. Gelet op de praktijkervaring van de afgelopen jaren is het advies om vast te houden aan het gestelde uitgavenkader en het inkomstenkader zoals afgesproken bij de Startnota. Daarbij is het advies om wel direct te communiceren over de effecten op het inkomstenkader en dit op een transparante manier te presenteren.

3. Europese heffingen in het inkomstenkader

De studiegroep adviseert om in de begrotingsregels expliciet op te nemen dat Europese heffingen relevant zijn voor het inkomstenkader indien en voor zover deze een netto-effect hebben op de Nederlandse begroting. Momenteel zijn er geen expliciete begrotingsregels over hoe om te gaan met Europese heffingen. Tegelijkertijd zijn er wel heffingen, zoals het Emissions Trading System (ETS), dat inkomsten oplevert op de Nederlandse begroting. Momenteel worden de ETS-inkomsten, voor zover deze op de Nederlandse begroting vallen, meegenomen in het inkomstenkader. Als er beleidswijzigingen zijn op dit gebied, is het deel dat dat op de Nederlandse begroting valt dus ook inkomstenkaderrelevant. Het expliciet vastleggen hiervan in de begrotingsregels, zorgt ervoor dat er ook voor mogelijke toekomstige Europese heffingen duidelijke regels zijn hoe hiermee om te gaan. Dit zorgt voor duidelijkheid en sluit aan bij de logica van het trendmatig begrotingsbeleid.

4. Kruiselasticiteiten

De definitie van het begrip 'kruiselasticiteit' in het inkomstenkader is bij de belastingen op auto's niet sluitend. Verschillende belastingen op de auto hangen met elkaar samen: als een stimuleringsmaatregel in de bijtelling zorgt voor meer elektrische auto's (EV's) in plaats van fossiele auto's, dat heeft dat direct substantiële gevolgen voor de opbrengsten uit andere belastingen. Dit noemen we een kruiselasticiteit. In dit domein wordt in de praktijk bovendien de belastingderving in het inkomstenkader meegenomen als gevolg van nieuw normerend of subsidiërend beleid. Hier zijn inhoudelijke redenen voor, maar tegelijk is het wenselijk om de doorwerking van niet-fiscaal beleid op het inkomstenkader te beperken. Er zijn veel voorbeelden van beleid denkbaar die, in meer of minder directe mate, invloed hebben op een belastingopbrengst. Het risico bestaat dat een te brede uitleg van het begrip ten koste gaat van het doel van het inkomstenkader om automatische stabilisatie mogelijk te maken door de inkomsten mee te laten ademen met de economie. Zo is het niet wenselijk om, bijvoorbeeld, de doorwerking van inkomensondersteuning op de btw binnen het inkomstenkader te betrekken. Door deze spanning ontstaat geregeld discussie over wanneer wel of niet sprake is van een kruiseffect dat relevant is voor het inkomstenkader.

Een beperkte aanpassing aan het begrip 'kruiselasticiteit' met ruimte voor maatwerk verdient de voorkeur boven een generieke aanpassing. Dat er in individuele gevallen discussie blijft bestaan over de (al dan niet volledig consistente) reikwijdte van het inkomstenkader, is een onvermijdelijk maar acceptabel gevolg van het besluit om in het inkomstenkader onderscheid te maken tussen 'beleidseffecten' en 'endogene effecten'. Middels een beperkte aanpassing aan het

⁵² De communicatie hierover zal altijd verder worden bemoeilijkt doordat er tijdens de zomer vaak nog bijstellingen plaats omtrent de Zvw-uitgaven plaatsvinden. Het in het voorjaar gecommuniceerde lastenbeeld verandert daardoor vaak nog in augustus.

begrip 'kruiselasticiteit' is het echter wel mogelijk om de nodige handvatten bieden die bovengenoemde praktijkvoorbeelden ondervangen. Dit kan bovendien benut worden bij eventuele vergelijkbare situaties die in de toekomst voorkomen. De studiegroep adviseert daarom om de definitie van het begrip kruiselasticiteit beperkt aan te passen in de begrotingsregels indien er sprake is van 'ondoelmatige keuzes of onbedoelde uitkomsten'⁵³ (zie bijlage 11 begrotingsregels).

Kruiselasticiteiten tussen fiscale maatregelen leveren minder discussie op, maar het is aan te bevelen directe grondslageffecten in de btw mee te nemen. Directe grondslageffecten in de btw ontstaan doordat een aantal belastingen (zoals de energiebelasting) zelf weer belast worden met btw. Dit effect wordt aan de voorkant niet meegenomen, terwijl deze vorm van kruiselasticiteit voorspelbaarder en directer is dan bijvoorbeeld gedragseffecten. Dit voorspelbare effect meenemen in de btw betekent een (lichte) verbetering van de mate waarin verschillende indirecte belastingen in besluitvorming meegenomen worden.

5. Belasting- en invorderingsrente in het inkomstenkader

De studiegroep adviseert om de belasting- en invorderingsrente⁵⁴ over te hevelen naar het inkomstenkader. De belasting- en invorderingsrente (BIR) wordt (door de Belastingdienst) geheven over belastingen, terugvorderingen toeslagen en premies volksverzekeringen. Belastingrente is verschuldigd als de Belastingdienst een aanslag niet op tijd kan vaststellen doordat de belastingplichtige te laat of onjuist aangifte doet. Invorderingsrente is verschuldigd als belastingplichtige de belastingaanslag niet op tijd betaalt. Op de begroting van de toeslagendepartementen is de BIR geen aparte begrotingspost, maar valt dit onder de totale ontvangsten. De BIR gerelateerd aan terugvorderingen toeslagen van SZW en BZK valt onder het uitgavenkader en de BIR van VWS gerelateerd aan premies, valt onder het lastenkader. De onderliggende logica is dat de BIR inherent verbonden is aan de hoofdregeling en dat het daarom wenselijk is dat de begrotingspost en de bijbehorende BIR twee communicerende vaten vormen. De toeslagen van SZW en BZK vallen onder de uitgavenkant, dus staat de BIR aan de uitgavenkant van de begroting. Op de begroting van Financiën is de BIR echter een begrotingspost die valt onder het uitgavenkader. Alleen op deze begroting staat de BIR dus niet aan dezelfde kant van de begroting als de hoofdregeling (de belastingen staan aan de inkomstenkant). Dit betekent dat dekking van endogene fluctuaties of van beleidsmatige wijzigingen niet gevonden kan worden in de regelingen waarmee de BIR verbonden is. Om die reden adviseert de studiegroep overheveling naar het inkomstenkader.

6. Prijspeil van ramingen in het inkomstenkader

Binnen het inkomstenkader worden maatregelen gepresenteerd in het prijspeil van het jaar van invoering. In de praktijk kan dit leiden tot inconsistenties (bijvoorbeeld als integraal over inkomsten- en uitgavenmaatregelen besloten wordt), lastig uitlegbare resultaten (bijvoorbeeld als een maatregel minder oplevert als deze een jaar eerder wordt ingevoerd) en tot lastenrelevante herijkingen die niet passen binnen trendmatig begrotingsbeleid (als de daadwerkelijke inflatie afwijkt van de geraamde inflatie). Dit probleem is te verhelpen door het inkomstenkader meer in lijn te brengen met de systematiek van de besluitvorming aan de uitgavenkant.

⁵³ Met de term 'ondoelmatige keuzes of onbedoelde uitkomsten' wordt bedoeld dat de inconsistentie in de regels dusdanig groot is, dat een ineffectieve beleidsoptie toch beter scoort dan een effectieve optie. Hiervan is in ieder geval sprake, maar niet uitsluitend, wanneer de kosten/baten van het kruiseffect van de beleidsoptie de directe kosten/baten geheel domineren. In de praktijk betekent dit dat indien er sprake is van niet-fiscaal beleid dat een direct effect heeft op de grondslag van een heffing dan wel via een inhoudelijke relatie die grondslag beïnvloedt, er ruimte is om te bezien of 1) dit voldoende budgettair significant is om mee te wegen in de kosten van de maatregel en 2) noodzakelijk is om een eerlijke afweging tussen verschillende instrumenten mogelijk te maken. Een besluit hierover wordt gemaakt door de minister van Financiën.

⁵⁴ Dit betreft de BIR op de begroting van Financiën.

In de praktijk betekent dit dat het inkomstenkader eenmaal per jaar, voorafgaand aan de voorjaarsbesluitvorming, wordt aangepast aan het prijsniveau van dat jaar. Alle ramingen van inkomstenmaatregelen worden dan ook gedurende het lopende jaar in dat prijsniveau gepresenteerd. Een belangrijk voordeel is dat dit systeem beter voldoet aan het principe dat prijsontwikkelingen niet lastenrelevant zijn. Daarnaast leidt het systeem tot een eenduidige presentatie van ramingen richting de politiek. Wanneer een beleidspakket ontwikkeld wordt met zowel inkomsten- als uitgavenmaatregelen, hoeven de inkomstenmaatregelen niet meer omgezet te worden naar het prijspeil van het lopende jaar. Daarbij is de systematiek minder foutgevoelig en biedt het een kader hoe om te gaan met aflopende horizonbepalingen.

In de praktijk betekent een wijziging van de systematiek dat de nieuwe werkwijze tot in detail uitgewerkt moet worden en dat de inkomstenkader-database eenmalig aangepast moet worden. De studiegroep adviseert daarom om deze nieuwe methodiek toe te passen, maar in de aanloop naar de Startnota nog wel te onderzoeken of alle technische aanpassingen in de uitvoering kunnen worden ingepast.

Sociale fondsen en premies

De premiegefinancierde uitgaven, en de bijbehorende premie- inkomsten in de sociale zekerheid en zorg hebben een bijzondere positie op de begroting. De 16^e SBR constateerde dat het bestaan van sociale fondsen vanuit het begrotingsbeleid gezien geen toegevoegde waarde heeft. Het advies was daarom om mogelijkheden van het afschaffen van de premie- en fondsensystematiek in kaart brengen, inclusief voor- en nadelen. Dit onderzoek is als bijlage 14 toegevoegd aan dit rapport. Het onderzoek bevestigt de stelling dat de premie- en fondsensystematiek vanuit het begrotingsbeleid geen functie meer heeft, maar wijst ook op andere perspectieven op het bestaan van premies en fondsen. Deze perspectieven leiden tot de conclusies dat de premiesystematiek meerdere doelen dient en dat afschaffing geen simpele opgave is en ook niet zonder meer wenselijk is. Uit de geschiedenis blijkt dat de premie- en fondsensystematiek twee deels tegenstrijdige werelden probeert te verenigen: de wereld van de Rijksbegroting enerzijds (inclusief bijbehorend primaat van de politiek) en de wereld van de sociale verzekering anderzijds (op afstand van de politiek). Dit leidt tot complexiteit en verwarring. De premie- en fondsensystematiek volledig omvormen naar de 'zuivere' logica van het begrotingsbeleid enerzijds of de sociale verzekeringen anderzijds vraagt een stelselwijziging met omvangrijke fiscale en (internationaal-) juridische consequenties, en met financiële gevolgen voor burgers en bedrijven. Enkel het begrotingsbeleid biedt onvoldoende aanleiding om hiertoe te adviseren.

De studiegroep adviseert de premie- en fondsensystematiek transparanter in te passen binnen de begroting via samenvoeging van fondsen en rijksbijdragen en uniformering van informatievoorziening. Binnen de huidige, dubbele logica van de premie- en fondsensystematiek is sprake van vermijdbare complexiteit. Om die te verminderen, adviseert de studiegroep ten eerste om de verschillende rijksbijdragen aan de fondsen voor de volksverzekeringen (AOW, ANW en Wlz) samen te voegen. In dat geval resteert er één rijksbijdrage per sociaal fonds, waarmee de uitgaven ten laste van de sociale fondsen wettelijk geborgd worden. Daarbij is het advies bovendien om de informatievoorziening in de begrotingen van VWS en SZW qua presentatie te uniformeren. Verder is het advies om de verschillende fondsen onder beheer van het UWV, zoveel mogelijk samen te voegen tot één fonds, met uitzondering van de Werkhervattingskas (Whk). Het UWV kan zich hierdoor in zijn financiële verantwoording beter richten op de staat van de uitvoering van sociale regelingen. Tot slot adviseert de studiegroep om premie-ontvangsten van de volksverzekeringen niet langer direct te laten landen in de fondsen, maar als ontvangsten te boeken bij het Rijk. Tegenover deze

ontvangsten staan de wettelijk verankerde rijksbijdragen. Deze maatregel kan ook worden overwogen voor de werknemersverzekeringen (wederom met uitzondering van de Whk). Door deze combinatie van maatregelen wordt in de begrotingssystematiek meer recht gedaan aan het feit dat belasting- en premieheffing vaak in de praktijk dezelfde rol vervullen, verdwijnen overschotten en tekorten in fondsen, en wordt het parlement meer transparant geïnformeerd over de uitvoering van sociale verzekeringen. Implementatie hiervan vraagt nog om nadere uitwerking.

Literatuurlijst

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2019). *Inzicht in publiek geld (deel 2)*. Link: [Inzicht in publiek geld \(deel 2\) | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)
- Algemene Rekenkamer (2022). Staat van de Rijksverantwoording 2022. Link: [Staat van de rijksverantwoording 2022 | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)
- Beetsma, R. en R. Gradus (2020). *Het accent in de Miljoenennota moet van herverdeling naar groei en herstel*. Link: [Het accent in Miljoenennota moet van herverdeling naar groei en herstel Zalmnorm - Me Justice](#)
- Blazey, A. en M. Lelong (2022). Green budgeting: a way forward. Link: [Green budgeting: A way forward | OECD Journal on Budgeting | OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\)](#)
- Bolhuis (2018). *Begrotingsadvies en regeerakkoord versterken conjunctuurecyclus*. ESB Link: [Begrotingsadvies en regeerakkoord versterken conjunctuurecyclus - ESB](#)
- Bloomberg (2023a). *Summers, Blanchard Spar over Long-run Level of Interest rates*. Link: [Summers, Blanchard Spar Over Long-Run Level of Interest Rates - Bloomberg](#)
- Bloomberg (2023b). *Government bonds Japan*. Link: <https://www.bloomberg.com/markets/rates-bonds/government-bonds/japan>
- Bruns, K. en D. de Leeuw (2022). *Rutte IV intensiveert historisch veel*. Link: [Rutte IV intensiveert historisch veel - ESB](#)
- CEIC Data (2023). Link: [Global Economic Data, Indicators, Charts & Forecasts | CEIC \(ceicdata.com\)](#)
- CPB (2022a). *Stochastische schuldprojectie 2030*. Link: [Stochastische schuldprojectie 2030 \(cpb.nl\)](#)
- CPB (2022b). *Analyse coalitieakkoord*. Link: [Analyse economische en budgettaire effecten van het coalitieakkoord \(overheid.nl\)](#)
- CPB (2023a). *Raming Augustus 2023 (concept-Macro Economisch Verkenning 2024)*. Link: [Raming Augustus 2023 \(concept-Macro Economische Verkenning 2024\) | CPB.nl](#)
- CPB (2023b). *Zorguitgaven, ons een zorg*. Link: [Zorguitgaven, ons een zorg? | CPB.nl](#)
- European Semester (2023). *Country specific recommendations/commission recommendations*. Link: [2023 European Semester: Country Specific Recommendations / Commission Recommendations \(europa.eu\)](#)
- Het Financieel Dagblad (2021). *Coen Teulings: de lage staatsschuld is absurd*. Link: [Coen Teulings: de lage staatsschuld is absurd \(fd.nl\)](#)
- Het Financieel Dagblad (2023). *Rabo-economen waarschuwen dalende schuldquotes zijn bedrieglijk*. Link: [Rabo-economen waarschuwen: dalende schuldquotes zijn bedrieglijk \(fd.nl\)](#)
- IMF (2015). Can fiscal policy stabilize output? Chapter 2 in *IMF Fiscal Monitor, April*. Link: [Chapter 2. Can Fiscal Policy Stabilize Output? in: Fiscal Monitor, April 2015 \(imf.org\)](#) Zie ook Buti, M. en V. Gaspar (2015) Designing fiscal policy for steady, enduring growth, *Vox EU*; en OECD (2015), Achieving prudent debt targets using fiscal rules, *OECD Policy Brief*.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Klimaat (2023). *Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*. Link: [Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)
- Jacobs, B. (2019). *Houdbaarheidstekort en begrotingsverliezen hun economische betekenis*. ESB, link: [Houdbaarheidstekort en begrotingsregels verliezen hun economische betekenis - ESB](#)
- Jacobs, B. (2023). *Begrotingsbeleid voor een nieuw kabinet*, ESB, te verschijnen.
- Josten, E. en A. de Boer (2015). *Concurrentie tussen mantelzorg en betaald werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Link: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2015/03/15/concurrentie-tussen-mantelzorg-en-betaald-werk>
- Kamerstukken II 2021-2022, 35 788, nr. 135. Link: [Kamerstuk 35788, nr. 135 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

Kamerstukken II 2021-2022, 35 925, nr. 88. Link: [Kamerstuk 35925, nr. 88 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

Kamerstukken II 2022-2023, 29 544, nr. 1776 Link: [Kamerstuk 29544, nr. 1176 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (2023). Beleidskompas. Link: [Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbr.nl\)](#)

Leeuw, D. de, en K. Bruns (2022). *Kabinet Rutte intensiveert historisch veel*. ESB 107(4807). Link: [Rutte IV intensiveert historisch veel - ESB](#)

Netbeheer Nederland (2023). De financiële impact van de energietransitie voor netbeheerders: Link: [De energietransitie en de financiële impact voor netbeheerders \(netbeheernederland.nl\)](#)

PBL, SCP en CPB (2022). Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek. Link: [Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#)

Raad van State (2021). *Advies Miljoenennota 2022 en septemberrapportage begrotingstoezicht 2021*. Link: [Advies Miljoenennota 2022 en rapportage begrotingstoezicht 2021 - Raad van State](#)

Rijksoverheid (2020). *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Link: [Bouwstenen voor een beter belastingstelsel Tweede Kamer | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Rijksoverheid (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025 VVD, D66, CDA en Christenunie*. Link: [Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

Rijksoverheid (2023). Ambtelijk rapport Aanpak Fiscale Regelingen. Link: [Ambtelijk rapport Aanpak Fiscale Regelingen | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Rijksoverheid (2024). *Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel*. Te verschijnen.

Studiegroep Begrotingsruimte (2020). *Rapport Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte*. Link: [Rapport Studiegroep Begrotingsruimte | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Studiegroep interbestuurlijke en Financiële verhoudingen (2020). *Als een overheid, slagvaardig de toekomst tegemoet!* Link: [Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen | Dossier | Overheid van nu](#)

Suyker, W. (2016). *Opties voor begrotingsbeleid*. Meer automatische stabilisatie gewenst, Policy Brief, CPB. Link: [cpb-policy-brief-2016-02-opties-voor-begrotingsbeleid.pdf](#)

Teulings, C. (2021). *Coen Teulings: de lage staatsschuld is absurd*. FD, 27 juni 2021. Link: [Coen Teulings: de lage staatsschuld is absurd \(fd.nl\)](#)

Vos, E., K. Proper, H. Hilderink, A. van der Beek en S. de Bruin (2021). *Werkende mantelzorgers van ouderen. Verkenning van hun toekomst en ondersteuningsbehoeften*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Link: <https://www.rivm.nl/publicaties/werkende-mantelzorgers-van-ouderen>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*. Link: [Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak | Rapport | WRR](#)

BIJLAGE 1

Adviesaanvraag

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2023

Geachte voorzitter,

Hierbij informeer ik u dat de Ministerraad de 17e 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 Tweede Kamerverkiezingen van 2023.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

Sigrid A.M. Kaag

Brief van de voorzitter advies deel 1

Aan de minister van Financiën

Den Haag, 11 september 2023,

In antwoord op uw adviesaanvraag van 14 juli 2023, stuur ik u hierbij het advies van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte over de begrotingsdoelstelling. Het advies over de begrotingssystematiek volgt in december.

Als bijlage bij het kwantitatief advies stuur ik u ook het eerste deel van de beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid toe. Dit eerste deel van de beleidsdoorlichting bevat een terugblik op de kwantitatieve aspecten van het begrotingsbeleid van kabinet Rutte IV. Deel 2 van de beleidsdoorlichting zal eind dit jaar als zelfstandig rapport opgeleverd worden en omvat een volledige evaluatie van het begrotingsbeleid van kabinet Rutte IV. Om de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid te waarborgen is dr. Mattheus Wassenaar, op dit moment waarnemend Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport, aangesteld als onafhankelijke, externe voorzitter. Daarnaast is de evaluatie tot stand gekomen met medewerking van een klankbordgroep met afvaardiging van verschillende departementen, DNB en CPB.

Hoogachtend,

de voorzitter van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte,
Bas van den Dungen

Brief van de voorzitter advies deel 2

Aan de minister van Financiën,

Den Haag, 11 december 2023,

Als vervolg op mijn brief aan u op 11 september over deel 1 van het rapport van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) en de bijbehorende onafhankelijke beleidsdoorlichting, stuur ik u hierbij ook deel 2. Deel 1 (begrotingsdoelstelling) en deel 2 (begrotingssystematiek- en regels) zijn in één inhoudelijk samenhangend rapport gepubliceerd.

Als bijlage bij het kwantitatief advies stuur ik u de beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid. Deze beleidsdoorlichting omvat een volledige evaluatie van het begrotingsbeleid van kabinet Rutte IV. Om de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid te waarborgen is dr. Mattheus Wassenaar, Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport, aangesteld als onafhankelijke, externe voorzitter. Daarnaast is de evaluatie tot stand gekomen met medewerking van een klankbordgroep met afvaardiging van verschillende departementen, DNB en CPB.

Hoogachtend,

de voorzitter van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte,
Bas van den Dungen

Samenstelling 17e Studiegroep Begrotingsruimte

PERSOON	FUNCTIE
Voorzitter	
Bas van den Dungen	Secretaris-Generaal, ministerie van Financiën
Leden	
Marcelis Boereboom	Secretaris-Generaal, ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
Gert-Jan Buitendijk	Secretaris-Generaal, ministerie van Algemene Zaken
Stan Kaatee	Directeur-Generaal Werk ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (vanaf oktober)
Joost Clerx	Directeur Begrotingszaken, ministerie van Financiën
Diederik Dicou	Sectorhoofd Belasting en Begroting, Centraal Planbureau
Sandor Gaastra	Secretaris-Generaal, ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Pieter Hasekamp	Directeur, Centraal Planbureau
Stephanie Holle	Directeur Algemene Economische Politiek, ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Tjerk Kroes	Directeur Economisch Beleid en Onderzoek, De Nederlandsche Bank
Petra Lugtenburg	Directeur-Generaal Rijksbegroting, ministerie van Financiën
Loes Mulder	Waarnemend Secretaris-Generaal, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Rens Nissen	Directeur Algemene Financiële en Economische Politiek, ministerie van Financiën (tot eind augustus)
Olaf Sleijpen	Directeur Monetaire Zaken, De Nederlandsche Bank
Elise Splint	Directeur Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Gijs van der Vlugt	Directeur Algemene Financiële en Economische politiek, ministerie van Financiën (vanaf begin september)

Marieke van Wallenburg Secretaris-Generaal,
ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (tot september)

Adviserende leden

Marko Hekkert Directeur,
Planbureau van de Leefomgeving

Karen van Oudenhoven Directeur,
Sociaal Cultureel Planbureau

Secretariaat

Pieter van Dalen Directie Begrotingszaken,
ministerie van Financiën

Arieke Reiding Directie Algemene Financiële en Economische Politiek,
ministerie van Financiën

Dankwoord

De voorzitter en het secretariaat van de studiegroep willen iedereen bij de departementen, DNB, CPB, SCP en PBL die betrokken was bij de totstandkoming van het rapport hartelijk danken, in het bijzonder:

Martijn Badir, Frits Bos, Mirke Beckers, Stef Beek, Renske Berendsen, Esmee Braam, Oeke van Boekel, Jeroen Boelhouwer, Karel Boxhoorn, Guus Brouwer, Krista Bruns, Bas Butler, Sophie de Clerq, Hanneke van Dalen, Johan van Dam, Karin Donk, Sioux van Dijck, Jan-Peter Eveleens, Benedikt Goderis, Anniek Goris-Trommelen, Linda Halling, Julian van der Heyde, Jesse Hoekstra, Louk Hoffmans, Samantha Hoogendorp-Smit, Albert van der Horst, Jip Italianer, Isabelle Jennekens, Dick Kabel, Wieger Kastelein, Karlijn Kersten, Anne Kingma, Ian Koetsier, Allert Knapper, Erik Stenfert Kroese, Sonja Kruitwagen, Savannah Lageweg, Yannick Leen, Daan de Leeuw, Arjan Lejour, Sander van der Meer, Luuk Metselaar, Abraham Miro, Tim Mulder, Joyce Murre, Irene van Nes, Sophie de Mol van Otterloo, Ine Nijland, Martin Olsthoorn, Sam Peeperkorn, Alcinda Pereira, Olga Portier, Allard Postma, Anouk Roethof, Bart Rutjes, Manon Saceddu, Jasper Schalkwijk, Menno Schellekens, Patrick Schuerman, Nina Straathof, Sophie Schönfeld, Berend Schrijver, Dick van der Sluijs, Bert Smid, Roy Staal, Dejan Stam, Joris van Toor, Daneel Tielen, Iris van Tilburg, Tobias Theys, Stefan Thewissen, Tim van der Valk, Debbie Verbeek-Oudijk, Jessica de Vlieger, Daan Vodegel, Herman Volleberg, Max Vollebregt, Bart Vos-van Lint, David de Visser, Julia Vrancken, Sander de Vries, Tim van Wechem, Jeroen Westerink, Vivian van Wingerden, Sjors van Wickeren, Douwe de Wit, Robin Zoutenbier en Henk van Zuilen.

Lijst gesproken economen en experts

Ester Barendregt	Hoofdeconoom, Raboresearch
Roel Beetsma	Hoogleraar Economie en Bedrijfskunde, Universiteit van Amsterdam
Mathijs Bouman	Zelfstandig econoom en journalist, Werkzaam voor Nieuwsuur en het Financieele Dagblad
Zsolt Darvas	Senior econoom, Bruegel insituut
Vitor Gaspar	Directeur Begrotingszaken, International Monetary Fund
Lex Hoogduin	Emeritus Hoogleraar, Rijksuniversiteit Groningen
Bas Jacobs	Hoogleraar publieke economie, Vrije Universiteit Amsterdam
Coen Teulings	Hoogleraar economie, Universiteit Utrecht
Sweder van Wijnbergen	Emeritus Hoogleraar economie, Universiteit van Amsterdam
Vinzenz Zieseemer	Directeur, Instituut Publieke Economie

Nadere toelichting horizontale ontwikkeling

De horizontale ontwikkeling laat zien hoe de uitgaven zich ontwikkelen bij ongewijzigd beleid. Ook maakt de horizontale ontwikkeling inzichtelijk hoe de uitgaven van de verschillende beleidsterreinen zich ontwikkelen ten opzichte van elkaar. Bij sommige beleidsterreinen stijgen de uitgaven harder dan bij andere beleidsterreinen.

Tabel B5 geeft de horizontale ontwikkeling van de netto-uitgaven per begroting weer.⁵⁵

De horizontale ontwikkeling gaat uit van de voorlopige begrotingsstand van de ontwerpbegroting 2024, exclusief de Macro Economische Verkenning (MEV) van het CPB. De begrotingsstanden zijn uitgedrukt in het prijspeil 2023.⁵⁶ De reserveringen uit het coalitieakkoord die nog op de Aanvullende Post staan, zijn toebedeeld aan de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement. Voor een aantal incidentele posten zijn de begrotingsstanden gecorrigeerd.⁵⁷

De begrotingsstanden stijgen ten opzichte van 2023 met 34,6 miljard euro tot 422 miljard euro in 2028. De grootste absolute toename is bij Sociale Zekerheid (11,4 miljard euro) en Buitenlandse Zaken (8,2 miljard euro). Daarnaast dalen enkele begrotingen, met Financiën als grootste daler (-4,4 miljard euro), zie tabel B5. Onder de tabel volgt een nadere toelichting voor een aantal begrotingsartikelen.

Tabel B5 Voorlopige begrotingsstanden

NETTO-UITGAVEN IN MILJARDEN EURO'S	2023	2028	VERSCHIL 2028 T.O.V. 2023
Zorg	101,5	107,6	6,1
Sociale Zekerheid	96,1	107,6	11,4
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	55,0	53,1	- 1,9
Gemeentefonds en Provinciefonds (incl. accres)	44,7	48,4	3,7
Buitenlandse Zaken (incl. BHOS en EU-afdrachten)	14,7	22,9	8,2
Defensie (incl. DMF)	14,1	19,0	4,9
Justitie en Veiligheid	18,1	17,0	- 1,1
Infrastructuur en Waterstaat (incl. DF en MF)	12,4	13,4	1,0
Economische Zaken en Klimaat (incl. NGF)	7,0	12,2	5,2
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	10,1	9,5	- 0,5
Financiën (excl. Nationale Schuld)	10,9	6,5	- 4,4
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (incl. DGF)	3,0	5,0	2,0

⁵⁵ Netto uitgaven betekent dat de niet-belastingontvangsten zijn afgetrokken van de uitgaven.

⁵⁶ De uitgaven voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds, Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) en huurtoeslag zijn conform de huidige begrotingstechniek in lopende prijzen weergegeven.

⁵⁷ De begrotingsstanden zijn exclusief de uitgaven aan Oekraïne en de binnenlandse opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Bij IenW is gecorrigeerd voor de omvorming van ProRail tot zbo (per saldo neutraal effect van 8 miljard euro), bij VWS voor de afsluiting van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (effect van 14,5 miljard euro) en bij Defensie voor het affinancieren van de militaire pensioenen (8,5 miljard euro).

Algemene Zaken en De Koning	0,1	0,1	0,0
Totaal	387,8	422,4	34,6

Bron: ministerie van Financiën

De uitgavenstijging bij Sociale Zekerheid komt voornamelijk door toenemende uitgaven aan AOW, kinderopvangtoeslag en aan werkloosheid en bijstand. De AOW-uitgaven stijgen met ruim vier miljard euro tussen 2023 en 2028, voornamelijk als gevolg van de groei van het aantal AOW-gerechtigden. Door een gelijkblijvende AOW-leeftijd tussen 2024 en 2027 bereiken in deze jaren relatief veel mensen de AOW-leeftijd. De uitgaven aan kinderopvangtoeslag zullen in 2028 2,3 miljard euro hoger uitvallen dan in 2023 door de voorgenomen invoering van een nieuw financieringsstelsel met een inkomensafhankelijke vergoeding per 2027. De uitgaven aan werkloosheid en bijstand laten een stijging zien van ruim 2 miljard euro tussen 2023 en 2028. Dit is met name het gevolg van de door het CPB geraamde oploep van de werkloze beroepsbevolking richting de evenwichtswerkloosheid.

De begroting van Buitenlandse Zaken stijgt voornamelijk doordat de EU-afrachten stijgen (met circa 5 miljard euro). Dit komt ten eerste door de economische ontwikkeling en ten tweede door de inschatting van de omvang van het Meerjarig Financieel Kader na 2027. Ten derde zijn vanaf 2027 de terug- en rentebetalingen voor het coronaherstelfonds Next Generation EU (NGEU) in de raming van de EU-afrachten opgenomen.

De begroting van Defensie stijgt met het oog op het behalen van de 2% NAVO-doelstelling in 2024 en 2025. Dit betreft de structurele middelen uit het coalitieakkoord van kabinet Rutte IV en de Voorjaarsnota 2022. De zorguitgaven groeien verder door verwachte volumefactoren zoals demografie en technologische ontwikkeling. De stijging in de begroting van Economische Zaken en Klimaat komt voornamelijk door de uitgaven van het Nationaal Groeifonds en Klimaatfonds. De stijging van de begroting van het Gemeentefonds en Provinciefonds is voornamelijk te verklaren doordat deze in lopende prijzen is weergegeven. De begroting van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit stijgt de komende jaren door oplopende uitgaven in het kader van de transitie van de landbouw en het oplossen van de stikstofcrisis. De begroting van Infrastructuur en Waterstaat (inclusief Mobiliteitsfonds en Deltafonds) stijgen met 0,7 miljard euro door intensiveringen uit het coalitieakkoord van Rutte IV.

De begroting van JenV is in de eerste jaren hoger, omdat bij Voorjaarsnota 2023 de budgettaire gevolgen van de hogere asielraming incidenteel voor de periode 2023 tot en met 2026 zijn verwerkt. De begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap laat een daling zien onder andere doordat vanaf 2024 de betalingen voor het Nationaal Programma Onderwijs zijn afgerond (1,5 miljard euro). De begroting van Financiën daalt in 2028 ten opzichte van 2023 door een piek in de uitgaven in 2023. Deze piek komt voornamelijk door tijdelijke uitgaven voor kapitaalinjecties aan TenneT en regionale netbeheerders, voor de hersteloperatie toeslagen en voor de schadeloosstelling SRH (SNS REAAL Holding). Deze posten dalen vanaf 2024.

BIJLAGE 7

CPB-studie: Ankers voor begrotingsbeleid; een literatuuroverzicht



Ankers voor begrotingsbeleid; een literatuuroverzicht

Goed begrotingsbeleid dient verschillende doelen. Het ondersteunt de economie, houdt rekening met de balans tussen verschillende generaties (inclusief de toekomstige) en voorkomt dat financiële markten de geloofwaardigheid van het beleid in twijfel gaan trekken. Daarnaast anticipeert goed begrotingsbeleid op de voortgaande vergrijzing van de bevolking en biedt het ruimte voor noodzakelijke investeringen in de toekomst onder meer door klimaatverandering.

Deze publicatie beschrijft en vergelijkt verschillende begrotingsvariabelen die in de literatuur worden genoemd als anker voor begrotingsbeleid. Het gaat onder meer om overheidsschuld, het houdbaarheidssaldo, het feitelijke, het structurele en het primaire saldo.

CPB - september 2023

Romain Rey, Erdem Tiras, Joris van Toor,
Ed Westerhout

Samenvatting en conclusies

Deze notitie brengt in kaart welke begrotingsankers en -regels in omloop zijn. Begrotingsbeleid wordt doorgaans geformuleerd in de vorm van een anker en bijbehorende regels: een norm voor een bepaalde begrotingsvariabele, gekoppeld aan een operationalisering hoe de norm moet worden bereikt. In de zoektocht naar een geschikt anker voor het Nederlandse begrotingsbeleid – geëntameerd door de vorige Studiegroep Begrotingsbeleid – brengt deze notitie in kaart welke ankers en regels in de literatuur worden voorgesteld of in de praktijk worden gehanteerd.

We beoordelen de verschillende ankers aan de hand van de doelen van begrotingsbeleid en enkele praktische aspecten. Om de bruikbaarheid van de verschillende ankers te beoordelen, leggen we deze naast de traditionele doelen van begrotingsbeleid: het borgen van financiële houdbaarheid, het stabiliseren van de conjunctuur en het bereiken van een evenwichtige verdeling van lasten tussen generaties. Daarnaast beoordelen we de ankers op praktische aspecten: zoals eenvoud en eenduidigheid.

Verskillende ankers dienen verschillende begrotingsdoelen. De verschillende doelen voor begrotingsbeleid kunnen in de praktijk met elkaar conflicteren. Niet verrassend is dat er dan ook niet één anker dat als ‘winnaar’ uit de bus komt. Dit impliceert dat een keuze voor een bepaald begrotingsanker ten principale een politieke keuze is, die weerspiegelt welk belang aan de verschillende doelstellingen wordt gegeven: toon mij uw anker, en ik zeg u wie u bent.

- Wie **financiële houdbaarheid** voorop stelt, zal zich aangetrokken voelen tot een schuldnorm. Afhankelijk van de operationalisering (strengere norm, frequente updates) kan dit anker procyclisch uitpakken. Een schuldnorm draagt niet per se bij aan een evenwichtige intergenerationele verdeling. Schuldnormen zijn eenvoudig, maar de rigiditeit kan de geloofwaardigheid ondergraven, zoals het geval is met de 60%-norm uit het stabiliteits- en groeipact (SGP). Daarbij komt dat de gewenste hoogte van de norm moeilijk exact te onderbouwen is. Bij invulling met een bandbreedte of plafondwaarde geeft een schuldnorm niet altijd een eenduidige richting aan het beleid.
- Wie **macro-economische stabilisatie** het meest belangrijk vindt, kan het best voor het structureel saldo als anker kiezen, of een raamwerk als dat van Blanchard, Leandro en Zettelmeyer, dat op basis van een stochastische schuldanalyse rekening houdt met specifieke omstandigheden. Ook het Nederlandse trendmatige begrotingsbeleid stelt stabilisatie voorop. Deze ankers bieden flexibiliteit, maar zijn daarmee ook minder eenvoudig en eenduidig. Ze dragen ook niet vanzelf bij aan intergenerationeel evenwicht. Doordat deze ankers geen rekening houden met het effect van niet-conjuncturele schokken is financiële houdbaarheid niet gegarandeerd, in de huidige Nederlandse context is dit echter niet erg zorgelijk.
- Wie **intergenerationeel evenwicht** als voornaamste doel kiest, komt uit bij de golden rule of een houdbaarheidssaldo. De golden rule houdt rekening met de effecten van investeringen, maar niet met andere factoren die toekomstige lasten en baten beïnvloeden. Dit anker kan procyclisch uitpakken en is niet eenduidig in het definiëren van wat investeringen zijn. Een intergenerationeel houdbaarheidssaldo is geen eenvoudig concept; door de benodigde aannames in de berekening (bijvoorbeeld ten aanzien van de discontovoet) kan de norm minder geloofwaardig zijn. Ook houdt de in het verleden gebruikte invulling van intergenerationele houdbaarheid wel rekening met vergrijzing, maar niet met verschuivingen van baten en lasten tussen generaties die samenhangen met klimaat, leefomgeving en andere aspecten van brede welvaart. Operationalisering met een te frequente update kan daarnaast procyclisch uitpakken.

1 Inleiding

Begrotingsbeleid laveert tussen verschillende, vaak conflicterende doelstellingen: 1) zorgen over financiële houdbaarheid, 2) de wens om de conjunctuur te stabiliseren, en 3) de wens om lasten evenwichtig over generaties te verdelen, rekening houdend met veranderende demografie, ontwikkelingen als klimaatverandering en de noodzaak om te investeren in toekomstige welvaart. Verder is al decennialang van een daling van de rente sprake – hoewel deze recent ook juist weer is gestegen. Deze trend impliceert dat kosten verbonden aan overheidsschuld veel lager zijn dan pakweg vier decennia geleden en roept de vraag op of er niet meer ruimte zou moeten komen voor investeringen. Een daling van de rente heeft tot gevolg dat voor een groter deel van potentiële investeringsprojecten de verwachte baten de kosten kunnen overtreffen.

In het algemeen vraagt begrotingsbeleid om een anker en een regel. Een anker, of, zo men wil, een norm voor een begrotingsvariabele is te beschouwen als het doel van begrotingsbeleid op de lange termijn, terwijl de regel beschrijft hoe met begrotingsbeleid dit doel kan worden bereikt. De regel geeft dus aan welke beleidsaanpassingen nodig zijn om het anker van begrotingsbeleid veilig te stellen wanneer door schokken in bijvoorbeeld economische groei, rente of inflatie dit zonder nadere beleidsaanpassingen niet langer het geval is.

In deze notitie wordt weergegeven welke begrotingsvariabelen als anker voor het begrotingsbeleid kunnen fungeren en welke regels deze ankers kunnen ondersteunen.¹ De vraag daarbij is welke combinaties van anker en regel het meest succesvol zijn om bepaalde doelen van begrotingsbeleid te realiseren? Daarmee wordt beoogd bij te dragen aan de opdracht die de vorige Studiegroep Begrotingsruimte heeft geformuleerd om op zoek te gaan naar langetermijnankers voor het begrotingsbeleid. Voor het onderzoek bestuderen we zowel academische literatuur als literatuur van onderzoeks- en beleidsinstituten. Ook kijken we naar ankers die in de praktijk al worden toegepast, zoals de tekort- en schuldnormen van het Stabieliteits- en Groeipact (SGP). Soms combineren we meerdere ankers in een raamwerk om recht te doen aan het gegeven dat begrotingsbeleid uit meerdere ankers kan bestaan.

De EU verdient aparte aandacht. Als lidstaat van de EU is Nederland gehouden de Europese begrotingsregels te volgen. Hoe deze begrotingsregels er precies gaan uitzien, is op het moment van schrijven nog niet duidelijk. Wel is duidelijk dat deze regels een raamwerk impliceren waarbinnen begrotingsvariabelen van lidstaten zich moeten bewegen. Dat houdt in dat Nederland het begrotingsbeleid naar eigen inzicht kan inrichten, zolang dat maar in overeenstemming is met het EU-raamwerk. Wanneer Nederland voor een expansief beleid kiest en dat lange tijd volhoudt, kan het raamwerk echter bindend worden, wat de vrijheid om een eigen begrotingsbeleid te formuleren, beperkt. In een dergelijk EU-scenario wordt het begrotingsbeleid feitelijk door Brussel bepaald. Een scenario waarin de ruimte voor nationaal beleid verdwijnt, is nu echter niet in zicht.

De structuur van de rest van deze notitie is als volgt. In sectie 2 bespreken we enkele algemene aspecten van ankers en overwegingen met betrekking tot regels. In sectie 3 bespreken we de literatuur erover aan de hand van vier begrotingsvariabelen: schuld-, saldo-, uitgaven- en inkomstenvariabelen. In sectie 4 vergelijken we de ankers en regels uit het literatuuroverzicht aan de hand van verschillende doelen voor begrotingsbeleid en enkele praktische criteria, zoals eenvoud en geloofwaardigheid (Kopits en Symansky, 1998; Lledó et al., 2018). Een dergelijke beoordeling is nooit volledig: ankers kunnen vaak op meerdere manieren worden geïnterpreteerd.

¹ Schulmanagement valt buiten het bestek van deze studie. Hieronder verstaan we het beleid ten aanzien van de looptijd van overheidsschuld en alternatieve vormen van overheidsschuld zoals inflatie-geïndexeerde obligaties (inflation linked bonds), aan het bbp gekoppelde obligaties (GDP-linked bonds) of obligaties in een andere valuta (foreign currency bonds).

2 Overwegingen bij ankers en regels

2.1 ‘Rules versus standards’

Het begrip anker kan strak of los worden ingevuld. Een strakke invulling is bijvoorbeeld een hard getal voor een bepaalde begrotingsvariabele. Een wat lossere invulling is bijvoorbeeld een bandbreedte waarbinnen de ankervariabele moet uitkomen. Dit verschil aan invullingen weerspiegelt de afruil tussen geloofwaardigheid en flexibiliteit. Een strakke invulling is geloofwaardiger dan een losse invulling, terwijl de laatste het gemakkelijker maakt om met het begrotingsbeleid op onverwachte economische ontwikkelingen in te spelen. Bij een lossere aanpak, waarbij er meer ruimte is voor interpretatie en weging, kan de handhaving wel lastiger blijken. Institutionele verankering van een onafhankelijke beoordeling is dan dus extra belangrijk.

Blanchard toont zich voorstander van een lossere aanpak waarbij beleidsmakers met gezond verstand naar de relevante economische cijfers kijken (Blanchard, 2022). Hij stelt dat economieën dusdanig gecompliceerd zijn dat het een illusie is om te denken, dat je goed begrotingsbeleid in een handvol eenvoudige regels zou kunnen vangen. De huidige EU-regels voor Europees begrotingsbeleid zijn wat hem betreft een duidelijk voorbeeld van hoe goede bedoelingen kunnen stranden in complexe, inconsistente en ineffectieve regelgeving. In Blanchard, Leandro en Zettelmeyer (2020) (zie paragraaf 3.5.2) wordt ook voor een meer discretionaire, flexibele aanpak gepleit die rekening houdt met de omstandigheden: van ‘rules’ naar ‘standards’.

Niet iedereen is gecharmeerd van een dergelijke aanpak (EFB, 2022). Bénassy-Quéré et al. (2018) stellen zelfs dat duidelijke regels noodzakelijk zijn voor commitment en handhaving, zeker in een monetaire unie. Er is ook empirisch onderzoek dat constateert dat regels helpen om excessieve overheidstekorten te voorkomen (Eyraud et al., 2018). Beetsma et al. (2009) concluderen dat in de EU nationale budgettaire instituties bijdragen aan een betere budgettaire discipline. Debrun et al. (2008) bestuderen voor EU-landen in de periode 1990-2005 specifieke numerieke budgettaire regels die een streef- of plafondwaarde stellen aan begrotingsvariabelen. Zij concluderen dat deze regels vooral bijdragen aan lagere primaire tekorten. Toch zijn definitieve conclusies nog niet mogelijk. In een meta regressieanalyse van Heinemann et al. (2018) wordt geconstateerd dat na correctie voor mogelijke endogeniteit van budgettaire regels² het empirische bewijs voor een invloed van regels op begrotingsvariabelen minder sterk wordt.

2.2 Frequentie van het opnieuw evalueren van een anker

In het algemeen geldt dat, voor welk anker men ook kiest, de invulling ervan van tijd tot tijd opnieuw kan worden geëvalueerd. Bij de overheidsfinanciën spelen economische groei en rente een cruciale rol en deze zijn op de middellange tot lange termijn bepaald niet constant.

In dat licht is de kritiek van Furman en Summers (2020) relevant. Zij betogen dat de schuldquote (de verhouding tussen overheidsschuld en het bbp) een fundamenteel onjuist begrip is. Immers, overheidsschuld is een voorraadvariabele en het bbp een stroomvariabele. Het is in hun optiek logischer om de schuld te relateren aan de contante waarde van bbp-stromen in de toekomst. Of, omgekeerd, om het bbp te relateren aan de stroomtegenhanger van de schuld, ofwel de rentelasten. De kritiek is meer dan theoretisch. De daling sinds de jaren 80/90 van de vorige eeuw van de rente (Ciurila et al., 2022) heeft de contante waarde van toekomstige bbp-stromen verhoogd. Dit rechtvaardigt in hun redenering dan ook hogere schuldquotes. Hun

² Van endogeniteit van begrotingsregels is sprake wanneer deze regels veranderen onder invloed van het verloop van begrotingsvariabelen.

kritiek impliceert dat, wanneer zestig procent een goede norm was voor de schuldquote in het EMU-gebied in 1992, deze schuldquote, gegeven het huidige renteniveau, nu (veel) hoger zou moeten liggen.

Evaluaties kunnen op verschillende manieren worden uitgevoerd. Een mogelijkheid is dit te doen na een vooraf afgesproken aantal jaren. Een andere mogelijkheid is om tot een evaluatie van een anker over te gaan wanneer cijfers over economische groei en rente beduidend afwijken van de waarden die golden bij de vaststelling van het anker. Hoe dan ook dient te worden geborgd dat het anker niet al te snel kan worden aangepast, wil het zijn richtinggevende functie kunnen behouden.

2.3 Regels

Ankers kunnen niet zonder regels die aangeven hoe men naar het gestelde anker beweegt. Om de regels waarmee een anker wordt gecombineerd te kunnen specificeren, dienen enkele zaken te worden ingevuld: het niveau van het anker, de termijn waarop een anker moet worden bereikt, de termijn waarop een regel opnieuw wordt toegepast, de overschrijdingskans en het al dan niet indexeren van de regel.³

2.3.1 Niveau

Om een anker te operationaliseren, zal er een niveau van het anker moeten worden gekozen. In algemene termen behelst dat vaak een afweging tussen economische en politieke argumenten. Concreet kan het wenselijk zijn prudente keuzes te maken in het niveau van de schuld of de primaire balans om ver weg te blijven van een situatie van financiële onhoudbaarheid. Te conservatief gekozen ankers kunnen echter ook economische schade teweegbrengen en ook politiek niet haalbaar zijn.

2.3.2 Aanpassingstermijn

Om het anker werkbaar te maken, moet er een termijn gesteld worden waarin het doelniveau behaald moet worden. Beheersing van de overheidsfinanciën kan een korte termijn voorschrijven, terwijl het streven naar stabiel overheidsbeleid om een langere termijn vraagt. De werkbare termijn verschilt per anker: schuld is een traag bewegende variabele die lastig te rijmen is met een korte aanpassingstermijn. Het saldo kan in principe sneller aangepast worden dan de schuld, maar ook hier zijn er grenzen aan wat politiek haalbaar en economisch verstandig is.

Verder heeft de duur van de aanpassingstermijn mogelijk consequenties voor de verdeling tussen verschillende generaties. Wanneer een lange aanpassingstermijn wordt gekozen, gaat dit over het algemeen ten koste van latere generaties (Maebayashi, 2023). Tegelijkertijd biedt een langere termijn meer vrijheidsgraden om het tempo van aanpassing aan te passen aan economische omstandigheden die vooraf verre van voorspelbaar zijn. Bij een korte termijn ontbreekt deze flexibiliteit.

De lengte van de gekozen termijn heeft ook enkele praktische consequenties. Een kortere termijn heeft als voordeel dat ze meer sturing geeft aan beleidsmakers en dat de *compliance* sneller te observeren en controleren is. Daarnaast sluit een relatief korte termijn, bijvoorbeeld de lengte van een regeerperiode, beter aan bij de democratische legitimiteit en wordt voorkomen dat beleidsmakers impliciet over hun graf regeren door de aanpassing voorbij hun periode te schuiven.

Er bestaat ook nog een onderscheid tussen regels met een vaste horizon en met een bewegende horizon. Bij een vaste horizon blijft het eindjaar van de aanpassingstermijn onveranderd naarmate de tijd voortschrijdt. Bij een bewegende horizon is de aanpassingstermijn juist vast en verschuift het eindjaar met de tijd. Ook hier

³ Bij de invulling van regels wordt geen onderscheid gemaakt tussen structurele en tijdelijke schokken. Tijdelijke schokken vragen vaak om een andere beleidsreactie dan structurele schokken (Lukkezen en Teulings, 2013). Differentiatie naar type schok kent echter een praktisch probleem. Het karakter van een schok is vaak pas jaren later vast te stellen (Coibion et al., 2018). Dit maakt het lastig er direct met beleid op in te spelen. Bovendien ontstaat ruimte voor een opportunistische beoordeling van ontwikkelingen, als het karakter van schokken niet eenduidig kan worden vastgesteld.

speelt weer een afruil. Een bewegende horizon oogt minder geloofwaardig: aanpassingen kunnen immers eindeloos worden uitgesteld. Een vaste horizon heeft echter als nadeel dat economische tegenvallers tot forse aanpassingen van het begrotingsbeleid kunnen nopen, zeker wanneer de aanpassingstermijn kort is. Dit kan procyclisch uitpakken.

Een ander relevant element bij de keuze van een horizon is de electorale cyclus. Nationaal is een vaste horizon het best te combineren met een kabinetsperiode, maar internationaal, zoals binnen de eurozone, kan dat juist weer lastig zijn: kabinetstermijnen lopen niet synchroon, en de vraag is wat er gebeurt als een kabinet tussentijds valt.

2.3.3 Frequentie van toepassing van de regel

Een verdere vraag is hoe frequent de regel wordt toegepast. Passen we bijvoorbeeld de regel jaarlijks toe of enkel aan het begin van een kabinetsperiode? Stel als voorbeeld, dat gekozen is voor een aanpassingstermijn van tien jaar om het doel gesteld door het anker te bereiken. Stel dat dit betekent dat vier jaar lang dient te worden bezuinigd en dat in het eerste jaar tegenvallers optreden. Wordt de regel dan in het tweede jaar opnieuw toegepast zodat de bezuinigingen, over vier jaar gemeten, alsnog worden gehaald? Of blijft de bezuiniging staan zoals afgesproken aan het begin van de rit en wordt de regel pas na drie jaar, op grond van de opgetreden ontwikkelingen, opnieuw toegepast? Meer frequente toepassingen van de regel geven een grotere kans dat het doel dat voor het anker is gesteld, zal worden behaald. Tegelijkertijd impliceert een hogere frequentie minder flexibiliteit en een grotere kans dat het begrotingsbeleid procyclisch uitpakt.

Een voorbeeld van een vierjarige termijn is het trendmatige begrotingsbeleid in Nederland, dat gekoppeld is aan de kabinetscyclus. Een voorbeeld van een eenjarige termijn is de tekortregel van de EU in geval dit tekort zonder nader beleid de 3%-norm zou overschrijden.

2.3.4 Overschrijdingskans

De laatste jaren wint de methodiek van de *stochastic debt sustainability analysis* (SDSA) terrein, waarbij de toekomst met stochastische simulaties wordt verkend. Een SDSA brengt toekomstige financiële risico's in kaart. Daarbij worden overigens trendmatige ontwikkelingen zoals vergrijzing doorgaans niet meegenomen.

De methodiek van de SDSA biedt tal van voordelen (voor een overzicht, zie Celasun et al., 2007), zoals het gebruik van empirie in plaats van meer subjectieve aannames. Een voordeel dat niet expliciet benoemd wordt, is dat stochastische simulaties kwantitatieve informatie geven over de kans dat een bepaald beleid tot gewenste uitkomsten leidt. Men kan, zoals vrij gebruikelijk, een toekomstscenario berekenen op basis van de meest waarschijnlijke waarden van inputvariabelen (vaak zijn dat de medianen van de verdelingen van risicofactoren) en dat scenario als een soort van gemiddeld scenario interpreteren. Doet men hetzelfde met een SDSA, dan blijkt dat de kans dat begrotingsvariabelen boven de waarden uitkomen die met dit ene scenario corresponderen 50% is (of in de buurt van 50%). Het is echter aan beleidsmakers om te bepalen welke kans zij acceptabel achten voor het overschrijden van bepaalde waarden van begrotingsvariabelen. Zij zouden ook kunnen opteren voor bijvoorbeeld 25 of 10%. In dat geval wordt de methodiek van de SDSA een must. En net als eerder heeft de keuze voor welke overschrijdingskans acceptabel is, economische en politieke consequenties.

Omdat het vrijwel onmogelijk is om precies op een niveau te sturen, kan ook voor een bandbreedte worden gekozen. Suyker (2016) noemt de mogelijkheid om te sturen op een buffer tot een bepaald saldo. Hiervoor dient een maximale overschrijdingskans en een termijn te worden gekozen. Bijvoorbeeld, wil men voldoende afstand houden tot de -3% uit Europese regelgeving, dan berekenen we op basis van historische fluctuaties of een stochastische analyse dat er bij een doelsaldo van -1% de kans 28% is dat in de komende vier jaar door de -3% grens wordt gegaan. Dit lijkt op het eerste oog simpelweg een ambitieuzer doel te zijn voor het anker (-1 in plaats van -3), maar hierdoor ontstaat bestuurlijke rust, kunnen automatische stabilisatoren werken, en kan het doelsaldo veranderen wanneer de onzekerheden in de economie toe- of afnemen.

2.3.5 Nominaal versus reëel

In Nederland worden uitgavenkaders in reële termen vastgesteld aan het begin van een kabinetsperiode (Tweede Kamer, 2022). Ook in Finland wordt met nominale kaders gewerkt (AIReF, 2022). In Zweden wordt in ieder jaar t het uitgavenplafond (zonder rente) in nominale termen vastgelegd voor het jaar $t+3$ (Sveriges Riksdag, 2023). In het geval van onverwacht hoge inflatie werkt een dergelijk plafond restrictief op de begroting, terwijl bij onverwacht lage inflatie extra ruimte op de begroting ontstaat. De regelgeving in Zweden kent overigens wel enige flexibiliteit. Allereerst is in de hoogte van het plafond een marge ingebouwd voor onvoorziene omstandigheden. Daarnaast kunnen beleidsmakers later op eerder gemaakte afspraken terugkomen.

Of een nominaal kader of een reëel kader beter uitpakt, hangt onder meer af van de correlatie tussen inflatie en economische groei. Is deze correlatie positief, dan is er meer begrotingsruimte bij een beneden gemiddelde economische groei. De lage groei gaat immers gepaard met lage inflatie, zodat er meer ruimte is voor uitgaven in reële termen. Een nominaal kader impliceert bij een positieve correlatie tussen inflatie en groei dus ruimte voor anticyclisch beleid. Echter, is de correlatie tussen inflatie en economische groei negatief, dan gaat een relatief lage groei gepaard met minder ruimte voor reële uitgaven. Het nominaal kader impliceert dan procyclisch beleid. In het algemeen worden vraagschokken met een positieve correlatie geassocieerd en aanbodschokken met een negatieve correlatie. Empirische studies concluderen dan ook dat de correlatie tussen inflatie en economische groei vrij zwak is. Een recente empirische studie voor de eurozone in 1997-2017 concludeerde dat de correlatie tussen inflatie en economische groei licht positief was (Kryeziu, 2019).

Samenhang tussen begrotingsvariabelen

Hier beschrijven we hoe overheidsschuld, -saldo, -uitgaven en -inkomsten met elkaar samenhangen. We formuleren elk van deze variabelen in termen van het bbp.

De schuldquote ontwikkelt zich volgens onderstaande gelineariseerde vergelijking,

$$\Delta D_t = D_t - D_{t-1} = (r_t - g_t)D_{t-1} - PS_t \quad (1)$$

waarbij D_t staat voor de schuldquote aan het einde van jaar t , PS_t voor het primair saldo (in termen van het bbp) in jaar t , r voor de rente op schuld en g voor de economische groei.

Om de samenhang tussen deze variabelen te kunnen beschrijven, is het niet nodig expliciet op de determinanten van de rente en de economische groei in te gaan. We veronderstellen deze dus als gegeven.

Vergelijking (1) impliceert dan dat het onderscheid tussen schuld en saldo niet erg scherp is; het saldo van dit jaar bepaalt immers de schuld van het volgend jaar. Andersom, sturen op een bepaalde schuldquote impliceert een bepaalde verandering in het primaire saldo.

Ook het feitelijke saldo, aan te duiden met S_t , en het primaire saldo zijn met elkaar verbonden, in dit geval via de rentelasten op uitstaande schuld:

$$S_t = PS_t - rD_{t-1} \quad (2)$$

In principe kunnen zowel inkomsten als primaire uitgaven (uitgaven exclusief rentelasten) gebruikt worden om op het primair saldo te sturen. Het primaire saldo is namelijk het saldo van primaire uitgaven G_t en inkomsten T_t :

$$PS_t = T_t - G_t \quad (3)$$

Zowel T_t als G_t bestaan uit een exogene component en een beleidscomponent. De exogene component hangt direct samen met het bbp, terwijl de beleidscomponent de directe invloed van het begrotingsbeleid laat zien. De exogene component speelt van oudsher een grotere rol bij de inkomsten dan bij de uitgaven.

Alle ankers hebben deze vergelijkingen als basis. Ze verschillen in de relatie van de verschillende begrotingsvariabelen tot elkaar. In geval van een anker voor de schuldquote bepaalt vergelijking (1) het bijbehorende primaire surplus. In geval van een anker voor het primaire saldo wordt vergelijking (1) juist gebruikt om het beloop van de schuldquote af te leiden. Verschillende ankers variëren ook in hoe met schokken in bijvoorbeeld economische groei wordt omgegaan. In geval van een anker voor de schuldquote laat vergelijking (1) bijvoorbeeld zien hoe het primaire saldo dient te worden aangepast om het gestelde doel voor de schuldquote te bereiken. In geval van een anker voor het primaire saldo laat de vergelijking daarentegen zien hoe de schuldquote door toedoen van de schok een ander beloop krijgt.

3 Ankers en raamwerken

We bespreken achtereenvolgens ankers voor de overheidsschuld, voor verschillende saldi, voor de inkomsten en de uitgaven. Deze ankers zijn allemaal verbonden met elkaar (zie kader **Samenhang tussen begrotingsvariabelen**). Hoewel alle voorstellen hier dus in een categorie zijn ondergebracht, dient te worden bedacht dat dit onderscheid in wezen niet zo scherp is. Ten slotte bespreken we de golden rule, het houdbaarheidssaldo en enkele begrotingsraamwerken die verschillende ankers en regels combineren.

3.1 Ankers voor de schuld

De logica van een schuldnorm is dat een hoge overheidsschuld een land in financiële problemen kan brengen.⁴ Is een schuld dusdanig hoog dat de grens van financiële houdbaarheid is bereikt, dan rest slechts een herstructurering van de schuld of een faillissement. Dat kan de schuld in één klap draaglijker maken, maar in de regel wel ten koste van een (mogelijk langdurige) afsluiting van de internationale kapitaalmarkt. Waar de grens van financiële houdbaarheid precies ligt, is niet duidelijk en zal ook van land tot land verschillen. Wel is duidelijk dat als men absoluut niet in een situatie van schuldherstructurering wil belanden, een zekere veilige marge noodzakelijk is.

Enkele recente beleidsvoorstellen nemen een schuldanker als basis. Zo leidt het voorstel van Bénassy-Quéré et al. (2018) een regel voor de uitgaven af uit een streefwaarde voor de schuldquote. De regel zou moeten gelden voor nominale uitgaven en de uitgaven zouden moeten worden gecorrigeerd voor werkloosheidsuitkeringen om zoveel mogelijk ruimte te geven aan automatische stabilisatoren. De EFB (2022) doet een soortgelijk voorstel. Hetzelfde geldt voor AIREF (2022), die nog toevoegt dat de regel voor de uitgaven zou kunnen gelden voor een periode van vier jaar en dat het gewenst is een ontsappingsclausule te hebben om in exceptionele omstandigheden de regel buiten werking te kunnen stellen.

Over overheidsschuld als anker bestaat een omvangrijke literatuur (voor overzichtsartikelen zie Aguiar et al., 2016; D'Erasmus et al., 2016; Debrun et al., 2019). We delen de literatuur over overheidsschuld in drie categorieën in: een plafond voor de schuldquote, een hard getal voor de schuldquote en een schuldquote binnen een bepaalde bandbreedte.

3.1.1 Een plafond voor de schuldquote – de fiscal limit

Een deel van de literatuur stelt een plafond voor de schuldquote voor op basis van het idee dat overschrijding ervan de financiële houdbaarheid in gevaar brengt. Financiële onhoudbaarheid is daarbij gedefinieerd als de situatie waarbij de schuld niet meer op basis van toekomstige primaire overschotten kan worden gefinancierd en beleggers beseffen dat de overheid niet alle rente- en aflossingsverplichtingen zal kunnen nakomen.

Ghosh et al. (2013) en Fournier en Fall (2017) kwantificeren de fiscal limit voor een groot aantal landen op basis van de empirische relatie tussen de overheidsschuld en de primaire balans. Empirisch gezien reageert de primaire balans op de schuld en wordt een ophoop van de schuld direct gecorrigeerd, door hogere belastingen of bezuinigingen op uitgaven. Echter, hoe hoger de schuld, hoe zwakker dit verband. De intuïtie is dat het om politieke overwegingen steeds lastiger wordt, belastingen te blijven verhogen of op uitgaven te blijven bezuinigen. Bij schuld voorbij een bepaald niveau (de fiscal limit) is de correctie van de primaire balans dan

⁴ Daarbij laat het voorbeeld van Japan zien dat het er ook toe doet wie de schuld houdt, in het bijzonder of dat binnenlandse of buitenlandse obligatiehouders zijn. Een hoog overheidstekort kan uiteraard ook problematisch zijn, maar dan meer indirect, als een signaal van een stijgende overheidsschuld.

onvoldoende om een stijging van de schuld te voorkomen en zal uiteindelijk een default resulteren. Voor Nederland worden cijfers voor de fiscal limit gevonden van respectievelijk 190% en 240% bbp op basis van markrentes en 169% en 223% bbp op basis van modelmatige rentes.

Bi (2012) presenteert een methode om de fiscal limit te berekenen die is gebaseerd op het concept van de Laffer curve, de relatie tussen belastingopbrengsten en -tarief. Bi illustreert de methode met berekeningen die aangeven dat de fiscal limit in sterke mate wordt bepaald door initiële variabelen zoals de productiviteit en de overheidsuitgaven. Jiang et al. (2022) berekenen een maximale schuldquote op basis van het idee dat een default voor een overheid altijd mogelijk is. Ook nu blijken de uitkomsten sterk afhankelijk van de rente op obligaties en de groei van de economie.

3.1.2 Een hard getal voor de schuldquote

Het SGP

Traditioneel houdt het SGP een benchmark van 60% voor de schuld aan.⁵ De SGP-benchmark verschilt van de fiscal limit doordat de benchmark van het SGP overschreden kan worden zonder dat direct de financiële houdbaarheid in gevaar komt. Bij een overschrijding van de benchmark zal een land zich volgens de schuldregel (zie 3.5.2) naar het 60%-niveau moeten bewegen.

De middellangetermijnindicator

Veel toegepaste studies operationaliseren een schuldquote met behulp van regels: ze presenteren berekeningen van het beleid dat moet worden ingezet om binnen een bepaalde termijn een bepaald doel voor de schuldquote te bereiken. Zo berekent de EU welk beleid nodig is om de schuldquote in vijftien jaar tijd (2038) een doelwaarde van 60% te laten bereiken (European Commission, 2022). Ze operationaliseert dit in de vorm van de S1-indicator, een aanpassing van de primaire balansquote die constant is over de aanpassingsperiode. De Congressional Budget Office (CBO) in de Verenigde Staten kiest een langere termijn. CBO (2020) berekent de aanpassing in de primaire balans die nodig is om de schuld in 2050 teruggebracht te hebben tot 79% bbp (het niveau in 2019) of 100% bbp. De Office for Budget Responsibility in het Verenigd Koninkrijk (OBR, 2020) doet een tweetal berekeningen. De eerste betreft de vraag hoeveel budgettaire aanpassing nodig is om de schuldquote op het huidige niveau te stabiliseren. De tweede gaat om de vraag welke aanpassing nodig is om de schuldquote op 75% bbp te laten eindigen in 2070.

Is er een knikpunt?

Reinhart en Rogoff (2010) concluderen dat een schuldquote van 90% als knikpunt fungeert: boven een schuldquote van ongeveer 90% zou een verhoging van de schuldquote met een sterke verlaging van de economische groei gepaard gaan. De conclusies van deze studie zijn inmiddels volledig weerlegd. Heimberger (2022) constateert op basis van een meta-analyse dat sterke aanwijzingen ontbreken voor zowel het idee van een knikpunt als dat van een negatief effect van schuld op economische groei.

3.1.3 Schuldquote binnen een bepaalde bandbreedte

De Kam et al. (2021) doen het voorstel om de schuldquote binnen een bepaalde bandbreedte te laten bewegen, namelijk tussen 60% en 90% bbp, vanuit de constatering dat die range door de meeste economen als veilig wordt beschouwd. Op basis van de inschatting van de nominale groei kan dan een bandbreedte voor het structurele saldo worden afgeleid.

⁵ Deze schuldnorm hangt direct samen met de tekortnorm van 3% bbp, wanneer een nominale economische groei van 5% wordt verondersteld. Vergelijking (1) is te schrijven als $\Delta D_t = F_t - gD_{t-1}$, waarbij F_t staat voor het financieringstekort in jaar t , gedefinieerd als $rD_{t-1} - PS_t$. Stellen we de mutatie in de schuldquote op nul, dan resulteert de relatie $D = F/g$. Toegepast op de EMU-normen geeft dit $60\% = 3\%/5\%$.

3.2 Ankers voor het saldo

In de literatuur worden verschillende saldi onderscheiden: het feitelijke saldo, het primaire saldo en het structurele saldo. In alle gevallen kan verder onderscheid worden gemaakt tussen een plafondwaarde, een hard getal of een bandbreedte, zoals we dat hierboven hebben gedaan voor de overheidsschuld. Het onderscheid kan in praktijk van beperkte waarde zijn: wanneer beleid zich richt op een plafondwaarde of de bovengrens van een bandbreedte, fungeren plafond en bovengrens van de bandbreedte in feite als vaste getallen.

3.2.1 Het feitelijke saldo (EMU-saldo)

Een anker voor het feitelijke saldo is de bekende -3% norm uit het SGP. Dit anker geldt als plafond voor het tekort en is niet een streefwaarde op zich. Dit anker geeft weinig richting wanneer het saldo hierboven ligt. Hoewel vrijwel alle landen deze norm in het verleden hebben overtreden, zien we desondanks dat de norm wel als ‘magneet’ kan fungeren (Caselli & Wingender, 2018).

Het feitelijke saldo kan stabiliserend werken voor de schuldhoudbaarheid: wordt het saldo afgestemd op de economische groei, dan stabiliseert de schuldquote. Dit blijkt ook wanneer we vergelijking (2) in vergelijking (1) substitueren:

$$\Delta D_t = (r - g)D_{t-1} - PS_t = -gD_{t-1} - S_t \quad (4)$$

Stellen we het saldo gelijk aan min het product van economische groei en de initiële schuldquote, dan resulteert een stabiele schuldquote. Formeel, als $S_t = -gD_{t-1}$, dan volgt dat $\Delta D_t = 0$, ofwel $D_t = D_{t-1}$.

3.2.2 Het primaire saldo

Het feitelijke primaire saldo is het saldo van overheidsinkomsten en -uitgaven exclusief rentelasten. De keuze om rentelasten buiten beschouwing te laten heeft als gevolg dat de overheid haar beleid niet hoeft te wijzigen wanneer de rente verandert. Dit heeft voordelen voor de beheersbaarheid en voorspelbaarheid van beleid, maar gaat ten koste van de schuldbeheersing. Louter sturen op een primair saldo heeft immers als consequentie dat onvoorziene tekorten de schuld opdrijven, zonder dat dit tot een beleidsaanpassing hoeft te leiden. Hierdoor is schuldhoudbaarheid uiteindelijk niet gegarandeerd.

In zijn boek *Fiscal Policy Under Low Interest Rates* bespreekt Blanchard een anker voor begrotingsbeleid. Dat anker is het primaire saldo dat gelijk zou moeten zijn aan de voor economische groei gecorrigeerde rentelast. Wat resulteert, is een stabiele schuldquote. Dit blijkt ook uit vergelijking (1):

$$\Delta D_t = (r - g)D_{t-1} - PS_t \quad (5)$$

Stellen we het primaire saldo gelijk aan de voor economische groei gecorrigeerde rentelast, dan resulteert een stabiele schuldquote. Formeel, als $PS_t = (r - g)D_{t-1}$, dan volgt dat $\Delta D_t = 0$, ofwel $D_t = D_{t-1}$.

3.2.3 Het structurele saldo

Het structurele saldo verschilt van het feitelijke saldo doordat het geschoond wordt voor conjuncturele invloeden en eenmalige maatregelen zoals de redding van banken. De aanpassing aan de conjunctuur geschiedt door het feitelijke saldo te corrigeren voor de conjunctuurcomponent, gedefinieerd als het product van de output gap en de semi-elasticiteit van de begroting. Dit anker kan het beleid een anticyclisch karakter geven, omdat het automatische stabilisatoren laat werken. Het structurele saldo speelt in de (oude) Europese begrotingsregels een rol via de zogeheten middellangetermijndoelstelling (MTO).

Maar er zijn enkele praktische problemen (Hers en Suyker, 2014; Darvas, 2019). De output gap is niet direct te observeren, waardoor het lastig is hierop te sturen. Schattingen van de output gap van verschillende instituten (IMF, EC, OECD) c.q. methodes lopen soms ver uiteen. Schattingen van de output gap worden ook vaak achteraf bijgesteld en soms fors (Coibion et al., 2018; Darvas, 2019). Daarnaast is ook de begrotingselasticiteit

niet te observeren en is deze niet noodzakelijk constant (Hers en Suyker, 2014). Misschattingen kunnen er dan toe leiden dat beleid alsnog procyclisch uitpakt. Volgens een recente CPB-analyse (Metselaar et al., 2023) is het risico van een verkeerde inschatting van de richting van de output gap minder groot dan eerder gedacht. Daarnaast biedt het gegeven dat het lastig is de output gap goed in te schatten, ruimte voor politieke beïnvloeding. Eyraud et al. (2018) constateren dat in het eurogebied in 2003-2016 de output gap gemiddeld 1,3% punt werd onderschat, waardoor het structureel tekort op het moment zelf te gunstig werd ingeschat, hetgeen tot te optimistisch begroten kan leiden. Larch et al. (2021) stellen in dit verband dat politiek-economische factoren, meer dan onzekerheid over de grootte van de output gap, verantwoordelijk zijn voor procyclisch beleid.

Hauptmeier en Kamps (2022) stellen voor om het saldo niet alleen reëel te schonen van cyclische variatie, maar ook van nominale afwijkingen van de inflatie-target (2%). Dit geeft landen meer ruimte wanneer de inflatie tijdelijk laag is en minder wanneer inflatie hoog is. Dit leidt tot minder procyclisch beleid en zorgt ervoor dat fiscaal beleid het monetaire beleid ondersteunt.

3.3 Ankers voor de inkomsten en de uitgaven

3.3.1 De Barro-regel

Ankers voor de inkomsten komen nauwelijks voor in de literatuur. De reden is mogelijk dat wanneer een anker wel de inkomsten maar niet de uitgaven omvat, het financieringstekort en de schuld moeilijk kunnen worden beheerst. De Barro-regel is wel als inkomstenanker te beschouwen. Volgens Barro komt optimaal schuldbeleid neer op een constante belastingdruk (belastingopbrengsten in termen van het bbp) (Barro, 1979). Barro stelt het verstorende effect van belastingen op micro-economische beslissingen centraal. Wat hieruit volgt is het principe van tax smoothing: stabiliseer het belastingtarief om de welvaartskosten van belastingheffing te minimaliseren.⁶ Primaire uitgaven zijn in zijn analyse geen beleidsinstrument; ze worden als gegeven beschouwd.

De Barro-regel impliceert anticyclisch beleid. Wanneer zowel primaire uitgaven als belastingtarieven een gegeven vormen, ademt het financieringstekort mee met de conjunctuur. Wordt het model verrijkt met een vergrijzende bevolking, dan komt de Barro-regel sterk overeen met het houdbaarheidssaldo (zie 3.4.2). Volgens de Barro-regel wordt in geval van vergrijzing het belastingtarief direct en permanent aangepast om houdbaarheid veilig te stellen. Net als het houdbaarheidssaldo geeft de Barro-regel in principe geen garantie op schuldstabilisatie. Bij structurele onvoorziene schokken of trends zoals vergrijzing kan de schuldquote definitief hogere waarden bereiken. Wanneer echter de streefwaarde voor het belastingtarief van tijd tot tijd opnieuw kan worden vastgesteld, kan het risico van financiële onhoudbaarheid worden beperkt.

3.3.2 Ankers voor de uitgaven

Ankers voor de uitgaven zijn we in de literatuur niet tegengekomen. Een mogelijke reden hiervoor is hierboven bij de ankers voor de inkomsten genoemd: wanneer inkomsten los van uitgaven worden beschouwd, kunnen financieringstekort en schuld moeilijk worden beheerst. Uitgavenregels worden veelvuldig genoemd, maar dan gekoppeld aan een anker, zoals bijvoorbeeld voor de schuld.⁷

⁶ Het model van Barro is gestileerd. Het kent enkel een proportionele belasting op het bbp, waardoor belastingtarief en belastingdruk samenvallen.

⁷ Furman en Summers (2020) introduceren een norm van 2% voor de rentelastquote (voor inflatie gecorrigeerde rentelasten gedeeld door het bbp). Men zou dit als een anker voor de uitgaven kunnen zien en wel voor een specifieke uitgavencategorie, namelijk rentelasten. Het voorstel van Furman en Summers is echter breder; we hebben dit voorstel daarom bij de begrotingsraamwerken ondergebracht.

3.4 Ankers gericht op intergenerationale verdeling

Het oplopen van overheidsschuld betekent in feite het verschuiven van financieringslasten naar toekomstige generaties. Dat roept de vraag op wanneer dit gerechtvaardigd is. De golden rule en het houdbaarheidssaldo zijn ankers die rekening houden met een evenwichtige verdeling over verschillende generaties.

3.4.1 De golden rule

Bij de golden rule⁸ wordt onderscheid gemaakt tussen overheidsconsumptie en overheidsinvesteringen. De gedachte is dat overheidsinvesteringen met een positieve maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)⁹ altijd verstandig zijn, en dat het gerechtvaardigd is de kosten daarvan naar de toekomst te verschuiven, aangezien de baten ook in de toekomst vallen. De overheidsconsumptie dient gedekt te worden uit de huidige belastingmiddelen. Als anker geldt dan het feitelijk saldo, geschoond voor investeringen.

De golden rule houdt rekening met de intergenerationale effecten van investeringen, maar niet met alle intergenerationale effecten; in het bijzonder blijven de gevolgen van een vergrijzende bevolking buiten beeld.

3.4.2 Het houdbaarheidssaldo

De systematiek van het berekenen van een houdbaarheidssaldo heeft zich ontwikkeld om de gevolgen van vergrijzing op de overheidsfinanciën in kaart te brengen wanneer wordt vastgehouden aan huidige collectieve arrangementen, rekening houdend met een vergrijzende bevolking. Om precies te zijn, is het houdbaarheidssaldo de aanpassing van het primaire saldo dat nodig is om de schuld te stabiliseren, gegeven dat collectieve arrangementen niet worden aangepast.

Een groot deel van de vergrijzingsstudies die de impact van vergrijzing op de overheidsfinanciën kwantificeren, maakt gebruik van het begrip houdbaarheidstekort (meer hierover in Westerhout, 2021), voor Nederland het CPB (zie bijvoorbeeld Adema en Van Tilburg, 2019) en voor de EU de Ageing Working Group (zie bijvoorbeeld European Commission, 2021; 2022). Overigens is een houdbaarheidssaldo slechts een manier om de onderliggende analyse in een indicator te vangen, in feite wordt via generatierekeningen berekend hoe het nettoprofiel van de overheid van verschillende generaties zich tot elkaar verhoudt.

Hoewel ontwikkeld voor vergrijzing, kunnen ook andere intergenerationale effecten in dit raamwerk worden ondergebracht. Zeker vanuit een breder welvaartspectief kan huidig beleid ook op andere terreinen lasten en baten voor toekomstige generaties vergroten of verkleinen. Zo kunnen bijvoorbeeld de oplopende kosten van klimaatverandering en klimaatbeleid ook worden meegewogen (Van Toor en Nibbelink, 2023).

In het kader van deze notitie interpreteren we het houdbaarheidssaldo als anker. Dat houdt in dat we het houdbaarheidssaldo zien als een streefwaarde die, net als alle ankers, na een aanpassingstermijn moet worden bereikt. Deze interpretatie verschilt van die van een onmiddellijke permanente aanpassing van het primaire saldo. Een aanpassingstermijn laat het strikte criterium van intergenerationale neutraliteit los, maar biedt meer tijd om beleidsveranderingen door te voeren.

⁸ Zie bijvoorbeeld EFB (2020) voor een bespreking.

⁹ Daarbij is wel relevant dat de maatschappelijke baten niet altijd financieel van aard zijn. Om de investering te kunnen financieren, kan een lastenverhoging in de toekomst nodig zijn.

3.5 Begrotingsraamwerken die verschillende ankers en regels combineren

3.5.1 Het voorstel van Furman en Summers

Furman en Summers (2020) analyseren de vraag welk begrotingsbeleid wenselijk is voor de toekomst. Het gaat hen daarbij om het beleid in de VS, maar hun studie is in feite meer algemeen van aard.

Ze baseren hun analyse op de wereldwijde daling van de rente in de afgelopen veertig jaar. Dit is vooral een reëel fenomeen, getuige het feit dat de inflatie in de door hen beschouwde periode zelfs licht gestegen is. Ze trekken uit deze rentedaling drie conclusies. Ten eerste is het monetaire beleid veel van zijn effectiviteit kwijtgeraakt. Rentedalingen zoals die in het verleden zijn toegepast om de economie te stabiliseren, zijn niet langer mogelijk nu de rente de *zero lower bound* heeft bereikt. In hun publicatie van 2020 zijn de recente rentestijgingen in de VS en Europa niet meegenomen, maar dit zal hun conclusie waarschijnlijk in de kern niet veranderen. Ten tweede heeft een hoge overheidsschuld veel minder bijwerkingen dan toen de rente nog substantieel hoger lag. Het risico van een *crowding out* van investeringen is gedaald en de ingeschatte *fiscal limit*, de waarde van de schuldquote waarboven herfinanciering van overheidsschuld problematisch wordt, is flink gestegen. Ten derde maakt de rentedaling het aantrekkelijker investeringen met schuld te financieren.

Hun voorstel voor het toekomstige begrotingsbeleid bevat drie pijlers. Het begrotingsbeleid moet niet uitgaan van een *cyclically balanced budget*, maar zich structureel richten op een tekort. Publieke investeringen moeten worden verhoogd, zeker wanneer er redelijkerwijs van mag worden uitgegaan dat deze zichzelf zullen terugverdienen. Een stijging van de overheidsschuld is toegestaan, zolang dit niet betekent dat reële rentelasten in termen van het bbp sterk stijgen of uitstijgen boven de door hen geïntroduceerde norm van 2%.

3.5.2 Het voorstel van Blanchard, Leandro en Zettelmeyer

Blanchard, Leandro en Zettelmeyer (2020) analyseren het Europese begrotingsbeleid. Hun analyse heeft echter een bredere strekking doordat die het concept van ankers en regels zelf ter discussie stelt.

Wat de Europese begrotingsregels betreft concluderen de auteurs dat deze bij introductie nog overzichtelijk waren: een 3%-norm voor het tekort en een 60%-norm voor de schuld. De normen bleken in praktijk echter niet goed te werken. Soms waren ze te rigide door bezuinigingen af te dwingen te midden van een economische recessie; soms waren ze juist te los door een lidstaat toe te staan de uitgaven te verhogen, terwijl de schuldquote al gevaarlijk hoog was. De auteurs concluderen dat daarom in de loop der tijd het aantal regels is uitgebreid en dat als gevolg daarvan een onoverzichtelijk geheel van regels is ontstaan.

Hun stelling is dat het Europese begrotingsbeleid eenvoudiger van opzet moet zijn. Wat dat betreft sluiten ze zich aan bij een reeks van auteurs die een schuldanker voorstellen, dat wordt ondersteund door een regel voor de collectieve uitgaven (Bénassy-Quéré et al., 2018; Feld et al., 2018; AIReF, 2022; EFB, 2022). Echter, de hiervoor genoemde nadelen, de regels zijn mogelijk te los of te strak, zijn wat hen betreft ook op een dergelijke combinatie van schuldanker en uitgavenregel van toepassing.

Hun voorstel is daarom fundamenteeler van aard. Ze bepleiten dat de EU overstapt van *fiscal rules* naar *fiscal standards*.¹⁰ Concreet stellen ze voor dat de EU het begrotingsbeleid van elke lidstaat beoordeelt aan de hand van *stochastic debt sustainability analysis* (SDSA). Uit deze analyse volgt hoe groot de kans is op een (financieel) onhoudbare overheidsschuld. Afhankelijk van de uitkomst kan dan worden besloten dat het beleid van de lidstaat in kwestie dient te worden aangepast, waarbij ook de macro-economische situatie en andere

¹⁰ Een voorbeeld van een *fiscal standard* is al te vinden in het Verdrag van Maastricht, artikel 104c: “Member States shall avoid excessive government deficits”.

overwegingen in acht worden genomen. Vergeleken met de EU-regels die golden tot aan de vooravond van de coronapandemie, betekent dit voorstel meer flexibiliteit en meer aandacht voor landspecifieke factoren.

3.5.3 Europese begrotingsregels

Het Europese begrotingsraamwerk bestaat uit het SGP, het Europees Semester, en de Macro-Economische Onevenwichtigheidsprocedure.¹¹ We focussen hier op het SGP, dat bestaat uit de correctieve en preventieve arm. Op 9 november 2022 is de Commissie met een voorstel voor nieuwe begrotingsregels gekomen, waarbij eenvoudigere begrotingsregels, sterker nationaal eigenaarschap en betere handhaving als belangrijkste doelen worden genoemd (European Commission, 2022). De Commissie wil via de nieuwe begrotingsregels komen tot een flexibeler raamwerk, waarbij meer aandacht is voor landspecifieke omstandigheden. Dit wil de Commissie bereiken door het maken van individuele plannen per lidstaat.

Huidige Europese begrotingsregels

Het huidige SGP heeft een correctieve en een preventieve arm. Beide armen bestaan weer uit twee regels.

De correctieve arm:

1. De tekortregel die stelt dat het feitelijk begrotingstekort van een lidstaat niet hoger mag uitkomen dan 3% van zijn bbp.
2. De schuldregel die stelt dat een lidstaat met een overheidsschuld hoger dan 60% het aandeel van deze schuld dat boven de 60% uitkomt moet terugbrengen met een gemiddeld jaarlijks aandeel van 1/20.

De preventieve arm:

Lidstaten die nog niet onder de correctieve arm vallen zijn gebonden aan de preventieve arm van het SGP, die het voorkomen van budgettaire onevenwichtigheden als doel heeft. De preventieve arm bestaat uit de middellangetermijndoelstelling (MTO) en de uitgavenregel.

1. De MTO van het structureel overheidssaldo wordt op basis van de volatiliteit van de economische groei per lidstaat vastgesteld. Om tot een structureel begrotingssaldo voor de MTO te komen, wordt er gebruikgemaakt van de output gap, waarbij het verschil tussen de werkelijke en potentiële groei wordt berekend. Volgens het SGP moet het structureel saldo jaarlijks met 0,5% bbp verbeteren wanneer een lidstaat niet voldoet aan zijn MTO.
2. Lidstaten die niet voldoen aan de MTO, dienen zich te houden aan de uitgavenregel, die voorschrijft dat de netto overheidsuitgaven (dat wil zeggen: gecorrigeerd voor belastinguitgaven) niet harder mogen toenemen dan de gemiddelde potentiële economische groei.

Nieuwe Europese begrotingsregels

De Europese Commissie heeft een voorstel voor nieuwe begrotingsregels gedaan, waarbij grotere eenvoud, sterker nationaal eigenaarschap en betere handhaving als belangrijkste doelen worden genoemd. De in de Europese verdragen verankerde normen van 3% en 60% zullen blijven bestaan (Tordoir et al., 2023). De Commissie wil een nieuw systeem creëren waarbij de focus ligt op schuldhoudbaarheid met de *net expenditure path* als enkele operationele indicator. Hiermee komen de normen voor schuldreductie van 1/20 en het verbeteren van het structureel saldo met 0,5% te vervallen.

Binnen de nieuwe begrotingsregels wil de Commissie individuele afspraken maken met lidstaten die zich op de langere termijn richten. Deze meerjarige begrotingsplannen zullen zich over een periode van vier, of in combinatie met overeengekomen investeringen en hervormingen, zeven jaar strekken. Het idee is dat, in tegenstelling tot de nu geldende uniforme en starre schuldreductiedoelstellingen voor alle lidstaten die de

¹¹ De Europese begrotingsregels zijn tijdens de COVID-19-crisis, door het activeren van de ontsnapingsclausule, buiten werking gezet. Nu de crisis voorbij lijkt, dienen lidstaten zich weer aan Europese begrotingsregels te houden.

schulddrempel van 60% overschrijden, er individuele haalbare afspraken worden gemaakt binnen een langer tijdpad met aandacht voor landenspecifieke omstandigheden.

Om toe te zien op de naleving van het afgesproken schuldreductietraject door een lidstaat zal de Commissie gebruikmaken van een ‘debt sustainability analysis’ (DSA), oftewel een schuldhoudbaarheidsanalyse. Binnen deze analyses wordt beoordeeld of een overheid kan voldoen aan huidige en toekomstige betalingsverplichtingen op basis van fiscale, macro-economische, en financiële variabelen bij verschillende scenario’s gedurende een langere periode (meestal tien jaar). Vervolgens worden landen op basis van DSA’s in verschillende risicocategorieën geplaatst. Net als bij de huidige regels kan de Commissie bij het niet nakomen van de gemaakte afspraken handhaven door een buitensporigtekortprocedure te starten. De Commissie komt in haar voorstel met twee aanvullende handhavinginstrumenten: minisancities bij niet naleving met de hoop dat de Raad wel akkoord gaat met de door de Commissie voorgelegde sancties, en niet-materiële zogenoemde reputatiesancities waarbij bijvoorbeeld ministers van lidstaten met excessieve tekorten voor het Europees Parlement verklaring dienen af te leggen.

Debat

Naar aanleiding van het Commissievoorstel is er een levendige discussie ontstaan over de uiteindelijke vorm van de nieuwe begrotingsregels. Zo heeft Duitsland bijvoorbeeld laten weten voorstander te zijn van algemene regels omtrent structurele tekorten en schuldquotes (Blanchard en Zettelmeyer, 2023). In het Duitse voorstel dienen lidstaten met hoge schulden deze jaarlijks met 1% terug te brengen; lidstaten met lagere schulden hoeven deze maar met 0,5% per jaar terug te brengen.

3.5.4 Trendmatig begrotingsbeleid

Nederland voert sinds 1994 (op papier) een trendmatig begrotingsbeleid. Dit is eerder een raamwerk van regels en procedures dan een echt anker. Het trendmatig begrotingsbeleid combineert regels voor inkomsten en uitgaven en hanteert een strikte scheiding tussen beide zijden van de begroting. Aan het begin van een kabinetsperiode wordt voor ieder jaar een inkomstenkader en een uitgavenplafond vastgesteld. Het inkomstenkader legt enkel beleidsmatige veranderingen van de lasten vast: de totale belastinginkomsten mogen vrij meebewegen met de conjunctuur, wat leidt tot automatische stabilisatie. De uitgavenplafonds (er zijn aparte plafonds voor zorg, sociale zekerheid en rijksbegroting in enge zin) hebben wel betrekking op het niveau van de uitgaven en worden in reële termen vastgesteld. Door de jaren heen zijn er aanpassingen gedaan aan welke uitgaven onder de plafonds vallen. Zo vallen de niet beleidsmatige WW-uitgaven momenteel buiten het plafond, hetgeen de automatische stabilisatie verder versterkt. In de laatste kabinetsperiode is ook een apart plafond voor investeringen gecreëerd.

4 Beoordeling ankers

Na verschillende ankers en begrotingsraamwerken te hebben besproken, zullen we ze hier beoordelen op een breed scala van criteria. Dat betreft allereerst de mate waarin de verschillende ankers volgens de bekeken literatuur aansluiten bij de doelen van begrotingsbeleid: financiële houdbaarheid, macro-economische stabilisatie en intergenerationele neutraliteit. Daarnaast wordt waar relevant stilgestaan bij meer praktische criteria: de eenvoud en eenduidigheid, en de mate waarin een anker geloofwaardig en handhaafbaar is. De beoordeling is per anker gerangschikt, maar zoals eerder betoogd zijn ankers onlosmakelijk verbonden met regels die aangeven hoe het anker wordt bereikt. Daar waar de beoordeling afhankelijk is van de regel waarmee het anker is geoperationaliseerd, geven we dat dan ook zoveel mogelijk aan.

4.1 Schuldankers

De drie genoemde schuldankers – plafond, vast getal en bandbreedte – leiden er allemaal toe dat de financiële houdbaarheid niet in gevaar komt, zolang maar voldoende prudente streefwaarden worden gekozen.

Prudentie vereist in dit geval dat met meerdere toekomsten wordt rekening gehouden. Scherpe veranderingen in de rente kunnen bijvoorbeeld het risico van financiële houdbaarheid significant vergroten.

De verhouding van schuldankers tot het doel van macro-economische stabilisatie is sterk afhankelijk van de frequentie waarmee de bijbehorende regel wordt aangepast. Bij een jaarlijkse aanpassing resulteert een fors risico dat een schuldanker een procyclische uitwerking heeft op de economie. Bij een vierjarige frequentie is dit gevaar een stuk kleiner. Het criterium van intergenerationele neutraliteit speelt bij de drie schuldankers geen rol.

Schuldankers hebben als voordeel dat ze eenvoudig zijn, ze zijn voor veel mensen te begrijpen. Het gegeven dat het lastig te motiveren is hoe hoog de streefwaarde precies zou moeten zijn, kan wel discussie opleveren. De geloofwaardigheid hangt sterk af van de uitvoering?. Wanneer beoogd wordt de schuldquote in een beperkte tijdsspanne sterk te reduceren, zal het beleid weinig geloofwaardig zijn. Dit geldt momenteel voor veel landen bij de 60%-norm uit het SGP. Een schuldanker met een bandbreedte of een plafond zal in de praktijk vaak niet bindend zijn, en geeft dan geen eenduidige sturing. In die gevallen zou een schuldanker kunnen worden aangevuld met een saldo-anker.

4.2 Ankers voor het saldo

De ankers voor het saldo – het feitelijke saldo¹² en het structurele saldo – scoren minder goed dan de schuldankers op het aspect van financiële houdbaarheid. Na een serie tegenvallers kan het beleid er weliswaar in slagen het saldo weer op de rit te krijgen; de opgetreden toename van de schuldquote wordt daardoor echter niet ongedaan gemaakt, waarmee de schuldhoudbaarheid in gevaar kan komen. De frequentie waarmee de regel wordt aangepast, speelt hier een rol. Naarmate het beleid frequenter wordt aangepast aan veranderende economische omstandigheden, is dit risico meer beperkt.

De verschillende saldo-ankers verschillen ook van elkaar. Het feitelijke saldo is transparant en eenvoudig, maar heeft als nadeel dat het lastig te beheersen is omdat zowel de rentelasten als conjuncturele effecten niet onder directe controle vallen van de overheid. Indien beleid frequent wordt aangepast, is er een gerede kans dat beleid procyclisch uitpakt, omdat in slechte tijden extra dient te worden bezuinigd. Dat leidt tot een grotere macro-economische volatiliteit. Dit probleem is kleiner wanneer met een (ruime) bandbreedte voor het feitelijke saldo wordt gewerkt of wanneer langdurige afwijkingen van het tijdpad zijn toegestaan.

Op het aspect van de anticyclische uitwerking scoort het structureel saldo beter dan het feitelijke saldo, doordat gecorrigeerd wordt voor mee- en tegenvallers bij de economische groei. Nadeel van het structurele saldo is dat het afhankelijk is van niet-observeerbare variabelen zoals de output gap en de begrotingselasticiteit. Hierdoor is de toepassing van het structurele saldo minder eenvoudig en kan handhaving moeilijker zijn.

4.3 Barro-regel

De Barro-regel, een constante belastingdruk, vertoont zoals hierboven aangegeven een sterke overeenkomst met het houdbaarheidssaldo. Een verschil is dat het houdbaarheidssaldo geen beperkingen oplegt aan de beleidsinstrumenten die kunnen worden ingezet om houdbaarheid te bereiken, terwijl de Barro-regel zich volledig concentreert op de inkomstenkant. Dit verschil is echter van weinig betekenis: de Barro-regel is het resultaat van een academische exercitie die de implicaties van *tax smoothing* wilde bestuderen en daarom de uitgavenkant achterwege heeft gelaten.

¹² Het primaire saldo verschilt weinig van het feitelijke saldo, we bespreken het daarom niet apart.

4.4 Golden Rule

De golden rule houdt rekening met de effecten van investeringen op de intergenerationele verdeling, maar de effecten van vergrijzing blijven buiten beeld. Omdat dit anker verder grote gelijkenis vertoont met het feitelijk saldo, geldt ook hier dat dit anker bij een strikte interpretatie (frequente aanpassing) procyclisch kan uitpakken. Financiële houdbaarheid is in theorie niet gegarandeerd omdat er in beginsel een oneindig grote schuld kan worden aangegaan als er maar voldoende rendabele investeringen zijn, dit risico lijkt in de praktijk echter niet groot.

Een belangrijker bezwaar is dat de golden rule een premie zet op het label 'investering'. In de praktijk kan dit leiden tot het oprekken van de definitie van wat tot de investeringen gerekend mag worden. Dat risico is niet denkbeeldig, gezien bijvoorbeeld ervaringen uit het verleden met het Fonds Economische Structuurversterking (FES).

4.5 Houdbaarheidssaldo

Een houdbaarheidssaldo brengt per definitie in beeld wat een gelijke behandeling van verschillende generaties inhoudt voor begrotingsbeleid. Nadeel van het houdbaarheidssaldo is dat het een vrij complexe maatstaf is en dat voor de berekening ervan een groot aantal aannames moet worden gedaan (de invulling van constante arrangementen, de definitie van nettoprofijs, de keuze van de discontovoet en de lengte van de beschouwde periode). Dit maakt dat het houdbaarheidssaldo minder goed scoort op eenvoud dan de andere ankers, en ook minder geloofwaardig kan zijn. Bovendien wordt in de huidige vormgeving nog geen rekening gehouden met brede welvaartseffecten.

Het houdbaarheidssaldo heeft als anker niet de financiële houdbaarheid als primaire doel: de analyse laat de schuld stabiliseren, maar houdt geen rekening met de risico's verbonden aan een hoge overheidsschuld. Tot slot brengt ook het houdbaarheidssaldo het risico van procyclisch beleid mee, wanneer het beleid frequent (denk aan jaarlijks) wordt aangepast. Bij een ruime aanpassingstermijn is dit risico minder groot.

4.6 Voorstel van Furman en Summers

Het voorstel van Furman en Summers voor een vergroting van publieke investeringen en een streven naar een structureel tekort wordt niet gekwantificeerd, wat een praktische toepassing in de weg staat. Voor de rentelastennorm (de rentelasten in termen van het bbp moeten niet te sterk stijgen noch uitstijgen boven de 2%) geldt hetzelfde. Het voorstel werkt mogelijk goed uit op de macro-economische stabilisatie omdat volop ruimte wordt geboden aan automatische stabilisatoren.

Wat de rentelastennorm betreft, lijkt het voorstel van Furman en Summers uniek. Wanneer men echter de rente en de inflatie als gegeven beschouwt, dan komt het voorstel neer op een schuldnorm. Wel verschilt deze schuldnorm mogelijk op twee punten van de bovengenoemde schuldankers. Allereerst staan Furman en Summers hogere schuldquotes toe dan sommige andere auteurs. Daarnaast is de schuldnorm een variabele norm die sterk afhankelijk is van het niveau van de reële rente. Een verdubbeling van deze rente zou de toegestane schuldquote in een klap halveren. Deze volatiliteit maakt de norm potentieel moeilijk te hanteren in de praktijk.

4.7 Voorstel van Blanchard, Leandro en Zettelmeyer

Het voorstel van Blanchard, Leandro en Zettelmeyer om bij EU-begrotingsregels rekening te houden met landspecifieke factoren, komt tegemoet aan het euvel van uniforme regels: voor sommige lidstaten zijn de budgettaire uitdagingen groter dan ze aankunnen. Dit vergroot de kans dat het beleid in praktijk haalbaar is en

kan zo de geloofwaardigheid vergroten. Daar staat tegenover dat de weging van de landspecifieke situatie subjectiever is dan een eenduidige norm, waardoor de handhaving onder druk kan komen te staan.

Het voorstel scoort daarnaast goed op het punt van macro-economische stabilisatie. Door beleid toe te spitsen op landspecifieke condities, kan worden rekening gehouden met de stand van de macro-economie. Eenvoudig is het voorstel echter niet. Uitkomsten van SDSA's kunnen op verschillende manieren worden uitgelegd en geïnterpreteerd. Daarmee impliceert het voorstel een risico dat beleid in de praktijk minder gewicht geeft aan het risico van financiële onhoudbaarheid dan bijvoorbeeld een schuldnorm.

4.8 Raamwerk Europese regels

Een definitieve beoordeling van de nieuwe Europese begrotingsregels is lastig zolang het debat daarover nog wordt gevoerd en het voorstel dus nog niet stilstaat. Het voorstel van de EC laat, net als het voorstel van Blanchard, Leandro en Zettelmeyer, landspecifieke factoren meewegen. Sommige voor- en nadelen zijn dus vergelijkbaar met dat voorstel: de haalbaarheid en de geloofwaardigheid zijn positief, de handhaving kan in de praktijk lastig blijken. Het idee om de aanpassingstermijn enigszins te laten variëren afhankelijk van investeringsplannen, kent elementen van de golden rule. Daarmee geeft het dus ruimte aan intergenerationele overwegingen, maar bestaat ook het risico dat het begrip 'investering' wordt opgerekt, hetgeen de handhaving bemoeilijkt. Gegeven de risico's over handhaving zou het voorstel aan kracht kunnen winnen als het hand in hand gaat met een versterking van de onafhankelijke beoordeling door de Independent Fiscal Institutions (IFI's).

De Duitse tegenvoorstellen bij het voorstel van de EC kunnen begrepen worden vanuit het debat over rules versus standards: een harde regel voor schuldreductie zou de regels eenduidiger, maar ook minder flexibel maken.

Ten aanzien van het huidige raamwerk (de Europese begrotingsregels zoals ze golden totdat de coronapandemie uitbrak) vallen twee aspecten op. Het eerste is de veelheid van ankers en regels die soms met elkaar conflicteerden (Blanchard et al., 2020). Het tweede aspect is de gebrekkige naleving van de EU-regels. De tekortnorm is regelmatig door lidstaten geschonden en de schulden van lidstaten zijn in het algemeen sterk opgelopen, waarmee de 60%-norm ook aan geloofwaardigheid heeft verloren. Dit kan te maken hebben met het feit dat de regels complex zijn en niet logisch op elkaar aansluiten. Politiek-economische factoren lijken daarnaast ook een rol te hebben gespeeld.

4.9 Trendmatig begrotingsbeleid

Het trendmatig begrotingsbeleid is het raamwerk dat in Nederland voor het begrotingsbeleid wordt gehanteerd. Dit trendmatig begrotingsbeleid heeft veel weg van het structureel saldo, daarmee scoort het goed op automatische stabilisatie. Een formele band met het criterium van intergenerationele neutraliteit is er niet, hoewel dit criterium bij de invulling van het beleid wel kan worden meegenomen. Hetzelfde geldt voor de overheidsschuld: het verwachte verloop van de overheidsschuld kan bij de invulling van het beleid worden meegenomen. Toch is financiële houdbaarheid, net als bij het structurele saldo, niet gegarandeerd.

Het raamwerk is niet altijd eenvoudig te begrijpen en te controleren, in het bijzonder het inkomstenkader kan soms Byzantijns aandoen met talloze herijkingen en kadercorrecties. De splitsing van collectieve uitgaven in drie aparte kaders beperkt daarnaast de flexibiliteit van het beleid.

Literatuur

- Adema, Y. en I. van Tilburg (2019), *Zorgen om morgen*, CPB, Den Haag.
- Aguiar, M., S. Chatterjee, H. Cole en Z. Stangebye (2016), Quantitative Models of Sovereign Debt Crises, in J.B. Taylor en H. Uhlig (eds.), *Handbook of Macroeconomics*, Volume 2B, Elsevier, pp. 1697-1755.
- AIReF (2022), Reform of the Fiscal Governance Framework: A Debt Anchor and Expenditure Rule Proposal for Spain, Technical Paper 3/22.
- Barro, R.J. (1979), On the Determination of the Public Debt, *Journal of Political Economy* 87, pp. 940-971.
- Beetsma, R., M. Giuliadori en P. Wierdsma (2009), Planning to cheat: EU fiscal policy in real time, *Economic Policy*, October, pp. 755-794.
- Bénassy-Quéré et al. (2018), Reconciling risk sharing with market discipline: a constructive approach to euro area reform, CEPR Policy Insight no. 91.
- Blanchard, O. (2022), Fiscal Policy Under Low Interest Rates, MIT Press, <https://fiscal-policy-under-low-interest-rates.pubpub.org>.
- Blanchard, O. en J. Zettelmeyer (2023, 18 april). *Fixing Germany's fixes of the European Commission's fiscal governance proposal*. Bruegel. <https://www.bruegel.org/analysis/fixing-germanys-fixes-european-commissions-fiscal-governance-proposal>
- Blanchard, O., A. Leandro en J. Zettelmeyer (2020), Redesigning the EU Fiscal Rules: From Rules to Standards, Economic Policy, 72nd Economic Policy Panel Meeting 22-23 October.
- Bi, H. (2012), Sovereign default risk premia, fiscal limits, and fiscal policy, *European Economic Review* 56, pp. 389-410.
- Caselli, F. en P. Wingender (2021), Heterogeneous effects of fiscal rules: The Maastricht fiscal criterion and the counterfactual distribution of government deficits, *European Economic Review* 136, 103748.
- CBO (2020), The 2020 Long-Term Budget Outlook.
- Celasun, O., X. Debrun en J. Ostry (2006), Primary Surplus Behavior and Risks to Fiscal Sustainability in Emerging Market Countries: A "Fan-Chart" Approach, *IMF Staff Papers* 53, pp. 401-25.
- Ciurila, N., A. Elbourne, R. Luginbuhl, R. Teulings (2022), Structural causes of low interest rates, CPB, July.
- Coibion, O., Y. Gorodnichenko en M. Ulate (2018), The Cyclical Sensitivity in Estimates of Potential Output, *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall, pp. 343-411.
- Darvas, Z. (2019), Why structural balances should be scrapped from EU fiscal rules, Bruegel.
- Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals en M.S. Kumar (2008), Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union, *Economic Policy*, April, pp. 299-343.
- Debrun, X., J.D. Ostry, T. Willems en C. Wyplosz (2019), Public Debt Sustainability, Discussion Paper 14010, CEPR.
- D'Erasmus, P., E.G. Mendoza en J. Zhang (2016), What is a Sustainable Debt?, in J.B. Taylor en H. Uhlig (eds.), *Handbook of Macroeconomics*, Volume 2B, Elsevier, pp. 2493-2597.
- European Commission (2021), The 2021 Ageing Report - Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), Institutional Paper 148.
- European Commission. (2022, 9 november). *Building an economic governance framework fit for the challenges ahead*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6562

- European Commission (2022), Fiscal Sustainability Report 2021, Volume 1, Institutional Paper 171.
- European Fiscal Board (2020), Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021, Brussels.
- European Fiscal Board (2022), Annual Report 2022, Brussels.
- Eyraud, L., X. Debrun, A. Hodge, V. Lledó en C. Pattilo (2018), Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability, IMF Staff Discussion Note.
- Feld, L., C. Schmidt, I. Schnabel and V. Wieland (2018), Refocusing the European Fiscal Framework. VoxEU.org, September 12.
- Fournier, J.-M. en F. Fall (2017), Limits to government debt sustainability in OECD countries, *Economic Modelling* 66, pp. 30-41.
- Furman, J. en L. Summers (2020), A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates, mimeo.
- Ghosh, A.R., J.I. Kim, E.G. Mendoza, J.D. Ostry en M.S. Qureshi (2013), Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies, *Economic Journal* 123, pp. F4-F30.
- Hauptmeier, S. en C. Kamps (2022), Debt policies in the aftermath of COVID-19 – The SGP's debt benchmark revisited, *European Journal of Political Economy*.
- Heimberger, P. (2022), Do higher public debt levels reduce economic growth?, *Journal of Economic Surveys*, pp. 1-29.
- Heinemann, F., M.-D. Moessinger en M. Yeter (2018), Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis, *European Journal of Political Economy* 51, pp. 69-92.
- Hers, J. en W. Suyker (2014), Structural budget balance - *A love at first sight turned sour*, Policy Brief, CPB.
- Jiang, W., T.J. Sargent, N. Wang en J. Yang (2022), A P Theory of Government Debt and Taxes, NBER Working Paper 29931.
- Kam, C. A. de, W.D. Bolhuis en J.H.J. Lukkezen (2021), Met verstandige regels is er tot vijftig miljard extra begrotingsruimte, *Economisch Statistische Berichten* 106(4800), pp. 376-379.
- Kopits, M.G. en M.S.A. Symansky (1998), Fiscal policy rules, IMF.
- Kryeziu, N. (2019), The impact of inflation on economic growth: The case of Eurozone, *Journal of Finance & Banking Studies* 8, pp. 1-9.
- Larch, M., E. Orseau en W. van der Wielen (2021), Do EU fiscal rules support or hinder counter-cyclical fiscal policy?, *Journal of International Money and Finance* 112, 102328.
- Lledó, V.D., P. Dudine, L. Eyraud en A. Peralta-Alva (2018), How to select fiscal rules: a primer.
- Lukkezen, J. en C. Teulings (2013), Stabiliserend begrotingsbeleid, Achtergronddocument, CPB.
- Maebayashi, N. (2023), The pace of fiscal consolidations, fiscal sustainability, and welfare: An overlapping generations approach, *Journal of Macroeconomics* 75, 103485.
- Metselaar, L., R. Rey en L. Rosenberg (2023), Cyclisch begrotingsbeleid, CPB.
- OBR (2020), Fiscal sustainability report, July 2020.
- Reinhart, C.M. en K.S. Rogoff (2010), Growth in a Time of Debt, *American Economic Review: Papers and Proceedings* 100, pp. 573-578.
- Reinhart, C.M., K.S. Rogoff en M. Savastano (2003), Debt Intolerance, in W. Brainard en G. Perry (eds.), *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 1-62.
- Sveriges Riksdag (2023), The Budget Bill, [link](#).

Toor, J. van en A. Nibbelink (2023), *Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten*, CPB.

Tordoir, S., J. van Dijk en V. Ziesemer (2023, 17 april). *Five proposals for enforceable EU fiscal rules*. Centre for European Reform, [link](#).

Tweede Kamer (2022), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*, Kamerstuk 35 925. Suyker, W. (2016), *Opties voor begrotingsbeleid. Meer automatische stabilisatie gewenst*, Policy Brief, CPB.

Westerhout, E. (2021), *Hoe meten we of de overheidsfinanciën houdbaar zijn?*, Achtergronddocument, CPB.

BIJLAGE 8

CPB-studie: Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten



Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten

In deze verkennende studie brengen we de intergenerationele effecten van klimaatverandering en -beleid in kaart.

Op basis van eerste inschattingen zullen de extra kosten van klimaatverandering en -beleid voor het grootste deel bij toekomstige generaties terecht komen.

Het financieren van deze kosten met schuld kan er bovendien toe leiden dat een nog groter deel bij hen terecht komt.

Rondom de inschattingen van de kosten bestaat grote onzekerheid, zeker naarmate de tijdshorizon langer is. Desondanks is het aannemelijk dat de kosten substantieel zullen zijn. In hoeverre de overheid de kosten op zich neemt is een beleidskeuze.

Samenvatting

De kosten van klimaatverandering en -beleid hebben in samenhang met het gevoerde begrotingsbeleid gevolgen voor de verdeling van financiële lasten tussen generaties. De overheid kan via de staatsschuld lasten verschuiven tussen het heden en de toekomst. In de CPB-vergrijzingsstudies zijn de gevolgen van demografische ontwikkelingen voor de overheidsfinanciën in beeld gebracht. Deze studie verkent hoe deze analyses aan te vullen zijn met de financiële lasten van klimaatverandering. Dit is een eerste stap om het mogelijk te maken deze gevolgen mee te nemen in afwegingen rondom begrotingsbeleid.

Het grootste deel van de kosten van klimaatverandering en klimaatbeleid komt waarschijnlijk terecht bij toekomstige generaties. De kosten van klimaatverandering zullen in Nederland in de toekomst waarschijnlijk verder toenemen, net als de financiële lasten van klimaatbeleid. Bovendien ondervinden de toekomstige generaties ook de negatieve gevolgen van klimaatverandering die niet of lastig zijn uit te drukken in monetaire eenheden. Door de kosten van klimaatverandering te financieren met schuld kunnen de financiële lasten voor toekomstige generaties verder toenemen. Dat impliceert overigens geenszins dat er geen klimaatbeleid gevoerd zou moeten worden, maar wel dat bij de financiering daarvan gekeken zal moeten worden naar een rechtvaardige verdeling van baten en lasten over verschillende generaties. In plaats van schuldfinanciering kunnen deze kosten ook worden opgevangen door huidige lasten te verzwaren of andere uitgaven te verminderen.

Om de intergenerationele verdeling in beeld te brengen maken we een inschatting van de kosten van klimaatverandering. We onderzoeken in deze studie drie kanalen. Ten eerste schade: door klimaatverandering zal Nederland geconfronteerd worden met veranderingen in de fysieke omgeving. Te denken valt aan droogte, hitte, wateroverlast, rivieroverstromingen en zeespiegelstijging. Ten tweede, om het hoofd te bieden aan deze fysieke gevolgen kan adaptatiebeleid gevoerd worden, zoals het verhogen van dijken. Ten derde is er mitigatiebeleid: het Nederlandse demissionaire kabinet wil dat Nederland in 2050 CO₂-neutraal is. Alle drie deze ontwikkelingen brengen kosten met zich mee die mogelijk deels via de overheid lopen. In hoeverre de overheid de kosten zal dragen, is een beleidskeuze. Zo zullen maatregelen die de uitstoot van CO₂ ontmoedigen of verbieden de overheid weinig kosten, terwijl subsidies wel een beslag leggen op de begroting. Tegelijkertijd zullen de kosten die niet door de overheid worden gedragen wel bij huishoudens en bedrijven terecht komen.

De inschatting van de kosten is zeer onzeker. Slechts een deel van de gevolgen van opwarming van de aarde is voor Nederland voor een specifiek opwarmingsscenario in beeld gebracht. De kans en impact van de gevolgen is ook onzeker, en wordt onzekerder naarmate een langere termijn wordt beschouwd, ook omdat er mogelijk kantelpunten optreden waardoor de opwarming enorm versnelt. De kosten van adaptatiebeleid zijn mogelijk ook een onderschatting omdat onzeker is of de maatregelen beschouwd in onze analyse, zeker in de tweede helft van de 21ste eeuw, volstaan om volledig het hoofd te bieden aan de gevolgen van de opwarming. De kosten van mitigatiebeleid zijn minder onzeker. De omschakeling naar een CO₂-neutrale economie is complex, maar de kosteninschatting is minder onzeker dan die van de schade door klimaatverandering en adaptatiebeleid.

De gevolgen van klimaatverandering voor Nederland hangen sterk af van internationale inspanningen. Op mondiaal niveau zijn de inspanningen op het gebied van mitigatie, adaptatie en de fysieke gevolgen ten dele communicerende vaten: steviger mitigatiebeleid leidt tot minder noodzaak voor adaptatie, meer adaptatie beperkt tot op zekere hoogte de klimaatschade. Gegeven de beperkte bijdrage van Nederland aan de mondiale uitstoot van broeikasgassen is de effectiviteit van mitigerend beleid om de opwarming te beperken nagenoeg volledig afhankelijk van internationale inspanningen.

1 Inleiding

In dit onderzoek wordt verkend hoe we de intergenerationele verdeling van kosten van klimaatverandering en -beleid inzichtelijk kunnen maken. De overheid heeft de mogelijkheid om naast de verdeling binnen generaties ook te sturen op de verdeling tussen generaties, bijvoorbeeld door nu al te sparen voor toekomstige generaties – minder staatsschuld – of juist toekomstige generaties mee te laten betalen door lasten door te schuiven en de staatsschuld te laten oplopen. Hoe deze verdeling tussen generaties wordt beïnvloed door demografische ontwikkelingen laat het CPB traditiegetrouw in vergrijzingsstudies² zien. Naast vergrijzing hebben ook andere ontwikkelingen invloed op de intergenerationele verdeling. In dit onderzoek verkennen we op basis van externe bronnen en eigen modelanalyses de effecten van klimaatverandering op de financiële lasten voor verschillende generaties.³

Deze studie beoogt intergenerationele effecten van klimaatkosten te schetsen, niet om een volledige en adequate kosteninschatting te maken. Een goede inschatting van de kosten is tot op heden niet mogelijk en is met grote onzekerheden omgeven. Op basis van externe bronnen maken we wel een inschatting van het beloop en de orde van grootte, waarbij we ons beperken tot kosten die mogelijk via de overheid lopen. Deze inschatting tot 2100 gebruiken we om de intergenerationele effecten in beeld te brengen. We maken hierbij een aantal technische aannames, zoals dat de helft van de kosten door de overheid wordt gedragen. Deze aanname is pragmatisch en geenszins bedoeld als een advies of voorspelling hoe de kosten zullen worden verdeeld tussen de overheid, en huishoudens en bedrijven. De daadwerkelijke verdeling is het gevolg van beleidskeuzes: meer subsidiëring leidt tot hogere overheidskosten, meer normering en beprijzing tot lagere overheidskosten.

Er zijn drie kostenposten van klimaatverandering en -beleid: schade door klimaatverandering (klimaat schade), beleid om zich te weren tegen deze schade (adaptatiekosten) en beleid om opwarming tegen te gaan (mitigatiekosten). Deze drie kostenposten zijn met elkaar verbonden. Wanneer het klimaat verregaand verandert en er weinig adaptatiemaatregelen worden getroffen, zoals dijkophoging, kan de schade groot zijn; mét zulke maatregelen zal de schade worden beperkt. Tegelijkertijd zullen zulke adaptatiemaatregelen wel bekostigd moeten worden. Het effectief tegengaan van klimaatverandering verlaagt de schadekosten en kosten voor adaptatie, maar is alleen mogelijk als mitigatiebeleid wereldwijd gevoerd wordt. In dit stuk zullen we de ambities van het demissionaire kabinet voor de Nederlandse doelstellingen volgen, ofwel 60% reductie ten opzichte van 1990 in 2030 en 100% reductie in 2050.⁴

De omvang van de drie kostenposten is zeer onzeker; voor de onzekerheid omtrent de inschatting van de klimaat schade noemen we drie redenen. Ten eerste is de mate, verdeling en snelheid van opwarming ongewis. Bij hogere en snellere opwarming zal de schade stukken hoger uitvallen dan bij lagere opwarming, zeker wanneer er kantelpunten optreden. Ten tweede zijn lang niet alle negatieve gevolgen van klimaatverandering volledig in beeld gebracht. Ten derde is voor de kanalen waarvoor wel een inschatting is gemaakt de onzekerheid rondom de te verwachten waarde groot, zowel de kans als impact als het moment van optreden is omgeven met onzekerheid.

Voor de onzekerheid over de kosten van mitigatiebeleid zijn meerdere redenen. Ten eerste is onduidelijk welk transitiepad, nationaal en internationaal, gevolgd zal worden. De verschillende paden hebben namelijk

² Adema en van Tilburg (2019)

³ Ook de WRR (2023) benadrukt het belang van meer inzicht in de intergenerationele verdeling van klimaatkosten.

⁴ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/voortgang-klimaatdoelen>.

uiteenlopende kosteninschattingen. Ten tweede is het ongewis of de maatregelen toereikend zijn voor het behalen van de reductiedoelen; zo is het onzeker in hoeverre bedrijven en burgers hun gedrag aanpassen. Ten derde is het succes van de plannen afhankelijk van de uitvoering, zowel praktisch, 'het vinden van mensen', als maatschappelijk, 'draagvlak'. Tot slot is de verwachting dat technologische ontwikkelingen een drukkend effect zullen hebben op de kosten, maar in welke mate dat het geval is laat zich moeilijk voorspellen.

De kosten van adaptatiebeleid hangen vooral af van de mate van opwarming en de klimaatveranderingstolerantie. Naarmate het klimaat verder opwarmt, zijn er meer beschermingsmaatregelen nodig om de blootstelling aan klimaatschade te beperken. De oploop van deze kosten bij verdere klimaatverandering is ongewis: zo is het de vraag tot welke hoogte dijken verhoogd kunnen worden. Meer ingrijpende maatregelen zullen waarschijnlijk gepaard gaan met hogere kosten, maar of deze maatregelen getroffen worden, is afhankelijk van de bereidheid van mensen om de negatieve gevolgen van klimaatopwarming te verdragen.

Niet alle kosten van klimaatverandering en -beleid zitten in onze inschattingen. Zo zullen er ook effecten zijn op de structuur van de economie, leefbaarheid en biodiversiteit. Bij de opwarming van het klimaat en ook bij het streven om netto geen broeikasgassen uit te stoten, zijn bepaalde sectoren mogelijk niet langer levensvatbaar. Naast deze nationale effecten zijn ook de internationale effecten relevant, doordat de impact van klimaatverandering en -beleid via onderlinge internationale relaties doorwerken in de Nederlandse economie. Zie bijvoorbeeld IPCC (2022a, pagina 2495-99, 2022b, pagina 359-362) voor respectievelijk de gevolgen van klimaatverandering en mitigatiebeleid voor bbp(-groei). Naast economische effecten zijn er ook negatieve effecten op bredere welvaart. Zo kan klimaatverandering de leefbaarheid van bepaalde gebieden onder druk zetten en is het een van de oorzaken van het verlies aan biodiversiteit (IPBES, 2019).

In dit onderzoek richten we ons op de extra kosten ten opzichte van het huidige klimaat en huidige beleid. Dit is een onderschatting van de totale kosten van klimaatverandering omdat ook het huidige klimaat al is opgewarmd.⁵ Wanneer als alternatief ook kosten van rampen zoals overstromingen in het huidige klimaat zouden worden meegenomen, leidt dit weer tot een overschatting van de kosten. Dit komt doordat ook zonder klimaatverandering sprake is van bijvoorbeeld overstromingen die dan ten onrechte worden aangemerkt als een gevolg van klimaatverandering.⁶ Voor mitigatie- en adaptatiebeleid bepalen we bovendien de kosten van extra beleid ten opzichte van het huidige beleid. Vooral de kosten van extra beleid zetten druk op de overheidsbegroting; voor beleid dat al bestaat is reeds dekking gevonden. Net als voor de klimaatschade leidt dit tot een onderschatting van de totale kosten van klimaatbeleid.

Om een kwantitatieve illustratie te geven van de intergenerationele effecten doen we een aantal technische aannames. Ondanks de genoemde onzekerheden maken we per kostenpost per jaar tot en met 2100 een inschatting van de verwachte kosten. Klimaatrampen zijn onvoorspelbaar. Ter vereenvoudiging nemen we aan dat schade als gevolg van klimaatverandering optreedt in 2050 en 2100. Voor de kosten van mitigatiebeleid interpoleren we op basis van inschattingen in zichtjaren de kosten in tussenliggende jaren. Voor adaptatiebeleid trekken we inschattingen van kosten tot en met 2050 constant door tot 2100. Daarnaast nemen we aan dat de overheid de helft van de extra kosten voor de drie kostenkanalen op zich neemt en dat de rest bij huishoudens en bedrijven belandt. Deze aanname is pragmatisch en afhankelijk van welk beleid de overheid gaat voeren (e.g. subsidiëren versus beprijzen / normeren) en in welke mate de overheid zal overgaan tot compensatie in geval van schade. Tot slot gaan we ervan uit dat de kosten middels een bezuiniging gedekt worden, waardoor de staatsschuld niet oploopt. Deze aannames gebruiken we in ons langetermijnmodel GAMMA om intergenerationele effecten te kwantificeren.⁷

⁵ In Nederland is het klimaat de afgelopen dertig jaar gemiddeld al 1,6 graden warmer dan begin 20ste eeuw (KNMI, 2022).

⁶ Voor een overzicht van watersnoodrampen zie <https://watersnoodmuseum.nl/kennisbank/rampen/>.

⁷ Zie Van Tilburg, Kuijpers, Nibbelink & Zwaneveld (2019).

2 Klimaatschade

2.1 Schade van klimaatverandering

De fysieke gevolgen van klimaatverandering voor Nederland zijn onzeker. Het KNMI (2021) heeft voor Nederland in zijn Klimaatsignaal '21 ingezoomd op de belangrijkste fysieke gevolgen: droogte, hitte, wateroverlast, veranderingen in rivierstanden en zeespiegelstijging. Wij richten ons in ons onderzoek op de schade van deze gevolgen. Daarnaast zijn er ook andere negatieve gevolgen van klimaatverandering zoals een toename van dierziekten.⁸ Naast negatieve effecten zijn er ook positieve effecten zoals minder letsel en schade door winterweer.

Voor een inschatting van de schade als gevolg van droogte, hitte en wateroverlast maken we gebruik van de Klimaatschadeschatter (2020) en een rapport van Stratelligence (2021).⁹ We gebruiken daarbij de extra schade, ten opzichte van de schade bij het huidige niveau van opwarming, als gevolg van klimaatverandering die optreedt tot en met 2050. Hierbij wordt uitgegaan van gemiddelde wereldwijde opwarming van 2°C in 2050. In het geval van de Klimaatschadeschatter wordt naast de opwarming een grote verandering van het luchtstromingspatroon¹⁰ verondersteld. Voor het rapport van Stratelligence worden de Deltascenario's *Warm* en *Stoom* gebruikt waarin ook sprake is van 2°C-opwarming in 2050.¹¹ Voor 2100 gaan we uit van een opwarming van 3°C.¹² Tabel 1 geeft een uitsplitsing van de schade per jaar naar droogte, hitte en wateroverlast. De Klimaatschadeschatter en het Stratelligence-onderzoek gelden specifiek voor Nederland. Niet alle schades als gevolg van droogte, hitte en wateroverlast zijn in deze onderzoeken in kaart gebracht.¹³ De totale schade zal daarmee naar alle waarschijnlijkheid hoger zijn.

Voor rivier- en zee-overstromingen is in het PESETA IV-project op Europees niveau en per land een inschatting gemaakt van de verwachte schade. Er is daarbij in kaart gebracht wat de impact van klimaatverandering is op extreme gebeurtenissen zoals overstromingen (European Commission, Joint Research Centre, Feyen, Ciscar, Gosling, 2020). Vervolgens is voor deze extreme gebeurtenissen de verwachte schade bepaald. Kans maal verwachte impact leidt dan tot een inschatting van de jaarlijkse schades (zie tabel 1). De modellering van het project is op Europees niveau waardoor een minder gedetailleerd beeld ontstaat dan wanneer de focus specifiek op Nederland zou zijn. Bovendien wordt ervan uitgegaan dat het huidige niveau van bescherming blijft gelden, ofwel er worden geen extra adaptatiemaatregelen getroffen. Dat leidt tot een overschatting van de te verwachten kosten (zie volgende paragraaf voor wanneer wel rekening wordt gehouden met extra adaptatiemaatregelen).

⁸ Naast deze gevolgen zijn er ook andere gevolgen van klimaatverandering, zie bijvoorbeeld [Gevolgen van klimaatverandering \(europa.eu\)](#) voor een uitgebreider overzicht.

⁹ De Klimaatschadeschatter is ontwikkeld door Deltares, Wageningen Environmental research, HKV, TNO, Hogeschool van Amsterdam, Tauw, RIVM, Arcadis, Sweco, KCAF, Aveco de Bondt en stichting CAS. Stratelligence heeft het rapport in opdracht van het Deltaprogramma, Deelprogramma Zoetwater geschreven.

¹⁰ Zie [KNMI - KNMI'14 Klimaatscenario's - Kerncijfers](#).

¹¹ Zie https://media.deltares.nl/deltascenarios/deltascenarios_nieuwe_blik_op_de_toekomst.pdf. Voor de lage schade-inschatting maken we gebruik van *Warm* en voor de hoge inschatting van *Stoom*.

¹² Het huidige beleid wereldwijd leidt met een kans van 50% tot 2,8°C opwarming aan het einde van de eeuw. Wanneer alle gemaakte beloften ook worden ingelost daalt dit tot 2,4-2,6°C (UNEP, 2022).

¹³ Zie [Klimaatschadeschatter](#).

Tabel 1: Schadeschattingen voor Nederland van droogte, hitte, wateroverlast en overstromingen zonder extra adaptatiemaatregelen

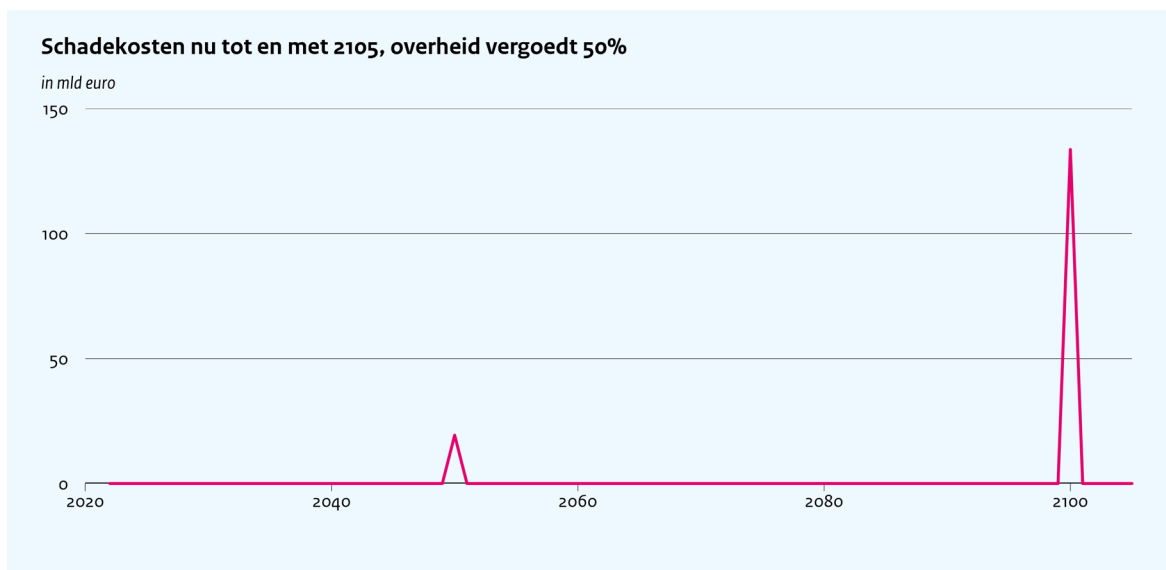
	Schade laag	Schade hoog	Kanalen	Schadejaar	Opwarmingspad
	in mld euro per jaar, prijs en volumepeil 2022				
Klimaatshadeschatter	0,3	1,5	droogte	2050	2°C in 2050
	0,5	0,5	hitte	2050	2°C in 2050
	0,8	1,0	wateroverlast	2050	2°C in 2050
PESETA IV - 2050	0,3	0,3	rivieroverstromingen	2050	2°C in 2050
	0,2	0,2	zeespiegelstijging	2050	3°C in 2100 – RCP4.5
PESETA IV - 2100	0,5	0,5	rivieroverstromingen	2100	3°C in 2100
	6,0	6,0	zeespiegelstijging	2100	3°C in 2100 – RCP4.5
Totaal in 2050	2,0	3,5		2050	
Totaal in 2100	8,1	9,6		2100	

Noot: Het betreft hier gemiddelde extra schade in 2050 en 2100 ten opzichte van schade bij het huidige klimaat en huidige beschermingsmaatregelen conditioneel op de veronderstelde temperatuurstijging.¹⁴

We doen een aantal technische aannames om een inschatting van de kosten voor de overheid voor de 21ste eeuw te maken. Ten eerste veronderstellen we een lineaire oploop van de schadekosten tussen de zichtjaren. Tabel 1 geeft de verwachte schade in de zichtjaren 2050 en 2100. Voor droogte, hitte en wateroverlast veronderstellen we een lineaire toename van 2023 tot en met 2050, waarna we de schade constant veronderstellen, voor rivieroverstromingen en zeespiegelstijging eerst een lineaire toename van 2023 tot en met zichtjaar 2050 en daarna van 2050 een lineaire toename tot en met zichtjaar 2100. Ten tweede veronderstellen we, ter vereenvoudiging, dat er tot 2050 geen schade optreedt en dat de ‘opgebouwde’ verwachte schade over de periode 2023 tot en met 2050 in een keer in 2050 plaatsvindt. We nemen hierbij het midden van de laag-hoog-bandbreedte uit tabel 1. Voor de periode 2051 tot en met 2100 veronderstellen we dat alle schade optreedt in 2100. Het resulterende schadepatroon is zichtbaar in figuur 1. Ten derde nemen we aan dat de overheid de helft van de financiële schade voor haar rekening neemt. De schade in 2100 die de overheid compenseert is met 134 mld euro zeven keer zo groot als in 2050. De mate waarin de overheid schade zal compenseren is een beleidskeuze; onze aanname dat de helft van de kosten door de overheid wordt gedragen moet niet gezien worden als onze verwachting.

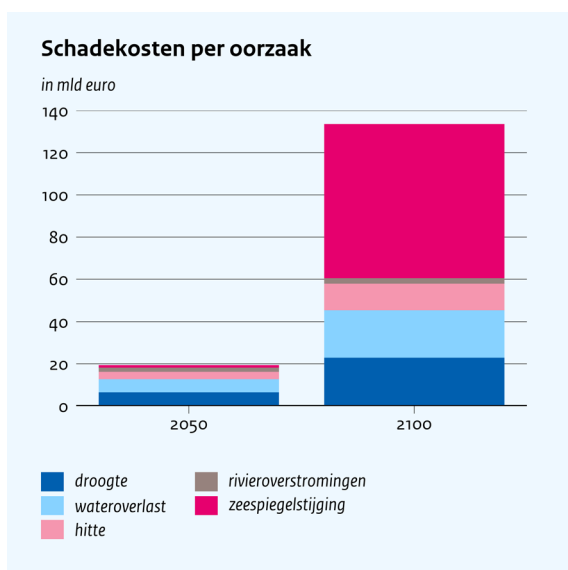
¹⁴ Zie voor de schadebedragen Klimaatshadeschatter (2020), Stratelligence (2021), Voudoukas et al. (2020) en Dottori, Mentaschi, Bianchi, Alfieri en Feyen, (2020).

Figuur 1: Schades zullen naar verwachting substantieel variëren over de tijd



Veruit het grootste deel van de schade in 2100 is het gevolg van zeespiegelstijging (zie figuur 2). Bij gelijkblijvende bescherming zullen de kosten van de stijgende zeespiegel ruim de helft van de verwachte schade in 2100 bedragen. In 2050 vormen wateroverlast en droogte beide ongeveer een derde van de schade.

Figuur 2: Zeespiegelstijging verantwoordelijk voor grootste schade in 2100



Klimaatshokken zorgen voor een grotere negatieve impact bij toekomstige geboortecohorten dan bij huidige cohorten. In figuur 3 geven we het effect van de klimaatshokken uit figuur 1 weer op het netto-profijt¹⁵ dat verschillende geboortecohorten van de overheid genieten ten opzichte van de situatie zonder klimaatshokken.¹⁶ Hierbij gaan we ervan uit dat er geen extra bescherming ten opzichte van de huidige

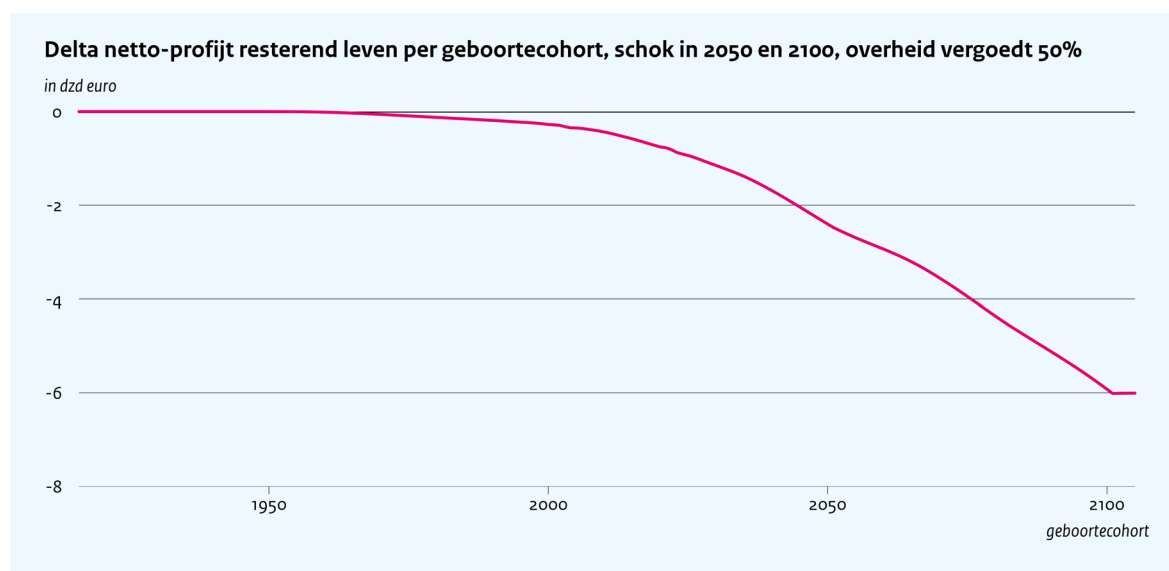
¹⁵ Het netto-profijt is gelijk aan het saldo van de baten die een geboortecohort van de overheid ontvangt en de lasten die dit cohort afdraagt aan de overheid.

¹⁶ In de berekening van het netto-profijt houden we wel rekening met de tijdsvoorkeurvoet binnen een generatie maar niet tussen generaties. Als we dat laatste wel zouden doen dan zijn generaties die later geboren worden in termen van profijt per definitie slechter af dan generaties die eerder geboren worden.

situatie plaatsvindt. Zodra de schok optreedt in 2050 nemen we aan dat de schade voor de helft gecompenseerd wordt door de overheid. In 2051 wordt er een generieke bezuiniging doorgevoerd zodat de extra overheidsuitgaven niet leiden tot een almaar toenemende staatsschuld op de lange termijn. In dat geval zouden financiële lasten namelijk worden doorgeschoven naar de toekomst. In 2051 leven er nog mensen die geboren zijn in 1944, waardoor zij in hun laatste levensjaar (er wordt aangenomen dat mensen maximaal 107 worden) een klein deel van de bezuiniging moeten dragen. De daling van de roze lijn zet dan ook in bij het geboortecohort van 1944. Vervolgens daalt deze lijn doordat mensen een groter deel van hun leven last hebben van de bezuiniging in 2051. De daling van de lijn gaat vervolgens richting geboortecohorten uit 2101 versnellen. In 2101 wordt de klimaatschok van 2100 namelijk door een generieke bezuiniging opgevangen. De mensen die in of na 2101 geboren worden, maken hun hele leven een overheid mee die zowel in 2051 als in 2101 heeft bezuinigd. Over de levensloop betekent dat naar verwachting een daling van ongeveer 6000 euro per persoon, wat gelijk is aan 0,6% van het gemiddelde levenslooninkomen.

Er is een aantal kanttekeningen te plaatsen bij deze uitkomst. Ten eerste zitten in het basispad, ten opzichte waarvan de delta van het profijt wordt bepaald, wel extra adaptatiemaatregelen terwijl in de inschatting van de schadelast is aangenomen dat er geen extra adaptatiemaatregelen worden genomen. Een voorbeeld van beleid dat gevoerd wordt en in het basispad zit, zijn maatregelen om te voldoen aan de wettelijke verplichting dat de kans op overlijden als gevolg van een overstroming achter de dijken in 2050 niet groter mag zijn dan 1 op 100.000 (zie ook volgende paragraaf).¹⁷ In die zin is de impact een overschatting van de werkelijke situatie, omdat deze kosten van adaptatiebeleid zouden moeten worden afgehaald van de kosten van de klimaatschade. Tegelijkertijd is de verwachting dat niet alle schadekosten worden meegenomen in deze analyse en is daarnaast de onzekerheid rondom de inschatting van de meegenomen schadekosten enorm. Overigens is de onzekerheid rondom de inschatting niet symmetrisch (Roe en Baker, 2007) – zo is er een kleine kans op grote temperatuurstijgingen – zeker bij het optreden van kantelpunten (zie paragraaf 2.3) kan de negatieve impact veel groter uitvallen. Tot slot is het waarschijnlijk dat de klimaatschade na 2100 nog verder zal oplopen, waarbij het de vraag is in hoeverre beschermingsmaatregelen dan nog doeltreffend zijn.

Figuur 3: Toekomstige geboortecohorten betalen prijs voor klimaatschokken



¹⁷ Zie [Deltabeslissing Waterveiligheid | Drie thema's | Deltaprogramma](#).

2.2 Extra bescherming tegen klimaatverandering

De kosten als gevolg van klimaatverandering zullen door extra adaptatiemaatregelen lager zijn dan zonder die extra maatregelen. In de vorige paragraaf zijn schadekosten in beeld gebracht bij opwarming van 2°C in 2050 en 3°C in 2100 bij het huidige niveau van adaptatiemaatregelen. Er worden echter nu al maatregelen genomen voor de bescherming tegen de fysieke gevolgen van klimaatverandering. Voor overstromingen is zelfs wettelijk vastgelegd dat de kans op overlijden als gevolg van een overstroming achter de dijken in 2050 niet groter mag zijn dan 1 op 100.000.¹⁸ Binnen het Hoogwaterbeschermingsprogramma wordt de komende decennia gewerkt aan verdere bescherming om aan deze norm te voldoen.

Extra bescherming tegen overstromingen reduceert de in kaart gebrachte schadekosten met ruim tachtig procent in 2100 (zie tabel 2). De kosten van overstromingen als gevolg van zeespiegelstijging dalen van gemiddeld 6,0 miljard per jaar in 2100 zonder extra bescherming naar 0,2 miljard per jaar in 2100 mét extra bescherming (Vousdoukas et al., 2020). In deze schade-inschatting is aangenomen dat alleen de 31% van de dijken wordt versterkt waarvoor de baten van versterking groter zijn dan de kosten. Mogelijk impliceert de wettelijke verplichting van de maximale kans op overlijden van 1 op 100.000 een meer omvangrijke versterkingsoperatie en als gevolg daarvan lagere gemiddelde schadeniveaus. Voor rivieroverstromingen nemen we een reductie in schadelast in 2100 over van 69% uit de PESETA IV-studie (Dottori et al., 2020). Voor verschillende adaptatiemaatregelen is in Dottori et al. (2020) bepaald wat de schadereductie voor Nederland zal zijn. Versterking van dijken blijkt het meest effectief. Als daarnaast ook meer ruimte voor het opvangen overtollig water komt en maatregelen worden getroffen om schade te beperken in geval van overstroming, is de schadereductie mogelijk groter. Aangezien deze maatregelen niet alleen baat hebben in 2100 maar waarschijnlijk ook al eerder, passen we de reductie ook toe in de schade in 2050, zowel voor zeespiegelstijging als voor rivieroverstromingen.

We nemen aan dat er maatregelen tegen droogte, hitte en wateroverlast worden getroffen die de schadelast met vijftig procent zullen beperken (zie tabel 2). Wij hebben geen goede, generieke schattingen gevonden voor de vermindering van schadelast in Nederland als gevolg van droogte, hitte en wateroverlast. Er is wel een heel scala aan maatregelen dat getroffen kan worden.¹⁹ Er zijn echter weinig generieke inschattingen van de reductie in schadelast (Cammalleri et al., 2020). Ten eerste wordt het maken van dergelijke inschattingen bemoeilijkt omdat niet alle mogelijke maatregelen kosteneffectief zijn en de vraag is of deze dan wel getroffen zullen worden (zie figuur 1 in Leusink, 2018). Ten tweede zullen de verschillen in reductie in schadelast afhangen van de lokale situatie. Aangezien er verschillende maatregelen zijn om de schade te beperken, maar onduidelijk is hoeveel de reductie precies zal zijn, nemen we aan dat het mogelijk is om de schadelast met 50% te beperken.

¹⁸ Zie [Deltabeslissing Waterveiligheid | Drie thema's | Deltaprogramma](#).

¹⁹ Zie bijvoorbeeld

https://klimaatadaptatienederland.nl/publish/pages/160788/de_effectiviteit_van_klimaatadaptatiemaatregelen_2019_1_3.pdf

Tabel 2: Schadeschattingen voor Nederland van droogte, hitte, wateroverlast en overstromingen met extra adaptatiemaatregelen

	Schade laag	Schade hoog	Kanalen	Schadejaar	Opwarmingspad
	in mld euro per jaar, prijs en volumepeil 2022				
Klimaatshadeschatter	0,1	0,8	droogte	2050	2°C in 2050
	0,3	0,3	hitte	2050	2°C in 2050
	0,4	0,5	wateroverlast	2050	2°C in 2050
PESETA IV - 2050	0,1	0,1	rivieroverstromingen	2050	2°C in 2050
	0,0	0,0	zeespiegelstijging	2050	3°C in 2100 – RCP4.5
PESETA IV - 2100	0,2	0,2	rivieroverstromingen	2100	3°C in 2100
	0,2 ²⁰	0,2	zeespiegelstijging	2100	3°C in 2100 – RCP4.5
Totaal in 2050	0,9	1,6		2050	
Totaal in 2100	1,1	1,9		2100	

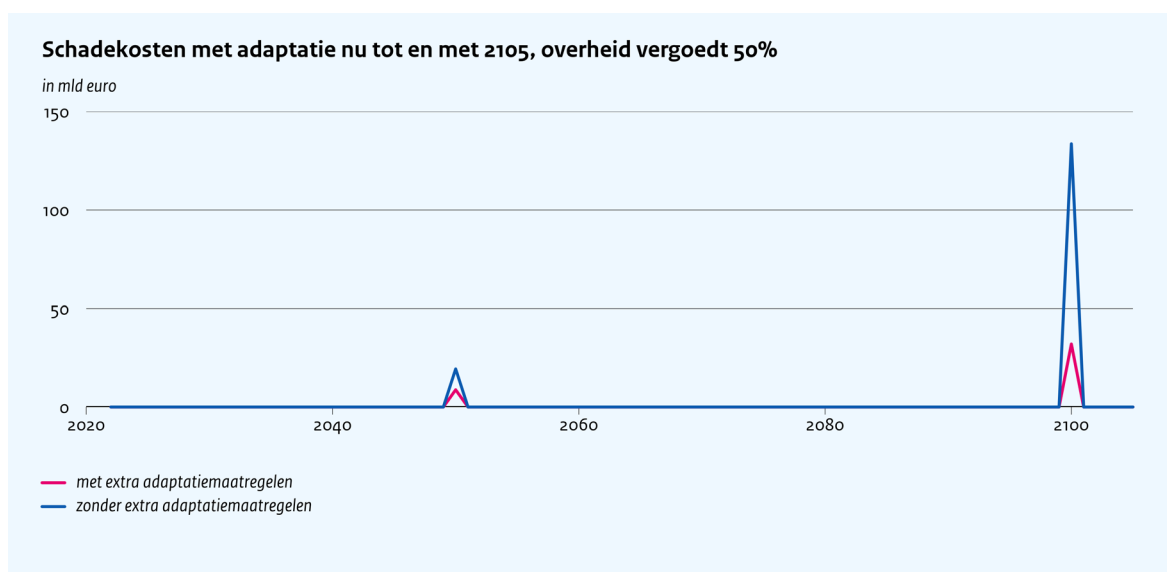
Noot: Het betreft hier jaarlijkse gemiddelde extra schade in 2050 en 2100 ten opzichte van schade bij het huidige klimaat en met extra beschermingsmaatregelen conditioneel op de veronderstelde temperatuurstijging.²¹

De verwachte schadekosten nemen af door extra maatregelen waardoor de negatieve impact voor het profijt voor geboortecohorten vanaf 2100 met ruim driekwart afneemt; hier staan wel extra adaptatiekosten tegenover (zie paragraaf 4). De roze lijn in figuur 4 weerspiegelt de schadelasten wanneer we dezelfde aanpak kiezen als in paragraaf 2.1, maar waarbij de schadelasten door adaptatiemaatregelen afnemen. De blauwe lijn zijn de schadelasten uit de vorige paragraaf zonder extra adaptatiemaatregelen. De reductie in de schok in 2100 bedraagt ruim 75%, met een nieuw schadebedrag van 32 mld dat door de overheid gedragen wordt. Daardoor zijn de benodigde bezuinigingen in de jaren na de schokken ook kleiner en neemt het netto-profijt voor geboortecohorten vanaf 2101 af met ongeveer 1600 euro per persoon (zie figuur 5); bij de schokken in de vorige paragraaf was dit 6000 euro.

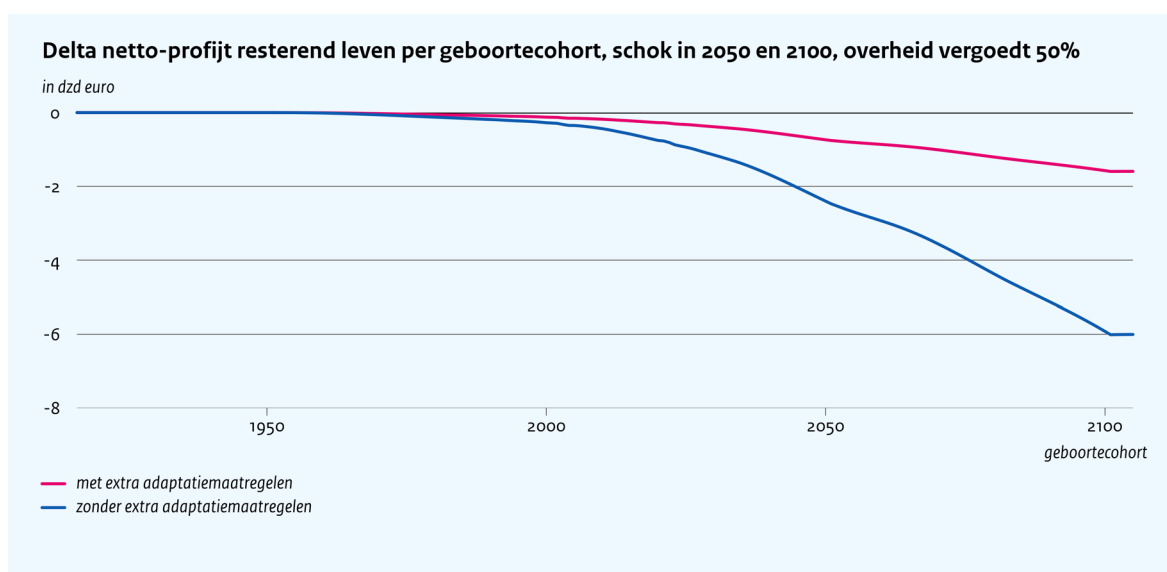
²⁰ In tabel 1 en tabel 6 van Vousdoukas et al. (2020) tellen de bedragen van schade zonder extra adaptatie, schade met adaptatie en vermeden schade niet bij elkaar op. Na correspondentie met de auteur hebben we ons ervan vergewist dat 0,4 miljard euro het juiste gemiddelde jaarlijkse schadebedrag is voor Nederland met extra adaptatie.

²¹ Zie voor de schadebedragen Vousdoukas et al. (2020) en Dottori, Mentaschi, Bianchi, Alfieri en Feyen, (2020).

Figuur 4: Verwachte schadekosten nemen substantieel af met adaptatie-maatregelen



Figuur 5: Negatieve gevolgen van fysieke klimaatverandering nemen af voor alle geboortecohorten



2.3 Onzekerheid en kantelpunten

De onzekerheid in de inschatting van schadekosten is groot en neemt nog verder toe wanneer ook rekening wordt gehouden met kantelpunten. Op verschillende plekken hebben we al benadrukt dat de inschattingen van schadekosten als gevolg van klimaatverandering zijn omgeven met onzekerheden. De studies waarop wij ons gericht hebben, sluiten bovendien het optreden van kantelpunten uit. Terwijl de onzekerheid al groot is bij de gebruikte modellen, neemt deze nog verder toe wanneer het mogelijk optreden van kantelpunten wordt betrokken in de analyse. Vanwege deze onzekerheden is het goed mogelijk dat er een veel extremer scenario, met extremere consequenties, zal plaatsvinden. Zo gaat herverzekeraar Swiss RE (2021) in een negatief scenario uit van een opwarming van 3,2°C in 2050, een scenario dat zich in de staart van de verdeling van opwarming in 2050 bevindt. Ter vergelijking in paragraaf 2.1 en 2.2 gaan we uit van een opwarming van 2°C in 2050.

Bij het optreden van kantelpunten ('tipping points') zal de klimaatschade factoren groter worden. Als gevolg van kantelpunten kunnen er abrupte, onomkeerbare en gevaarlijke veranderingen in het klimaat optreden (Armstrong McKay et al., 2022). Een voorbeeld is het smelten van ijskappen waardoor de reflectie van zonlicht vermindert, het klimaat verder opwarmt en ijskappen nog harder smelten. Armstrong McKay et al. (2022) laten zien dat zelfs wanneer de klimaatdoelen van Parijs worden gehaald, er toch verschillende kantelpunten kunnen optreden. In Swiss RE (2021) en in de analyse van de vorige paragrafen wordt het optreden van kantelpunten niet meegenomen. Wanneer kantelpunten optreden, zal de schade waarschijnlijk enorm veel groter zijn.

Het optreden van kantelpunten zal leiden tot hogere kosten. Als kantelpunten optreden, kan de opwarming van de aarde versnellen en / of de gevolgen van de opwarming worden versterkt. In IPCC (2022a) laten de figuren op pagina 2497 de spreiding in bbp-verlies bij verschillende niveaus van opwarming zien. Bij ruim 3°C opwarming zijn er schattingen dat het wereldwijde verlies in bbp kan oplopen tot 30%. In het geval van optreden van kantelpunten waardoor de schade-inschattingen uit de voorgaande paragrafen verveelvoudigen, zal de negatieve impact op de generaties met dezelfde factor verveelvoudigen.

3 Klimaatbeleid: Mitigatie

De inschattingen van de kosten van Nederlands mitigatiebeleid lopen sterk uiteen; in hoeverre de Nederlandse overheid de kosten zal dragen is afhankelijk van de invulling van het beleid. Met Nederlands mitigatiebeleid wordt de bijdrage van Nederland aan de opwarming van de aarde verkleind.²² In hoeverre de aarde opwarmt is echter afhankelijk van het wereldwijde mitigatiebeleid. We hanteren hier het begrip van nationale kosten, het saldo van de kosten en baten van klimaatbeleid voor Nederland als geheel. Dit is de som van de netto-kosten voor de overheid, particulieren en bedrijven.²³

Onzeker is hoeveel toekomstig mitigatiebeleid zal kosten om te voldoen aan de door het kabinet gestelde doelen. In het Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) 'Scherpe doelen, scherpe keuzes' is in kaart gebracht hoe, boven op het huidige beleid, met extra normerend en beprijzend beleid het reductiedoel in 2030 (60% reductie ten opzichte van 1990) gehaald kan worden (Rijksoverheid, 2023). De nationale kosten lopen richting 2030 op tot 7,2 miljard euro per jaar boven op het reeds gevoerde beleid (zie tabel 2 in CE Delft en Berenschot, 2023).

Onzekerheid over de omvang van de kosten neemt verder toe richting 2050, als Nederland zichzelf ten doel heeft gesteld netto geen CO₂ meer uit te stoten. Wanneer de doelstelling uit het IBO wordt overgenomen, resteert een reductieopgave van 90 Mton richting 2050. In de Integrale energiesysteemverkenning 2030-2050 worden de nationale kosten ingeschat voor vier toekomstscenario's van het energiesysteem (Netbeheer Nederland, 2023). De extra nationale kosten in 2050 variëren van 18,5 miljard tot 31,1 miljard (zie ook het kader voor overzicht van overheidskosten van het huidige beleid). In deze raming zijn de kosten om de landbouw op netto nul uitstoot te brengen, te voldoen aan de vraag naar hernieuwbare koolstof en koolstof op te slaan niet meegenomen.

²² Naast de reductie in CO₂-uitstoot en daardoor een vermindering in bijdrage aan klimaatopwarming zijn er ook andere positieve externaliteiten, zoals reductie in fijnstofuitstoot.

²³ Voor verdere duiding van verschillen tussen overheidskosten en nationale kosten zie Hof, Van der Wal en Mot (2020).

Overheidskosten van klimaatbeleid

Overheidskosten van klimaatbeleid verschillen van de nationale kosten.^(a) De nationale kosten zijn de kosten voor Nederland, zonder dat daarbij onderscheid gemaakt wordt wie deze kosten draagt: huishoudens, bedrijven of overheid. De overheidskosten zijn het saldo van de inkomsten (belastingen) en uitgaven (subsidies of investeringen) van de overheid. Het is dus mogelijk dat de nationale kosten van klimaatbeleid omvangrijk zijn, maar dat de overheidskosten beperkt zijn als het beleid uitsluitend gevoerd wordt met beprijzing en normering (geboden en verboden).

Volledig overzicht van de overheidskosten van klimaatbeleid (mitigatie- en adaptatiebeleid) ontbreekt. Het ontbreken van volledig overzicht op rijksniveau was de belangrijkste conclusie van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer.^(b) Oorzaken zijn dat rijksbrede overzichten van elkaar en van departementale begrotingen afwijken omdat klimaatuitgaven niet eenduidig worden geregistreerd en gedefinieerd. Naast het ontbreken van volledig overzicht op rijksniveau, ontbreekt overzicht van het klimaatbeleid dat door lagere overheden wordt gevoerd. In onze inschattingen hieronder richten wij ons eveneens op rijksniveau, omdat wij geen inzage hebben in het klimaatbeleid van lagere overheden. De inschatting hieronder van wat wel en niet behoort tot klimaatuitgaven en -inkomsten hebben wij zelf gemaakt en biedt daardoor slechts een inschatting en geen volledig overzicht.

Voor de omvang van de overheidskosten van mitigatiebeleid is de invulling van klimaatbeleid, subsidie, beprijzing of normering, bepalend. Alle drie de invullingen hebben ten doel om broeikasgassen te reduceren. In het geval van subsidies vindt er een overdracht plaats van de overheid naar gezinnen en bedrijven. Dit zorgt dus voor extra overheidsuitgaven. In het geval van beprijzing, bijvoorbeeld energiebelasting op gasverbruik, krijgt de overheid juist inkomsten die betaald worden door burgers en bedrijven. Bij normering is sprake van een verbod of gebod, een voorbeeld is de verplichting om vanaf 2026 bij vervanging van de cv-installatie over te stappen op een duurzamer alternatief.^(c)

Tot op heden hebben subsidies de overhand in het klimaatbeleid (Rijksoverheid, 2023). In 2021 is er door het Rijk 4,1 mld euro uitgegeven aan beleid dat de emissie van broeikasgassen beoogt terug te dringen. Het grootste deel daarvan (70%) is aangewend voor subsidies in de energievoorziening. De gebouwde omgeving is met 9% daarna de grootste uitgavenpost. Naast klimaatmitigatiebeleid worden er op rijksniveau ook adaptatie-uitgaven gedaan; in 2021 bedroegen deze ruim 1,1 miljard, waarvan het overgrote deel bestemd is voor het Deltafonds.

In 2021 bedragen de overheidsinkomsten als gevolg van klimaatbeleid 2,7 mld euro. Dit bestaat voor 2,5 miljard euro uit beleid tot en met het afsluiten van het Klimaatakkoord (CPB, 2019) en 0,2 mld maatregelen sindsdien.

In het laatste klimaatpakket is opnieuw vooral gekozen voor het subsidie-instrument. Er is een pakket maatregelen gepresenteerd om het doel van 22 Mton reductie te halen.^(d) Dit doel stemt overeen met het doel zoals in Rijksoverheid (2023) is opgesteld. Er is vooral gekozen voor het subsidie-instrument terwijl in Rijksoverheid (2023) juist was ingezet op normering en beprijzing. Voor de bekostiging van de maatregelen is ongeveer 25 miljard euro uit het Klimaatfonds gehaald.

(a) Voor verdere duiding van verschillen tussen overheidskosten en nationale kosten zie Hof, Van der Wal en Mot (2020).

(b) Zie <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/kamerstukken/2023/01/25/inzicht-in-uitgaven-klimaatbeleid/WR+Brief+Uitgaven+klimaatbeleid+DEF+met+logo.pdf>.

(c) Zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/05/17/hybride-warmtepomp-de-nieuwe-standaard-vanaf-2026>.

(d) Zie [Ontwerp Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

Nationale kosten voor het extra beleid ten opzichte van het huidige beleid lopen richting 2050 fors op: tussen de 21 en 36 miljard euro per jaar. Tabel 3 geeft de inschatting van de extra nationale kosten per jaar in 2030 en 2050 van respectievelijk 7,2 miljard euro en een bandbreedte van 21 en 36 miljard. Dit betreft het extra beleid ten opzichte van de Klimaat en Energieverkenning 2022 (Hammingh, Van Soest, Menkveld, Daniels en Koutstaal, 2022).

Tabel 3: Kosten mitigatiebeleid: nationale kosten (extra ten opzichte van huidige beleid) per jaar

	Laag	Hoog	Jaar	Reductiepad
	in mld euro per jaar, prijs en volumepeil 2022			
Rijkoverheid (2023)	7,2	7,2	2030	60% reductie in 2030 t.o.v. 1990
Netbeheer Nederland (2023) ²⁴	18,4	32,7	2050	100% reductie in 2050 t.o.v. 1990

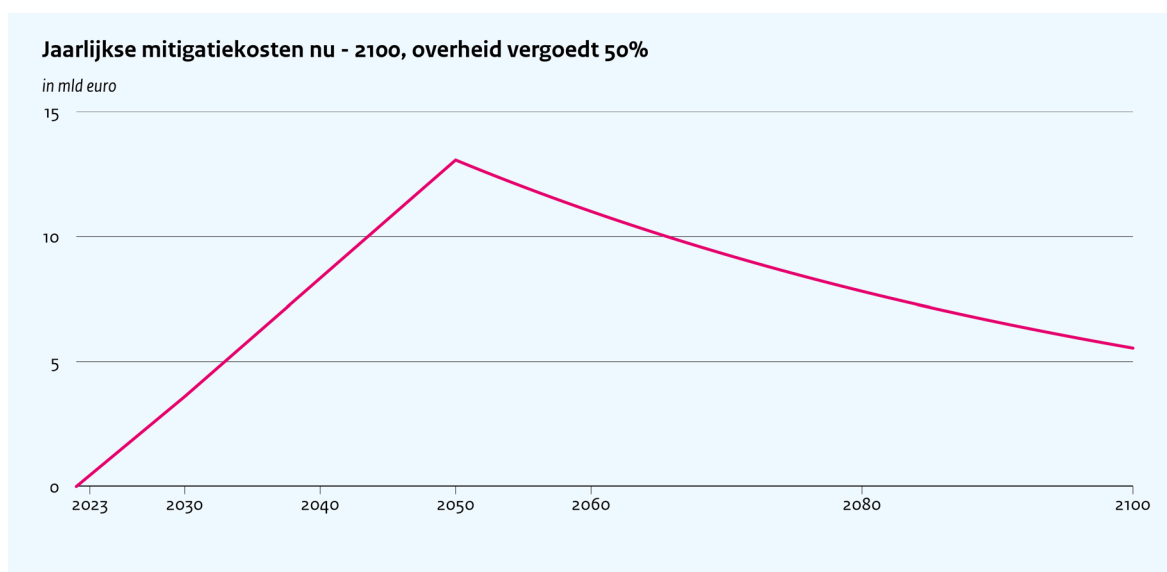
We doen een aantal technische aannames om de kosten voor de overheid van mitigatiebeleid te bepalen.

Ten eerste nemen we wederom aan dat de overheid de helft van de kosten zal dragen. Het is afhankelijk van beleidsinvulling hoe deze verdeling in de praktijk zal zijn. Wanneer het grootste gedeelte van de maatregelen met subsidies wordt bekostigd, kan de rekening verder oplopen. Als normering en beprijzing de overhand krijgen, zal een geringer deel voor rekening van de overheid komen. Ten tweede veronderstellen we voor de mitigatiekosten in 2050 de mediaan van de kosteninschattingen van de vier toekomstscenario's uit Netbeheer Nederland (2023). Ten derde nemen we aan dat het aanvullende beleid in 2023 gefaseerd wordt ingevoerd en dat daardoor de kosten richting 2030 lineair toenemen tot 3,6 miljard euro (de overheid draagt de helft van de kosten). Deze lineaire toename zet richting 2050 door tot ruim 13 miljard euro per jaar.²⁵ Na 2050 gaan we ervan uit dat Nederland netto geen CO₂ meer uitstoot en de kosten met 1,7% per jaar afnemen (Barrage en Nordhaus, 2023). Dit resulteert in een inschatting van de kosten in de 21ste eeuw zoals weergegeven in figuur 6.

²⁴ Dit betreft alleen de nationale kosten van het energiesysteem en is daarmee een onderschatting van de totale nationale kosten (Netbeheer Nederland, 2023). De kosten in het Energy Transition Model worden geüpdatet zodra nieuwe inzichten daartoe aanleiding geven. Onze getallen kunnen daarom wat afwijken van de meest recente getallen op de website [Energy Transition Model](#).

²⁵ De aanname van lineaire kostenstijging is het gevolg van twee tegenstrijdige krachten. In lijn met Barrage en Nordhaus (2023) gaan we ervan uit dat de kosten jaarlijks afnemen met 1,7% als gevolg van technologische ontwikkelingen. Zo is een warmtepomp momenteel nog duurder dan een cv-ketel, maar de extra kosten zullen dalen naarmate de warmtepomp wordt doorontwikkeld. Dit zorgt voor een afvlakkend patroon in de kosten. Tegelijkertijd wordt de kostenfunctie steiler over tijd, omdat de besparing van extra CO₂ steeds moeilijker wordt naarmate er al veel is bespaard. Een lineaire opbouw van de kosten resulteert.

Figuur 6: Jaarlijkse nationale kosten stijgen tot 2050 en dalen daarna geleidelijk²⁶

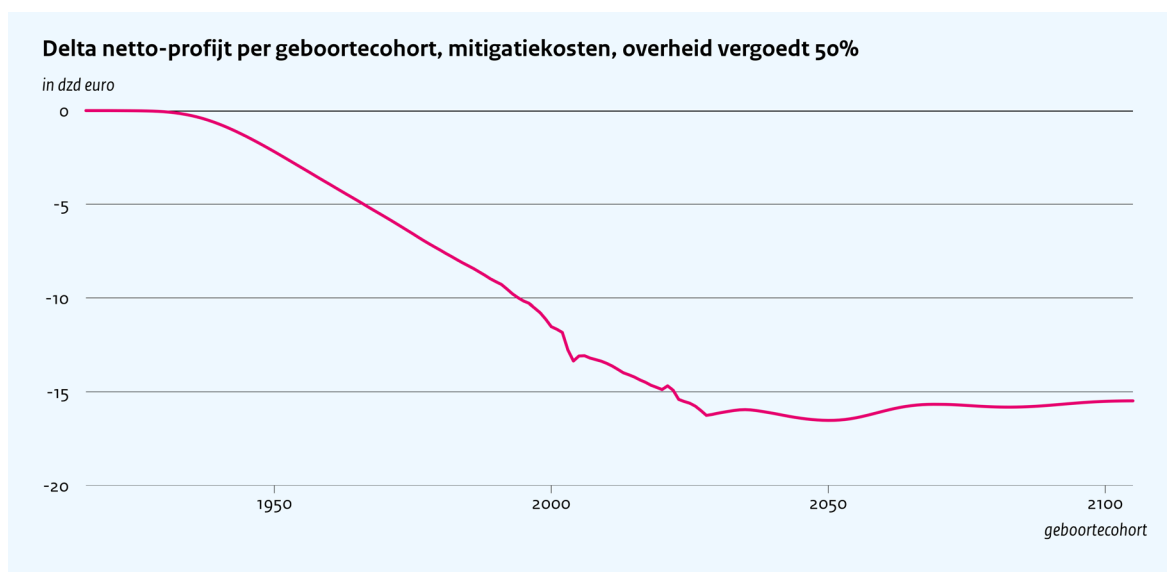


Toekomstige generaties ondervinden een groter negatief effect van het mitigatiebeleid dan huidige generaties. In de analyse nemen we aan dat de jaarlijkse extra nationale kosten voor de overheid voor het mitigatiebeleid vastliggen volgens de inschatting uit de vorige paragraaf. We veronderstellen daarmee dat we nu al weten wat de totale kosten voor de mitigatie zullen worden. We voeren dan in 2028 een generieke bezuiniging door, zodat de staatsschuld in de toekomst constant blijft. Daarbij wordt rekening gehouden met deze kosten van extra mitigatiebeleid.²⁷ Op deze manier worden er geen financiële lasten via de staatsschuld doorgeschoven. Deze bezuiniging betekent dat alle cohorten die geboren zijn vanaf 1921 een negatieve impact ondervinden van deze bezuiniging op hun netto-profiyt (zie figuur 7). Tot en met het geboortecohort 2028 neemt deze daling toe, omdat deze cohorten een steeds groter deel van hun leven de bezuiniging ondervinden. Door deze financieringskeuze wordt dus wel een groter deel van de financiële lasten afgewend op de toekomstige generaties. Na geboortecohort 2028 blijft de impact ongeveer gelijk en negatief op een niveau rond -15.000 euro per persoon. Ter referentie: dit is gelijk aan 1,5% van het levenslooninkomen.

²⁶ In onze aanpak willen we de kosten voor de overheid van extra mitigatiebeleid bepalen. In het Klimaatfonds zijn er echter al middelen voor extra mitigatiebeleid gereserveerd. In ons basispad trekken we deze uitgaven bovendien na 2030 door. Daardoor is voor een deel van de extra kosten voor de overheid, expliciet (fonds) en impliciet (doortrekken), reeds een reservering getroffen.

²⁷ In paragraaf 2.1 en 2.2 namen we aan dat we pas een bezuiniging doorvoeren in het jaar na het optreden van de schade, ofwel in 2051 of 2101. Nu treedt deze bezuiniging voor alle extra kosten in de toekomst in een keer op in 2028.

Figuur 7: Toekomstige geboortecohorten betalen groter deel van kosten van mitigatiebeleid dan huidige generaties



4 Klimaatbeleid: Adaptatie

Lokale en regionale adaptatiemaatregelen zijn nodig om met klimaatverandering om te gaan. De opwarming van de aarde leidt tot verschillende negatieve fysieke gevolgen (zie paragraaf 1.1). Met behulp van adaptatiemaatregelen, zoals versterken van waterkeringen, afvoeren van overtollig water, aanpassen aan droogte, hitte, verzilting en wateroverlast, kan de impact van klimaatverandering worden beperkt. Deze maatregelen hebben effecten op de leefomgeving: zo zullen mensen vaker in door airco's gekoelde ruimtes en minder vaak in verwarmde ruimtes verblijven.

Er zijn verschillende programma's om in Nederland aanpassingen te doen in het kader van klimaatverandering. Naar aanleiding van de Watersnoodramp in 1953 is een Deltacommissie in het leven geroepen die de opmaat vormde voor de Deltawerken. Waterveiligheid, beschikbaarheid van zoet water en ruimtelijke adaptatie vormen inmiddels de drie pijlers van het Deltaprogramma. Naast het Deltaprogramma is ook het Uitvoeringsprogramma van de Nationale klimaatadaptatiestrategie een belangrijke pijler in het klimaatadaptatiebeleid. Door de institutionele verankering van beschermingsmaatregelen en beschikbare financiële middelen is Nederland goed gepositioneerd om zich aan te passen aan beperkte klimaatverandering (Chen et al. 2023).

De extra kosten voor waterveiligheid en watervoorziening boven op reeds gebudgetteerde bedragen als gevolg van klimaatverandering zijn de komende decennia beperkt, maar daarna zijn ze onzeker en kunnen ze omvangrijk worden. Zo zijn er voor de eerste twee pijlers van het Deltaprogramma, voldoende zoetwater en bescherming tegen overstromingen, reguliere programma's op verschillende niveaus van de overheid. Op rijksniveau zijn er middelen beschikbaar in het Deltafonds om de maatregelen uit het Deltaprogramma²⁸ te bekostigen. Ook lagere overheden, waterschappen en drinkwaterbedrijven dragen bij

²⁸ Niet alle fondsen in Deltafonds zijn voor het Deltaprogramma en ook andere actoren dragen bij aan het programma zonder dat daarvoor geld uit het Deltafonds nodig is (Deltaprogramma, 2023).

aan de uitvoering van het Deltaprogramma.²⁹ De extra kosten van adaptatiemaatregelen, boven op de reeds gereserveerde budgetten voor waterbescherming en watervoorziening zijn de komende decennia vermoedelijk beperkt. Bij verdergaande klimaatverandering, en de daaruit volgende zeespiegelstijging, kunnen de adaptatiekosten enorm toenemen omdat onduidelijk is of bestaande adaptatietechnieken blijvend effectief zijn.

Leusink (2018) maakt voor wateroverlast als gevolg van hevige neerslag, hitte en droogte een inschatting van jaarlijkse extra adaptatiekosten voor het bebouwde gebied van 1,9 mld euro per jaar tot en met 2050.

Dit geeft een inschatting van de kosten van de derde pijler van het Deltaprogramma. Dit betreft extra kosten ten opzichte van het huidige klimaat. Er is hierbij rekening gehouden met de mogelijkheid om mee te liften met reguliere reconstructie- en onderhoudswerkzaamheden. In de inschatting is uitgegaan van een opwarming van 2°C in 2050 en een grote verandering van luchtstromingspatroon (scenario W_h).³⁰ In deze analyse zijn adaptatiekosten voor het landelijk gebied buiten beschouwing gelaten.

Om de adaptatiekosten voor de overheid in de 21ste eeuw in te schatten, doen we een aantal technische aannames. We schatten de totale jaarlijkse adaptatiekosten op 2,7 miljard euro (zie tabel 4). Voor een inschatting van de adaptatiekosten voor wateroverlast, hitte en droogte gebruiken we de inschatting van Leusink (2018). Voor bescherming tegen overstromingen en zoetwatervoorziening nemen we aan dat adaptatiekosten met 10% toenemen ten opzichte van de totale jaarlijkse kosten die in kaart zijn gebracht in Ministerie Infrastructuur en Waterstaat et al. (2023).^{31,32} Daarnaast veronderstellen we dat de overheid de helft van deze extra kosten draagt, ofwel 1,4 miljard euro per jaar. Tot slot gaan we ervan uit dat deze extra kosten vanaf 2023 gemaakt zullen worden.

Tabel 4: Inschatting adaptatiekosten per jaar

Bron	Kosten	Kanalen	Periode
	in mld euro per jaar, prijs en volumepeil 2022		
Leusink (2018)	1,8	wateroverlast	2018-2050
	0,1	hitte	2018-2050
	0,1	droogte	2018-2050
Ministerie I&W et al. (2022)	0,8	waterveiligheid, zoetwatervoorziening, droogte, wateroverlast	2022
Totaal	2,7		

Toekomstige generaties ondervinden een groter negatief effect van adaptatiebeleid dan huidige generaties (zie figuur 8). Ondanks dat het effect van adaptatiekosten op het netto-profijt kleiner is dan voor mitigatiekosten (zie paragraaf 3) is het patroon vergelijkbaar. We nemen opnieuw aan dat de werkelijke adaptatiekosten overeenstemmen met de ingeschatte kosten en nemen verder in de modelberekening aan dat

²⁹ Zie bijvoorbeeld een overzicht van de jaarlijkse kosten voor het waterbeheer in De Staat van Ons Water, Rapportage over de uitvoering van het waterbeleid in 2022 (Ministerie Infrastructuur en Waterstaat, de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland, het Interprovinciaal Overleg, en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2023). Deze kosten worden gedragen door het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven. Tegenover deze kosten staan inkomsten door de inning van waterschapsbelasting, betaling aan drinkwaterbedrijven en generieke belastingen.

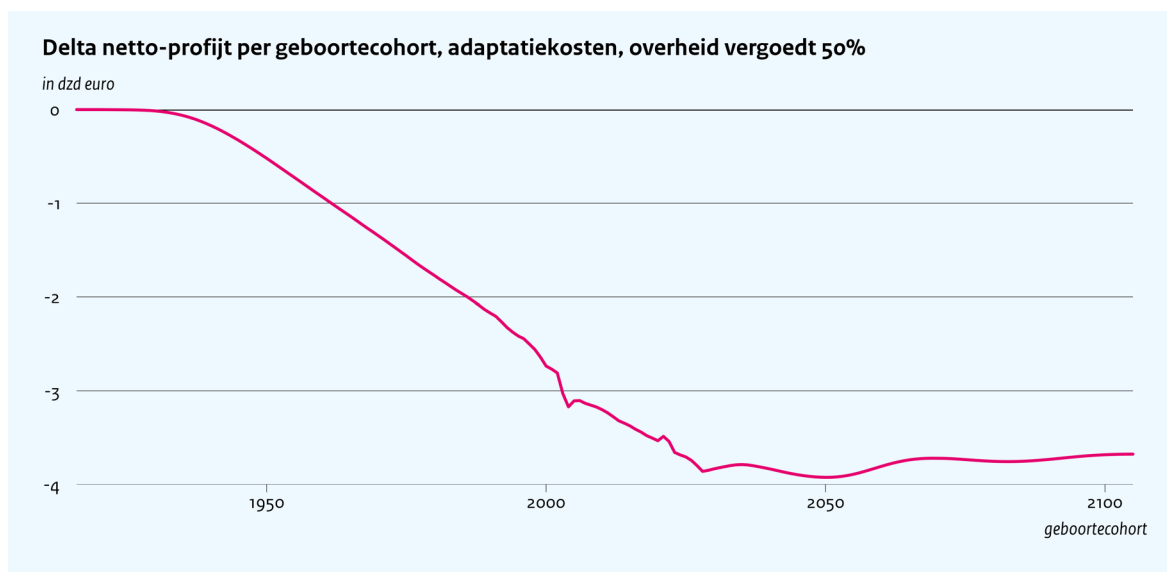
³⁰ Zie [KNMI - KNMI '14 Klimaatscenario's - Kerncijfers](#) voor nadere informatie over de KNMI '14 klimaatscenario's.

³¹ We nemen niet los nog kosten uit het Deltaprogramma op, omdat dit vermoedelijk grotendeels overlapt met de rijkskosten opgevoerd in de 'Staat van ons water'.

³² Een deel van de kosten in 'De staat van ons water' (Ministerie Infrastructuur en Waterstaat et al. 2023) betreffen de omgang met wateroverlast en droogte waarvoor ook al kosten voor het bebouwd gebied in Leusink (2018) zijn opgenomen. Mogelijk is er dus sprake van enige overlap.

in 2028 een bezuiniging wordt doorgevoerd, zodat de extra kosten niet leiden tot een olopende staatsschuld. Het is belangrijk hierbij een voorbehoud te maken. Het is namelijk uiterst ongewis in hoeverre de in kaart gebrachte adaptatiekosten volledig zijn. Ook kunnen de adaptatiekosten flink oplopen in de volgende eeuw als de zeespiegel wel fors zou gaan stijgen. Uitgaande van onze kosteninschatting en uitgaande van een bezuiniging in 2028 om deze kosten te dragen, leidt dit tot een daling van het profijt vanaf geboortecohorten 1921 en verder. Deze daling neemt toe tot en met 2028 en leidt tot een afname in netto-profijt van ruim 3500 euro per persoon.

Figuur 8: Toekomstige geboortecohorten betalen groter deel van kosten van adaptatiebeleid dan huidige generaties



5 Conclusie en discussie

Waarschijnlijk zullen toekomstige generaties een groter deel van de extra rekening van klimaatverandering en -beleid betalen dan huidige generaties. Negatieve impact van klimaatverandering zal in Nederland in de toekomst verder toenemen en het grootste en moeilijkste deel van de transitie moet nog plaatsvinden. Bovendien zullen, bij verdere opwarming, extra adaptatiemaatregelen nodig zijn boven op de huidige maatregelen.

De onzekerheden rondom de financiële gevolgen van klimaatverandering en -beleid zijn voor de overheidsfinanciën en intergenerationele verdeling groot. Belangrijke oorzaken van deze onzekerheid zijn dat ongewis is in hoeverre het klimaat zal opwarmen, wat de gevolgen zijn bij verschillende niveaus van opwarming, op welke manier de transitie vorm zal krijgen en tot welk niveau adaptatiebeleid het hoofd kan bieden aan de gevolgen van klimaatverandering. Bovendien nemen we lang niet alle gevolgen van klimaatverandering en -beleid mee. Hierbij valt te denken aan de impact op de economische structuur, negatieve impact op biodiversiteit en leefbaarheid, en de omvang van migratiestromen.

Met name voor de fysieke gevolgen van klimaatverandering en adaptatiebeleid is de inschatting van de kosten weinig precies en onvolledig. Hitte, droogte, wateroverlast en overstromingen zijn de belangrijkste negatieve fysieke gevolgen voor Nederland van klimaatverandering. Voor met name de eerste drie thema's is tot op heden een onvolledige inventarisatie van de kosten beschikbaar. Ook een inschatting van adaptatiemaatregelen die getroffen moeten worden is, vooral in de tweede helft van de 21ste eeuw, partieel. Het is

belangrijk om een meer volledig beeld van de kosten te krijgen om een adequate inschatting van de gevolgen voor de overheidsfinanciën en intergenerationele verdeling te kunnen maken.

Voor de komende eeuw zijn op basis van de huidige inzichten de extra kosten van mitigatiebeleid voor Nederland het meest omvangrijk; vanaf de volgende eeuw zullen waarschijnlijk de schade- en adaptatiekosten verder toenemen. Ondanks dat er ook voor de kosten van de energietransitie onzekerheid is over het transitiepad, is er voor verschillende paden voor Nederland een inschatting gemaakt van de kosten. De kosten van de transitie zullen de komende decennia stijgen waarna ze zullen gaan dalen. Naar verwachting zijn deze kosten voor de komende eeuw groter dan de kosten van de andere twee kanalen. Een vollediger inzicht in de fysieke gevolgen en het benodigde adaptatiebeleid kan de verhouding wijzigen. Desalniettemin is het verschil in kosten dermate groot, dat ook dan de fysieke gevolgen en adaptatiekosten de komende eeuw vermoedelijk relatief beperkt zullen blijven. Echter, wanneer het klimaat sneller opwarmt dan verwacht kunnen de kosten van fysieke gevolgen en de kosten van adaptatiebeleid enorm stijgen. Zo zullen de kosten van fysieke schades in een negatief scenario, bijvoorbeeld bij het optreden van kantelpunten, een veelvoud bedragen van de kosten van mitigatiebeleid. Daarnaast worden bestaande beschermingsmaatregelen wellicht ineffectief en ontkomen we er in de toekomst niet aan om kostbare maatregelen te treffen. Voor de 22ste eeuw is de verwachting dat de kosten van mitigatiebeleid verder afnemen, terwijl de schade- en adaptatiekosten juist zullen toenemen.

De kosten van de verschillende kanalen hangen met elkaar en met internationale inspanningen samen. Als Nederland wel de transitie maakt naar netto nul CO₂-uitstoot maar de inspanningen internationaal achterblijven, zal het klimaat harder opwarmen dan wanneer internationaal ook effectief transitiebeleid wordt gevoerd. Als gevolg daarvan zullen de schadekosten en / of de adaptatiekosten verder toenemen. Naarmate er sprake is van snellere opwarming, zal er sneller en meer adaptatiebeleid nodig zijn om schade te voorkomen. Als internationaal de inspanningen achterblijven, wordt mogelijk een zwaarder beroep gedaan op Nederland. Dan zou het doel kunnen worden aangescherpt van netto nul uitstoot naar negatieve uitstoot of kan er sprake zijn van hogere directe financiële overdrachten naar het buitenland. Dit kan leiden tot extra mitigatiekosten.

De technische aannames die we hebben gedaan over wanneer en hoe de kosten van klimaatverandering en -beleid worden gedragen hebben effect op de intergenerationele effecten. Wij zijn ervan uitgegaan dat er een bezuiniging zal plaatsvinden om de kosten te dragen, zodat de staatsschuld op de lange termijn niet oploopt. Ook hebben we aangenomen dat de overheid de helft van de kosten op zich neemt. Door deze aanname worden de kosten door middel van extra staatsschuld en als gevolg daarvan een extra bezuiniging verdeeld over huidige en toekomstige generaties. De andere helft zal echter ook bij huishoudens en bedrijven terecht komen. Zo zal als er een ramp plaatsvindt de onverzekerde schade gedragen worden door huishoudens en bedrijven die de schade ondervinden. De werkelijke kosten voor de overheid hangen af van beleidskeuzes. Wanneer men kiest om beleid te voeren met subsidies, zullen de kosten die via de overheid lopen verdubbelen ten opzichte van de situatie die wij beschouwen. Kiezen voor beprijzing en normering daarentegen zal de kosten voor de overheid juist beperken.

Het financieren van de kosten van klimaatverandering en -beleid met overheidsschuld, kan de lasten voor toekomstige generaties verder vergroten. De kosten van alle drie de kanalen slaan vooral neer bij toekomstige generaties. Zij ondervinden ook de negatieve gevolgen van klimaatverandering die niet uitgedrukt (kunnen) worden in monetaire eenheden. Dit impliceert niet dat er geen klimaatbeleid gevoerd zou moeten worden, maar wel dat bij de financiering daarvan gekeken zal moeten worden naar een rechtvaardige verdeling van baten en lasten over de verschillende generaties.

6 Referenties

Adema, Y. en I. van Tilburg, 2019, Zorgen om morgen. CPB Vergrijzingsstudie, [CPB Vergrijzingsstudie 'Zorgen om morgen'](#).

Armstrong McKay, D.I., A. Staal, J.F. Abrams, R. Winkelmann, B. Sakschewski, S. Loriani ... en T.M. Lenton, 2022, Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points, *Science*, Vol 377, No. 6611 [Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points | Science](#).

Barrage, L., en W.D. Nordhaus, 2023, Policies, Projections, and the Social Cost of Carbon: Results from the DICE-2023 Model, *NBER Working Paper No. w31112*, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w31112/w31112.pdf?utm_campaign=PANTHEON_STRIPPE&utm_medium=PANTHEON_STRIPPE&utm_source=PANTHEON_STRIPPE.

Cammalleri, C., G. Naumann, L. Mentaschi, G. Formetta, G. Forzieri, S. Gosling, B. Bisselink, A. De Roo en L. Feyen, 2020, Global warming and drought impacts in the EU, EUR 29956 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-12947-9. doi:10.2760/597045, JRC118585.

CE Delft en Berenschot, 2023, Kostendoorrekening centraal pakket, [Microsoft Word - CE Delft 220390 kostendoorrekening Def \(overheid.nl\)](#).

Chen, C., K. Kirabaeva, E. Massetti, D. Minnett, I. Parry, T. Tim, ... en G. Dolphin, 2023, Assessing Recent Climate Policy Initiatives in the Netherlands, Selected Issues Paper, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/Selected-Issues-Papers/2023/English/SIPEA2023022.ashx>.

CPB, 2019, Doorrekening Klimaatakkoord, CPB notitie, [Doorrekening Klimaatakkoord \(cpb.nl\)](#).

Deltaprogramma, 2022, Versnellen, Verbinden, Verbouwen Nationaal Deltaprogramma 2023, [Deltaprogramma 2023](#).

Dottori, F., L. Mentaschi, A. Bianchi, L. Alfieri, en L. Feyen, 2020, Adapting to rising river flood risk in the EU under climate change, EUR 29955 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-12946-2, doi:10.2760/14505, JRC118425.

European Commission, Joint Research Centre, L. Feyen, J. Ciscar en S. Gosling, 2020, Climate change impacts and adaptation in Europe: JRC PESETA IV final report, (D. Ibarreta, editor, A. Soria, editor) Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/171121>.

Feyen, E.H., R.J. Utz, I.E. Zuccardi Huertas, O. Bogdan en J. Moon, 2020, Macro-financial aspects of climate change, *World Bank Policy Research working Paper*, 9109.

Hammingh, P., H. Van Soest, M. Menkveld, B. Daniels en P. Koutstaal, 2022, Klimaat- en Energieverkenning 2022, PBL-publicatienummer: 4838, PBL Planbureau voor de Leefomgeving Den Haag, [Klimaat- en Energieverkenning 2022 \(pbl.nl\)](#).

Hof, B., E. van der Wal en E. Mot, 2020, Kosten- en batenbegrippen in klimaatbeleid, Methodologisch achtergrondrapport, [Kosten- en batenbegrippen in klimaatbeleid \(cpb.nl\)](#).

United Nations Environment Programme, 2022, Emissions Gap Report,
<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40874/EGR2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Vousdoukas, M., L. Mentaschi, I. Mongelli, J. Ciscar Martinez, J. Hinkel, P. Ward, S. Gosling en L. Feyen, 2020, Adapting to rising coastal flood risk in the EU under climate change, EUR 29969 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-12990-5. doi:10.2760/456870, JRC118512.

WRR, 2023, Rechtvaardigheid in klimaatbeleid, Over de verdeling van klimaatkosten,
https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2023/02/16/rechtvaardigheid-in-klimaatbeleid/Rechtvaardigheid+in+klimaatbeleid_DT.pdf.

Zhao, M., J.K.W. Lee, T. Kjellstrom en W. Cai, 2021, Assessment of the economic impact of heat-related labor productivity loss: a systematic review, *Climatic Change*, Vol. 167, No. 22. <https://doi.org/10.1007/s10584-021-03160-7>.

BIJLAGE 9

CPB-studie: Cyclisch begrotingsbeleid



Cyclisch begrotingsbeleid

Anticyclisch begrotingsbeleid is vanuit macro-economisch oogpunt wenselijk, omdat het schommelingen in de conjunctuur dempt. Ramingen van de output gap of de verwachte verandering van de werkloosheid kunnen worden gebruikt om discretionair anticyclisch beleid te voeren. Zo kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat er bezuinigd wordt in laagconjunctuur; vanwege hogere begrotingsmultipliers is procyclisch beleid dan extra schadelijk.

Grote schokken laten zich daarentegen niet voorspellen, maar de aard van de schok geeft op die momenten wel aanleiding voor specifieke discretionaire maatregelen. In het verleden is ook gebleken dat er zeer snel (binnen hetzelfde jaar) kan worden gereageerd.

CPB - september 2023

Luuk Metselaar, Romain Rey, Liora Rosenberg

Samenvatting

Anticyclisch¹ begrotingsbeleid is vanuit macro-economisch oogpunt wenselijk, omdat het schommelingen in de conjunctuur dempt. Om dit te bereiken moet de overheid in een laagconjunctuur extra uitgaven doen en/of de lasten verlagen, en in een hoogconjunctuur bezuinigen en/of de lasten verhogen. In dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op het discretionaire begrotingsbeleid en wordt niet onderzocht hoe groot de automatische stabilisatoren in de begroting idealiter zouden zijn. Automatische stabilisatoren hebben in alle gevallen een anticyclisch effect op de conjunctuurbeweging.

Economische ramingen kunnen gebruikt worden als basis om anticyclisch discretionair begrotingsbeleid te voeren. Hiervoor is het noodzakelijk te weten waar de economie zich in de conjunctuurcyclus bevindt. CPB-ramingen van de output gap² of de verwachte verandering van de werkloosheid bieden hiertoe een goede inschatting. Daarnaast moet ook gekozen worden voor beleid met een voldoende korte implementatietijd; voor langer lopend beleid moeten andere overwegingen dan macro-economische stabilisatie een rol spelen.

Het discretionaire begrotingsbeleid is in Nederland in het verleden geregeld procyclisch geweest. Sinds 1995 wordt ongeveer de helft van de tijd een neutraal³ begrotingsbeleid gevoerd. In andere jaren is het beleid vaker pro- dan anticyclisch, wat wil zeggen dat het discretionair begrotingsbeleid de conjunctuurbeweging versterkt.

Het beleid was tijdens economisch slechte tijden relatief vaker procyclisch. Tijdens laagconjunctuur werd vaak een verkrappend begrotingsbeleid gevoerd, bijvoorbeeld om te voldoen aan het Stabiliteits- en Groeipact of om het vertrouwen van financiële markten niet te verliezen. Dit was met name het geval in de periode 2011-2016, waarin Nederland kampte met de nasleep van de Grote Recessie en de eurocrisis.

In de jaren met grote schokken is aangetoond dat er zeer snel (binnen hetzelfde jaar) kan worden gereageerd. In de aanloop naar de Grote Recessie in 2007 en 2008 en de coronaschok in 2020 leidt het verschil tussen raming en realisatie tot een andere inschatting van de stand van de conjunctuur: grote schokken laten zich niet voorspellen. De aard van de schok gaf op die momenten daarentegen wel aanleiding voor specifieke discretionaire maatregelen.

Bezuinigen tijdens laagconjunctuur kost meer groei dan extra uitgeven tijdens hoogconjunctuur oplevert. Uit recent onderzoek blijkt dat het effect van begrotingsbeleid op de economische groei sterker is in slechte tijden: multipliers zijn hoger tijdens slechte tijden en groter voor bezuinigingen dan voor extra uitgaven⁴. Dit betekent dat procyclisch beleid in economisch slechte tijden zoveel mogelijk vermeden moet worden.

Ramingsbijstellingen bieden geen verklaring voor het voeren van procyclisch beleid. Een mogelijke verklaring voor procyclisch beleid is dat de stand van de conjunctuur lastig te voorspellen is. Wanneer de economie zich anders ontwikkelt dan verwacht, kan voorgenomen anticyclisch beleid procyclisch uitpakken. In de literatuur wordt daarom onderscheid gemaakt tussen ex post- en realtime-inschattingen van de

¹ Anticyclisch beleid wordt hier gedefinieerd als een verbetering van het structureel saldo bij een positieve output gap, of een verslechtering van het structureel saldo bij een negatieve output gap.

² De output gap is de afwijking van het bbp-niveau ten opzichte van de potentiële productie (de voor conjunctuur geschoonde onderliggende productiemogelijkheden van de economie). In een recessie is de output gap negatief; de feitelijke productie ligt onder de potentiële.

³ Neutraal begrotingsbeleid definiëren we hier als een verandering van het structureel saldo van minder dan een half procentpunt.

⁴ Zie Katz, M. en L. Bettendorf, 2023, Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, CPB Publicatie ([link](#)).

economie⁵. De realtime-inschatting van het beleid is onderzocht op basis van CPB-ramingen en een tekstuele analyse van miljoenennota's. Hieruit volgt dat procyclisch beleid niet het gevolg hoeft te zijn van het verkeerd inschatten van de stand van de conjunctuur.

Bij het begrotingsbeleid dat het kabinet voor ogen heeft, zijn andere overwegingen van belang dan alleen macro-economische stabilisatie. In miljoenennota's is te zien dat de uitgesproken beleidsintentie geregeld als neveneffect heeft dat het discretionair begrotingsbeleid procyclisch is. Bijvoorbeeld in de jaren 2011-2013 speelden de Europese begrotingsregels en de wens tot het drukken van de staatsschuld een belangrijke rol tijdens het besluit tot bezuinigen in laagconjunctuur.

1.1 Inleiding

Een van de functies van begrotingsbeleid is macro-economische stabilisatie. De overheid kan met haar begrotingsbeleid de conjunctuurcyclus dempen, bijvoorbeeld door meer uit te geven in laagconjunctuur of de lasten te verhogen in hoogconjunctuur.

Begrotingsbeleid heeft meer invloed op de economie in slechte tijden. De mate waarin extra overheidsuitgaven leiden tot meer economische activiteit wordt de multiplier genoemd. Recent onderzoek wijst uit dat het effect van begrotingsbeleid verschilt door de tijd: multipliers zijn hoger tijdens slechte tijden en groter voor bezuinigingen dan voor extra uitgaven⁶. Dit inzicht benadrukt dat procyclisch beleid onwenselijk is. Met name bezuinigen tijdens laagconjunctuur is funest, omdat het permanente schade aan het bbp oplevert.⁷

Er is een onderscheid tussen discretionair begrotingsbeleid en automatische stabilisatie. De overheidsbegroting reageert op de stand van de economie, doordat belastinginkomsten toenemen en werkloosheidsuitgaven afnemen tijdens hoogconjunctuur. Deze veranderingen in de overheidsinkomsten- en uitgaven leiden tot stabilisatie van de economie. Omdat hiervoor geen beleidswijziging nodig is, wordt dit automatische stabilisatie genoemd. Discretionair beleid houdt in dat de overheid actief de uitgaven of belastingen wijzigt.

Deze publicatie richt zich overwegend op discretionair beleid, omdat dit jaarlijks kan worden bijgesteld en beperkte effecten heeft op de structuur van de economie. Met het structureel saldo⁸ kan het discretionaire begrotingsbeleid worden geïsoleerd van de automatische stabilisatoren. Anticyclisch beleid houdt in dat de overheid een ruimer begrotingsbeleid voert tijdens laagconjunctuur en een krupper beleid tijdens hoogconjunctuur. Een ruimer beleid leidt tot verslechtering van het structureel saldo, en een krupper beleid tot een verbetering van het structureel saldo. Voor de stand van de conjunctuur wordt vaak de output gap gebruikt. Een positieve output gap betekent dat de economie boven haar (theoretische) potentieel presteert.

⁵ Zie bijvoorbeeld Cimadomo (2016) voor een overzicht. Ex post betreft de realisatie van het bbp en real-time de inschatting op het moment zelf. Vaak wordt de inschatting enkele malen bijgesteld.

⁶ Zie Katz, M. en L. Bettendorf, 2023, Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, CPB Publicatie ([link](#)).

⁷ Zie Cerra, V., A. Fatás en S.C. Saxena, 2023, Hysteresis and business cycles, *Journal of Economic Literature*, 61 (1), p. 181-225.

⁸ Het structurele EMU-saldo is het feitelijk EMU-saldo gecorrigeerd voor de conjunctuur en bijzondere eenmalige factoren. De conjunctuurcorrectie is afhankelijk van het feitelijke bbp-niveau ten opzichte van het potentiële bbp-niveau en de zogenoemde begrotingselasticiteit; als het feitelijke bbp kleiner is dan het potentiële bbp, is er een negatieve bijdrage van de conjunctuur aan het EMU-saldo. Als rekenvoorbeeld: als het feitelijke saldo 1% bbp is, de output gap 2% bbp en de begrotingselasticiteit -0,5, dan is het structureel saldo 0% bbp (want $1\% + 2\% \cdot -0,5$).

Om effectief anticyclisch discretionair beleid te voeren, moet aan enkele voorwaarden worden voldaan. De stand van de conjunctuur moet goed in te schatten zijn, zodat de beleidsmaker over de juiste informatie beschikt. Daarnaast moet er tijdig beleid worden ontworpen en ingevoerd. Het beleid moet ook tijdig effect hebben om de economie effectief te kunnen stabiliseren.

Dit onderzoek bekijkt allereerst hoe cyclisch het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid in het verleden is geweest. De output gap en veranderingen in het structureel saldo sinds 1995 laten zien in hoeverre het beleid anti- of procyclisch is geweest. Daarnaast kunnen ook veranderingen in de werkloosheid of de verandering van de output gap worden gebruikt om het beleid te duiden.

Ook analyseren we in hoeverre er aan de voorwaarden voor anticyclisch beleid is voldaan. We bestuderen op basis van miljoenennota's en CPB-ramingen in hoeverre het kabinet van plan was om een pro- of anticyclisch beleid te voeren. Daarnaast onderzoeken we in hoeverre de output gap goed te ramen is, en of het voorgenomen begrotingsbeleid ook wordt uitgevoerd.

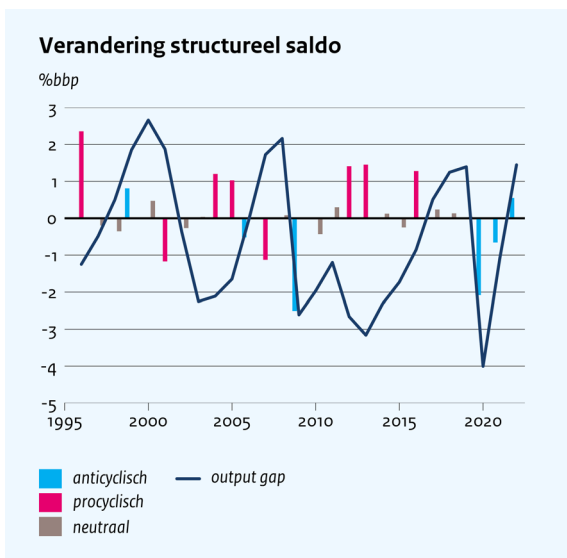
Op deze manier komen we tot een conclusie over de haalbaarheid van discretionair anticyclisch begrotingsbeleid. Een van de doelen van begrotingsbeleid is macro-economische stabilisatie. Deze publicatie beoogt een antwoord te geven op de vraag in hoeverre dit haalbaar is met discretionair begrotingsbeleid.

1.2 Cyclische begrotingsbeleid in het verleden

Tussen 1995 en 2022 was het begrotingsbeleid zes jaar anticyclisch en acht jaar procyclisch. Dertien jaar was het beleid neutraal. In figuur 1 en tabel 1 staan de resultaten van onze actualisatie van eerder CPB-onderzoek (zie kader). Wat opvalt is dat procyclisch beleid met name voorkomt tijdens laagconjunctuur. In zes van de zeventien jaar met een negatieve output gap verbeterde het structureel saldo, terwijl slechts in twee van de tien jaar met een positieve output gap het saldo verslechterde. Anticyclisch beleid komt relatief gezien ongeveer even vaak voor tijdens hoog- als laagconjunctuur.

Tijdens de Grote Recessie en de coronacrisis werd aanvankelijk anticyclisch beleid gevoerd. De grootste economische schokken vonden in deze eeuw tot nu toe plaats in 2009 en 2020. In deze jaren zien we ook de grootste verslechtering van het structureel saldo met ruim 2% bbp, door onder meer het brede stimuleringspakket ten tijde van de kredietcrisis en de coronasteunpakketten. Deze aanzienlijke extra uitgaven pakten anticyclisch uit.

Figuur 1 Cyclischeit discretionair begrotingsbeleid (1995-2022)



Noot: een positieve output gap komt overeen met hoogconjunctuur, een negatieve output gap met laagconjunctuur. Een verbetering van het structureel saldo betekent dat het begrotingsbeleid verkrappend is, een verslechtering van het structureel saldo is verruimend begrotingsbeleid.

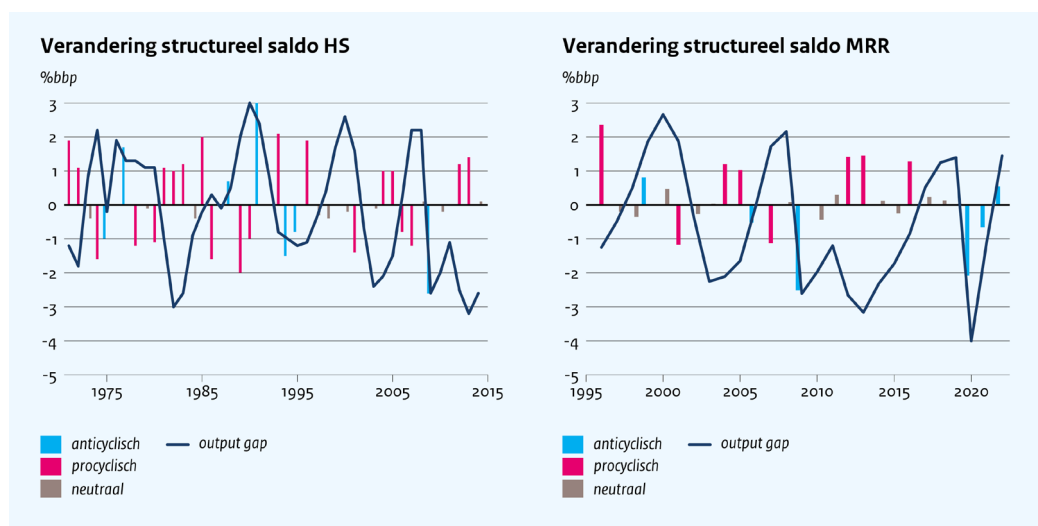
Tabel 1 Cyclischeit discretionair begrotingsbeleid op basis van de output gap (aantal jaren in periode 1995-2022)

	Laagconjunctuur	Hoogconjunctuur
Procyclisch	6	2
Anticyclisch	4	2
Neutraal	7	6

Eerder CPB-onderzoek

Homan en Suyker hebben de cycliciteit van het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid voor de periode 1970-2014 onderzocht(a) (links in de figuur – HS). Op basis van het CEP 2023 actualiseren wij dit onderzoek voor de periode 1995-2022 (rechts in de figuur – MRR). Wij maken hierbij gebruik van dezelfde methode. De stand van de conjunctuur wordt bepaald aan de hand van de output gap volgens de EC-methode. Een positieve output gap duidt op hoogconjunctuur, een negatieve op laagconjunctuur. Het gevoerde discretionaire begrotingsbeleid wordt aan de hand van de verandering in het structureel (ex post) EMU-saldo bepaald (b). Veranderingen van minder dan 0,5% bbp worden als neutraal beschouwd. Het structureel saldo corrigeert het feitelijk saldo voor de invloed van de conjunctuur en incidentele posten. Het structureel saldo is echter een imperfecte maatstaf van het saldo geschoond voor structurele effecten, omdat zowel de bepaling van de output gap als de bepaling van de begrotingselasticiteit onzeker is (c).

In vergelijking met het eerdere onderzoek wijzen onze resultaten op minder procyclisch beleid. Homan en Suyker tonen dat het beleid tussen 1970-2014 in de helft van de gevallen procyclisch is geweest, zowel tijdens hoog- als laagconjunctuur. Vanaf 1994 is het beleid minder procyclisch: Homan en Suyker noemen de Europese begrotingsregels en de invoering van trendmatig begrotingsbeleid als mogelijke oorzaken. De periode waarnaar wij kijken (1995-2022) is recenter en bevat alleen de periode die Homan en Suyker al als minder procyclisch onderscheiden. Daarnaast was het beleid in de toegevoegde jaren grotendeels neutraal (2015-2019) of anticyclisch (de coronajaren 2020-2022).



(a) Homan, E. en W. Suyker, 2015, Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid?, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

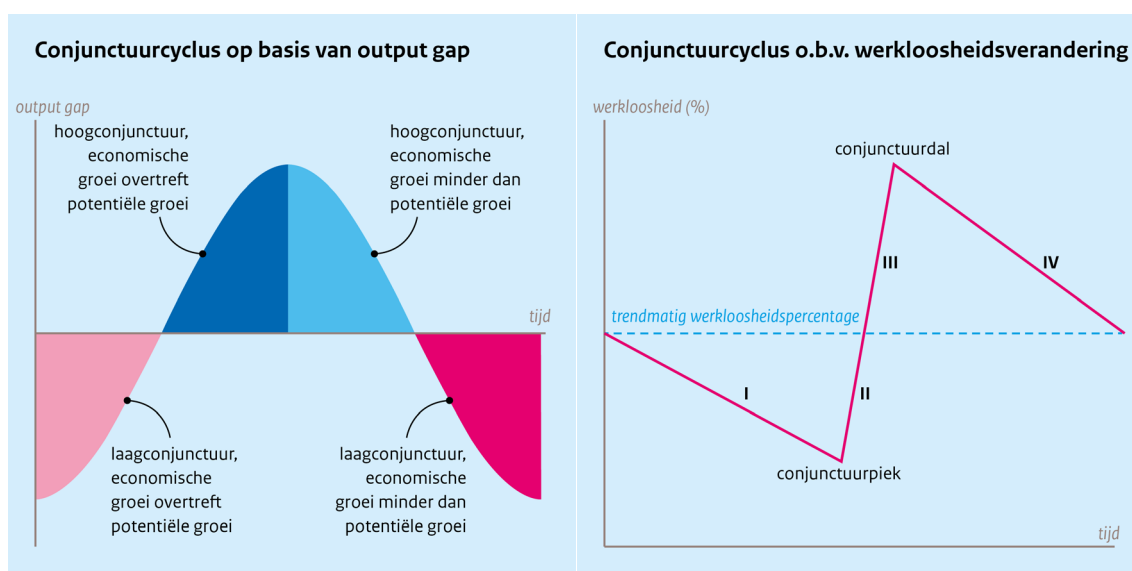
(b) Homan en Suyker gebruiken het primair structureel saldo (geschoond voor rente-uitgaven). Hoewel deze component in de afgelopen decennia is afgenomen, heeft dit geen wezenlijke invloed op de jaarlijkse verandering.

(c) Suyker, W. en J. Hers, 2014, Structural budget balance: a love at first sight turned sour, CPB Policy Brief ([link](#)).



Als gevoeligheidsanalyse gebruiken we ook andere maatstaven voor de conjunctuur. Wanneer naast het niveau ook de verandering van de output gap wordt meegenomen, ontstaan er vier fases in de conjunctuurcyclus (links in figuur 2). Ook de verandering in de werkloosheid is een indicator voor de conjunctuur: stijgende werkloosheid duidt op beweging richting een dal, en dalende werkloosheid op beweging richting een piek in de economische cyclus. Fase I en II in figuur 2 (rechts) zijn hoogconjunctuur, fase III en IV laagconjunctuur. De multiplier van overheidsbestedingen is daarentegen hoger wanneer de werkloosheid toeneemt (fase II en III) dan wanneer ze afneemt (fase I en IV). Hierom is de verandering van de werkloosheid een betere maat voor de beoordeling van de cycliciteit van de economie dan het niveau. Een voordeel van de verandering van de werkloosheid ten opzichte van de output gap is dat de verandering van de werkloosheid direct te observeren is. Daarnaast worden werkloosheidscijfers in het algemeen niet herzien en is er dus geen verschil tussen de realltime data en de uiteindelijke vaststelling. Daarom kunnen werkloosheidscijfers een concretere maatstaf zijn voor beleidsmakers om de timing van hun discretionaire begrotingsbeleid op te baseren.

Figuur 2 Vier fasen van de conjunctuurcyclus. Links op basis van de output gap⁹, rechts op basis van de werkloosheidsverandering¹⁰



Verkrappend begrotingsbeleid komt met name voor tijdens de herstelfase in de conjunctuurcyclus uit figuur 2. Eerder zagen we dat er in zes jaar met een negatieve output gap procyclisch beleid is gevoerd. In vier van deze jaren lag de groei echter boven potentieel, terwijl procyclisch beleid met name schadelijk is als de output gap negatief is en de groei ook onder potentieel ligt. Tegelijk blijft bezuinigen in deze jaren vanuit macro-economisch oogpunt onwenselijk, omdat krap begrotingsbeleid het herstel uit de laagconjunctuur kan hebben vertraagd.

De verhouding tussen jaren met procyclisch, anticyclisch en neutraal beleid blijft onveranderd, gebaseerd op de veranderingen in de werkloosheid. Tabel 2 toont de resultaten wanneer in plaats van de output gap de verandering in de werkloosheid gebruikt wordt. In totaal is het beleid acht jaar procyclisch en zes jaar anticyclisch. De multiplier van overheidsbestedingen is groter wanneer de werkloosheid toeneemt dan

⁹ Suyker, W., 2016, Opties voor begrotingsbeleid, CPB Policy Brief ([link](#)). Zie ook Katz, M. en L. Bettendorf, 2023, Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, CPB Publicatie ([link](#)).

¹⁰ Berge, T., M. de Ridder en D. Pfajfar, 2021, When is the fiscal multiplier high? A comparison of four business cycle phases, European Economic Review, 138, 103852.

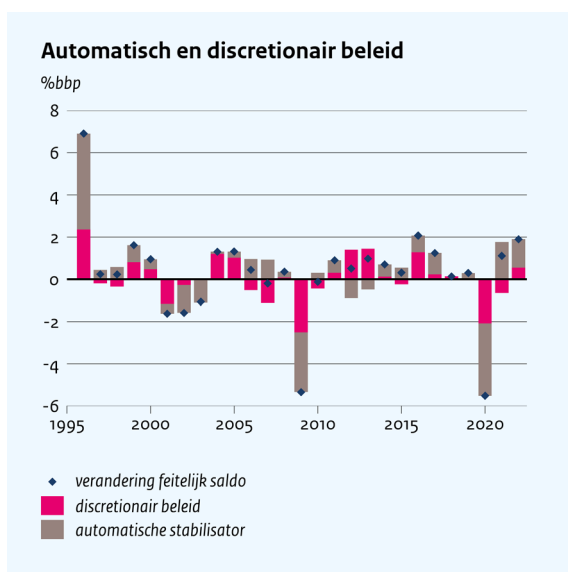
wanneer deze afneemt.⁸ Vanuit stabilisatie-oogpunt is discretionair begrotingsbeleid dus vooral effectief bij oplopende werkloosheid. Van de tien jaar waarin de werkloosheid oploopt, wordt slechts in twee jaar een ruimer beleid gevoerd. In vier jaar is het beleid procyclisch.

Tabel 2 Cyclischeit discretionair begrotingsbeleid op basis van veranderingen in de werkloosheid (1995-2022)

	Werkloosheid neemt toe	Werkloosheid neemt af
Procyclisch	4	4
Anticyclisch	2	4
Neutraal	4	9

De invloed van automatische stabilisatoren op het feitelijk saldo was iets sterker dan die van het discretionair beleid, zie figuur 3. De nadruk van deze publicatie ligt op discretionair begrotingsbeleid, omdat dit de beleidskeuzes laat zien. De totale stabiliserende werking van het begrotingsbeleid volgt echter uit de optelsom van de automatische stabilisatoren en het discretionair beleid. Automatische stabilisatoren werken per definitie anticyclisch en zijn in Nederland relatief krachtig¹¹. De gemiddelde absolute verandering in het saldo als gevolg van automatische stabilisatoren is ongeveer 1,0% bbp per jaar, tegenover 0,8% bbp voor het discretionaire beleid.

Figuur 3 Automatische stabilisatoren versus discretionair beleid



1.3 Intentie begrotingsbeleid

Naast macro-economische stabilisatie spelen ook andere overwegingen mee bij begrotingsbeleid. Bijvoorbeeld omdat een kabinet zich aan het Stabieliteits- en Groeipact wil houden, belastingen wil verlagen omdat dat leidt tot minder verstoringen, of omdat men extra uitgaven wil doen om klimaatbeleid te kunnen implementeren. Daarbij kan het in theorie ook meespelen dat het kabinet tijdens een verkiezingsperiode

¹¹ De zogeheten semi-elasticiteit van de begroting behoort tot de hoogste in Europa, zie Europese Commissie, 2019 ([link](#)).

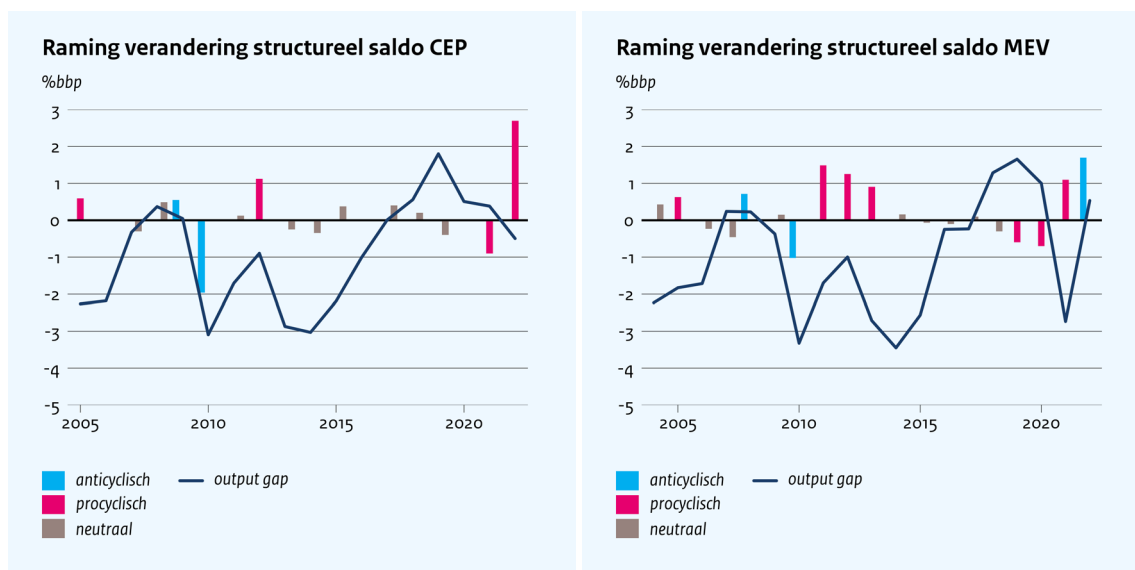
graag wil dat burgers op dat moment de positieve effecten van het beleid voelen. Procycliciteit is in dat geval niet het doel van het begrotingsbeleid, maar eerder de resultante. Om te achterhalen wat de intentie van het gevoerde beleid was, bestuderen we de ex ante-verandering van het structureel saldo in ramingen van het CPB¹² en miljoenennota's¹³.

1.3.1 Raming cycliciteit begrotingsbeleid

Niet alleen achteraf maar ook volgens CPB-ramingen voor komend jaar was het begrotingsbeleid vaak procyclisch. Figuur 4 toont de inschatting van het begrotingsbeleid over het volgende jaar bij het Centraal Economisch Plan (CEP) en de Macro Economische Verkenning (MEV). Deze cijfers geven inzicht in de informatie die beleidsmakers op dat moment (*real-time*) ter beschikking hadden. Dit in tegenstelling tot de analyse in figuur 1, die gebaseerd is op een inschatting achteraf van het gevoerde begrotingsbeleid.

Bij de MEV werd in zeven van de negentien jaar procyclisch beleid voorzien, met name tijdens laagconjunctuur. Ook bij het CEP wordt vaker pro- dan anticyclisch beleid voorzien. Voor zowel het CEP als de MEV geldt dat procyclisch beleid relatief vaker voorkomt tijdens laagconjunctuur. Bij het CEP wordt overwegend neutraal begrotingsbeleid voorzien; dit is het geval in twaalf van de achttien jaar vanaf 2005. Hier speelt mee dat er bij het CEP nog relatief weinig beleid bekend is over het volgende jaar.

Figuur 4 Geraamde cycliciteit begrotingsbeleid bij CEP (links) en MEV (rechts) voor het aankomende jaar



1.3.2 Cyclischeit zoals beschreven in de miljoenennota

In de miljoenennota's is te zien dat in ongeveer een op de drie gevallen tussen 1996 en 2022 het voorgenomen beleid tot versterking van de conjunctuurcyclus leidt. Hiervoor zijn het voorgenomen beleid en de economische voorspelling naast elkaar gezet. Dit leidt tot het overzicht in tabel 3. Het voorziene begrotingsbeleid was tussen 1996-2022 negen keer procyclisch en vijftien keer anticyclisch.

¹² De raming van het structureel saldo laat zien of het beleid naar verwachting expansief of restrictief uitpakt. Dit kan dus ook worden gezien als een maat voor de intentie.

¹³ De miljoenennota's worden bestudeerd om achter de intentie van het kabinet te komen, omdat deze jaarlijks een uitgebreid beeld geven van de financiële overwegingen.

Tabel 3 Voorgenomen beleid overheid (1996-2022) op basis van tekstanalyse miljoenennota's

Miljoenennota jaren	Voorspelling economie	Voorzien begrotingsbeleid	Verwachte uitwerking cyclischeit
2022	Groei	Restrictief	Anticyclisch
2021*	Krimp	Expansief	Anticyclisch
2020	Voorzichtige groei	Expansief	Procyclisch
2019	Groei	Restrictief	Anticyclisch
2018	Groei	**	**
2017*	Groei	Restrictief	Anticyclisch
2016	Groei	Expansief	Procyclisch
2015	Groei	Expansief	Procyclisch
2014	Economisch slecht maar zwakke groei (die niet genoeg is voor inflatie)	Restrictief	Procyclisch
2013	Economisch slecht maar zwakke groei	Restrictief	Procyclisch
2012*	Economische slecht maar zwakke groei	Restrictief	Procyclisch
2011	Economisch slecht maar zwakke groei	Restrictief	Procyclisch
2010*	Krimp	Expansief	Anticyclisch
2009	Krimp	Expansief	Anticyclisch
2008	Groei	Restrictief	Anticyclisch
2007	Groei	**	**
2006*	Zwakke groei	Expansief	Procyclisch
2005	Zwakke groei	Restrictief	Anticyclisch
2004	Krimp	Restrictief	Procyclisch
2003*	Krimp	Restrictief	Procyclisch
2002*	Stagnerende groei	Expansief	Anticyclisch
2001	Groei	Expansief	Procyclisch
2000	Groei	Expansief	Procyclisch
1999	Groei	**	**
1998*	Groei	Expansief	Procyclisch
1997	Groei	Restrictief	Anticyclisch
1996	Groei	Restrictief	Anticyclisch

Noot: * is een jaar met landelijke verkiezingen voor de Tweede Kamer. ** betreft jaren waarin in de miljoenennota geen duiding is opgenomen over expansief dan wel restrictief beleid.

In de miljoenennota's worden verschillende redenen genoemd om voor beleid te kiezen dat procyclisch uitpakt Een aantal voorbeelden zijn:

Jaren	Quotes miljoenennota
2020	“De verslechtering van het structurele saldo laat zien dat het Nederlands begrotingsbeleid momenteel procyclisch uitpakt, oftewel in goede tijden geeft de overheid extra geld uit. Dit is het gevolg van de keuze van het kabinet om te investeren en de lasten te beperken.”
2016	“Nu de economie verbetert, wil het kabinet dat Nederlanders dit ook merken.”
2012	“De economische crisis en de vergrijzing dwingen de overheid tot forse bezuinigingen [...]”
2006	“Het verleden heeft laten zien dat een anticyclisch begrotingsbeleid niet doeltreffend is, in verband met de timing van maatregelen en de neiging tot asymmetrisch handelen.”
2004	<i>Verwijzend naar Europese afspraken:</i> “Concreet betekent dit dat feitelijke EMU-tekorten van 3% bbp of groter niet acceptabel zijn. [...] Zonder de in deze Miljoenennota beschreven maatregelen zouden alle grenzen – 3% bbp feitelijk en 0,5% bbp structureel, dan wel een verbetering van 0,5% bbp van het structurele tekort – zijn overschreden. Dat is voor het kabinet niet acceptabel.”
2003	“[...] wil het kabinet een verslechtering van het EMU-saldo van 2002 op 2003 voorkomen en vasthouden aan het in het Strategisch Akkoord voorziene begrotingsoverschot van ex-ante 1% bbp”

Aanstaande verkiezingen hebben geen eenduidige invloed op de intentie van het begrotingsbeleid. In de onderzochte periode waren er acht landelijke verkiezingen voor de Tweede Kamer, zie de jaartallen met ster. In vier van deze jaren was het voorgenomen beleid anticyclisch en in vier jaren procyclisch. Ook is het niet zo dat in verkiezingsjaren altijd voor een ruimer dan wel krappere begrotingsbeleid wordt gekozen.

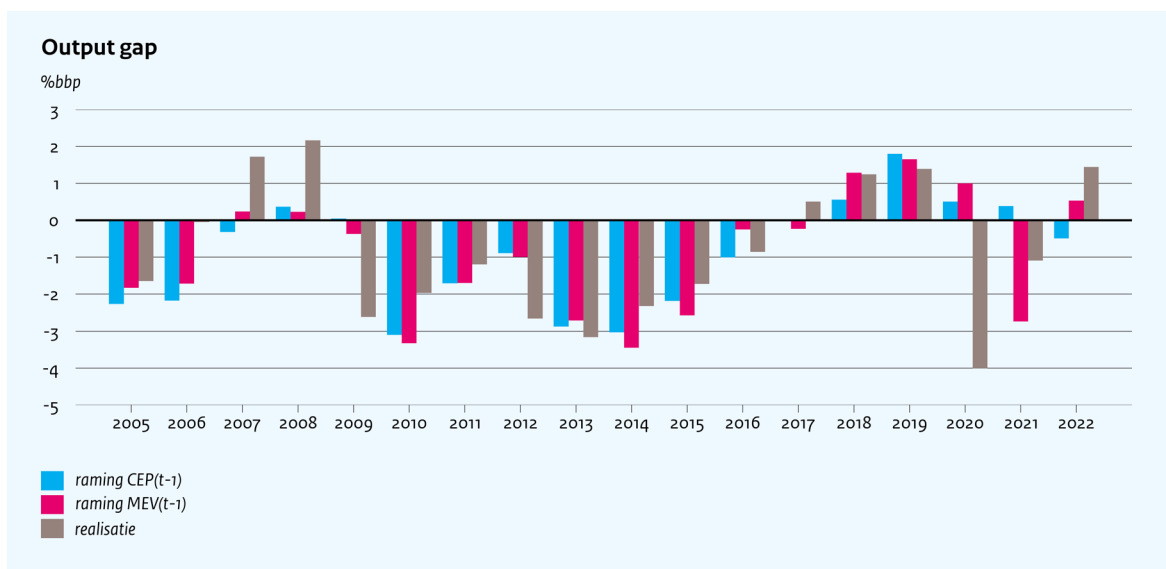
1.4 Raming van conjunctuur en structureel saldo

Hoewel de output gap lastig te ramen is, leiden ramingsbijstellingen zelden tot een kwalitatief andere inschatting van de conjunctuur. Bij het CEP komt het teken van de output gap voor het komende jaar, positief of negatief, in dertien van de achttien jaar sinds 2005 overeen met de inschatting op basis van de meest recente data die nu beschikbaar is, zie figuur 4. Voor de MEV was dit in zestien van de achttien jaar het geval. Dit betekent dat de inschatting van de plaats in de conjunctuurcyclus van de Nederlandse economie bij de ramingen redelijk goed was. Afwijkingen vinden vooral plaats tijdens grote economische schokken: de negatieve output gaps in 2009 en 2020-21 waren bij het CEP een jaar eerder nog niet voorzien. Ook het snelle herstel naar hoogconjunctuur in 2022 werd niet geraamd. Dit laatste is mede het gevolg van ingevoerd discretionair beleid.

De omvang van de output gap wordt gemiddeld onderschat. Voor zowel het CEP als de MEV is de gemiddelde ramingsafwijking -0,1% bbp, de gemiddelde absolute voorspelfout bedraagt 1,3% bbp. De ramingsafwijking is het grootst in 2009 en 2020: de grote omslagen zijn niet goed voorzien. Uitsplitst tussen hoog- en laagconjunctuur, zien we verschillen. Tijdens laagconjunctuur zijn de ramingen, zowel bij het CEP als de MEV, gemiddeld te positief (0,4% en 0,2% bbp respectievelijk), terwijl ze bij hoogconjunctuur juist te negatief zijn (-1,1% en -0,8% bbp). De cycliciteit van de economie wordt dus onderschat.¹⁴

¹⁴ Zie ook Butler et al., 2017, Voorspellers onderschatten cycliciteit economie, ESB 4755, p. 552-555 ([link](#)).

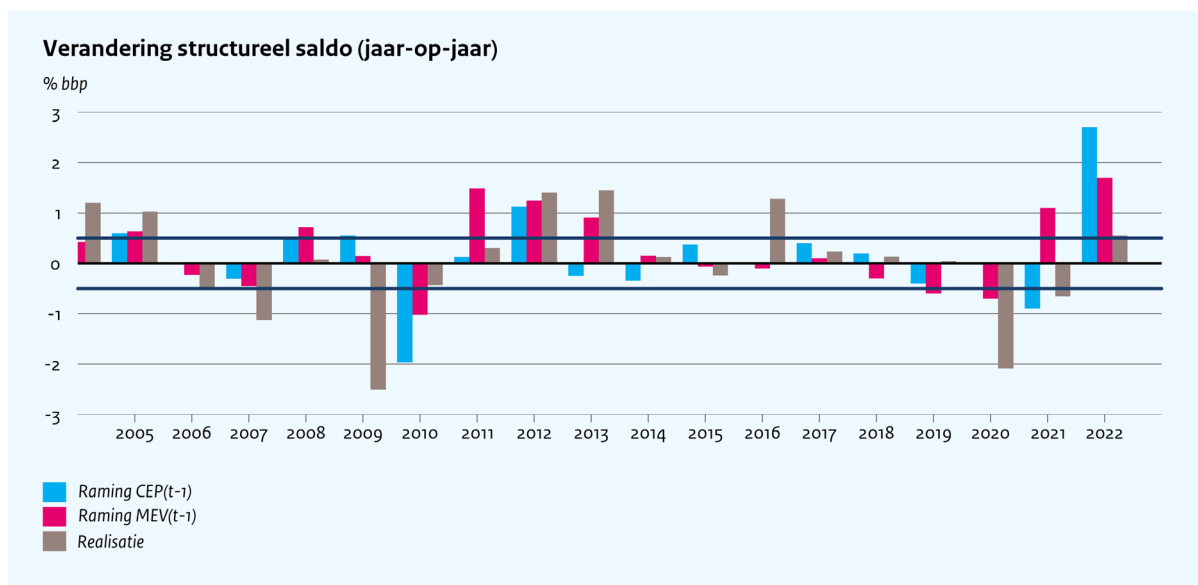
Figuur 4 CPB-ramingen van de output gap (2005-2022)



Verkeerde inschattingen van de cycliciteit van het begrotingsbeleid worden met name gedreven door voorspelfouten van de verandering in het structureel saldo. De gemiddelde (absolute) voorspelfout van het structureel saldo bij het CEP bedraagt -0,2% bbp (0,9% bbp), voor de MEV is dit 0,3% bbp (0,8% bbp). Bij de MEV wijkt de geraamde verandering van het structureel saldo in de helft van de jaren af van de realisatie, voor het CEP is dit in acht van de achttien jaar het geval. In figuur 5 is te zien dat dit vooral komt door de gehanteerde grens voor neutraal beleid van 0,5% bbp. De richting van de verandering van het structureel saldo komt in de meeste gevallen overeen, of het gaat om kleine verschillen tussen licht positief en licht negatief zoals in 2017-2019. In enkele gevallen komt het voor dat er tussen raming en realisatie een groot verschil is, bijvoorbeeld in 2016 werd er bij het CEP een verruiming geraamd, terwijl de realisatie een verkrapping liet zien van ruim 1% bbp.¹⁵ Verder zien we wederom in 2009 en 2020 de grootste verschillen. De substantiële verruiming van het begrotingsbeleid in reactie op de grote schokken in deze jaren was vooraf niet voorzien, maar het gevolg van discretionair beleid in reactie op de schokken.

¹⁵ Zie kader "Begrotingssaldo profiteert van belastingmeevallers" in CEP 2017 p.52 ([link](#)).

Figuur 5 CPB-ramingen en realisaties verandering structureel saldo (2005-2022)



Noot: de dikke donkerblauwe lijnen geven de zone weer tussen -0,5%- en 0,5%-bbp, waar veranderingen in het structureel saldo als neutraal worden gezien.

1.5 Implementatie van discretionair anticyclisch begrotingsbeleid

Voor de implementatie van discretionair anticyclisch begrotingsbeleid is het essentieel dat de implementatie van beleid op het juiste moment kan plaatsvinden. Om effectief discretionair anticyclisch beleid te voeren, zijn er twee aspecten nodig: de output gap moet voldoende goed kunnen worden ingeschat en er moet effectief anticyclisch beleid worden gemaakt. Op basis van voorgaande is duidelijk dat het teken van de output gap in het algemeen voldoende goed te ramen is. Het juiste beleid invoeren op het juiste moment is echter ingewikkeld. De timing van beleid is complex door de (soms) lange duur van beleidsimplementatie.

De doorlooptijd en daarmee de mogelijkheid om dit beleid op het gewenste punt in de economische cyclus in te voeren, verschilt per type beleid. Het type beleidsmaatregel heeft invloed op de duur van de implementatie van beleid. Soms is beleid snel te implementeren. Een voorbeeld hiervan kwam voor in 2021, toen in april werd besloten de btw op energie te verlagen, waarna dat in oktober werd geïmplementeerd. Een ander voorbeeld is de Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) tijdens de coronacrisis, waarvoor het loket al op 6 april 2020 werd geopend. De eerste lockdown startte op 15 maart 2020. Andere vormen van discretionair beleid kosten daarentegen meer tijd. In het algemeen geldt: hoe eenvoudiger het beleid, hoe geschikter het is om er discretionair begrotingsbeleid mee te voeren.

Voor overheidsinvesteringen zijn andere doelen dan macro-economische stabilisatie bepalend. Andere overwegingen, zoals structurele verhoging van de groei of de brede welvaart, spelen een doorslaggevende rol. Hierdoor kan het gebeuren dat de impuls uitgaande van deze investeringen procyclisch is. In de praktijk

leiden bijvoorbeeld een lange doorlooptijd en *crowding out* van private investeringen tot lagere multipliers van overheidsinvesteringen op de korte termijn.¹⁶ Dat betekent dat investeringen mogelijk minder effectief zijn als impuls op de korte termijn, maar dat is geen reden voor de overheid om niet te investeren.

1.6 Conclusie en discussie

Alhoewel procyclisch beleid redelijk vaak voorkomt, zien we dat gedurende grote schokken anticyclisch beleid de overhand heeft. Procyclisch beleid komt in de afgelopen decennia vaker voor dan anticyclisch beleid. Maar tijdens grote schokken wordt overwegend anticyclisch (stabiliserend) beleid gevoerd, zoals bij de financiële crisis in 2008 en de coronacrisis. Uit onderzoek blijkt stabiliserend beleid juist in laagconjunctuur het krachtigst te werken, omdat de multiplier van overheidsuitgaven dan het grootst is. Procyclisch beleid in laagconjunctuur is vanwege die hoge multiplier dan weer extra schadelijk.¹⁷

De CPB-ramingen voor de korte termijn bieden een goede inschatting van de stand van de conjunctuur. Over het algemeen hebben beleidsmakers voldoende informatie om op korte termijn anticyclisch beleid te voeren, al is de amplitude van de conjunctuur lastiger te bepalen. Grote schokken worden daarentegen (per definitie) niet voorzien, maar die bieden dan weer aanleiding voor specifiek discretionair beleid.

Er zijn andere overwegingen naast macro-economische stabilisatie die een rol spelen bij het beoogde begrotingsbeleid. In miljoenennota's zien we geregeld dat het uitgesproken beleid als neveneffect heeft dat het procyclisch zou uitpakken. Bijvoorbeeld in de jaren 2011-2013 speelden de Europese begrotingsregels en de wens de staatsschuld niet op te laten lopen een rol tijdens het besluit tot bezuinigen in laagconjunctuur.

Voor een inschatting van de cycliciteit van begrotingsbeleid hebben we enkel gekeken naar het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid. Automatische stabilisatoren zijn buiten beschouwing gelaten, doordat we hebben gekeken naar het structureel saldo. De rol van monetair beleid is ook niet onderzocht. Voor een complete inschatting van het macro-economisch conjunctuurbeleid zou de stand van het monetair beleid moeten worden meegenomen, evenals hoe de Nederlandse conjunctuur zich verhoudt tot die in de rest van de eurozone.

Vervolgonderzoek over de timing van beleid is noodzakelijk om tot een gedegen afweging te komen over of het in de praktijk mogelijk is om discretionair anticyclisch beleid te voeren. Een relevante toevoeging aan dit onderzoek zou zijn om te bestuderen of bepaalde vormen van beleid later worden geïmplementeerd dan andere. Dit kan ook de verschillen tussen het voorziene en gerealiseerde structureel saldo (deels) verklaren.

¹⁶ Ramey, V.A., 2020, The macroeconomic consequences of infrastructure investment, NBER Working Paper 27265.

¹⁷ Katz, M. en L. Bettendorf, 2023, Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, CPB Publicatie ([link](#)).

Literatuur

Berge, T., M. de Ridder en D. Pfajfar, 2021, When is the fiscal multiplier high? A comparison of four business cycle phases, *European Economic Review*, 138, 103852.

Butler, B., D. van Dijk en A. Stokman, 2017, Voorspellers onderschatten cycliciteit economie. *Economisch-Statistische Berichten*, 102 (4755), 552-555.

Cerra, V., A. Fatás en S.C. Saxena, 2023, Hysteresis and business cycles, *Journal of Economic Literature*, 61 (1), 181-225.

Cimadomo, J., 2016, Real-time data and fiscal policy analysis: A survey of the literature. *Journal of economic Surveys*, 30 (2), 302-326.

European Commission, 2019, Recent developments in the fiscal surveillance framework, *Report on Public Finances in EMU 2018*, 35-70.

Homan, E. en W. Suyker, 2015, Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid?, *CPB Achtergronddocument*.

Katz, M. en L. Bettendorf, 2023, Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, *CPB Publicatie*.

Ramey, V.A., 2020, The macroeconomic consequences of infrastructure investment, *NBER Working Paper 27265*.

Suyker, W., 2016, Opties voor begrotingsbeleid, *CPB Policy Brief*.

Suyker, W. en J. Hers, 2014, Structural budget balance: a love at first sight turned sour, *CPB Policy Brief*.

Verstegen, L., 2021, Trefzekerheid CPB-ramingen 1991-2020, *CPB Achtergronddocument*.

BIJLAGE 10

CPB-studie: Berekeningen CPB voor Studiegroep Begrotingsruimte



Centraal Planbureau

Berekeningen CPB voor Studiegroep Begrotingsruimte

Op verzoek van het secretariaat van de Studiegroep Begrotingsruimte heeft het CPB enkele aanvullende berekeningen gemaakt.

Het betreft een update van de stochastische analyse van de overheidsschuld tot en met 2030, projecties van de schuldquote in 2060 en het houdbaarheidssaldo.

CPB - september 2023

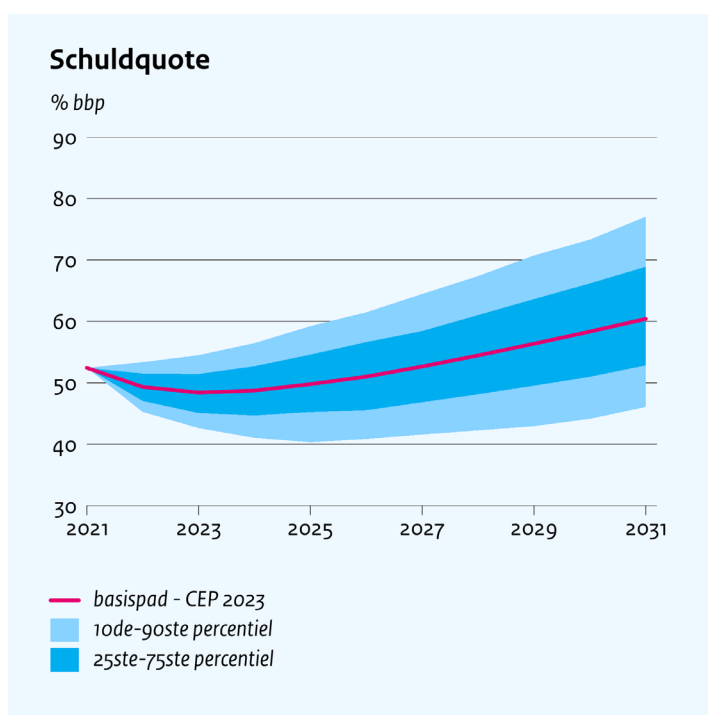
Luuk Metselaar, André Nibbelink, Joris van Toor

Update stochastische schuldprojectie

De verbetering van de ontwikkeling van de overheidsschuld in het basispad zorgt ervoor dat ook het beeld dat uit de stochastische schuldprojectie komt licht verbetert. Op basis van het Centraal Economisch Plan 2023 is de stochastische schuldanalyse geüpdatet.¹ Ten opzichte van Van Toor en Kuijpers (2022) is het basispad gewijzigd, is de ramingsperiode met een jaar opgeschoven, en is een jaar extra realisaties toegevoegd. De schuldquote van het basispad komt in 2031 uit op ruim 60% bbp (zie figuur 1.1).² De waaier rondom het basispad is aan het einde van de middellange termijn met vergelijkbare omvang verticaal naar beneden verschoven. Het 90% percentiel komt daarmee in 2031 uit op 73%.

De stochastische schuldprojectie is een instrument om de financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën te onderzoeken. De schuldquote in het volgende jaar is afhankelijk van het niveau in het vorige jaar met medeneming van rente en economische groei en verminderd met het primair saldo (EMU-saldo, gecorrigeerd voor rente-uitgaven). De stochastiek wordt in het model geïntroduceerd door duizend trekkingen uit de historische gezamenlijke verdeling van de effectieve rente³, groei en het primair saldo te doen, waardoor een waaier van duizend schuldprojecties ontstaat.

Figuur 1.1 Stochastische schuldprojectie op middellange termijn



Schuldprojectie 2060

Op basis van de cMEV2024 en huidige beleidsvoornemens komt de projectie van de overheidsschuld in 2060 op 151% bbp uit. Dit is berekend met een rente op overheidsobligaties gebaseerd op de meest recente rentetermijnstructuur met UFR.⁴ Deze rente bij de schuldprojectie komt in plaats van het uniforme rendement

¹ Deze analyse is uitgevoerd op basis van het CEP 2023 omdat dat de laatste keer is dat het basispad is geüpdatet tot en met 2031. In de concept-MEV 2024 loopt de raming maar tot en met 2028.

² Toor, J. van en S. Kuijpers, 2022, Stochastische schuldprojectie 2030, CPB ([link](#)).

³ Dit is de verhouding van de rentebetalingen van de overheid gedeeld door de totale waarde van de schuld.

⁴ Dit betreft de nominale rentetermijnstructuur voor pensioenfondsen met UFR van 31 juli 2023, [link](#).

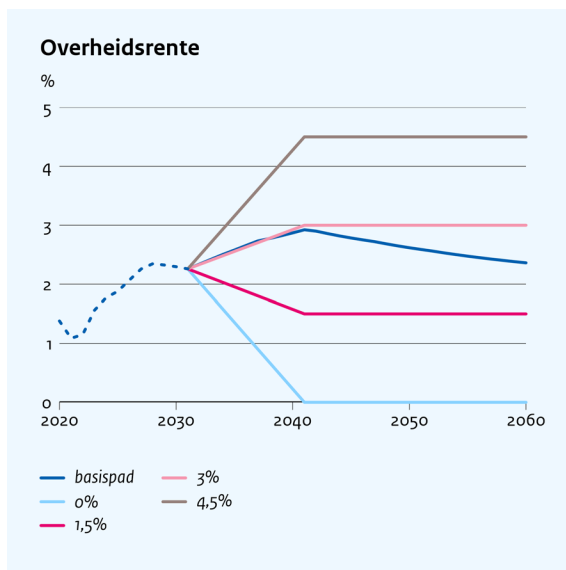
van 4,5% dat verderop in de berekening van het houdbaarheidssaldo is gebruikt. In deze schuldprojectie is geen rekening gehouden met de onzekerheid over de inkomsten en uitgaven van de overheid. Ten opzichte van de analyse van het coalitieakkoord is de projectie van de schuldquote in 2060 toegenomen, vooral door de gestegen overheidsrente.

Bij renteniveaus van 1,5% en 4,5% op de lange termijn zou de overheidsschuld in 2060 op respectievelijk 127% bbp en 211% bbp uitkomen. Dit is uitsluitend het effect van lagere of hogere rentebetalingen door de overheid. Deze vaste renteniveaus worden via een ingroeipad van tien jaar bereikt, zie figuur 1.2. Het renteniveau tot en met 2031 komt uit de cMEV2024.

Tabel 1.1 Schuldprojectie 2060 bij verschillende rentepaden

	% bbp
Basispad cMEV2024	151
0% rente	100
1,5% rente	127
3% rente	163
4,5% rente	211

Figuur 1.2 Nominale overheidsrente 2020-2060, met verschillende aannames voor de periode 2032-2060



Als de zorguitgaven met 1% per jaar extra stijgen vanaf 2022, komt de staatsschuld in 2060 hoger uit variërend van 161% tot 208% bbp, afhankelijk van de mate waarin de extra uitgaven gefinancierd worden door extra lasten voor huishoudens. Deze varianten, ten opzichte van een ander basispad, zijn eerder gepubliceerd in 2021.⁵ In de schuldprojectie en de berekening van het houdbaarheidssaldo (zie volgende paragraaf) wordt uitgegaan van constante arrangementen en groeien de collectieve zorguitgaven per leeftijd mee met de lonen. We maken daarbij een correctie voor de verbetering van de gezondheid van de bevolking. In het verleden zijn de collectieve zorguitgaven echter jaarlijks met ongeveer 1% extra toegenomen dan volgens de aanname van constante arrangementen het geval zou zijn. Dit kan het gevolg zijn van hogere kwaliteitseisen of de beschikbaarheid van nieuwe technologieën. Als de collectieve zorguitgaven met 1% extra stijgen zonder verhoging van belastingen of premies, neemt de schuld toe van 151% bbp zonder de extra zorgkosten naar 208% bbp. Wanneer alleen de hogere Zvw-uitgaven gedekt worden door hogere Zvw-premies, wordt de schuldprojectie in 2060 185% bbp. Bij volledige dekking is de schuld 161% bbp. Het effect op de schuldprojectie is niet neutraal omdat door de lastenstijgingen de bestedingen, en daarmee de indirecte belastingen, van huishoudens afnemen.

Tabel 1.2 Schuldprojectie 2060 bij 1% hogere groei collectieve zorguitgaven, met en zonder gelijkblijvende lasten

	% bbp
Basispad cMEV2024	151
Hogere groei collectieve zorguitgaven	208
Hogere groei collectieve zorguitgaven, extra groei Zvw-uitgaven gedekt door belastingen/premies	185
Hogere groei collectieve zorguitgaven, extra groei alle zorguitgaven gedekt door belastingen/premies	161

⁵ Van Tilburg, I. en S. Kuijpers, Schuldprojectie 2060 met varianten, CPB Achtergrondpublicatie

Actualisatie houdbaarheidssaldo

De actuele inschatting van het houdbaarheidssaldo is **-4,6% bbp**. Deze actualisatie is gebaseerd op de concept-MEV 2024, die ook als basis voor de analyse van de verkiezingsprogramma's dient. Er is gerekend met een discontovoet van nominaal 4,5%. In deze actualisatie is het beleid uit de Voorjaarsnota verwerkt, en beleidsuitgangspunten die zijn aangeleverd door het ministerie van Financiën. Het houdbaarheidssaldo is met 0,3% bbp verslechterd ten opzichte van de analyse van het coalitieakkoord van Rutte IV.⁶ Deze mutatie komt door een combinatie van nieuwe macro-economische ontwikkelingen, gewijzigd beleid, veranderingen in de bevolkingsprognose, enkele technische aanpassingen en actualisaties in veronderstelde productiviteitsgroei en onderwijs-, loon- en zorgprofielen (zie tabel 1.1).

Tabel 1.3 Verschillen in het houdbaarheidssaldo tussen de huidige raming en het coalitieakkoord

	%bbp
Coalitieakkoord 2022-2025	-4,3
Vershil bij cMEV2024	-0,3
- w.v. macro-economie en beleid	-0,2
- w.v. nieuwe bevolkingsprognose CBS	-0,2
- w.v. technische aanpassingen (m.n. houdbaar maken in 2029 i.p.v. 2026)	-0,1
- w.v. lagere productiviteitsgroei	+0,1
- w.v. nieuwe onderwijs-, loon- en zorgprofielen	+0,1
Huidig houdbaarheidssaldo	-4,6

Sinds de doorrekening van het coalitieakkoord van Rutte IV zijn er nieuwe macro-economische ramingen en realisaties; per saldo leiden deze tot een verslechtering van het houdbaarheidssaldo met **-0,2% bbp**. In vergelijking met het coalitieakkoord worden de belastingen op pensioenuitkeringen, de dividendbelasting en de indirecte belastingen lager ingeschat. Dit leidt tot een verslechtering van het houdbaarheidssaldo. Aan de andere kant leidt de hoge inflatie in de afgelopen jaren tot een lagere overheidsschuld in percentage bbp.

De nieuwste bevolkingsprognose van het CBS⁷ leidt tot een verslechtering van het houdbaarheidssaldo met **0,2% bbp** (de som van een nieuw arbeidsaanbod, een nieuwe bevolkingssamenstelling en het doortrekken van de prognose naar 2070). Bij de berekening van het houdbaarheidssaldo bij het coalitieakkoord werd de bevolking (en levensverwachting) na 2060 constant verondersteld, dit is nu vanaf 2070. De geraamde levensverwachting stijgt ook tussen 2060 en 2070, hierdoor zijn er op de lange termijn naar verwachting meer ouderen en stijgen de zorgkosten, met een negatief effect op het houdbaarheidssaldo. De nieuwe bevolkingsprognose voorziet daarentegen ook meer immigratie, wat een klein positief effect op het houdbaarheidssaldo heeft.⁸ Ten opzichte van de bevolkingsprognose die gebruikt werd bij het coalitieakkoord (de CBS Kernprognose 2020-2070) is de geschatte omvang van de bevolking in 2060 0,3 miljoen mensen groter.

Er zijn ook enkele kleine technische aanpassingen doorgevoerd. De belangrijkste hiervan is het verleggen van het jaar waarin de overheidsuitgaven structureel worden verlaagd om het houdbaarheidstekort op te lossen. Nu veronderstellen we de aanpassing in het jaar 2029, het eerste jaar na mlt-periode. Bij de analyse van het coalitieakkoord was dit 2026. De aanpassing in 2029 zorgt voor een verslechtering van het houdbaarheidssaldo met 0,1% bbp; als er later wordt bijgestuurd is er een grotere aanpassing vereist.

⁶ CPB, 2022, Analyse coalitieakkoord 2022-2025, CPB Notitie, [link](#).

⁷ CBS, 2022, Kernprognose 2022-2070: Door oorlog meer migranten naar Nederland, [link](#).

⁸ Hierbij is aangenomen dat de immigranten dezelfde karakteristieken hebben als de huidige ingezetenen.

In lijn met de concept-MEV wordt een licht lagere productiviteitsgroei verondersteld. De veronderstelde productiviteitsgroei was bij recente houdbaarheidsanalyses gemiddeld 1,0% per jaar op lange termijn, maar dit wordt verlaagd naar 0,9% per jaar. Het houdbaarheidssaldo verbetert met 0,1%.

Het updaten van de leeftijdsprofielen voor onderwijs⁹, loon¹⁰ en zorg¹¹ met nieuwere data heeft een licht positief effect op het houdbaarheidssaldo.¹² Dit is voornamelijk toe te schrijven aan de relatieve daling van zorgkosten voor de oudste leeftijden. Een groot deel zit bij de Wlz, maar ook de relatief lagere ziektekosten op lange termijn dragen bij aan de besparing.

⁹ Dillingh, R. en D. Visser, 2023, Publieke onderwijsuitgaven over de levensloop, CPB Publicatie, [link](#).

¹⁰ CBS Statline, Werkgelegenheid; banen, lonen, arbeidsduur, SBI2008; kerncijfers, [link](#).

¹¹ RIVM, 2019, Kosten van Ziekten 2019, [link](#).

¹² Het scherp uit elkaar halen van de effecten van een andere bevolkingsprognose en andere profielen is ingewikkeld, omdat mogelijk de volgorde van het berekenen van de effecten uit kan maken. Eerst een nieuwe bevolking en dan nieuwe profielen of andersom.

Concept begrotingsregels 17e SBR

Inleiding

Een heldere begrotingssystematiek, -regels en -proces zijn behulpzaam aan politieke besluitvorming en leiden tot het maken van goed en voorspelbaar beleid voor burgers en bedrijven. Om dit te verankeren voert Nederland sinds 1994 het trendmatig begrotingsbeleid. Bij trendmatig begrotingsbeleid wordt bij de start van het kabinet de uitgaven en het niveau van belasting en premies vastgesteld voor de kabinetsperiode. Dit vergt dus scherpe keuzes. Welke doelen wil het kabinet graag bereiken, om zo de brede welvaart voor nu, later en elders te vergroten? Om bij te dragen aan brede welvaart kunnen bredewelvaartsafwegingen integraal onderdeel zijn van de sturing op het bereiken van de doelen in het coalitieakkoord. De begroting is een belangrijk middel dat politici hebben om deze doelen te bereiken. Voorwaarde om trendmatig begrotingsbeleid te voeren is voldoende afstand tot de Europese grenswaarden zoals ook vastgelegd in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof). Het begrotingsbeleid is gestoeld op drie basisprincipes:

1. **Efficiënte allocatie van publieke middelen;**
2. **Beheersing van de overheidsfinanciën en**
3. **Macro-economische stabilisatie.**

1. Efficiënte allocatie van publieke middelen

Het begrotingsbeleid draagt bij aan een doeltreffende en doelmatige besteding van publieke middelen en belastingheffingen. De begrotingsregels creëren de voorwaarden waardoor de politiek – gegeven de doelen die zij nastreeft – elke euro zo doelmatig mogelijk kan besteden. Daarbij weegt een kabinet verschillende keuzemogelijkheden zorgvuldig tegen elkaar af. Om tot een goede integrale afweging te komen tussen de verschillende beleidsdoelstellingen is een gestructureerd en voorspelbaar besluitvormingsproces van groot belang voor politieke rust, goed voorspelbaar beleid en effectieve besteding van belastinggeld.

2. Beheersing van de overheidsfinanciën

Beheersing van de overheidsfinanciën betekent in de eerste plaats dat een kabinet de ontwikkeling van inkomsten en uitgaven zelf in de hand heeft en zich aan de gemaakte (budgettaire) afspraken houdt. Door de overheidsfinanciën gedurende de rit te beheersen wordt voorkomen dat volgende generaties te maken krijgen met een te grote schuld. Of dat zij gedwongen worden hun collectieve voorzieningen te versoberen of hun belastingen te verhogen, alleen omdat de huidige generatie op te grote voet heeft geleefd. Om gedurende de rit geen rekeningen door te schuiven naar volgende generaties maakt het kabinet aan het begin van een kabinetsperiode duidelijke afspraken over wat in één jaar maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenkader) en hoe hoog de beleidsmatige aanpassing van de belastingen en premies per jaar moeten zijn (het inkomstenkader). De afspraken over inkomsten en uitgaven geven duidelijkheid over de grenzen waarbinnen het begrotingsbeleid kan plaatsvinden.

3. Macro-economische stabilisatie

De overheidsbegroting heeft een belangrijke rol in het stabiliseren van de economie. Aan de uitgavenkant van de begroting geeft het kabinet, als het economische tij meezit, niet meer uit dan het afgesproken uitgavenkader. Aan de andere kant hoeft er ook niet te worden bezuinigd als het tijdelijk tegen zit. Aan de inkomstenkant van de begroting nemen in goede tijden de belastinginkomsten automatisch toe. Die extra inkomsten geeft het kabinet niet uit. De extra inkomsten worden in plaats daarvan gebruikt om de schuld af te bouwen voor minder goede tijden. Het kabinet laat de begroting dus meebewegen met de economische ontwikkeling, als onderdeel van trendmatig begrotingsbeleid. Hierdoor wordt het effect van een economische neergang of stijging automatisch op het juiste moment gedempt. Dit heeft positieve gevolgen voor het inkomen en welbevinden van mensen: burgers en bedrijven voelen minder de negatieve effecten van een periode waarin het economisch minder goed gaat.

Leeswijzer

Om de drie basisprincipes in de praktijk te ondersteunen is een set begrotingsregels opgesteld.

Bijlagen

- Bijlage 1 Afbakening uitgavenkader en generale mutaties
- Bijlage 2 Afbakening en regels inkomstenkader
- Bijlage 3 Eindejaarsmarge en opbouw van meerjarencijfers en extrapolatie
- Bijlage 4 Beheersing fiscale regelingen
- Bijlage 5 Beleidskader risicoregelingen

De begrotingsregels

Het begrotingsbeleid draagt bij aan een doeltreffende en doelmatige besteding van publieke middelen en belastingheffingen. De begrotingsregels creëren de voorwaarden waardoor de politiek – gegeven de doelen die zij nastreeft – elke euro zo doelmatig mogelijk kan besteden. Tijdens een kabinetsperiode kan sprake zijn van (onverwachte) ontwikkelingen of nieuwe politieke prioriteiten, die budgettaire gevolgen met zich meebrengen. De begrotingsregels vormen richtlijnen hoe hier mee om te gaan. Het kabinet kan aan de hand van deze vastgestelde regels prioriteiten bijstellen en middelen – waar nodig – op een andere manier inzetten.

1. Integrale afweging: één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en besluitvorming over koopkracht en bijbehorende lasten in augustus

Om een goede integrale afweging te kunnen maken tussen verschillende beleidsdoelstellingen en bijbehorende kosten, vindt er op één vast moment een hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar plaats ten aanzien van de uitgaven. Op dit zogenoemde hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar kunnen verschillende politieke wensen, problemen en mee-en tegenvallers integraal worden afgewogen met een meerjarige doorkijk. Waar mogelijk, wordt tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment ook besloten over de lasten waarvan het vanwege van integraliteit van besluitvorming noodzakelijk is om zowel over lasten als uitgaven te besluiten (zoals bij klimaat) en wordt rekening gehouden met de Fiscale Beleid- en Uitvoeringsagenda (FBUA) en het betrekken van evaluatie van fiscale regelingen. De koopkrachtbesluitvorming, inclusief het definitief sluiten van het inkomstenkader, wordt in augustus gedaan. Aan de voorjaarsbesluitvorming liggen de onafhankelijke economische ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) ten grondslag, te weten het Centraal Economisch Plan (CEP). In augustus vindt de besluitvorming over de koopkrachtontwikkeling plaats op basis van een onafhankelijke nieuwe raming van het CPB, te weten de macro-economische verkenningen (MEV). Zowel in de Voorjaarsnota als in de Miljoenennota wordt de horizontale ontwikkeling (jaar-op-jaar) van de uitgaven en inkomsten toegelicht.

2. Besluitvorming via ordentelijk proces

Voornemens, toezeggingen en voorstellen met financiële gevolgen dienen voorafgaand aan de besluitvorming en uitvoering met het ministerie van Financiën te worden afgestemd en dienen het reguliere proces van behandeling in de onderraden en de ministerraad te doorlopen. Dit volgt uit de wettelijke rol van de minister van Financiën die in de Comptabiliteitswet (CW) is geregeld. Daarnaast is het begrotingsproces een verantwoordelijkheid van het kabinet als geheel (onder regie van de minister van Financiën). Dat vraagt om gezamenlijk gedragen uitgangspunten, wederzijdse discipline en een evenwichtige informatiepositie tussen departementen.

3 Oormerken van inkomsten en uitgaven is onwenselijk

Om een goede afweging te kunnen maken tussen de (kosten van) verschillende beleidsdoelstellingen is het oormerken van inkomsten voor uitgaven niet wenselijk, ook niet in het geval van (begrotings-)fondsen. De doelstellingen van beleid horen bepalend te zijn voor het niveau van de uitgaven, niet hoeveel geld via een bepaalde bron binnenkomt.

4. Begrotingsregels ten behoeve van beheersing van de uitgaven

Voor de uitgavenkant van de begroting worden aan het begin van de kabinetsperiode afspraken gemaakt over wat maximaal mag worden uitgegeven per jaar van de begrotingshorizon van het kabinet (het lopende jaar en de vijf daaropvolgende jaren): dit is het uitgavenkader. Elke minister is verantwoordelijk voor zijn of haar begroting. Een kader dwingt tot het maken van keuzes, omdat ministers niet meer mogen uitgeven dan vooraf is afgesproken. Als ministers nieuwe prioriteiten willen stellen en (beleidsmatig) meer uit willen geven, dan moeten ze hiervoor ombuigen op andere beleidsmatige uitgaven. Op deze manier houdt het kabinet de totale uitgaven onder controle.

In het geval nieuw beleid van een minister doorwerkt in de uitgaven van andere ministers, zal de beleidsinitieënde minister zorgdragen voor het organiseren van de benodigde dekking. Indien een beroep wordt gedaan op medeoverheden bevat het nieuwe beleidsvoorstel een onderbouwing hoe de medeoverheden hiertoe in staat worden gesteld, inclusief een voorstel hoe de financiële gevolgen voor medeoverheden worden opgevangen. Ook hierbij zal de beleidsinitieënde minister zorgdragen voor het organiseren van de benodigde dekking.

4.1 Afbakening van het uitgavenkader

Alle uitgaven van de Rijksoverheid die meetellen voor het EMU-saldo vallen onder het uitgavenkader, tenzij anders is besloten, zie bijlage 1. Bij de start van iedere kabinetsperiode komen oude uitzonderingen te vervallen (zoals bijvoorbeeld crisis gerelateerde uitgaven), tenzij deze opnieuw in de begrotingsregels worden opgenomen. Onder het uitgavenkader vallen een aantal ontvangsten die geen belasting- of premieontvangsten zijn, zoals boeteontvangsten.

4.2 Scheiding van inkomsten en uitgaven en uitzonderingen

In beginsel worden het uitgavenkader en het inkomstenkader gedurende de kabinetsperiode niet aangepast. Hieruit volgt automatisch een zogenoemde scheiding van inkomsten en uitgaven. Er zijn enkele situaties waarin het loslaten van deze scheiding bij uitzondering is toegestaan. De verwerking gebeurt door zogenoemde statistische correcties. Het doel van deze correcties is beleid waarvoor aanpassingen aan het uitgavenkader én het inkomstenkader nodig mogelijk te maken zonder dat het EMU-saldo verslechtert.

Van dergelijke correcties is alleen sprake bij:

- Een wijziging in de financiële vormgeving van beleid (van lastenmaatregel naar uitgavenmaatregel en omgekeerd), 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.

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

4.3 Budgetdiscipline draagt bij aan beheersing van het uitgavenkader

In de door het parlement vastgestelde begroting is het maximum dat door een minister mag worden uitgegeven in een bepaald jaar opgenomen. Beheersing van de overheidsuitgaven begint bij het niet overschrijden van de uitgaven zoals deze zijn begroot. Een randvoorwaarde om te zorgen dat de uitgaven binnen het uitgavenkader blijven, zijn de regels budgetdiscipline (zie box 1).

Box 1: Regels budgetdiscipline voor de uitgaven

- Dreigende tegenvallers in de uitgaven moeten worden voorkomen door tijdig maatregelen te nemen. Voor deze tegenvallers dient dekking gevonden te worden op de begroting waar zij zich voordoen.
- Uitgavenmeevallers mogen op de begroting waar ze zich voordoen ter compensatie van uitgaventegenvallers worden ingezet.
- Meevallende uitgaven mogen niet worden ingezet voor nieuw beleid en intensiveren van staand beleid.
- Als het kabinet meer wilt uitgeven aan een bepaalde beleidsopgave, moet hiervoor worden omgebogen op andere beleidsmatige uitgaven op de begroting(en) waar de opgave zich voordoet.
- In alle bovenstaande gevallen geldt dat afstemming met het ministerie van Financiën vereist is alvorens besluitvorming in de onderraden en de ministerraad plaatsvindt. Extra of nieuwe uitgaven en bijbehorende dekking dienen in dezelfde budgettaire nota gemeld te worden.

Deze regels budgetdiscipline worden ook toegepast op de afzonderlijke begrotingen binnen de Rijksbegroting. Door een dreigende overschrijding binnen dezelfde begroting te dekken wordt overschrijding van het uitgavenkader voorkomen. Alleen de ministerraad (MR) kan besluiten hiervan af te wijken en compensatie te vinden op andere begrotingen. 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. Zie ook bijlage 1 voor een uitgebreide toelichting.

Het komt voor dat departementen budgetten uit een bepaald jaar willen inzetten in een ander jaar. Het doorvoeren van een dergelijke wijziging heet een kasschuif en kan ook plaatsvinden over meerdere jaren. Voor kasschuiven geldt dat de budgetten die worden geschoven dienen te worden ingepast onder het uitgavenkader, dat de som van de totale schuif uitkomt op nul en dat de kasschuif enkel kan plaatsvinden binnen de reguliere meerjarenperiode van t+5 jaar.

4.4 Generale uitgavenmutaties

Voor enkele categorieën binnen de uitgavenmutaties geldt dat mee- of tegenvallers niet ten gunste of laste komen van de departementale begroting, maar van het generale beeld. Generale dossiers en per saldo tegenvallers dienen te worden ingepast onder het uitgavenkader. Het betreft onder andere de autonome mutaties in het rendement op het vermogen van de Staat, bijvoorbeeld dividenden. Zo levert het een departement geen budgettaire ruimte op als rendementen op vermogen tijdelijk hoog zijn, maar staat een departement ook niet zelf aan de lat bij tegenvallende rendementen. Bijlage 1 bevat een totaaloverzicht van de generale uitgavenmutaties.

4.5 Realistisch ramen

Ramingen aan de uitgavenkant dienen realistisch te zijn. Deze worden waar nodig bij de start van de kabinetsperiode herijkt en in een realistisch kasritme geplaatst waarbij rekening wordt gehouden met de uitvoeringskracht van de Rijksoverheid en de arbeidsmarkt. Aangezien voor het schuiven van budgetten binnen investeringsfondsen afwijkende regels gelden ten opzichte van reguliere uitgaven, is het zeker bij investeringsfondsen van belang om oog te hebben voor het realiteitsgehalte van de begroting. In het geval van een opvallend of afwijkend ritme dient extra uitleg te worden gegeven over de onderbouwing van het ritme.

4.6 Eindejaarsmarge ter voorkoming van ondoelmatige besteding

De maximale eindejaarsmarge is 1 procent van de bruto-uitgaven op stand ontwerpbegroting (inclusief Nota's van Wijziging en amendementen, exclusief HGIS). De maximale eindejaarsmarge wordt gecommuniceerd in de vaststellingsbrieven rondom LPO, extrapolatie en eindejaarsmarge in het najaar.

4.7 Indexatie van het uitgavenkader

Het uitgavenkader wordt aan het begin van de kabinetsperiode vastgesteld inclusief de nominale ontwikkeling. De hoogte van het uitgavenkader wordt gedurende de kabinetsperiode aangepast aan de onafhankelijke indices voor loon- en prijsontwikkelingen van het CPB. In het voorjaar volgen die uit het CEP en in augustus uit de MEV.

Op deze manier gelden de afspraken over de voorzieningen die de overheid aanbiedt onafhankelijk van de loon- en prijsontwikkeling van de uitgaven die hiermee samenhangen. Beleidsmatige beslissingen die betrekking hebben op de loon- en prijsbijstelling van de overheid moeten wel onder het uitgavenkader worden gedekt. De indexatie van het uitgavenkader voor het lopende jaar wordt definitief vastgesteld bij Voorjaarsnota. Daarmee zorgt indexatie ervoor dat de voorzieningen die de overheid aanbiedt niet afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de lonen en prijzen, maar enkel van de beleidskeuzes die worden gemaakt.

4.8 Meerjarencijfers en extrapolatie

De meerjarenperiode bestaat uit het begrotingsjaar (januari tot en met december) en de vijf daaropvolgende jaren. Bij het beleidsarm extrapoleren van meerjarencijfers wordt rekening gehouden met bestaande wettelijke regelingen. Zie bijlage 3 voor een uitgebreide toelichting hierop.

De begrotingen worden gebaseerd op de macro-economische cijfers uit het CEP en de MEV. Alle uitgavenmutaties die onder het uitgavenkader vallen moeten elkaar compenseren tijdens en na de kabinetsperiode. Daarmee worden de kosten van een uitgave altijd meegewogen bij de integrale afweging, zodat de rekening niet buiten beschouwing blijft of wordt doorgeschoven naar volgende generaties. Zo blijven de overheidsfinanciën ook voor komende generaties beheersbaar.

4.9 Risicoregelingen

Regelingen zoals garanties, achterborgstellingen en leningen brengen een voorwaardelijke financiële verplichting met zich mee die voor risico's voor de begroting zorgen. Om deze reden geldt voor deze regelingen 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 beleidskader. Zie bijlage 5 voor een uitgebreide toelichting.

4.10 Overschrijding van verplichtingen

Een overschrijding van de verplichtingen boven het vastgestelde bedrag is alleen toegestaan indien (en voor zover) de kaseffecten daarvan passen, dan wel opgevangen kunnen worden binnen de voor het begrotingsjaar afgesproken (kas)ramingen en de bijbehorende meerjarencijfers en het gewijzigde verplichtingenbudget aan beide Kamers der Staten-Generaal ter autorisatie is voorgelegd.

5. Begrotingsregels ten behoeve van beheersing van inkomsten

De inkomstenkant van de begroting mag mee-ademen met de conjunctuur, zodat beleidsmatige lastenverzwaringen in tijden van recessie niet nodig zijn (automatische stabilisatie). Om dat te bewerkstelligen worden de niet-conjuncturele inkomsten, dus de beleidsaanpassingen, in de Startnota voor de duur van de kabinetsperiode in het inkomstenkader vastgelegd. Een beleidsmatige lastenverlichting gedurende de kabinetsperiode dient dus in hetzelfde jaar gecompenseerd te worden door een even grote lastenverzwaring. Hiermee draagt het inkomstenkader bij aan zowel budgettaire beheersing als automatische stabilisatie.

5.1 Reikwijdte, dekking en kadercorrecties in het inkomstenkader

De regels rondom de reikwijdte van het inkomstenkader zijn vastgelegd en toegelicht in bijlage 2. Voor dekking geldt dat beleidsmatige aanpassingen in hetzelfde jaar gedekt dienen te worden. Om te voorkomen dat rekeningen worden doorgeschoven, worden beleidswijzigingen met structurele budgettaire consequenties na de kabinetsperiode ook structureel gedekt. Het inkomstenkader wordt in principe niet tussentijds aangepast, nadat erover is besloten in de formatie en is vastgelegd in het regeerakkoord en de Startnota. Omdat niet alles te voorzien is gelden enkele uitzonderingen, die aanpassingen mogelijk maken (kadercorrecties). Ook deze zijn toegelicht in bijlage 2.

5.2 Statistisch effect, gedragseffect en kruiselasticiteiten

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 betrekking op heeft. Dit leidt tot een meer realistische inschatting van de effecten van een tariefswijziging en daarmee tot een betere afweging. Ook wordt rekening gehouden met direct samenhangende fiscale kruiselasticiteiten wanneer die van toepassing zijn. Met kruiselasticiteiten tussen een beleidswijziging aan de uitgavenkant (waaronder normerende maatregelen) en de fiscaliteit wordt geen rekening gehouden tenzij dit leidt tot mogelijk ondoelmatige keuzes of onbedoelde uitkomsten.⁵⁸ Een stimulans, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant, van elektrisch rijden kan bijvoorbeeld ook (andere) autogerelateerde belastingen substantieel beïnvloeden.

5.3 Herijken van inkomstenmaatregelen

Op het moment dat inkomstenmaatregelen in wetgeving worden omgezet, worden de budgettaire effecten van de maatregelen eenmalig herijkt. Bij het herijken worden de laatste (economische) inzichten meegenomen om te zorgen voor een zo accuraat mogelijke raming. Het verschil tussen de herijkte raming en de oorspronkelijke raming bij Startnota of bij de oorspronkelijke raming van een gedurende de kabinetsperiode genomen beleidsmaatregel dient gecompenseerd te worden binnen het inkomstenkader.

5.4 Omgang met intertemporele effecten

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. De omkeerregel wordt bijvoorbeeld toegepast bij pensioenpremies en pensioenuitkeringen. Met het dekken van maatregelen via de omkeerregel moet terughoudend worden omgegaan om een uitholling van de belastinggrondslag en omzetting van het inkomstenkader te voorkomen. Bij de toepassing van de omkeerregel moeten de belastinginkomsten op langere termijn voldoende zijn verzekerd en is de contante waarde van de langjarige kasstroom relevant voor het inkomstenkader.

5.5 Zvw premies en Zvw uitgaven

Meevallende of tegenvallende Zvw-uitgaven leiden automatisch tot meevallende of tegenvallende Zvw-premies. Deze Zvw-premies maken onderdeel uit van het inkomstenkader en dienen dus ook te worden gecompenseerd in het inkomstenkader. In principe worden mee- en tegenvallende premies automatisch ingevuld met compenserende bijstellingen elders die zo goed mogelijk aansluiten bij de doelgroep. De compensatie in het inkomstenkader wordt in het voorjaar, tegelijkertijd met de uitgavenkant, naar buiten toe gecommuniceerd.

⁵⁸ Met de term 'ondoelmatige keuzes of onbedoelde uitkomsten' wordt bedoeld dat de inconsistentie in de regels dusdanig groot is, dat een ineffectieve beleids optie toch beter scoort dan een effectieve optie. Hierbij is in ieder geval sprake, maar niet uitsluitend, wanneer de kosten/baten van het kruiseffect van de beleids optie de directe kosten/baten geheel domineren. In de praktijk betekent dit dat indien er sprake is van niet-fiscaal beleid dat een direct effect heeft op de grondslag van een heffing dan wel via een inhoudelijke relatie die grondslag beïnvloedt, er ruimte is om te bezien of 1) dit voldoende budgettair significant is om mee te wegen in de kosten van de maatregel en 2) noodzakelijk is om een eerlijke afweging tussen verschillende instrumenten mogelijk te maken. Een besluit hierover wordt gemaakt door de minister van Financiën.

5.6 Grondslagerosie

Grondslagerosie (afnemende grondslag bij een belastingsoort) bij nieuw beleid dient te worden gedekt in het inkomstenkader voor een periode van t+5 jaar vanaf het moment van invoering (t) van de maatregel en dient in dit laatste jaar vervolgens als structureel te worden beschouwd. Bij invoering verspreid over meerdere jaren is t het laatste jaar van de invoeringsperiode.

5.7 Europese heffingen in het inkomstenkader

Europese heffingen, waaronder het ETS, zijn relevant voor het inkomstenkader indien en voor zover deze een netto-effect hebben op de Nederlandse begroting.

5.8 Omgang met fiscale regelingen

De budgettaire ontwikkeling van fiscale regelingen aan de inkomstenkant, zoals vrijstellingen, aftrekposten en verlaagde tarieven die de belastingopbrengst verlagen, wordt jaarlijks gemonitord in de Miljoenennota. Substantiële opwaartse afwijkingen ten opzichte van het verwachte niveau aan het begin van de kabinetsperiode en relatief hoge endogene groei, worden in de monitoring apart benoemd en geven in beginsel aanleiding voor het nemen van maatregelen. Voor alle nieuwe regelingen aan de inkomstenkant dient een toetsingskader te worden doorlopen. Ook vinden evaluaties plaats van fiscale regelingen volgens een evaluatieprogrammering die in de Miljoenennota en begrotingen wordt gepubliceerd. Indien een fiscale regeling negatief geëvalueerd wordt, is het uitgangspunt om deze regeling te af te schaffen of aan te passen. Alle regels rondom fiscale regelingen zijn vastgelegd in bijlage 4.

Bijlage 1 Afbakening uitgavenkader en generale mutaties

Uitgavenmutaties buiten het uitgavenkader

Voor de volgende uitgaven geldt een uitzondering op het uitgangspunt dat uitgaven die EMU-saldorelevant zijn ook kaderrelevant zijn. Dit zijn dus EMU-relevante uitgaven die niet onder het uitgavenkader worden geplaatst:

- *De rentelasten op de staatsschuld;*
- *Het Diergezondheidsfonds;*
- *Veilingopbrengsten;*
- *Het consolidatiesaldo voor Rijksdiensten met een baten-lastenstelsel;*
- *De budgettaire effecten van de omvorming ProRail tot ZBO;*
- *Rijksbijdragen en rentebetalingen aan de sociale fondsen en premiebijdragen zijn - om boekhoudkundige dubbelstellingen te voorkomen - niet relevant voor het uitgavenkader;*
- *Interventies in de financiële sector en de afbouw hiervan tellen niet mee voor het uitgavenkader of inkomstenkader. Dit geldt ook voor maatregelen genomen met het oog op de financiële stabiliteit van het eurogebied.*

Bepaalde uitgavenmutaties vallen binnen het inkomstenkader en tellen op die wijze mee voor het EMU-saldo. Hierdoor worden deze buiten het uitgavenkader geplaatst:

- *De zorgtoeslag, ETS-opbrengsten, COVA-heffing, de belasting en invorderingsrente (BIR), nabetaling ODE;*
- *Nederland heft invoerrechten namens de EU. Dit is een budgetneutrale transactie. Daarom vallen de EU-invoerrechten niet onder het inkomstenkader en worden de invoerrechten ook (na aftrek van de perceptiekosten) buiten het uitgavenkader geplaatst.*

Uitgavenmutaties waar het uitgavenkader voor wordt gecorrigeerd:

Voor bepaalde uitgavenmutaties wordt het uitgavenkader gecorrigeerd. Dit kan het gevolg zijn van beleidsmatige besluitvorming of van statistische ontwikkelingen. Het betreft de volgende uitgaven:

- *Mutaties in de loon- en prijsontwikkeling (zie ook paragraaf 4.7);*
- *Mutaties als gevolg van het valutarisico van Defensie die zich voordoen op het Defensiematerieelbegrotingsfonds;*
- *Werkloosheids- en bijstandsuitgaven (WW en WWB) die niet het gevolg zijn van beleidsmatige keuzes. Dit voorkomt noodzakelijke ombuigingen in slechte economische tijden en budgettaire ruimte in tijden van economische voorspoed en draagt zo bij aan automatische stabilisatie.*

Overige uitgavenmutaties met een afwijkende behandeling

Voor nieuwe of geïntensiverde geldstromen naar gemeenten en provincies geldt dat het vakdepartement zorgt en is verantwoordelijk voor een volledige dekking van de geldstroom inclusief de btw-component. Voorafgaand aan de verstrekking van de nieuwe of geïntensiverde geldstroom toets het vakdepartement of er sprake is van compensabele btw. Indien dit het geval is stemt zij de hoogte van de btw-component af met de gemeente(n) en/of provincie(s) in kwestie. Deze btw-component moet vervolgens door het vakdepartement afgedragen worden aan de begroting van het BTW-compensatiefonds (BCF); de nieuwe of geïntensiverde geldstroom exclusief compensabele btw wordt verstrekt aan de betreffende gemeente(n) en/of provincie(s). De hoogte van de btw-component wordt vooraf vastgesteld en de overdracht aan het BCF vindt gelijktijdig met de verstrekking aan gemeente(n) en/of provincie(s) plaats. Achteraf vinden er geen correcties plaats.

Generale uitgavenmutaties

Het uitgangspunt dat compensatie van mutaties plaats moet vinden binnen de departementale begroting, geldt niet voor mutaties in enkele uitgaven categorieën. Dit zijn de generale dossiers. Hiertoe behoren:

- *Mutaties in het rendement op het vermogen van de Staat ;*
- *Mutaties in de delfstofbaten (waaronder gasbaten en NORG)⁵⁹;*

⁵⁹ Subsidie-elementen in opbrengsten uit staatsvermogen (rente, dividend, delfstofbaten en veilingopbrengsten) die mogelijk gedeerde opbrengsten impliceren, dienen vooraf inzichtelijk te zijn gemaakt met het oog op de integrale afweging tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment.

- *Boetes en transacties op de JenV-begroting;*
- *Afpakken op de JenV-begroting;*
- *Autonome mutaties van de rente op studieleningen;*
- *Mutaties in het kader van de MH17 ramp;*
- *Mutaties in budgetten waarvoor een rekenregel (niet zijnde de macro-economische doorwerking) geldt, hieronder vallen onder andere de EU-afdrachten en de ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds.*
- *Mutaties als gevolg van het valutarisico op de begroting van Koninkrijkrelaties.*
- *Mutaties voor onvoorziene uitgaven die noodzakelijk zijn om een grotere generale baat te realiseren.*

Door deze uitgaven afwijkend te behandelen krijgt een departement geen budgettaire ruimte als rendementen op vermogen tijdelijk hoog zijn, maar staat een departement ook niet zelf aan de lat bij tegenvallende rendementen. Ook ontstaan er voor departementen geen budgettaire voor- of nadelen als zij worden geconfronteerd met mee- of tegenvallers waar zij zelf geen invloed op hebben. Voor andere onvoorziene grotere gebeurtenissen kan gelden dat budgettaire effecten in de praktijk niet in te passen zijn op departementale begrotingen. De MR kan dan desgewenst in deze gevallen gemotiveerd besluiten tot generale behandeling.

Bijlage 2 Afbakening en regels inkomstenkader

Voor het inkomstenkader zijn beleidswijzigingen in belastingen en wettelijke premies relevant.

Belastingen zijn daarbij gedefinieerd als verplichte betalingen aan een overheid, zonder dat daar een directe tegenprestatie tegenover staat. Boetes en retributies vallen niet onder de definitie van het inkomstenkader. Hoewel wettelijke premies strikt genomen niet altijd aan alle voorwaarden voldoen (bijvoorbeeld nominale zorgpremies die aan zorgverzekeraars betaald worden), tellen deze wel mee voor het inkomstenkader. Fiscale regelingen tellen mee voor het inkomstenkader en toeslagen niet, behalve de zorgtoeslag die wel relevant is voor het inkomstenkader. Ook de budgettaire gevolgen van gerechtelijke uitspraken tellen mee voor het inkomstenkader. Indien een derving door een uitspraak in de toekomst optreedt, kan beoogd worden deze te voorkomen door reparatiewetgeving. In gevallen waarin een forse budgettaire derving optreedt die betrekking heeft op meerdere jaren uit het verleden, kan ervoor gekozen worden de dekking hiervoor ook over meerdere jaren te verspreiden (indien gerichte dekking bij de belanghebbenden niet mogelijk is).

Het uitgangspunt van het inkomstenkader is om de lasten toe te rekenen aan het moment van beleidswijziging (transactiebasis). Dat betalingen van bepaalde belastingsoorten op kasbasis pas later binnenkomen (bijvoorbeeld bij de inkomensheffing of vennootschapsbelasting), is wel relevant voor het EMU-saldo, maar niet voor het inkomstenkader. Voor maatregelen die leiden tot anticipatiegedrag of significante kasschuiven (bijvoorbeeld een verhoging van het box 2-tarief), kan voor het inkomstenkader gebruik gemaakt worden van een vlakke reeks op basis van de netto contante waarde. Dit voorkomt instabiel beleid dat nodig zou zijn om de forse gevolgen op kasbasis van bepaalde maatregelen jaarlijks te dekken. Tot slot zijn ook herijkingen van maatregelen lastenrelevant binnen het inkomstenkader, mits de herijking plaatsvindt voor de publicatie van het wetsvoorstel (of zo spoedig mogelijk daarna indien de termijn voor certificering anders te kort is).

Hoewel het inkomstenkader in principe wordt vastgelegd aan het begin van de kabinetsperiode, zijn kadercorrecties onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Bij een kadercorrectie wordt het inkomstenkader verhoogd of verlaagd, zodat er meer lastenverzwaring of lastenverlichting plaats kan vinden dan afgesproken bij de Startnota. Dit is toegestaan in uitzonderingssituaties waarin inkomsten en uitgaven niet gescheiden zijn. Dit geldt bij grote hervormingen waarin een collectief arrangement op een andere wijze wordt vormgegeven met mutaties aan zowel uitgaven- als inkomstenzijde. Daarnaast kan er sprake van zijn bij significante beleidswijzigingen aan de inkomstenkant, die een (zeer) beperkte doorwerking hebben aan de uitgavenkant (bijvoorbeeld de uitvoeringskosten van belastingmaatregelen). Indien in dat soort gevallen het inhoudelijk logischer en doelmatiger is om dekking voor die doorwerking te vinden aan de inkomstenkant, kan daarvoor een kadercorrectie toegepast worden. Voor de begrotingssystematiek zijn deze kadercorrecties van belang, maar deze correcties zijn niet relevant voor de ervaren lastenontwikkeling van burgers en bedrijven en tellen dus niet mee voor de beleidsmatige lastenontwikkeling.

Inkomstenkader en beleidsmatige lastenontwikkeling (blo)

De beleidsmatige lastenontwikkeling, onderverdeeld in burgers, bedrijven en buitenland geeft inzicht in het deel van de lasten dat wordt verlicht of verwaard als gevolg van beleidskeuzes. De blo volgt het inkomstenkader, met de volgende uitzonderingen:

1. In het inkomstenkader telt ook de zorgtoeslag mee, terwijl die niet in de blo-definitie zit.
2. Premiebijstellingen van zorgverzekeraars na de MEV-raming tellen niet meer mee in het inkomstenkader, maar wel in de blo.
3. Regelingen aan de uitgavenzijde van de begroting die via het fiscale instrumentarium worden verrekend met belastingen zijn niet relevant voor het inkomstenkader, maar wel voor de blo.
4. Gerechtelijke uitspraken met fiscale consequenties tellen voor het inkomstenkader mee in het jaar dat derving optreedt, maar worden voor de blo teruggelegd naar het jaar waar ze betrekking op hebben.

Bijlage 3 Eindejaarsmarge, opbouw meerjarencijfers en extrapolatie

Eindejaarsmarge

- De maximale eindejaarsmarge is 1 procent **van de bruto-uitgaven op stand ontwerpbegroting** (inclusief Nota's van Wijziging en amendementen, exclusief HGIS). Begrotingsfondsen hebben een onbeperkte **eindejaarsmarge**.
- De definitieve omvang van de eindejaarsmarge **wordt bepaald op basis van de slotwet**. Het kabinet besluit bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over het al dan niet uitkeren van de eindejaarsmarge. Dit wordt verwerkt in de voorjaarsnota.
- Gelijktijdig met het toevoegen van de eindejaarsmarge 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 van onderuitputting opgenomen (de zogenoemde in=uittaakstelling). De combinatie van de toevoeging aan de begrotingen en de ramingstechnische veronderstelling zorgt dat per saldo het totale uitgavenbeeld niet wijzigt. Onderuitputting die optreedt na de Voorjaarsnota kan worden ingezet om de in=uittaakstelling te vullen.
- Bij begrotingsfondsen wordt conform artikel 2.11, vierde lid van de CW, het jaarsaldo ten laste dan wel ten gunste van het daaropvolgende jaar gebracht. Dit betekent dat alleen voor begrotingsfondsen een eindejaarsmarge van 100 procent geldt.

Meerjarencijfers en extrapolatie

De ramingen van de uitgaven voor het begrotingsjaar en elk van de vijf 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. 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. Voor de economische groei wordt aangesloten bij de recentste MLT-raming van het CPB. 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. Het extrapolatiejaar wordt ook kwalitatief (welke programma's, projecten, bijdragen, etc.) onderbouwd. De ramingen dienen te zijn gebaseerd op het in ongewijzigd tempo realiseren van meerjarige projecten. Wanneer reeds is afgesproken dat instrumenten een afloop kennen, dient deze afloop tot uiting te komen in de extrapolatie.
2. Bij de extrapolatie van de uitgekeerde loon- en prijsontwikkeling op begrotingsfondsen waarvan de begrotingshorizon langer is dan de reguliere begrotingshorizon van t+5, geldt de volgende systematiek: voor de jaren na t+5 wordt de jaarlijkse grondslag vermenigvuldigd met de betreffende loon- en prijsindices uit het jaar t zoals volgens reguliere systematiek. Zo wordt ook op deze begrotingsfondsen een realistische inschatting van de loon- en prijsbijstelling gemaakt.

Kasschuiven

Uitgaven hebben over het algemeen een terugkerend karakter en worden daarom middels het uitgavenkader beheerst per jaar. Voor investeringsuitgaven met een eenmalig karakter die over meerdere jaren plaatsvinden, is

de beheersing van het totaalbedrag relevanter dan het bedrag per jaar. Voor investeringsuitgaven kwalificeren enkel de investeringen uit de volgende begrotingsfondsen:

- het Mobiliteitsfonds;
- het Deltafonds;
- het Defensiematerieelbegrotingsfonds;

Voor de uitgaven binnen begrotingsfondsen geldt dat middelen vrij naar latere jaren mogen worden geschoven, bijvoorbeeld als een investeringsproject vertraging oploopt, mits de Europese begrotingsregels hier ruimte voor bieden.

Bijlage 4 Beheersing fiscale regelingen

Richtlijnen

Onder fiscale regelingen verstaan we regelingen die aan de volgende richtlijnen voldoen:

- De regeling heeft een beoogd beleidsdoel (bijvoorbeeld het stimuleren van een bepaalde activiteit), anders dan de algemene doelstelling van het belastingmiddel waar de regeling betrekking op heeft.
- De regeling leidt per saldo tot een beoogde derving van overheidsinkomsten, al dan niet in samenhang bezien met gerelateerde regelingen op hetzelfde terrein.

Beheersingskader

Het budgettaire belang van fiscale regelingen valt niet onder een met uitgaven vergelijkbaar strikt beheersingskader. Beleidsmatige mutaties aan de inkomstenkant en nieuwe fiscale regelingen worden geboekt onder het inkomstenkader.

Toetsing fiscale regelingen

Voor de introductie van nieuwe dan wel substantiële wijzigingen van bestaande fiscale regelingen en de evaluatie van fiscale regelingen geldt een verplicht toetsingskader, zoals opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV). Met behulp van het toetsingskader kan worden afgewogen of (de intensivering van) een fiscale regeling de voorkeur heeft.

Indien een fiscale regeling negatief geëvalueerd wordt, is het uitgangspunt om deze regeling af te schaffen of zodanig aan te passen dat tegemoet wordt gekomen aan de aanbevelingen van de evaluatie. Indien de wens is om deze fiscale regeling toch te handhaven, dient de minister op wiens begroting de regeling staat de reden hiervoor toe te lichten in een kabinetsreactie aan de Kamer. Hierin dient expliciet te worden ingegaan op waarom de regeling niet wordt afgeschaft of aangepast.

Indien uit de evaluatie blijkt dat een fiscale regeling beter aan de uitgavenzijde kan worden vormgegeven is het uitgangspunt om de fiscale regeling conform de aanbeveling te verplaatsen. Indien de wens is om deze fiscale regeling toch te handhaven als fiscale regeling, dient de minister op wiens begroting de regeling staat de reden hiervoor toe te lichten in een kabinetsreactie aan de Kamer. Hierin dient expliciet te worden ingegaan op de reden om de regeling als fiscale regeling te handhaven.

Negatief geëvalueerde fiscale regelingen zijn regelingen die niet doelmatig en/of doeltreffend zijn, of niet door het toetsingskader fiscale regelingen komen.

Bij fiscale regelingen die niet overwegend positief worden geëvalueerd, of waarbij het moeilijk is om conclusies te trekken over de doeltreffend- en doelmatigheid, dient in de kabinetsreactie ingegaan te worden op de achtergrond hiervan en de mogelijkheden een dergelijke niet doorslaggevende evaluatie-uitkomst in de toekomst te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door de doelstelling aan te scherpen of door relevante data te verzamelen over de regeling.

Horizonbepalingen

Horizonbepalingen worden bij nieuwe regelingen in principe ingevoerd. Bij bestaande regelingen die recent geëvalueerd zijn, wordt in principe een horizonbepaling opgelegd indien het doel van tijdelijke aard is en/of er sprake is van een negatieve of discutabele evaluatie-uitkomst. Na een nieuwe evaluatie volgt een nieuwe weging. Er kan afgeweken worden van deze regel indien er goede redenen voor zijn, zoals:

- Regelingen die volgen uit Europese verplichtingen of internationale verdragen
- Regelingen met als doel om de uitvoering makkelijker te maken
- Regelingen die deel uitmaken van of nauw verbonden zijn aan de primaire heffingsstructuur
- Regelingen waarvan de afschaffing een disproportionele impact op doelgroep teweeg zou brengen of waarbij de toevoeging van een horizonbepaling het beleidsdoel zou ondergraven, bijvoorbeeld wanneer een regeling alleen het gewenste effect kan hebben als deze voor een langere periode bestaat.

In het geval bij afloop van de horizonbepaling blijkt dat realisaties afwijken van de verwachting bij invoering van de regeling, dan is de afwijking bij voorzetting van de regeling relevant voor het inkomstenkader.

Wanneer een automatische beëindiging van de fiscale regeling niet voor de hand ligt, kan een budgettaire bepaling worden ingevoerd. Dit betekent dat na een bepaalde horizon de budgettaire afwijking (gecorrigeerd voor inflatie en een onbenuiligheidsmarge) van de regeling relevant is voor het inkomstenkader. Deze budgettaire

bepalingen worden in principe alleen bij nieuwe regelingen ingevoerd en in kabinetsreacties bij recent geëvalueerde regelingen. De regelingen die geen horizonbepaling opgelegd krijgen, kunnen daarmee een budgettaire bepaling opgelegd krijgen. Uitzonderingen hierop zouden kunnen zijn:

- Regelingen die volgen uit Europese verplichtingen of internationale verdragen
- Regelingen die deel uitmaken van of nauw verbonden zijn aan de primaire heffingsstructuur (aftrek kosten onderhoudsverplichting, algemene heffingskorting)
- Regelingen die een budgettair belang van kleiner dan 5 miljoen hebben

Monitoring van individuele fiscale regelingen

De budgettaire ontwikkeling van fiscale regelingen aan de inkomstenkant zoals vrijstellingen, aftrekposten en verlaagde tarieven die de belastingopbrengst verkleinen, wordt jaarlijks gemonitord in de Miljoenennota. Substantiële opwaartse afwijkingen van het verwachte niveau aan het begin van de kabinetsperiode en relatief hoge endogene groei in de kabinetsperiode worden in de monitoring apart benoemd en geven in beginsel aanleiding tot het nemen van maatregelen om beter aan te sluiten bij het eerder geraamde budget.

Evaluaties

De maatregelen die in bijlage 9 van de Miljoenennota genoemd staan hebben een evaluatieverplichting. Bijlage 10 niet. Het departement op wiens begroting de fiscale regeling (extracomptabel) vermeld staat, is verantwoordelijk voor een tijdige uitvoering van de evaluatie.

De criteria voor uitzonderingen van deze regel kunnen zijn:

- Als een regeling al is geëvalueerd en er geen nieuwe informatie voorhanden is, kan de evaluatie worden uitgesteld, veel informatie is immers al beschikbaar. De verantwoordelijke departementen kunnen in overeenstemming met de toezichthouder op fiscale regelingen beslissen om middels een kabinetsreactie de evaluatietermijn met maximaal 4-7 jaar op te schorten. In de kabinetsreactie worden de conclusies van de vorige evaluatie opgenomen en de reden toegelicht waarom die conclusies nog steeds gelden en naar verwachting ook voor de komende maximaal 4-7 jaar.
- Dit kan besloten worden wanneer er sinds vorige evaluatie geen beleidswijzigingen of nieuwe informatie over de regeling voorhanden is. Hierdoor kan capaciteit ingezet worden op die plekken waar dat het meest nodig is.

Naast bovenstaande punten worden de evaluaties geprioriteerd op basis van criteria, zoals:

- Databeschikbaarheid
- Nieuwe informatie zoals beleidswijzigingen
- Beleidsinformatiebehoefte
- Budgettair belang

De evaluatie zelf wordt binnen 4 weken na oplevering gepubliceerd met een begeleidende brief waarin wordt aangekondigd dat het kabinet aan de slag gaat met de evaluatieresultaten en uiterlijk bij het volgende besluitvormingsmoment met een kabinetsreactie komt. Hier kan alleen gemotiveerd van worden afgeweken. De behandeling van de evaluaties van fiscale regelingen is bij voorkeur tijdens de voorjaarsbesluitvorming.

Bijlage 5 Beleidskader risicoregelingen

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'⁶⁰ zijn overeengekomen. Onder risicoregelingen worden 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'. Voor de besluitvorming over risicoregelingen gelden de volgende voorwaarden:

1. Over nieuwe risicoregelingen, dan wel de aanpassingen in bestaande regelingen, moet besluitvorming plaatsvinden in de ministerraad (MR). Besluitvorming over risicoregelingen gebeurt in principe bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar.
2. Voornemens tot het opzetten van nieuwe risicoregelingen of wijzigingen van bestaande risicoregelingen worden tijdig kenbaar gemaakt aan het ministerie van Financiën. Deze voornemens worden besproken in de beleidsbrief. Dit ten behoeve van ordentelijke besluitvorming omtrent risicoregelingen.
3. Het ministerie van Financiën dient akkoord te zijn met het ingevulde toetsingskader dat vervolgens ter besluitvorming voorgelegd wordt aan de MR. Na besluitvorming wordt het toetsingskader risicoregeling verzonden aan het parlement en wordt conform de instructies in de rijksbegrotingsvoorschriften periodiek verantwoording afgelegd.

Deze voorwaarden worden verder toegelicht in de procesbeschrijving risicoregelingen⁶¹ die opgenomen is in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijk (HAFIR) en in de wettenpocket. Tevens wordt het toetsingskader risicoregelingen gepubliceerd in het HAFIR en in de wettenpocket. De hieronder besproken uitgangspunten vormen de basis voor het toetsingskader risicoregelingen.⁶²

Probleemstelling en rol van de overheid

Het kabinet betracht zoveel mogelijk terughoudendheid bij het verlengen van bestaande of aangaan van nieuwe financiële risico's. Echter, soms kan het aangaan van nieuwe financiële 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 doelmatige en doeltreffende beleidsinstrument is in vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten. Het toetsingskader bespreekt wat deze overheidsinterventie legitimeert en of het ter compensatie is van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt.

Risico's en risicobeheersing

De directe en indirecte financiële risico's die de overheid loopt dienen goed inzichtelijk te worden gemaakt. Daarom wordt een deugdelijke onderbouwing van de directe en indirecte financiële risico's die de overheid zal gaan dragen gegeven. Daarbij dient inzichtelijk te worden gemaakt welke aannames bij de risico-inschatting zijn gebruikt en waar deze risico-inschatting op gebaseerd is. Dit gebeurt op basis van het maximale risico dat per jaar kan optreden en de precieze kenmerken van het risico dat de regeling moet dekken.

Iedere risicoregeling dient eindig te zijn, en het risico dient gemaximeerd te zijn met een plafond. Als gedurende de uitvoering van de risicoregeling sprake blijkt te zijn van een onderbenutting van meer dan 10 procent van het plafond, dan wordt het plafond neerwaarts bijgesteld. Hierop is een uitzondering als 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.

In het toetsingskader dient ook een beschrijving te worden gegeven van alle risico-mitigerende maatregelen die worden gehanteerd om het risico voor de overheid zoveel mogelijk te beperken. Voorbeelden hiervan zijn het (gedeeltelijk) dekken van het risico (deels) door private financiële instellingen, als overheid beslag leggen op het vermogen van de tegenpartij en maatregelen of risicovoorzieningen die de afnemer van de risicoregeling moet 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

⁶⁰ Conform de definitie in European Standard of Accounts 2010. Pagina 44 ESA 2010

⁶¹ [Procesbeschrijving risicoregelingen](#)

⁶² [Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid](#)

gespecialiseerde partij ten aanzien van de risico-inschatting en -beheersing en premiestelling. Zowel het beleidsdepartement als het ministerie van Financiën kunnen om dergelijke expertise verzoeken. Het beleidsdepartement draagt hiervoor de kosten.

Risicopremie en risicovoorziening en budgettaire verwerking

In het geval wordt besloten tot een risicoregeling wordt er een premie gevraagd die een zo reëel mogelijke weergave vormt van het risico. De premie is in principe de optelsom van de verwachte schade, de uitvoeringskosten en een risico-opslag. De verwachte schade wordt bepaald op basis van een onderbouwde raming die bij het ministerie van Financiën wordt voorgelegd.

De risico-opslag dient (zoveel mogelijk) overeen te komen met gangbare risicopremies die worden gehanteerd bij vergelijkbare marktactiviteiten. Er worden twee typen risicoregelingen onderscheiden: risicoregelingen met begrote schade en risicoregelingen zonder begrote schade. Voor alle risicoregelingen wordt in de begroting een ontvangstenraming voor de premieontvangsten opgenomen. Voor risicoregelingen met begrote schade wordt tevens een raming van de schade-uitgaven opgenomen.

Bij risicoregelingen met begrote schade wordt tevens een risicovoorziening aangemaakt. Dit in de vorm van een begrotingsreserve. Ontvangen premies en niet-gerealiseerde schade-uitgaven worden in principe aan het einde van het begrotingsjaar in de begrotingsreserve gestort. Wanneer schade-uitgaven de uitgavenraming overstijgen, wordt dit tekort gedekt vanuit de begrotingsreserve.

Een begrotingsreserve wordt op grond van artikel 2.21 eerste lid van de Comptabiliteitswet in overeenstemming met de minister van Financiën ingesteld. In het instellingsbesluit worden de voorwaarden van de begrotingsreserve opgenomen.

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 (begrotingsreserve). De minister van Financiën zal bij het inrichten van een risicovoorziening voorwaarden stellen. De exacte vormgeving van de risicovoorziening wordt vastgelegd in een brief van het ministerie van Financiën aan het beleidsdepartement.

Horizonbepaling en evaluatie

Iedere risicoregeling kent een horizonbepaling. De standaardtermijn voor een horizonbepaling is vijf jaar. Ten tijde van het bereiken van de horizon uit de horizonbepaling wordt een evaluatie van de risicoregeling uitgevoerd. Daarbij worden de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de risicoregeling onderzocht. De kwaliteitseisen voor dit onderzoek zijn beschreven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

Risicoregelingenbeleid in crisistijden

Het bovenstaande is relevant onder 'normale' omstandigheden. Het is mogelijk dat het kabinet bij een zware crisis een ruimhartiger risicoregelingenbeleid voert, omdat garanties en leningen vaak een geschikt instrument zijn om risico's uit de economie mee op te vangen en over te nemen via de overheidsbegroting. De 'tenzij-clausule' is dan noodzakelijkerwijs vaker van toepassing. Crisisgerelateerde risicoregelingen zijn primair bedoeld om de schade aan de economie te beperken, niet om een marktfalen op te lossen, en zijn daarom anders in opzet dan reguliere regelingen. Vereiste is dat ze een tijdelijk karakter hebben met een kortere horizonbepaling. Bij crisisgerelateerde regelingen worden ontvangsten en uitgaven ten laste van de staatsschuld geboekt en kennen daarom geen risicovoorziening.

De relevante wet- en regelgeving met betrekking tot risicoregelingen bestaat uit de volgende documenten:

- Comptabiliteitswet;
- Rijksbegrotingsvoorschriften;
- Begrotingsregels zoals vastgelegd door het kabinet;
- ABC-fiche begrotingsreserves;
- HAFIR algemeen;
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

Concrete adviezen ten aanzien van fiscale regelingen

Algemeen

Advies: Fiscale regelingen inzichtelijk maken bij formatie

Om voor alle fiscale regelingen een goede budgettaire afweging te maken, is het advies aan de formerende partijen om stil te staan bij de budgettaire omvang, doel(groep) en evaluatieresultaten van alle fiscale regelingen. Dit zorgt ervoor dat de formerende partijen kritisch naar de status quo kunnen kijken en opnieuw een afweging kunnen maken hoe en aan welke doel(groep)en men in de kabinetsperiode budget wil uitgeven.

Advies: Verbeter de benchmarksystematiek waarmee de budgettaire ontwikkeling van fiscale regelingen beheerst wordt.

Maak duidelijke afspraken over wat aanvaardbaar is qua budgettaire groei van fiscale regelingen. Daarbij adviseert de studiegroep ook om eventuele aanpassingen ten aanzien van de resultaten uit de monitoring voortaan als inkomstenkaderrelevant aan te merken. Als bij de besluitvorming over de inkomstenkant aanpassingen worden gedaan om bovenmatige budgettaire groei te beteugelen, ontstaat bij deze aanpassing ruimte in het inkomstenkader, hetgeen de prikkel vergroot om ook daadwerkelijk een regeling aan te passen. Dit betekent niet dat groei van een fiscale regeling zonder beleidsmatige aanpassing gedekt moet worden in het inkomstenkader. De normale situatie is hier van toepassing. Door deze aanpassing wordt gezorgd voor een bewustere afweging over de besteding van belastinggeld (fiscale regeling of een ander doel). Groei van een fiscale regeling kan bij deze werkwijze nog altijd leiden tot verslechtering van het EMU-saldo, zoals ook nu het geval is.

Definitie en regels en verantwoordelijkheden rondom evaluaties

Advies: Richtlijnen fiscale regeling vastleggen in begrotingsregels

Om discussies over wat wel en geen fiscale regeling is in te kaderen zijn in de Miljoenennota 2024 een aantal algemene richtlijnen opgenomen. Het advies is om deze op te nemen in de begrotingsregels. Dit zorgt voor een zekere afbakening en leidt tot minder discussie over wat wel en niet opgenomen moet worden in bijlage 9 en 10 van de Miljoenennota. De richtlijnen geven nadrukkelijk niet een sluitende definitie maar dienen als leidraad voor het aanwijzen van fiscale regelingen. Het besluit om iets als fiscale regeling te kwalificeren gebeurt in gezamenlijk overleg tussen de toezichthouder en de beleidsverantwoordelijken. Deze richtlijnen zijn:

- De regeling heeft een beoogd beleidsdoel (bijvoorbeeld stimuleren van een bepaalde activiteit), anders dan de algemene doelstelling van het belastingmiddel waar de regeling betrekking op heeft.
- De regeling leidt per saldo tot een beoogde derving van overheidsinkomsten, al dan niet in samenhang gezien met gerelateerde regelingen op hetzelfde terrein.

Advies: Regels rondom omgang met evaluaties vastleggen in begrotingsregels

Het advies is om de volgende onderdelen op te nemen in de begrotingsregels:

- a) Bijlage 9 heeft wel een evaluatieverplichting. Bijlage 10 niet.
- b) De criteria voor uitzonderingen van deze regel kunnen zijn:

- Als een regeling al is geëvalueerd en er geen nieuwe informatie voorhanden is, kan de evaluatie worden uitgesteld, veel informatie is immers al beschikbaar. De verantwoordelijke departementen kunnen in overeenstemming met de toezichthouder op fiscale regelingen beslissen om middels een kabinetsreactie de evaluatietermijn met maximaal 4-7 jaar op te schorten. In de kabinetsreactie worden de conclusies van de vorige evaluatie opgenomen en de reden toegelicht waarom die conclusies nog steeds gelden en naar verwachting ook voor de komende maximaal 4-7 jaar.
 - Dit kan besloten worden wanneer er sinds vorige evaluatie geen beleidswijzigingen of nieuwe informatie over de regeling voorhanden is. Hierdoor kan capaciteit ingezet worden op die plekken waar dat het meest nodig is.
- c) Naast bovenstaande punten de evaluaties prioriteren op basis van criteria, zoals:⁶³
- Databeschikbaarheid
 - Nieuwe informatie zoals beleidswijzigingen
 - Beleidsinformatiebehoefte
 - Budgettair belang

Advies: Gezamenlijke afspraken rondom evaluaties

Om betere, tijdigere en consistentere evaluaties uit te laten voeren, is het van belang dat er gezamenlijke afspraken worden vastgelegd tussen Financiën en beleidsdepartementen over het evalueren van fiscale regelingen. Financiën heeft twee rollen hierbij. Allereerst is Financiën (DGFZ) stelselverantwoordelijke voor fiscale regelingen. In die rol bepaalt Financiën de algemene richtlijnen en kwaliteitscriteria bij evaluaties van fiscale regelingen. Dit ziet op onder meer inhoudelijke eisen zoals het toetsen op doeltreffendheid- en doelmatigheid en het doorlopen van het toetsingskader fiscale regelingen, maar het gaat ook over de organisatie en begeleiding van evaluaties zoals de eisen die aan een begeleidingscommissie worden gesteld.

De uitvoering van evaluaties is altijd een gezamenlijke inspanning van Financiën (DGFZ) en het beleidsverantwoordelijk departement. Concreet betekent dit dat Financiën en het betreffende beleidsdepartement al vanaf het schrijven van de evaluatie-opzet allebei betrokken zijn en dat beide departementen vertegenwoordigd zijn in de begeleidingscommissie. Uitgangspunt is dat het departement op wiens begroting de regeling vermeld staat het initiatief neemt voor het opstarten van de evaluatie, tenzij er goede redenen zijn om hiervan af te wijken (bijvoorbeeld als regelingen gebundeld worden geëvalueerd en meerdere beleidsterreinen beslaan, dan is Financiën initiatiefnemer).

De tweede rol van Financiën (AFEP) is de rol van toezichthouder op de naleving van de regels rondom fiscale regelingen. In deze rol ziet Financiën erop toe dat fiscale regelingen periodiek en tijdig geëvalueerd worden. De toezichthouder toetst of de evaluatieopzet aan de regels voldoet voordat hij uitgezet wordt en ook de termijn waarbinnen de evaluatieopzet aanbesteed wordt, dient te worden afgesproken met de toezichthouder.

Advies: Reactie op evaluaties

Niet doorslaggevende positieve of negatieve evaluaties

Het advies is om wanneer een evaluatie afgerond wordt en een regeling niet overwegend positief geëvalueerd wordt, hier toch politieke besluitvorming over plaats te laten vinden. Zo kan een politieke afweging plaatsvinden over maatregelen met een (soms erg groot) budgettair effect waarvan het onbekend is of ze (voldoende) werken. Ook dient er bij de fiscale regelingen die niet overwegend positief worden geëvalueerd, of waarbij het moeilijk is om conclusies te trekken over de doeltreffend- en doelmatigheid, in de kabinetsreactie ingegaan worden op de achtergrond

⁶³ Zoals ook genoemd in de aanbevelingen van de Evaluatiedoorlichting fiscale regelingen (ministerie van Financiën, 2020)

hiervan en de mogelijkheden een dergelijke niet doorslaggevende evaluatie-uitkomst in de toekomst te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door de doelstelling aan te scherpen of door relevante data te verzamelen over de regeling. Het advies is om dit bovenstaande te verduidelijken in de begrotingsregels.

Timing behandeling evaluatie-uitkomsten

Het advies is om in principe de evaluatie-uitkomsten en de kabinetsreactie van negatieve en niet overwegend positieve fiscale regelingen in reguliere vierhoeken te behandelen voorafgaande aan de voorjaars- of augustusbesluitvorming. Hiervoor worden de verantwoordelijke beleidsdepartementen uitgenodigd. Daarmee kan de tijd worden genomen voor een goede afweging van de resultaten en een eventuele nieuwe vormgeving van de regeling. Wanneer de regeling niet tijdens een besluitvormingsmoment wordt behandeld, is er ook minder risico dat het budget van de regeling niet wordt ingezet voor een regeling voor dezelfde doelgroep, maar voor andere dekkingsopgaves. Het nadeel hiervan is dat er geen generale afweging plaatsvindt over de allocatie van budget aan de doelgroep van de regeling.

Om te voorkomen dat beslissingen over geëvalueerde regelingen steeds weer vooruitgeschoven worden, is het advies om vast te leggen dat het kabinet uiterlijk in het eerstvolgende besluitvormingsmoment de kabinetsreacties op de evaluaties van negatief en niet overwegend positief geëvalueerde fiscale regelingen behandelt. De kabinetsreactie dient dan uiterlijk met de Voorjaarsnota of Prinsjesdagstukken naar de Kamer te worden verzonden. Dit geeft ook de Tweede Kamer de gelegenheid om zich uit te spreken over de resultaten van de evaluatie. De evaluatie zelf wordt binnen 4 weken na oplevering gepubliceerd met een begeleidende brief waarin wordt aangekondigd dat het kabinet aan de slag gaat met de evaluatieresultaten en uiterlijk bij het volgende besluitvormingsmoment met een kabinetsreactie komt. Mocht de evaluatie te kort voor het besluitvormingsmoment verschijnen, kan hier gemotiveerd van worden afgeweken bijvoorbeeld wanneer meer ambtelijke voorbereiding nodig is.

Advies: Verduidelijken begrotingsregels rondom negatief geëvalueerde fiscale regelingen

Volgens de begrotingsregels moeten negatief geëvalueerde fiscale regelingen afgeschaft worden. Dit biedt weinig ruimte voor nuance en mogelijke aanpassingen waardoor een regeling wel doeltreffend en doelmatig kan worden. Daarom is het voorstel de begrotingsregels als volgt aan te passen: *"Indien een fiscale regeling negatief geëvalueerd wordt, is het uitgangspunt om deze regeling af te schaffen of zodanig aan te passen dat tegemoet wordt gekomen aan de aanbevelingen van de evaluatie. Indien de wens is om deze fiscale regeling toch te handhaven en niet aan te passen, dient de minister op wiens begroting de regeling staat de reden hiervoor toe te lichten in een kabinetsreactie aan de Kamer. Hierin dient expliciet ingegaan te worden op waarom de regeling niet wordt afgeschaft of aangepast."*

Ook dient er duidelijkheid geschept te worden over de definitie van een negatief geëvalueerde fiscale regeling. Dit is een regeling die niet doelmatig en/of doeltreffend is, of niet door het toetsingskader fiscale regelingen komt.

Ten slotte kan het voorkomen dat een regeling die aangepast/verbeterd wordt, opnieuw door het toetsingskader fiscale regelingen moet. In de regel hoeft dat enkel bij regelingen die nieuw zijn, geëvalueerd worden of zodanig aangepast dat de regeling dermate substantieel verruimd wordt dat het karakter van de regeling wijzigt.

Horizonbepalingen

Advies: Horizonbepalingen

Het advies is om horizonbepalingen bij nieuwe regelingen in principe in te voeren. Bij bestaande

regelingen die recent geëvalueerd zijn, wordt in principe een horizonbepaling opgelegd indien het doel van tijdelijke aard is en/of er sprake is van een negatieve of discutabele evaluatie-uitkomst. Na een nieuwe evaluatie volgt een nieuwe weging. Er kan afgeweken worden van deze regel indien er goede redenen voor zijn, zoals:

- Regelingen die volgen uit Europese verplichtingen of internationale verdragen
- Regelingen met als doel om de uitvoering makkelijker te maken
- Regelingen die deel uitmaken van of nauw verbonden zijn aan de primaire heffingsstructuur
- Regelingen waarvan de afschaffing een disproportionele impact op doelgroep teweeg zou brengen of waarbij de toevoeging van een horizonbepaling het beleidsdoel zou ondergraven, bijvoorbeeld wanneer een regeling alleen het gewenste effect kan hebben als deze voor een langere periode bestaat.

In het geval bij afloop van de horizonbepaling blijkt dat realisaties afwijken van de verwachting bij invoering van de regeling, dan is de afwijking bij voorzetting van de regeling relevant voor het inkomstenkader.

Wanneer een automatische beëindiging van de fiscale regeling niet voor de hand ligt, kan een budgettaire bepaling worden ingevoerd. Dit betekent dat na een bepaalde horizon de budgettaire afwijking (gecorrigeerd voor inflatie en een onbenulligheidsmarge) van de regeling relevant is voor het inkomstenkader. Deze budgettaire bepalingen worden in principe alleen bij nieuwe regelingen ingevoerd en in kabinetsreacties bij recent geëvalueerde regelingen. De regelingen die geen horizonbepaling opgelegd krijgen, kunnen daarmee een budgettaire bepaling opgelegd krijgen.

Uitzonderingen hierop zouden kunnen zijn:

- Regelingen die volgen uit Europese verplichtingen of internationale verdragen
- Regelingen die deel uitmaken van of nauw verbonden zijn aan de primaire heffingsstructuur (aftrek kosten onderhoudsverplichting, algemene heffingskorting)
- Regelingen die een budgettair beslag van kleiner dan 5 miljoen hebben

Toetsingskader fiscale regelingen

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?

2. Is er noodzaak tot overheidsingrijpen?

Beantwoord deze vraag aan de hand van de volgende deelvragen:

- Waaruit bestaat het probleem en hoe verhoudt dit zich tot het beleidsterrein van het betrokken departement? Hieruit moet duidelijk worden waarom een departement dit probleem tot zijn beleidsterrein rekent.
- Waarom is de overheid de meest aangewezen partij? Duidelijk moet worden waarom oplossingen vanuit markt en/of samenleving (alleen) blijikbaar te kort schieten. Als dit laatste bijvoorbeeld voortvloeit uit een informatievoorsprong die de overheid heeft ten opzichte van marktpartijen wordt deze voorsprong van de overheid hard gemaakt. Op zelfde wijze worden andere argumenten voor overheidsinterventie beargumenteerd.

3. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Als duidelijk is dat de overheid een taak heeft bij genoemd beleidsprobleem moet er een te bereiken doel worden gedefinieerd. De zogenoemde SMART-criteria zijn hierbij leidend: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden. Deze criteria moeten zoveel mogelijk kwalitatief en kwantitatief worden ingevuld om zodoende ook achteraf te kunnen evalueren of, hoe en wanneer het doel verwezenlijkt is.

4. Instrumentkeuze

4a. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie de voorkeur verdient boven niet-financiële instrumenten?

Ter realisering van het geformuleerde overheidsdoel bestaat de keuze tussen financiële en niet-financiële instrumenten. Gemotiveerd wordt aangegeven waarom voor een van beide is gekozen. De keuze voor een financieel instrument geeft in elk geval antwoord op de volgende vragen:

- Kan aangetoond worden waarom niet financiële alternatieven inferieur zijn, bijvoorbeeld te zwaar (sancties) of juist te licht (bijvoorbeeld voorlichting)?
- Hoe verhouden zich de kosten van een financieel instrument met die van de niet-financiële instrumenten?

4b. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?

Binnen de groep financiële instrumenten bestaat de keuze uit een heffing en een subsidie. Een gemotiveerde afweging moet de keuze tussen beide expliciet maken. Duidelijk wordt gemaakt waarom gewenst gedrag effectiever valt te stimuleren door gewenst gedrag fiscaal te bevorderen dan door ongewenst gedrag te benadelen via een heffing. «Bewijzen» uit (bestaand of nieuw) onderzoek kunnen worden gebruikt om dit aan te tonen; maar ook andere criteria zijn denkbaar.

4c. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?

Zowel bij fiscale regelingen als bij directe uitgaven dienen algemeen geldende begrotingsregels te worden betracht. Voor de directe uitgaven betekent dit dat de subsidie moet worden ingepast in de uitgaven onder het uitgavenkader. Voor fiscale regelingen vereisen begrotingsregels dat de werking van de automatische stabilisatoren niet wordt belemmerd.

De afweging tussen fiscale en niet-fiscale uitgaven gaat in elk geval in op de volgende criteria:

- doelgroepbereik;
- uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid;
- kosteneffectiviteit;
- eenvoud;
- inpasbaarheid in fiscale structuur;
- budgettaire beheersbaarheid.

Deze criteria dienen zoveel mogelijk cijfermatig ingevuld te worden. Gelet op het kwantitatieve karakter van vooral de eerste criteria lijkt dit vooral bij deze criteria goed mogelijk.

5. Is de maatregel doeltreffend?

Is de fiscale regeling effectief in het bereiken van het beoogde doel? Vergelijk dit indien mogelijk kwalitatief of kwantitatief met het scenario dat de fiscale regeling er niet zou zijn.

Gedrag:

- Geeft de belastingmaatregel een prikkel die gewenst gedrag stimuleert of ongewenst gedrag vermindert?
- Is de gedragsverandering groot genoeg om de beoogde uitkomst van de maatregel te bereiken?

6. Is de maatregel doelmatig?

Is het doel bereikt tegen zo weinig mogelijk middelen? Tegen welke directe en indirecte kosten worden de doelstellingen behaald met de fiscale regeling? Deze kosten bestaan niet enkel uit de gemiste inkomsten, maar ook uit economische verstoringen en uitvoeringskosten. Zijn de mogelijke verdelingseffecten tussen burgers en/of bedrijven acceptabel of te corrigeren?

Gedrag:

- Is de verwachte opbrengstderving of lastenverzwaring acceptabel vergeleken met gedragseffect en te bereiken doel?
- Zijn onbedoelde gedragsreacties voldoende beperkt in relatie tot het doel?

7. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

In het geval van nieuwe regelingen worden de volgende vragen beantwoord: Wat wil men gaan evalueren, dat wil zeggen wat zijn kernelementen hierbij?

- Hoe wordt evaluatie uitgevoerd, dat wil zeggen welke waarderingscriteria en waarderingsmethoden?
- Hoe vaak gaat men evalueren (minimaal eens per 4 tot 7 jaar, conform RPE)?

In het geval van een evaluatie worden de volgende vragen beantwoord:

- Welke gegevens zijn er nodig om een ideale evaluatie uit te voeren?
- Zijn deze nu beschikbaar, zo niet worden er stappen ondernomen om die voor volgende evaluatie beschikbaar te stellen?

8. Is een horizonbepaling aan de orde?

Deze vraag wordt beantwoord bij het invullen van het toetsingskader voor nieuwe fiscale regelingen. Bij evaluaties van bestaande regelingen wordt in de kabinetsreactie op deze vraag ingegaan.

Het ligt voor de hand dat als een fiscale regeling nieuw wordt geïntroduceerd of een bestaande regeling wordt geëvalueerd ook een horizonbepaling op te nemen zoals ook bij subsidies wettelijk het geval is. De afwegingen voor een fiscale regeling gelden immers niet voor de eeuwigheid. In een horizonbepaling wordt expliciet aangegeven voor welke duur de regeling geldt, er worden wel structurele middelen voor de regeling gereserveerd. In beginsel wordt er een horizonbepaling opgelegd. Alleen indien er vóór het verstrijken van die termijn een positieve evaluatie beschikbaar is, kan besloten worden om de regeling te continueren voor een opnieuw vast te stellen periode. Als er geen of geen positieve evaluatie is, vervalt de regeling automatisch, dit is inkomstenkaderrelevant. Als er wel een positieve evaluatie beschikbaar is, dwingt de horizonbepaling om weer de afweging te maken of aan de fiscale regeling opnieuw prioriteit wordt gegeven. In het geval bij afloop van de horizonbepaling blijkt dat realisaties afwijken van de verwachting bij invoering van de regeling, dan is de afwijking bij voorzetting van de regeling relevant voor het inkomstenkader.

Mocht het om zwaarwegende redenen niet passend zijn om een horizonbepaling op te leggen, dan kan een budgettaire bepaling worden opgelegd. Deze budgettaire bepaling geeft net als een horizonbepaling een termijn aan. Het doel hiervan is dat de maatregel zelf niet tijdelijk is, maar is bedoeld om het budgettaire beslag van de regeling te beheersen. Bij aflopen van de budgettaire bepaling wordt de maatregel opnieuw geraamd. Het verschil tussen deze raming en de initiële raming dient gedekt te worden in het inkomstenkader.

BIJLAGE 14

Onderzoek naar de premie- en fondsensystematiek van de sociale verzekeringen en zorg

Van financiering verzekerd

Onderzoek naar de premie- en fondsensystematiek van
de sociale verzekeringen en zorg

Inhoud

Samenvatting en conclusies	3
Inleiding	5
1. Welke sociale fondsen zijn er?	7
2. Hoe zijn de fondsen en premies ontstaan?	10
3. Welke rol spelen de fondsen en premies in de zorg en de sociale zekerheid?	14
3.1 De verzekeringsgedachte achter premies en fondsen.....	14
3.2 Praktische redenen voor het gebruik van fondsen	18
4. Hoe werkt de begrotingssystematiek van de sociale fondsen?.....	21
4.1 Wat zijn de spelregels voor financiële beheersing?	21
4.2 Hoe verhouden de uitgaven door de fondsen zich tot het budgetrecht van het parlement?	23
4.3 Hoe worden de premies vastgesteld?.....	28
5. Internationale aspecten	34
5.1 Hoe gaan andere landen om met sociale premies en fondsen?.....	34
5.2 Hoe hangen de sociale premies en fondsen samen met grensoverschrijdende sociale zekerheid?.....	35
6. Conclusies en denkrichtingen voor vereenvoudiging	39
Bijlage 1: Verdere vereenvoudiging via uitbreiding belastingfinanciering	45
Bijlage 2: Terug naar de verzekeringsgedachte via lastendeckende premies	48

Samenvatting en conclusies

Het grootste deel van de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid wordt gedaan via de sociale fondsen, die in de meeste gevallen gevoed worden middels specifieke premies. Deze constructie wijkt af van de reguliere begrotingssystematiek waarbinnen de overheid belastingen int, middelen beheert en alloceert over verschillende prioriteiten. De 16^e Studiegroep Begrotingsruimte constateerde dat het bestaan van de fondsen vanuit het begrotingsbeleid gezien geen toegevoegde waarde meer heeft, en heeft geadviseerd onderzoek te doen naar mogelijkheden tot het afschaffen van de premie- en fondsensystematiek en daarbij de voor- en nadelen in kaart te brengen. In dit onderzoek is de stelling vanuit het begrotingsperspectief grotendeels bevestigd. Er zijn daarnaast ook andere relevante perspectieven op het bestaan van premies en fondsen verkend. Deze perspectieven leiden tot de conclusie dat de premiesystematiek meerdere doelen dient en afschaffing geen simpele opgave is.

Om tot bovenstaande conclusie te komen is in dit onderzoek als eerste gekeken naar de historie van de sociale fondsen. Nadrukkelijk komt daarbij de oorspronkelijke verzekeringsgedachte achter de verschillende regelingen in de zorg en sociale zekerheid aan het licht als motivering tot het gebruik van premies en fondsen. Bovendien speelt de oorspronkelijk veelal extern georganiseerde uitvoering (op afstand van de overheid) een belangrijke rol in de geschiedenis van de premie- en fondsensystematiek.

Vervolgens wordt in dit onderzoek gekeken naar de mate waarin de verzekeringsgedachte nog altijd van toepassing zijn in de regelingen zoals die vandaag in de praktijk zijn georganiseerd. Hieruit blijkt dat deze mate sterk verschilt per regeling. Bij een aantal regelingen (met name de volksverzekeringen) heeft dit oorspronkelijke motief sterk aan kracht ingeboet omdat de regelingen zich feitelijk nog beperkt onderscheiden van voorzieningen. Bij arbeidsongeschiktheid en curatieve zorg speelt de verzekeringsgedachte nog wel een belangrijke rol. De overige (werknemers-)verzekeringen nemen een middenpositie in wat betreft het in stand houden van verzekeringsprincipes. Hierbij komt wel naar voren dat in de politieke beleving het begrip 'verzekering' nog altijd onderscheidend is en als waardevol wordt ervaren, zelfs als feitelijk de kenmerken van een verzekering niet meer van toepassing is.

Daarnaast is in beeld gebracht op welke wijze de begrotingssystematiek voor premies- en fondsen nu afwijkt van de reguliere begrotingssystematiek, en of dit tot problemen leidt. Hierbij zijn verschillende dimensies verkend. De conclusies zijn grotendeels in lijn met de stelling van de 16^e Studiegroep: de systematiek heeft vanuit begrotingsperspectief geen toegevoegde waarde. De financiële spelregels die vastgelegd worden in de begrotingsregels worden immers onverkort toegepast op de premies en fondsen en zijn zelfs leidend geworden. De vervolgvraag op bovenstaande stelling is of de premie- en fondsensystematiek vanuit begrotingsperspectief ook problemen oplevert. Er komen vanuit begrotingsperspectief twee elementen naar voren. Ten eerste betreft dit de positie van het parlement vanwege het ontbreken van formeel budgetrecht. De splitsing tussen premie- en begrotingsgefinancierde uitgaven leidt hierbij soms tot verwarring. De wijze van financiering (premie) wordt als de onderscheidende factor gezien, terwijl het wettelijk recht op uitkering relevant is voor het formele budgetrecht, niet de wijze van financiering (premie). Ten tweede betreft dit de complexiteit en gebrek aan transparantie die het huidige stelsel van sociale fondsen oplevert. Een fonds is in beginsel een wijze om op een transparante manier inkomsten en uitgaven bij te houden. Maar door de onderverdeling van de financiering in rijksbijdragen en premies is het vermogen van het fonds voor de meeste regelingen inhoudelijk niet meer relevant. Toch blijven we hierover rapporteren. Dit creëert wellicht de begrijpelijke reactie om de betekenis van premie-ontvangsten anders te duiden dan van belastingontvangsten, om fondsvermogens te lezen als 'geld op de plank', bij fondstekorten te vrezen voor bezuinigen, en rijksbijdragen te willen amenderen. Hierbij geldt de nuance dat de huidige systematiek in de praktijk goed functioneert, maar onoverzichtelijk oogt.

Tot slot is in beeld gebracht hoe het juridische begrip 'sociale verzekering' (in tegenstelling tot 'sociale voorziening') zich verhoudt tot het bestaan van fondsen en (met name) premies. Met andere woorden: betekent het aanpassen van de premie- en fondsensystematiek onvermijdelijk dat ook de aard van de sociale verzekeringen zelf verandert, en zo ja, wat betekent dit materieel? Hieruit blijkt dat het verschil tussen sociale voorziening en sociale verzekering, en tussen belasting en premie, op *nationaal* niveau weinig betekenis hebben: de rechten van een regeling hangen vooral samen

met de wetgeving zelf, en niet met de classificatie 'sociale verzekering' of 'sociale voorziening'. Maar in grensoverschrijdende situaties is dit onderscheid wel relevant en hangen deze dimensies wel met elkaar samen. Bij het hervormen van de premie- en fondsensystematiek is het daarom noodzakelijk in het oog te houden wat dit betekent voor de aard regelingen als 'sociale verzekering' in plaats van 'voorziening'. Dit is bijvoorbeeld nodig om onbedoelde herverdeeleffecten te voorkomen.

De conclusie is dat de complexiteit tot stand komt doordat de premie- en fondsensystematiek zowel de wereld van de verzekering als van de begroting probeert te bedienen, terwijl deze soms tegenstrijdige logica kennen. Tegelijk blijkt dat het afschaffen van de systematiek niet zuiver een (begrotings)technische vraag is, maar ook een politieke, beleidseconomische en juridische vraag. Het volledig oplossen van de tegenstrijdige logica vereist dan ook een stelselherziening die een breder onderzoek vereist dan enkel het begrotingsperspectief. Tegelijkertijd is duidelijk dat binnen de huidige, dubbele logica van de premie- en fondsensystematiek sprake is van vermijdbare complexiteit. Dit inzicht leidt tot drie aanbevelingen met als doel om de huidige systematiek in de kern in stand te laten, maar de onnodige complexiteit die het oplevert weg te nemen.

1. Voeg de verschillende rijksbijdrages aan de fondsen voor volksverzekeringen (AOW, Anw en Wlz) samen tot één bijdrage per fonds en uniformeer de informatievoorziening hierover in de verschillende begrotingen.
2. Voeg de verschillende fondsen onder het beheer van UWV samen zodat een eenvoudiger boekhouding voor UWV resteert en het zich meer kan richten op het verantwoorden van de uitvoering van onderliggende regelingen.
3. Laat de premies voor de volksverzekeringen landen op de rijksbegroting (en bezie of dit ook voor de premies werknemersverzekeringen mogelijk is), zodat het vermengen van premies en rijksbijdragen niet meer nodig is.

Bij alle aanbevelingen geldt dat de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Werkhervattingskas (Whk) zijn uitgezonderd. Bij deze regelingen is de verzekeringsgedachte namelijk nog sterk aanwezig en heeft de (lastendekkende) premie ook een beleidsmatige functie.

Alle bovengenoemde aanbevelingen moeten ertoe leiden dat de begrotingssystematiek minder nadruk legt op de mate waarin verschillende fondsen gevoed worden door premies of belastingen, en op de mate waarin dit spoort met de uitgaven van dat fonds. Voor de meeste regelingen zijn beide aspecten namelijk niet langer materieel betekenisvol. Door minder fondsen te hanteren, deze één duidelijke voedingsbron te geven, en hier uniform over te rapporteren, kan de aandacht verschoven worden van de papieren boekhouding naar de inhoudelijke uitvoering van de verschillende regelingen. De premie- en fondsensystematiek leidt dan niet langer af van de veel belangrijkere discussie over doeltreffend en doelmatig beleid op het gebied van de sociale verzekering.

Inleiding

Het grootste deel van de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid wordt gedaan via de sociale fondsen. In de meeste gevallen krijgen deze fondsen inkomsten vanuit premies, die specifiek gebonden zijn aan de betreffende regeling. Dit in tegenstelling tot sociale voorzieningen, die net als de meeste overige overheidsuitgaven, betaald worden vanuit de begroting en gefinancierd worden via de algemene middelen (belastinginkomsten).

Deze fondsensystematiek kent een lange historie. Sommige sociale fondsen, zoals het fonds voor werkloosheid, zijn in de naoorlogse periode ontstaan vanuit de sociale partners, om voor hun eigen sector een uitkering bij (tijdelijke) werkloosheid aan te kunnen bieden. Zij namen ook een groot deel van de uitvoering voor hun rekening. Sinds het ontstaan van de fondsen is er echter veel veranderd. Voor alle sociale fondsen geldt inmiddels dat deze financieel volledig onder de reikwijdte van de overheid vallen. De premies worden niet meer vastgesteld door de sociale partners, maar door het Rijk of door de fondsbeheerder. De uitgaven van het fonds zijn daarbij meestal niet leidend voor de premiehoogte, maar de gewenste lastenontwikkeling speelt een belangrijke rol. Daarnaast zijn er fondsen waarvoor geen gerelateerde premie bestaat, maar die volledig uit een bijdrage vanuit het Rijk worden gefinancierd. De directe link tussen de fondsinkomsten en fondsuitgaven is daarmee in veel gevallen verdwenen. Ook de uitvoering van de sociale fondsen ligt volledig bij de overheid.

Het onderscheid tussen sociale verzekeringen en sociale voorzieningen, zoals de algemene bijstand, is door deze ontwikkelingen op onderdelen vervaagd. Dit geldt met name voor de volksverzekeringen (de AOW, Wlz en de Anw). De verzekeringsgedachte heeft bij sommige regelingen geleidelijk minder belang gekregen, met name door de veranderende rol van premiefinanciering. De verzekeringsgedachte tezamen met de historie van organisatie buiten de overheden was de oorspronkelijke rechtvaardiging, voor de systematiek van aparte fondsen buiten de rijksbegroting om. Fondsen kennen vanuit begrotingsperspectief op onderdelen nog altijd een bijzondere positie ten aanzien van bijvoorbeeld (formeel) budgetrecht¹ over de uitgaven, omgang met overschotten en tekorten, en het bestaan van heffingen met een geoordeeld bestedingsdoel (namelijk de sociale premies). Daarnaast leidt het optreden van tekorten en overschotten in de diverse fondsen geregeld tot vragen vanuit Kamer en maatschappij over de materiële betekenis hiervan. Betekent een tekort in een fonds dat het fonds moet bezuinigen?

Bovenstaande geeft aanleiding om te kijken of een andere inrichting van de premie- en fondsensystematiek hierin verbetering kan aanbrengen. Dit sluit ook aan bij het advies van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte, dat het kabinet Rutte IV overgenomen heeft in de Startnota van dit kabinet.²

De inrichting van de premie- en fondsensystematiek is, bekeken vanuit het begrotingsbeleid, een complex geheel geworden. Het is daarom nuttig om de meerwaarde van de aparte positie van deze fondsen te onderzoeken. Bezien vanaf een hypothetische blanco pagina, zou mogelijk een ander systeem vormgegeven zijn, dan de huidige fondsensystematiek.

Dit alles leidt de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte tot het volgende advies:

De Studiegroep constateert dat het bestaan van de fondsen vanuit het begrotingsbeleid gezien geen toegevoegde waarde meer heeft. Het advies is daarom om te onderzoeken wat de verschillende mogelijkheden zijn tot het afschaffen van de premie- en fondsensystematiek en daarbij de voor- en nadelen in kaart te brengen.

Dit onderzoek dient als uitwerking van de toezegging in de Startnota. Het onderzoek brengt in beeld hoe de huidige inrichting van de sociale fondsen op dit moment is en welke verbeteringen mogelijk zijn. De nadruk ligt hierbij op versimpeling.

¹ Zie bijvoorbeeld de zienswijze van de ARK over de relatie tussen premie-financiering en budgetrecht. [Input voor rondetafelgesprek modernisering Comptabiliteitswet | Kamerstuk | Algemene Rekenkamer](#)

² Kamerstukken II, 2021-2022, 35925, nr. 143

Tot slot is er bij het Wetgevingsoverleg van het VWS jaarverslag 2022 de motie van den Berg c.s.³ ingediend en is er een toezegging in de kabinetsreactie⁴ op het rapport "Ouderdomsregelingen ontleed" van de Algemene Rekenkamer opgenomen, die dit onderzoek raken. De motie verzoekt de regering te onderzoeken hoe tot een kostendekkende Wlz-premie gekomen zou kunnen worden gekomen. In de kabinetsreactie op het Algemene Rekenkamer rapport wordt toegezegd dat verkend zal worden of het afschaffen van de BIKK (Bijdrage in kosten van kortingen) mogelijk is. Met dit rapport worden deze moties en toezegging uitgevoerd.

Onderzoeksvragen en afbakening

Het doel van het onderzoek is de volledige premie- en fondsensystematiek tegen het licht te houden en te beoordelen of en op welke manier verbetering van deze systematiek wenselijk en haalbaar is. Hierbij zijn de volgende aspecten in kaart gebracht:

- Oorspronkelijke rechtvaardiging van de keuze voor een fonds;
- Mate waarin sprake is van een verzekering of voorziening
- Relatie tussen inkomsten en uitgaven;
- Verantwoording en uitlegbaarheid richting Kamer inclusief relatie met budgetrecht;
- Uitvoeringsaspecten, zoals administratieve druk en rechtmatigheid;
- Bij mogelijke aanpassingen: transitie-effecten, herverdeeleffecten en juridische houdbaarheid.

Daarnaast kunnen per fonds aspecten spelen die relevant zijn voor het domein waar het fonds op ziet, zoals gezondheidsuitkomsten, inkomenseffecten of arbeidsmarktbeleid. Waar van toepassing worden ook deze aspecten beschouwd.

Leeswijzer

Paragraaf 1 geeft een afbakening en beschrijving van de sociale premies en sociale fondsen. Paragraaf 2 geeft een korte samenvatting van ontstaansgeschiedenis van dit stelsel, waarbij ingegaan wordt op de oorspronkelijke motieven om te werken met premies en fondsen buiten de reguliere belastingen en begroting om. In grote lijnen heeft dit te maken met de ontstaansgeschiedenis van de relevante regelingen buiten de overheid (bijvoorbeeld sociale partners) en met de verzekeringsgedachte van die regelingen. Die verzekeringsgedachte wordt nader toegelicht in paragraaf 3. Daarin wordt beschreven hoe de sociale verzekeringen zich verhouden tot andere type regelingen (zoals een particuliere verzekering of een voorziening) en wat dit betekent voor het gebruik van premies en fondsen. In paragraaf 4 lichten we nader toe op welke manier de sociale premies en fondsen een 'bijzonder' karakter hebben gezien vanuit de begrotingssystematiek. Paragraaf 5 geeft een korte internationale vergelijking van het gebruik van premies en fondsen en licht daarnaast toe hoe internationale (Europese) coördinatie van sociale verzekeringen (premie's en prestaties) afwijkt van andere overheidsregelingen. Paragraaf 6 concludeert met een concrete beleidsopties voor aanpassingen binnen het stelsel. In de bijlagen worden een aantal fundamentele hervormingen toegelicht.

³ Kamerstuknummer 36360-XVI, nr. 20: Gewijzigde motie van het lid Van den Berg c.s. over onderzoeken hoe tot een kostendekkende Wlz-premie gekomen zou kunnen worden (t.v.v. 36360-XVI-15).

⁴ Kamerstuknummer 29389, nr. 97

1. Welke sociale fondsen zijn er?

De sociale fondsen die onder de reikwijdte van dit onderzoek vallen, behoren tot het domein sociale zekerheid en zorg. Tabel 1 geeft een overzicht van deze fondsen, de betreffende uitgavenregelingen die hiermee bekostigd worden, de beheerder en het financiële belang. Voor het grootste deel betreft dit de fondsen die als zodanig worden gedefinieerd in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv), zoals het ouderdomsfonds. Deze fondsen kennen alle een mate van premiefinanciering die verloopt buiten de rijksbegroting. Dit laatste aspect brengt ook het Zorgverzekeringsfonds binnen de scope. Tot slot zijn enkele fondsen toegevoegd die niet premiegefinancierd zijn en in een andere wet dan de Wfsv als fonds zijn aangewezen, maar wel door dezelfde fondsbeheerders uitgevoerd worden en als fonds een eigen, aparte boekhouding kennen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het fonds voor de Wajong.

De sociale fondsen hebben een aantal kenmerken gemeen. De fondsen worden gevoed door rijksbijdragen en/of premies. Het bestaan en de werking van de fondsen is wettelijk vastgelegd. Het beheer van de fondsen vindt op afstand van de rijksoverheid plaats, namelijk bij zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). De transacties van de fondsen worden gedaan vanaf rekeningen-courant die worden aangehouden bij het ministerie van Financiën (geïntegreerd middelenbeheer). De sociale fondsen zijn een eigen sector binnen de classificatie van de overheid volgens de Nationale Rekeningen, en staan dus buiten het Rijk. De uitgaven en inkomsten van de fondsen zijn collectieve uitgaven en inkomsten en zijn dus EMU-relevant. De begroting en verantwoording van de fondsen vindt plaats op transactiebasis, wat betekent dat niet de kasstromen relevant zijn, maar de kosten en opbrengsten die aan een jaar worden toegerekend. Dit is een verschil met de reguliere begrotingssystematiek die op kasbasis werkt.

Tabel 1.1: overzicht te onderzoeken fondsen en belangrijkste kenmerken (jaar 2022)

Fonds	Uitgaven	Beheerder	Uitgaven (mld €)	Premie-ontvangsten (mld €)
T.b.v. volksverzekeringen				
Ouderdomsfonds	AOW	SVB	44,7	25,5
Nabestaandenfonds	Anw	SVB	0,3	0,17
Fonds Langdurige Zorg (FLz)	Wlz	ZiNL	30,5	16,6
Algemeen Kinderbijslagfonds (Akf)	AKW	SVB	3,9	-
T.b.v. werknemersverzekeringen				
Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof)	WIA, WAO, WAZ, ZW, Wazo	UWV	14,4	19,2
Werkhervattingskas (Whk)	WIA, ZW	UWV	1,9	2,5
Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf)	WW, ZW	UWV	5,3	8,7
Uitvoeringsfonds voor de overheid (Ufo)	WW, ZW	UWV	0,04	0,4
T.b.v. voorzieningen				
Arbeidsondersteuningsfonds jonggehandicapten (Afj)	Wajong	UWV	3,9	-
Toeslagenfonds (Tf)	Toeslagenwet, IOW, AO-tegemoetkomingen	UWV	0,7	-
Overig				
Zorgverzekeringsfonds (Zvf) ⁵	Zvw	ZiNL	30,1	27,9
Bijdrage in kosten van kortingen (BIKK) ⁶	AOW, Wlz, Anw	-	6,7	-

⁵ Dit gaat om de inkomensafhankelijke bijdragen.

⁶ De BIKK is geen fonds, maar een vaste bijdrage aan verschillende fondsen vanuit de rijksmiddelen. Vanwege deze verwevenheid en de toezegging over de BIKK door Minister SZW uit 2019 in reactie op het ARK-rapport "Ouderdomsregelingen ontleed" maakt dit ook deel uit van de scope van het onderzoek.

De totale uitgaven die lopen via de betreffende fondsen bedragen ca. 142 miljard euro. Dit betreft circa 41% van de totale EMU-relevante uitgaven door de overheid. Van de inkomsten van de fondsen is ca. 100 miljard euro premiegefinancierd. Dit betreft circa 29% van de totale EMU-relevante inkomsten van de overheid. Sommige fondsen worden volledig premiegefinancierd, andere ten dele, en sommige worden volledig gevoed door een rijksbijdrage.

De regelingen die gefinancierd worden vanuit de sociale fondsen zijn grotendeels in te delen in voorzieningen, volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. De relatie tussen verschillende typen sociale regelingen en de uitvoering hiervan buiten de reguliere begroting om middels fondsen en premies kent zijn oorsprong in de verzekeringsgedachte en de historie van organisatie buiten de overheden achter deze regelingen. Die verzekeringsgedachte, en de mate waarin dit nog van toepassing is binnen de huidige regelingen, wordt nader toegelicht in hoofdstuk 3.

Volksverzekeringen zijn publieke verzekeringen tegen sociale risico's, die verplicht gelden voor alle ingezetenen van Nederland.⁷ Hieronder vallen de AOW, Anw, AKW, en Wlz. Premies voor de volksverzekeringen wordt betaald door iedereen die verzekerd is. In het algemeen zijn dat mensen die in Nederland wonen en belastingplichtig zijn voor box 1 (inkomen uit werk en eigen woning), en door mensen die niet in Nederland wonen maar hier wel in dienstbetrekking zijn. Vervolgens komt iedereen die aan de voorwaarden voldoet in aanmerking voor een uitkering op grond van de van toepassing zijnde volksverzekering. De AKW is hierbij een bijzonder voorbeeld. In de praktijk lijkt deze meer op een voorziening (zie onder). Zo is volledig sprake van financiering uit algemene middelen.

Werknemersverzekeringen zijn verzekeringen tegen verschillende risico's op inkomensverlies, die verplicht gelden voor mensen die in Nederland in loondienst zijn. Hieronder vallen de WIA (en de WAO), de ZW, en de WW. De premie voor de werknemersverzekeringen wordt tegenwoordig vrijwel volledig betaald door werkgevers.⁸ Uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen zijn dan ook enkel van toepassing op mensen met een verleden in loondienst.

Een aantal regelingen die vanuit sociale fondsen worden gefinancierd vallen niet onder de noemer volks- of werknemersverzekering. Dit geldt voor de sociale voorzieningen Wajong en Toeslagenwet. Daarnaast zijn er sociale voorzieningen die niet via bovengenoemde sociale fondsen lopen (en deze analyse dus niet in detail op ingaat), zoals de bijstand. Sociale voorzieningen zijn inkomens- en andere vormen van ondersteuning, vaak op minimumniveau, aan mensen die anders niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien.

Tot slot kent de Zvw binnen het stelsel van de sociale fondsen een bijzondere positie. Het is de enige wet die burgers niet van rechtswege verzekert, maar hen opdraagt een private verzekering bij een zorgverzekeraar te sluiten. Formeel is noch sprake van een volksverzekering, noch van een werknemersverzekering. Wel sluit de reikwijdte van de verzekeringsplicht aan op de reikwijdte van de Wlz. Qua reikwijdte lijkt de Zvw dus op een volksverzekering. Bovendien is de financiering van de Zvw hybride: een deel is afhankelijk van het inkomen van verzekeringsplichtigen (de inkomensafhankelijke bijdrage) en wordt in het genoemde fonds gestort, en een ander deel wordt direct betaald door verzekerden aan hun verzekeraar (de nominale premie), het eigen risico en de rijksbijdrage. De inkomensafhankelijke bijdrage lijkt qua systematiek veel op de werknemersverzekeringen. Een belangrijk verschil tussen werknemersverzekeringen en de IAB is echter dat voor de IAB ook niet-werknemers bijdrageplichtig zijn.

Conclusies

Middels de sociale fondsen wordt een veelzijdig verschijnsel van voorzieningen, volksverzekeringen en werknemersverzekeringen gefinancierd en georganiseerd. Deze fondsen worden op afstand van de rijksoverheid beheerd. In totaal betreft het 11 fondsen waaruit 15 verschillende regelingen voor

⁷ Met uitzondering van AOW-gerechtigden en gemoedsbezwaarden.

⁸ Werkgevers mogen 50% van het WGA-deel van de Whk-premie doorbelasten aan de werknemer.

zorg en sociale zekerheid worden betaald. Deze 11 fondsen worden in 7 gevallen (deels) gevuld met de inkomsten uit premies of specifieke bijdragen, en daarnaast aangevuld met belastingontvangsten via rijksbijdragen. De overige fondsen worden volledig gevuld met rijksbijdragen. Het financiële belang van de inkomsten (29% van de totale EMU-relevant inkomsten) en uitgaven (41%) van de fondsen is aanzienlijk.

2. Hoe zijn de fondsen en premies ontstaan?

De geschiedenis van de sociale fondsen is verweven met de bredere geschiedenis van de sociale zekerheid in Nederland. Vanaf de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog is de verzorgingsstaat opgebouwd, waar de overheid een grotere verantwoordelijkheid heeft genomen in het voorzien van een minimum bestaansniveau van alle inwoners. Hierbij is een onderscheid te maken tussen de ontwikkeling van sociale verzekeringen en sociale voorzieningen. Binnen de sociale verzekeringen is nog een onderscheid te maken tussen werknemersverzekeringen en volksverzekeringen. Deze paragraaf gaat nader in op enkele relevante elementen in het ontstaan hiervan.

Werknemersverzekeringen

Publieke regelingen als verzekering tegen inkomensverlies voor werknemers bij ziekte of invaliditeit kennen hun eerste oorsprong al vóór de Tweede Wereldoorlog, maar de ontwikkeling kwam na de oorlog in een stroomversnelling. Deze ontwikkeling begon met de verzekering tegen inkomensverlies als gevolg van ziekte of arbeidsongeschiktheid. De Ziektewet is het eerste relevante voorbeeld. De Ziektewet werd in 1913 ingevoerd (maar pas vanaf 1930 uitgevoerd) en voorzorg in een tijdelijke publieke uitkering voor werknemers bij ziekte. Vanaf 1963 werd voor langduriger arbeidsongeschiktheid de WAO toegevoegd.

De verzekering tegen inkomensverlies door werkloosheid werd geïntroduceerd met de invoering van de Werkloosheidswet in 1949. Voor die tijd voorzorg de vakbeweging in (gesubsidieerde) vrijwillige verzekeringen voor arbeiders (werklozenkassen). De Werkloosheidswet voorzorg in een verplichte verzekering voor alle werknemers tegen inkomensverlies door werkloosheid.

De uitvoering van de werknemersverzekeringen, zowel wat betreft ziekte en arbeidsongeschiktheid als werkloosheid, was voor een groot deel belegd bij de bedrijfsverenigingen bestaande uit sociale partners (werknemers en werkgevers). Zij bepaalden en hieven de premies, beslisten over aanvragen, controleerden op naleving van de eisen, en waren verantwoordelijk voor re-integratie. De financiële stromen voor de werknemersverzekeringen, zowel de premie-inning als het leveren van prestaties, verliepen dus vanaf het begin buiten de rijksbegroting om. De rol van sociale partners verklaart in belangrijke mate het beheer via aparte fondsen (in plaats van begrotingsartikelen).

Vanaf de jaren '80 is de rol van de sociale partners in het domein van de werknemersverzekeringen echter veel kleiner geworden. Naar aanleiding van de hoge druk op de sociale zekerheid organiseerde de Tweede Kamer een parlementaire enquête naar het functioneren van de uitvoeringsorganen.⁹ Deze enquête concludeerde dat de organisatiestructuur van de werknemersverzekeringen, met een leidende rol van werkgevers en werknemers, onvoldoende prikkelde tot doelmatig uitvoeringsbeleid. De uitvoerders van de werknemersverzekeringen ervoeren te weinig noodzaak om de druk op de sociale zekerheid te beperken tot situaties waarin deze daadwerkelijk nodig was. Zo was er voor de bedrijfstakken geen financiële consequentie, in de vorm van bijvoorbeeld een gerichte premieverhoging, bij het toekennen van een WAO-uitkering. Deze constatering leidde in eerste instantie tot inhoudelijke aanpassingen van de werknemersverzekeringen, bijvoorbeeld strengere toegangseisen, versoberde voorwaarden, en financiële prikkels. Uiteindelijk mondde dit bovendien uit in grote wijzigingen in de organisatiestructuur van de werknemersverzekeringen, inclusief een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende betrokken instanties. Dit laatste voornemen resulteerde uiteindelijk in de vervanging van de bedrijfsverenigingen door één, onafhankelijke uitvoeringsorganisatie (ZBO) voor alle werknemersverzekeringen: het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) in 2002.

De centrale rol van de sociale partners in het organiseren van de werknemersverzekeringen is met de introductie van UWV grotendeels verdwenen. UWV stelt de premies vast, beoordeelt aanvragen, en organiseert re-integratie. Het heffen en innen van premies werknemersverzekeringen wordt nu, geïntegreerd met de loonheffing, uitgevoerd door de Belastingdienst, en niet langer door het GAK en de Ziekenfondsraad. Ondanks dat deze taken zijn overgeheveld naar instanties die tot de overheid behoren, is het formele onderscheid premie/belasting en begroting/fonds blijven bestaan. De Belastingdienst int zowel belastingen als premies, en het UWV beheert (premiegefinancierde) fondsen.

⁹ Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, TK, 1992/93, 22 730, nrs. 8–10

Het belangrijkste restant van de uitvoering door sociale partners na deze hervormingen van de premies en fondsen waren de sectoraal bepaalde premies voor de WW. Iedere sector voorzag voor een deel in de eigen WW-lasten. Dit vereiste een eigen boekhouding van inkomsten (premies) en uitgaven op sectorniveau, en dit werd georganiseerd middels een fonds. Sociale partners adviseerden over de premiehoogte voor het eigen fonds. Deze sectorfondsen zijn per 2020 echter afgeschaft met de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans.

De formele en feitelijke verantwoordelijkheid voor de werknemersverzekeringen ligt nu volledig bij de overheid. Dit geldt voor het bepalen van de voorwaarden van de verzekeringen, de vaststelling van de hoogte van de premies en de uitkeringen, het heffen en innen van premies, en de praktische uitvoering door UWV.

Volksverzekeringen

De volksverzekeringen kennen hun oorsprong in de naoorlogse wederopbouw. Zij verzekeren de financiële kosten van risico's die samenhangen met de levensloop en met langdurige behoefte aan zorg en die op iedereen van toepassing zijn. De reikwijdte is daarmee breder dan bij de werknemersverzekeringen.

De AOW uit 1957 is de eerste regeling vormgegeven als volksverzekering.¹⁰ De kring van verzekerden bestond uit alle ingezetenen in Nederland tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd. Aan de invoering van de AOW is een lang debat voorafgegaan over de geschikte inrichting van een ouderdagvoorziening: dient deze vorm gegeven te worden als (persoonlijke) verzekering of als (algemeen) staatspensioen? Het debat spitste zich toe op het juiste principe dat aan de regeling ten grondslag moet liggen: eigen verantwoordelijkheid (in de vorm van een verzekering waar men zelf voor betaalt), of solidariteit (vanuit de algemene middelen)? Deze discussie over de waarden die tot uitdrukking komen uit de inrichting van de regeling blijkt uit onderstaande passage uit de Memorie van Toelichting:

*Niettegenstaande de aanhangers van de verzekeringsgedachte de aan het stelsel van verzekering verbonden bezwaren niet konden ontzenuwen, achten zij toch het staatspensioen (...) niet aanvaardbaar. Zij zagen dit staatspensioen als een vorm van bedeling, waartegen zij principiële bezwaren hadden (...). Zij wilden juist de volkskracht verhogen door het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid ook voor de verzorging van de oude dag, door de betrokkenen te verplichten in de actieve periode een bedrag op zij te leggen, teneinde daaraan het recht op uitkering op hogere leeftijd te kunnen onttelen.*¹¹

De oplossing voor het dilemma tussen verantwoordelijkheid en solidariteit is gevonden in het begrip 'sociale verzekering', waarbij het orthodoxe begrip van de term 'verzekering', dat een evenredigheid tussen betaalde premie en prestatie impliceerde, werd verzacht:

*En ziedaar dan de synthese. Een verzekeringsstelsel dat zo is opgezet, dat het vrijwel alle door de voorstanders van staatspensioen geopperde bezwaren tegen 'verzekering' kan ondervangen, zonder nochtans wezenlijk tekort te doen aan een duidelijk zichtbaar verband tussen offer en uitkering, sterker nog, dat allen volgens een beperkt draagkrachtbeginsel dwingt een offer te brengen.*¹²

Het resultaat was een regeling waarbij het gewenste element van eigen verantwoordelijkheid werd vertegenwoordigd door de financiering op basis van een zichtbare premie (de verzekeringsgedachte), maar die desondanks universeel van aard was en een bijdrage vroeg proportioneel aan draagkracht. Bij de keuze voor een verzekering met premie werd als vanzelfsprekend geacht dat er een fonds moest komen. Dit betekende de oprichting van het Ouderdomsfonds. Hierbij resteerde nog het besluit of de regeling op basis van een kapitaaldekkingsstelsel of op basis van een omslagstelsel zou functioneren. Voor dit laatste is gekozen, zodat de ouderen van destijds direct aanspraak konden maken op een volledig pensioen en niet eerst een vermogen moest worden gevormd om uitkeringen te kunnen verstekken. Hierbij geldt dat de premie bij invoering van dit omslagstelsel lastendekkend werd vastgesteld. In het fonds was sprake van een beperkte vermogensopbouw in de vorm van een 'schommelfonds', dat moest

¹⁰ Voorafgaand aan de invoering van de AOW als volksverzekering was er een noodwet.

¹¹ Memorie van Toelichting AOW, p14, [Informatie over 0000281800 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officiëlebekendmakingen.nl\)](#)

¹² Memorie van Toelichting AOW, p26.

bijdragen aan een stabielere premie.¹³ Ook deze behoefte droeg bij invoering bij aan de noodzaak van een apart fonds.

De volksverzekeringen die hierop volgde, voor weduwen en wezen in 1959 (AWW, nu Anw) en voor bijzondere ziektekosten in 1968 (AWBZ, nu Wlz), volgden in grote lijnen het model van de AOW. De algemene kinderbijslag kent echter een afwijkende geschiedenis. Deze is geïntroduceerd in 1963 als tegemoetkoming vanaf het derde kind, aangevuld met aparte regelingen voor de eerste twee kinderen voor werknemers (KWL) en zelfstandigen (KKZ). De kinderbijslag kent zijn huidige karakter als volksverzekering die voor alle ingezetenen gelijk is pas sinds 1980. Tegenwoordig kenmerkt de kinderbijslag zich door uitvoering door de overheid (Sociale verzekeringsbank, SVB, een ZBO) en het ontbreken van een premie. In het verleden speelden echter de Raden van Arbeid, met werknemers en werkgevers in het bestuur, een rol in de uitvoering en tot 1989 was bovendien sprake van premieheffing. Het volledig afschaffen van de premie maakt de kinderbijslag als volksverzekering uniek, en daarom relevant om extra uit te lichten. Het voornaamste argument om de premie af te schaffen was lastenverlichting voor het bedrijfsleven en verkleinen van de wig.¹⁴ Daarnaast is in de wetsbehandeling ook aandacht geweest voor wat het ontbreken van de premie betekent voor de aard van de kinderbijslag als volksverzekering:

Wordt de vraag naar het karakter van de AKW beantwoord met de financiering van de lasten als invalshoek, dan is uiteraard van belang dat de AKW voortaan uit de algemene middelen wordt gefinancierd. Dientengevolge heeft een duidelijke verschuiving naar een voorziening plaatsgevonden.

De vraag met betrekking tot het karakter van de AKW kan ook met de prestatiekant als invalshoek worden benaderd. Van betekenis is dan dat binnen het kinderbijslagregime in de hoogte van de bedragen rekening wordt gehouden met aspecten van horizontale draagkracht. De bijslagen nemen nominaal toe naarmate het kind ouder wordt en voorts relatief toe indien in een gezin voor meer kinderen recht op kinderbijslag bestaat. Op dit moment heeft de AKW aan de prestatiekant evenmin een strikt zuiver verzekeringskarakter.

Voorts is van belang dat de bestaande systematiek met betrekking tot de bepaling van de kring van rechthebbenden wordt gehandhaafd. De koppeling aan de kring van verzekerden ingevolge de volksverzekeringen blijft bestaan inclusief het daarmee verbonden beleid inzake uitbreiding en beperking. Het kabinet meent dat waar het gaat om het karakter van de AKW thans kan worden gesproken van een mengvorm van enerzijds verzekeringskenmerken en anderzijds voorzieningselementen.¹⁵

Naast genoemde volksverzekeringen gold van 1976 tot 1998 de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, die het karakter had van een volksverzekering en bestond náást de WAO. Deze volksverzekering is uiteindelijk vervangen door een voorziening voor jonggehandicapten (Wajong). Voor zelfstandigen kwam er de WAZ, maar zij zijn sinds 2004 aangewezen op een (optionele) particuliere verzekering.

Net als bij de werknemersverzekeringen is bij de beheersing van risico's die nu vallen onder de volksverzekeringen sprake van een beweging van particulier initiatief naar overheid en van gedeeltelijke naar meer universele dekking. Zo was de voorloper van de algemene kinderbijslag enkel bestemd voor werknemers, is het nabestaandenpensioen vanaf 1989 ook beschikbaar voor weduwnaars en verving de AWBZ de noodzaak om langdurige zorgkosten privaat te verzekeren. De rol van sociale partners in de uitvoering is vanaf het begin van de oprichting van de volksverzekeringen beperkter geweest dan bij de werknemersverzekeringen. Sociale partners hadden vaak een adviserende rol en waren vertegenwoordigd in bestuursorganen, maar waren in de regel niet zelfstandig belast met de uitvoering. Die werd door overheidsinstanties zelf gedaan. Deze afwijkende verdeling van de verantwoordelijkheden sluit aan bij de grotere kring van verzekerden in de volksverzekeringen.

¹³ Memorie van Toelichting AOW, p41.

¹⁴ De wig is het verschil tussen de loonkosten van de werkgever en het netto loon van de werknemer en bestaat grotendeels uit loonbelasting en sociale premies.

¹⁵ Memorie van Toelichting, Nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (houdende de wijziging van de financieringsstructuur AKW), p.3.

Het bestaan van aparte premies en fondsen voor de volksverzekeringen kent een minder eenduidige achtergrond als bij de werknemersverzekeringen. Grotendeels werd dit beschouwd als een logisch gevolg van de principiële keuze voor verzekering in plaats van voorziening. De casus van de kinderbijslag lijkt erop te duiden dat dit principe sinds invoering van de volksverzekeringen aan belang heeft verloren.

Voorzieningen

Sociale voorzieningen kennen geen premiefinanciering, en hiervoor bestaat dan ook geen speciaal premiegefinancierd fonds dat volledig buiten de reikwijdte van de reguliere begroting staat. Als voorbeeld: de middelen die de overheid beschikbaar stelt aan gemeenten voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen via de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ook het kindgebonden budget en, de huurtoeslag zijn voorbeelden van reguliere uitgavenposten op de begroting. De 'fondsen' die UWV aanhoudt voor het verstrekken van voorzieningen kennen daarom, meer dan de premiegefinancierde fondsen, een boekhoudkundig karakter. De voorzieningen die uitgevoerd worden door de fondsbeheerders zijn de Wajong en de Toeslagenwet (door UWV). Praktisch gezien is de Kinderbijslag ook een voorbeeld van een voorziening. Het toeslagenfonds kent een soortgelijke oorsprong als de fondsen voor de werknemersverzekeringen (namelijk ooit uitgevoerd door sociale partners). Hierbij is echter nooit sprake geweest van premiefinanciering.

Zvw

Buiten de sfeer van werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en voorzieningen kent Nederland een apart verzekeringsstelsel voor zorgkosten, dat onder geen van deze noemers valt, namelijk de vormgegeven Zorgverzekeringswet (Zvw). De Zvw bestaat sinds 2006 en verving het stelsel van het publieke ziekenfonds in combinatie met privaatrechtelijke verzekeringen dat voordien gold. De zorg, die nu onder de Zvw en de Wlz valt, werd ten dele voorzien door particuliere initiatieven toen er nog weinig vanuit de rijksoverheid was geregeld. Zo waren er aan het begin van de 20^e eeuw private ziekenfondsen met eigen premies. De voorgeschiedenis van de Zvw kent hierbij echter, in tegenstelling tot de werknemersverzekeringen, geen stelsel op afstand van de overheid met een centrale uitvoerende rol voor werkgevers en werknemers. De Zvw verplicht mensen die Wlz-verzekerd zijn om een (privaatrechtelijke) zorgverzekering te sluiten met een door hen zelf uit te kiezen, privaatrechtelijke zorgverzekeraar.

Conclusies

De institutionele geschiedenis van de verschillende sociale fondsen varieert per fonds. Hierbij kan grofweg onderscheid gemaakt worden in de geschiedenis van de werknemersverzekeringen, van de volksverzekeringen en voorzieningen, en van de Zvw. Werknemersverzekeringen kennen hun oorsprong bij de sociale partners maar de overheid heeft de verantwoordelijkheid geleidelijk maar volledig overgenomen. Het ontstaan van premies en fondsen is, naast de principiële verzekeringsgedachte, een gevolg van deze oorspronkelijke uitvoering buiten de overheid zelf. Volksverzekeringen kennen hun oorsprong in de naoorlogse opbouw van de verzorgingsstaat. Dit zijn verzekeringen die in 'demografische' risico's voorzien die op iedereen van toepassing zijn en die als vangnet een bestaansminimum garanderen. Voordat er volksverzekeringen en voorzieningen waren, waren er particuliere initiatieven op afstand van de overheid die dezelfde doelen nastreefden als de volksverzekeringen, maar een veel beperktere dekking bereikten en minder solidariteit kenden. Toen de overheid deze taken naar zich toe trok, vertaalde een aanvankelijk principiële keuze voor verzekering in plaats van voorziening zich als ware vanzelfsprekend in de keuze voor een premie en dus ook een fonds. De fondsen die bijgehouden worden voor voorzieningen kennen grotendeels een boekhoudkundige achtergrond. De Zvw kent een eigen institutionele geschiedenis. Het huidige stelsel is in 2006 ingevoerd en kent een rol voor zowel de overheid als voor private partijen.

3. Welke rol spelen de fondsen en premies in de zorg en de sociale zekerheid?

In paragraaf 3.1 staat de vraag centraal wat de overwegingen zijn achter het organiseren van sociale zekerheid en zorg via fondsen. Dit voert terug op de verzekeringsgedachte achter de betreffende regelingen. We gaan in op hoeverre deze gedachte nog van toepassing is in de huidige structuur van het stelsel. In paragraaf 3.2 gaan we in op meer praktische redenen achter het organiseren van sociale zekerheid middels fondsen.

3.1 De verzekeringsgedachte achter premies en fondsen

De motieven achter sociale zekerheid

De verzorgingsstaat zoals we die in Nederland kennen dient verschillende maatschappelijke doelen. Deze zijn onder andere het verzekeren tegen risico's zoals ziektekosten of inkomensverlies. Daartoe worden inkomen, vermogen en zorg herverdeeld tussen personen (van rijk naar arm, van laag risico naar hoog risico, van gezond naar ziek), maar ook inkomen over de levenscyclus van personen. Het argument herverdeling tussen rijk en arm, gezond en ziek speelt een grote rol in regelingen die voorzien in het bestrijden van armoede, zoals de bijstand, huurtoeslag of de Zvw. De behoefte om inkomen te herverdelen over de levenscyclus is zichtbaar in de AOW en overigens ook in het privaatrechtelijke het pensioenstelsel.

De regelingen vanuit de sociale fondsen die behandeld worden in dit rapport kennen allemaal een verzekeringsfunctie tegen sociale risico's. Dit betreft risico's die niet efficiënt of tegen maatschappelijk acceptabele voorwaarden in een vrije markt kunnen worden verzekerd. In een vrije markt zouden personen met een relatief hoog risico niet of alleen tegen een praktisch onbetaalbaar hoge premie verzekerd kunnen worden. Ook het solidariteitsargument met herverdeling van rijk naar arm, gezond naar ziek speelt een rol in de diverse regelingen, met name bij de voorzieningen en (in mindere mate) de volksverzekeringen.

De structuur van sociale zekerheid: verzekeringen en voorzieningen

De regelingen die gefinancierd worden vanuit de sociale fondsen zijn grofweg in te delen in drie verschillende structuren: sociale voorzieningen, volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. In deze paragraaf lichten we de *principiële* verschillen tussen deze vormen toe. Alle drie zijn vormen van publieke oplossingen voor het beheersen van de eerder genoemde risico's. Naast deze publieke vormen van verzekeringen is het ook mogelijk risico's niet publiek te verzekeren maar dit aan individuen zelf te laten ('private markt'). Onderstaande tabel 3.1.1 geeft weer wat de verschillen tussen deze vormen zijn, waarbij we onderscheid maken naar verschillende dimensies van het begrip 'verzekering': de aard van de prestatie, de financiering, de kring van solidariteit, en equivalentie.¹⁶ Hierbij benadrukken we: dit schema is een *gestileerde* weergave van de *principes* van de verschillende soorten verzekeringen en niet een beschrijving van de regelingen zoals die in Nederland feitelijk zijn.

¹⁶ Deze indeling van Goudswaard, Kees & Caminada, Koen. (2016). Social security contributions: Economic and public finance considerations. International Social Security Review. 68. 25-45. NB: equivalentie betekent dat de hoogte van de premie, de kans dat het verzekerde risico zich voordoet, en de omvang van de te leveren prestatie met elkaar in evenwicht zijn.

Tabel 3.1.1: schematische weergave oplossingen voor risico's

Type	Prestatie	Financiering	Kring van solidariteit	Equivalentie
Voorziening	Vangnet	Belasting	Alle ingezetenen	Geen
Volksverzekering	Recht	Uniforme premie	Verzekerden (meestal ingezetenen)	Geen
Werknemersverzekering	Recht	Deels gedifferentieerde premie	Werknemers	Deels
Private markt	Recht	Gedifferentieerde premie	Individuele deelnemers	Volledig

Het belangrijkste principiële verschilpunt tussen een voorziening en een verzekering vanuit het perspectief van de burger betreft de aard van de geleverde prestatie. Een voorziening is in principe een vangnet dat na toetsing van omstandigheden, en eigen middelen (zoals inkomen, spaargeld, en sociaal netwerk) een aanvullende prestatie regelt tot een bepaald minimumniveau. De vraag die hierbij gesteld wordt is: wat kun je zelf doen om tot het minimumniveau te komen? De geleverde prestatie kan uiteindelijk zowel gaan om een uitkering (zoals een bijstandsuitkering) als om een geleverde dienst (zoals begeleiding naar werk). De verzekering daarentegen, zij het een volks-, werknemers- of private verzekering, levert als prestatie geen vangnet, maar een individueel toekenbaar en afdwingbaar recht. Ook hier kan het gaan om zowel financiële ondersteuning als diensten. De verzekeraar (bijvoorbeeld de overheidsinstantie) is in dit geval verplicht de prestatie te leveren, en kent hierbij geen beoordelingsvrijheid per individu; als een individu aan de voorwaarden van de verzekering voldoet dan heeft deze recht. Individuele omstandigheden/eigen middelen zijn dan niet meer relevant. Bij een voorziening voelt de prestatie gechargeerd als iets waarvoor je je hand moet ophouden; bij een verzekering als iets waar je zelf voor betaald hebt.

Het tweede principiële verschil tussen de verschillende type regelingen is de financiering. Een verzekering kenmerkt zich door financiering door premie-ontvangsten vanuit de groep verzekerden. De verzekering voorziet in het leveren van prestaties aan dezelfde afgebakende groep. Deze vorm van sluitende financiering door de groep verzekerden zelf sluit aan bij het afdwingbare recht dat de verzekerde aan de verzekering ontleent. Andersom bekeken kenmerkt de voorziening zich juist door het ontbreken van premie. Het kenmerkende verschil tussen het betalen van belasting (waarmee o.a. voorzieningen worden betaald) en het betalen van premie, is dus dat aan de eerste vorm geen toerekenbare rechten kunnen worden ontleend. Tussen de verschillende typen verzekeringen treden verschillende soorten premies op: van uniform (dat wil zeggen, iedereen betaalt exact hetzelfde premiepercentage) tot volledig gedifferentieerd naar relevante kenmerken van het specifieke individu.

De regelingen wijken in principe verder van elkaar af langs de dimensie (kring van) solidariteit. De kring van solidariteit beschrijft de afbakening van de groep waarin risico's gedeeld worden. Een voorziening kent volledige, eenzijdige solidariteit: alle ingezetenen komen in principe in aanmerking voor een aanvulling tot minimumniveau. Om in aanmerking te komen voor deze solidariteit, worden geen verdere eisen gesteld aan de gebruiker. Bij de verschillende typen verzekeringen is sprake van afgebakende, horizontale solidariteit: de solidariteit is afgebakend tot de specifieke groep die aan de verzekering meedoet en die een bepaalde wederzijdse verbondenheid hebben. Bij de verplichte, publieke, sociale verzekeringen is deze groep nog steeds erg groot. Met name bij de volksverzekeringen is deze bijna vergelijkbaar met de voorziening. Bij een private verzekering beperkt de solidariteit zich tot de deelnemers die zich vrijwillig inschrijven, waardoor (averechtse) risicoselectie kan ontstaan.

Tot slot onderscheiden de verschillende regelingen zich door het bestaan of ontbreken van equivalentie. Equivalentie betekent dat de hoogte van de premie, de kans dat het verzekerde risico zich voordoet, en de waarde van de te leveren prestatie met elkaar in evenwicht zijn. Bij een private verzekering is equivalentie een uitgangspunt. Bij voorzieningen is per definitie geen sprake van equivalentie, er is immers geen individuele bijdrage. Ook bij de volksverzekeringen is de equivalentie

echter sterk beperkt. Bij de werknemersverzekeringen zien we meer equivalentie terug. Een hogere inleg (op basis van het verzekerde loon) betekent daar immers ook een hogere prestatie (uitkering).

Bovenstaande uiteenzetting van de principes achter de sociale zekerheid is terug te zien in de structuur van sociale premies en fondsen zoals het Nederlandse stelsel die kent. Gegeven de keuze voor een (sociale) verzekering is het heffen van een premie als individueel toerekenbare bijdrage logisch: dit is de financiële evenknie van de individueel toerekenbare prestatie die de verzekering biedt. Hiermee wordt de (afgebakende) kring van solidariteit aan de prestatiezijde van de verzekering bovendien in overeenstemming gebracht tot dezelfde groep premieplichtigen. Tot slot voorzien premies in mogelijkheden om het equivalentiebeginsel toe te passen. De fondsen hebben vanuit het verzekeringsbeginsel gezien een minder principiële rol dan de premies, met name omdat geen van de regelingen werkt op basis van kapitaaldekking. De fondsen vormen vanuit de logica van het omslagstelsel met name een handzame en transparante aparte boekhouding voor premie-ontvangsten en uitgaven, zie ook paragraaf 3.2.

Het onderscheid tussen verzekeringen en voorzieningen in de praktijk

Tabel 3.1.1. en de uiteenzetting gaan over de principes achter (sociale) verzekeringen en voorzieningen. Het Nederlandse stelsel van sociale verzekeringen en voorzieningen is niet (meer) 1 op 1 in te delen in bovenstaand schema. Het onderscheid tussen sociale verzekeringen en voorzieningen is in ons stelsel namelijk niet meer zo duidelijk als de principiële logica van hierboven. Tabel 3.1.2 hieronder toont de huidige vormgeving van de Nederlandse regelingen die onder de sociale fondsen vallen. Met name aan de financieringskant valt op dat de verzekeringsgedachte is verwaterd bij sommige regelingen. Dit roept de vraag op in hoeverre in het Nederlandse stelsel in de praktijk de premies en fondsen bovenstaande geïdentificeerde rollen nog daadwerkelijk uitvoeren.

Tabel 3.1.2: Structuur van sociale verzekeringen en voorzieningen met een fonds in Nederland

Regeling	Type	Uitwerking gebruiker	Financiering	Kring van solidariteit	Equivalentie
AOW	Volksverzekering	Recht	Ink. afh. premie en belasting	Verzekerden en AOW-uitkeringsgerechtigden	Zeer beperkt
Wlz	Volksverzekering	Recht	Ink. afh. premie en belasting en eigen bijdrage	Verzekerden	Niet
Anw	Volksverzekering	Recht	Ink. afh. premie	Verzekerden	Niet
Kinderbijslag	Volksverzekering	Recht	Belasting	Verzekerden	Niet
WIA en ZW	Werknemersverzekering	Recht	Ink. afh. en gedifferentieerde premie	Werknemers	Deels
WW	Werknemersverzekering	Recht	Ink. afh. en gedifferentieerde premie	Werknemers	Deels
Wajong	Voorziening	Vangnet	Belasting	Ingezetenen	Niet
Toeslagenwet	Voorziening	Vangnet	Belasting	Ingezetenen werknemers	Niet
Zvw	Overig	Recht	Ink. afh. bijdrage, belasting, nominale premie, en eigen risico	Verzekerden	Niet

Uit de tabel en de verdiepende hoofdstukken trekken we de volgende conclusies over de inrichting van verzekeringen en voorzieningen in de praktijk:

Bij de volksverzekeringen is een mismatch ontstaan tussen de kring van solidariteit aan de prestatiekant en de financieringskant. Alle volksverzekeringen kennen inmiddels een belangrijke mate van financiering vanuit belastingen. De kinderbijslag, hoewel een verzekering, kent zelfs in zijn geheel geen premiefinanciering. Dit betekent dat de groep begunstigen van de regeling of de groep van degenen die het verzekerde risico lopen, niet meer gelijk is aan de groep die betaalt voor de regeling: een algemene groep draagt bij aan prestaties voor specifieke verzekerden. Daarmee lijken volksverzekeringen sterker op voorzieningen, die immers ook uit algemene middelen betaald worden. Bij de werknemersverzekeringen zien we een gedifferentieerd beeld. Het fonds voor de WW heeft in het verleden een tekort gekend waardoor in de praktijk belastingmiddelen moesten bijdragen. Het fonds kent momenteel juist een overschot. Voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen geldt juist dat de (AOF-)premie al jaren hoger is dan benodigd voor de prestaties (zie paragraaf 4). In de praktijk betekent dit dat in dit geval een specifieke groep verzekerden bijdraagt aan prestaties die door een bredere groep genuttigd worden (in dit geval: werknemers en werkgevers die onder de noemer van een premie bijdragen aan de financiering van collectieve uitgaven). Dit heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de balans op de arbeidsmarkt tussen zzp'ers en werknemers.

De kring van solidariteit bij volksverzekeringen is maar zeer beperkt te onderscheiden van de kring van solidariteit bij voorzieningen. Beide richten zich grotendeels op ingezetenen. Enkel de AOW kent een groot onderscheid: inwoners boven de AOW-leeftijd zijn niet verzekerd voor de AOW en betalen ook geen premie. Ingezetenen zijn dus alleen verzekerd tot de AOW-gerechtigde leeftijd. Voor de overige volksverzekeringen komt het onderscheid verzekering/voorziening wat betreft de doelgroep vooral tot uitdrukking in grensoverschrijdende situaties: het komt voor dat niet-ingezetenen wel deelnemen aan volksverzekeringen (en premie betalen) maar niet aan voorzieningen (en geen belasting betalen). Het omgekeerde kan gelden voor ingezetenen die werken buiten Nederland. Werknemersverzekeringen kennen wel een afgebakende kring van solidariteit die duidelijk afwijkt van voorzieningen.

De mate van equivalentie bij volksverzekeringen is maar zeer beperkt te onderscheiden van de mate van equivalentie bij voorzieningen. Net als bij de kring van solidariteit is het verschil tussen beide type regelingen ook zeer klein bij de dimensie equivalentie. Equivalentie komt indirect tot uitdrukking in de AOW: de hoogte van de AOW-uitkering is afhankelijk van hoeveel jaren iemand premieplichtig is geweest. Of en hoeveel premie er daadwerkelijk is betaald, maakt echter geen verschil.

Het feitelijke onderscheid bij de uitwerking voor de gebruiker tussen 'recht' en 'vangnet' is in de Nederlandse praktijk niet relevant. In ons stelsel zijn de rechten voor de gebruiker vastgelegd in de betreffende wet- en regelgeving van de volks- of werknemersverzekering of de voorziening. Er bestaat geen overkoepelende Nederlandse wet die deze rechten in algemene zin voor sociale verzekeringen enerzijds of voor sociale voorzieningen anderzijds van ons stelsel bepaalt. De wetgeving kan per regeling meer of minder stellig zijn over de afdwingbaarheid van de prestatie, de mate van beoordelingsvrijheid bij de instantie, en het gevraagde beroep op eigen middelen. Hierbij spelen specifieke beleidsmatige en/of politieke overwegingen per regeling een belangrijke rol. Of gesproken wordt van een 'voorziening' of een 'verzekering' is niet belangrijk. Zo is een uitkering op grond van de Wajong (een voorziening) juridisch afdwingbaar als aan de eisen wordt voldaan. In dit opzicht onderscheidt de Wajong zich niet van een uitkering op grond van de WIA (een verzekering), waarvoor hetzelfde geldt. Ook een voorziening kan door de wetstekst dus in afdwingbare rechten voorzien.

De Zvw neemt in het overzicht een bijzondere plaats in. Anders dan bij de volksverzekeringen en bij de werknemersverzekeringen, waar sprake is van een verzekering van rechtswege, geldt in de Zvw een verzekeringsplicht voor iedereen die in Nederland woont of in dienstbetrekking werkt. De verzekering wordt uitgevoerd door private verzekeraars, die verplicht zijn verzekerden tegen gelijke nominale premie (per soort polis) te accepteren en vanuit het Zorgverzekeringsfonds gecompenseerd worden voor verschillen in risicoprofielen van hun verzekerdenpopulatie. De

privaatrechtelijke uitvoering stelt voorwaarden aan de collectieve financiering vanwege (Europese) verzekerings- en marktwerkingsregels. Daarom geldt voor de Zvw een lastendekkende financiering uit premies en specifieke rijksbijdrages.

De regelingen lijken vooral om praktische redenen een eigen fonds te kennen. Een fonds is bovenal een handige boekhouding van premies en prestaties. De praktische motivatie lijkt met name een rol te spelen bij de regelingen zonder premie, zoals de Wajong, de Toeslagen, en de kinderbijslag. Voor deze regelingen is immers geen sprake van de belangrijkste verzekeringskenmerken. Naast het ontbreken van een premie is er hierbij ook geen sprake van betekenisvolle beperking van de kring van solidariteit of van equivalentie. Praktische redenen voor het gebruik van een fonds staan beschreven in subparagraaf 3.2.

De principes van de 'sociale verzekering' kennen een politieke en sentimentele lading. Aan de invoering van de sociale verzekering is een ideologisch gedreven debat voorafgegaan. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de discussie in de Memorie van Toelichting bij de AOW. Deze discussie gaat over de wijze waarop de solidariteit tussen burgers onderling en van overheid naar burger organiseren. Door een veelvoud van aanpassingen in de systematiek (zie bovenstaande conclusies) is de destijds gekozen vormgeving sindsdien, bewust of onbewust, in meer of mindere mate verwaterd. Desondanks wordt gesproken van een "verzekering" en stellen kamerleden vragen (zie paragraaf 4.2) die erop duiden dat bijvoorbeeld de WW of de WIA als een andersoortige regeling ervaren wordt dan bijvoorbeeld de bijstand. Feitelijk gezien is in belangrijke mate sprake van een façade, maar er kleeft een relevante politieke en sentimentele lading aan.

3.2 Praktische redenen voor het gebruik van fondsen

Naast de hierboven beschreven formele/juridische redenen om een premie en fonds te gebruiken, die samenhangen met de vormgeving als sociale verzekering (volksverzekering of werknemersverzekering), kunnen er ook praktische redenen zijn (geweest) voor de keuze van een fonds. Deze paragraaf gaat hierop in.

De belangrijkste praktische reden om een fonds op te richten was in het verleden waarschijnlijk de behoefte aan transparantie. Het ging immers om regelingen die niet door het Rijk zelf werden uitgevoerd, en die daarnaast ook nog gefinancierd werden uit een premie specifiek voor elke regeling. Door voor elke regeling een apart fonds op te richten konden de inkomsten van en de uitgaven aan een regeling gezamenlijk in een overzicht zichtbaar worden.¹⁷ In het verleden werden de premies voor de verschillende regelingen ook lastendekkend vastgesteld. Het vaststellen van de premie voor het komend jaar gebeurde op basis van de verwachte uitgaven en de verwachte premie-inkomsten. De gerealiseerde uitgaven en inkomsten wijken daar altijd van af. Door inkomsten en uitgaven gezamenlijk te administreren in een fonds ontstaat door die afwijkingen een positief of negatief saldo van baten en lasten. De optelsom van die jaarlijkse saldi vertalen zich dan in een vermogenoverschot of een vermogenstekort. Dat overschot of tekort kan dan weer betrokken worden bij de premievaststelling voor latere jaren (of aanleiding zijn om op de uitgaven te bezuinigen). Het fondsvermogen is onder deze voorwaarden dus een eenvoudige manier om bij te houden of de premie van een bepaalde regeling gemiddeld genomen wel genoeg is geweest om de uitgaven te financieren.

Het praktische voordeel van een fonds kan worden omschreven als het inzicht geven in de samenhang tussen de uitgaven en ontvangsten van een (of meer) regeling(en) en, via het fondsvermogen, het in het verleden opgetreden verschil tussen die twee. In feite wordt de boekhouding van de regelingen in het fonds apart zichtbaar gemaakt. Bovendien wordt door het instellen van een fonds in detail wettelijk vastgelegd welke uitgaven de uitvoeringsorganisatie ten laste mag brengen van het fonds, en welke inkomsten ten gunste komen van het fonds. Dat is een voordeel als de uitvoeringsorganisatie ook nog andere werkzaamheden uitvoert. Tot ver na de

¹⁷ In de Comptabiliteitswet is dit ook de voorwaarde om een begrotingsfonds op te richten: "Een begrotingsfonds kan worden ingesteld ten behoeve van het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven van het Rijk die voor een specifiek doel bestemd zijn."

invoering van de AOW voerde de SVB bijvoorbeeld ook nog de Vrijwillige Ouderdomsverzekering uit. Fondsen zijn een praktische wijze om de totale uitgaven en inkomsten van een uitvoeringsorganisatie te splitsen per regeling.

Een ander praktisch voordeel van de sociale fondsen is dat zij uitgaven en ontvangsten boeken op transactiebasis. Het Rijk boekt deze op kasbasis. Boekhouden op transactiebasis heeft voordelen als er sprake is van een groot tijdsverschil tussen het ontstaan van verplichting tot een uitgave of recht op een ontvangst, en het daadwerkelijk betalen of ontvangen ervan. Bij een transactiestelsel kan bijvoorbeeld vakantiegeld gewoon worden geboekt in het jaar waarin het is ontstaan, en niet pas als het wordt uitbetaald. Aan de inkomstenkant had bijvoorbeeld het bijzonder uitstel van betaling vanwege de coronacrisis geen invloed op de premie-inkomsten, ook al kwam er op kasbasis minder geld binnen bij de uitvoerders.¹⁸ Dit voordeel is echter niet uniek voor sociale fondsen, het geldt ook voor ZBO's en voor een deel van de agentschappen van het Rijk.

Een laatste praktische reden voor het oprichten van een fonds is simpelweg dat er al fondsen bestaan. Bij UWV is er vrijwel geen verschil tussen de baten en lasten van de organisatie als geheel, en de optelsom van de baten en lasten van de fondsen die UWV beheert. Anders gezegd, praktisch gezien heeft UWV geen baten en lasten anders dan die van de fondsen.¹⁹ Als UWV een nieuwe regeling gaat uitvoeren dan ligt het dus voor de hand om die ofwel onder te brengen in een van de bestaande fondsen, of in een nieuw door UWV beheerd fonds. Zo is de NOW-regeling bijvoorbeeld boekhoudkundig ondergebracht bij het AWf, in plaats van bij UWV als organisatie zelf. Het onderbrengen van een nieuwe regeling in een bestaand fonds is echter niet altijd praktisch. Bijvoorbeeld, de voorgenomen verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen heeft zowel uitgaven (aan uitkeringen) als inkomen (uit premies). Het gaat hier echter om een hele andere groep verzekerden en premiebetalers (de zelfstandigen) dan bij de bestaande werknemersverzekeringen (werknemers en werkgevers). Als de AOV-Zelfstandigen wordt ondergebracht in het bestaande arbeidsongeschiktheidsfonds dan vertroebelt dat het zicht op de mate waarin zelfstandigen genoeg premie betalen voor hun verzekering. Om daar wel zicht op te kunnen houden zou dus een nieuw fonds kunnen worden opgericht. UWV kan natuurlijk ook binnen een fonds apart bijhouden hoeveel baten en lasten er aan een bepaalde regeling verbonden zijn, maar praktisch gezien komt dat op vrijwel hetzelfde neer als het inrichten van een aparte fondsboekhouding.

Conclusies

Premies zijn in principe verbonden aan verzekeringen. Middels en via de premie kan uitdrukking gegeven worden aan - voor verzekeringen kenmerkende eigenschappen als - een afgebakende kring van solidariteit en equivalentie. Daarnaast past een individuele bijdrage in de vorm van een premie bij het uitgangspunt dat een verzekering een individueel aanwijsbaar recht levert aan de verzekerde. Fondsen zijn minder fundamenteel verbonden aan verzekeringen, maar met name een praktisch gevolg van het bestaan van een premie.

De beschreven rol die de premie in principe vervult in het private verzekeringswezen, wijkt echter sterk af van de rol die de premie in de praktijk vervult bij de huidige sociale verzekeringen. De financieringsfunctie van de premie is minder relevant bij de sociale verzekeringen, omdat verschillende verzekeringen niet, gedeeltelijk of juist meer dan volledig worden gefinancierd door de premie. Dit betekent bovendien dat de afgebakende kring van solidariteit aan de financieringskant niet altijd meer overeenkomt met die aan de prestatiekant. Naarmate een groter deel van de verzekering afkomstig is uit algemene middelen en de groep die gebruik kan maken van het verzekerd recht lijkt op de groep die in aanmerking kan komen voor een voorziening, lijkt zo een verzekering sterker op een voorziening, die immers ook uit algemene middelen betaald wordt.

¹⁸ Zodra er op belastingschulden wordt afgeboekt zullen de inkomsten uiteraard wel dalen.

¹⁹ In de praktijk is dit niet helemaal het geval. De apparaatskosten van UWV worden deels vergoed door SZW en deels in rekening gebracht bij de regelingen (en dus fondsen) waar ze betrekking op hebben. Hoeveel UWV in bij elk fonds in rekening mag brengen wordt afgesproken met het ministerie van SZW. Als de uitvoeringskosten hoger uitvallen dan toegestaan dan heet UWV als organisatie een exploitatietekort dat niet terugkomt in de baten en lasten van de fondsen. Voor dit soort tegenvallers mag UWV ook een kleine exploitatiereserve aanhouden.

Daarnaast speelt equivalentie²⁰ slechts een beperkte rol in veel sociale verzekeringen. Tot slot is de 'opeisbaarheid' van de prestatie die een sociale verzekering biedt, afhankelijk van de formuleringen van de aanspraken in de specifieke wetgeving en niet van het betalen van een premie.

Op basis van bovenstaande is het logisch dat in het huidige systeem geen premie-financiering wordt toegepast voor voorzieningen. Uit bovenstaande logica volgt wel een rechtvaardiging van het principe van premiefinanciering van werknemersverzekeringen. Volksverzekeringen nemen een tussenpositie in: de premies die hier bestaan lijken vooral een historische en politieke rechtvaardiging te hebben (zie paragraaf 2), maar niet vanuit Nederlandse wet- en regelgeving bezien noodzakelijk te zijn vanuit de structuur van de regeling. De Zvw vormt hierop nadrukkelijk een uitzondering met zijn hybride karakter van een private verzekering die iedere ingezetene dient te hebben.

Het gebruik van fondsen voor de sociale verzekeringen biedt een aantal praktische voordelen. Transparantie is potentieel een sterke eigenschap van de fondsen; het laat ook zien in welke mate in de huidige praktijk de principes achter de verzekeringsgedachte worden ondermijnd door de beschreven verwatering. De praktische voordelen van fondsen lijken voor een deel van de sociale verzekeringen alles overziend beperkt. Transparantie kan ook op een andere manier geboden worden. Tegelijk heeft de huidige (uitvoerings)praktijk zich hiernaar gevoegd en kunnen alternatieven gepaard gaan met transitiekosten.

²⁰ Equivalentie betekent dat de hoogte van de premie, de kans dat het verzekerde risico zich voordoet, en de waarde van de te leveren prestatie met elkaar in evenwicht zijn.

4. Hoe werkt de begrotingssystematiek van de sociale fondsen?

Deze paragraaf bekijkt de premie- en fondsensystematiek vanuit het perspectief van het begrotingsbeleid. We gaan in op de manier waarop premies afwijken van reguliere belastingen, en op hoe uitgaven ten laste van de fondsen afwijken van uitgaven vanuit de rijksbegroting. Hierbij behandelen we drie deelaspecten: de spelregels voor financiële beheersing, het budgetrecht en de informatiepositie van het parlement en de rol van premies als beleidsinstrument.

4.1 Wat zijn de spelregels voor financiële beheersing?

Met de financiële spelregels rond de premies en fondsen bedoelen we de manier waarop het kabinet omgaat met de uitgaven en inkomsten van de sociale fondsen. Concreet gaat het dan sinds de invoering van het *trendmatig begrotingsbeleid* in de jaren negentig om de regels rondom het uitgavenplafond en het inkomstenkader, en over hoe deze worden toegepast. De vraag hierbij is of de spelregels voor de premies en fondsen afwijken van de regels voor reguliere begrotingsartikelen en belastingontvangsten. Zo ja, dan is de vervolgvraag wat dit materieel betekent voor de beheersing van de overheidsfinanciën.

Beheersing reguliere begroting

Om de collectieve uitgaven en inkomsten te beheersen spreekt een kabinet begrotingsregels af. Sinds de jaren negentig is een van de belangrijkste regels de scheiding tussen de inkomsten en de uitgaven van de overheid.

Voor de *uitgavenkant* geldt een jaarlijkse maximumgrens: het zogenoemde uitgavenplafond. Het idee van een plafond is dat het kabinet vastlegt hoeveel maximaal mag worden uitgegeven. Het uitgavenplafond is onderverdeeld in deelplafonds (Rijksbegroting, Sociale Zekerheid, Zorg, Investerings) ²¹. Indien ministers nieuwe prioriteiten willen stellen en meer uit willen geven aan een beleidsdoel, moeten ze hier zelf geld voor vrijmaken door minder uit te geven aan een andere beleidsdoel onder hun plafond. De plafonds worden aan het begin van de kabinetsperiode bepaald voor de duur van de kabinetsperiode en staan voor deze periode vast, al worden ze wel bijgesteld aan loon- en prijsontwikkelingen en kan het kabinet besluiten tot tussentijdse aanpassing. Het uitgavenplafond zorgt hiermee voor een beheerste ontwikkeling van de uitgaven van de overheid. Het kabinet besluit bij de start van de kabinetsperiode hoe hoog de collectieve uitgaven tijdens de hele kabinetsperiode mogen zijn.

Voor de *inkomstenkant* zorgt het inkomstenkader voor de financiële beheersing. Het inkomstenkader bevat alle effecten op de belasting- en premieontvangsten die het gevolg zijn van beleidswijzigingen. De beheersing slaat daarmee, in tegenstelling tot de uitgavenplafonds, nadrukkelijk niet op het totale niveau van de inkomsten. Zo is het geraamde effect van een tariefsverhoging in de btw op de totale btw-ontvangsten wel relevant voor het inkomstenkader. Als tijdens de kabinetsperiode wordt besloten tot een dergelijke lastenverzwaring dan moet ergens anders een even grote lastenverlichting worden gegeven om te voorkomen dat het inkomstenkader wordt overschreden. Als de inkomsten stijgen zonder dat daar expliciet voor is gekozen, bijvoorbeeld als de btw-ontvangsten stijgen doordat mensen meer kopen dan is dat niet relevant voor het inkomstenkader. Die hogere inkomsten hoeven dus niet te worden teruggegeven, en dus verbetert dan het begrotingstekort. Het inkomenskader biedt burgers en bedrijven houvast doordat wordt vastgehouden aan een in het regeerakkoord afgesproken beleidsmatige lastenverzwaring of lastenverlichting voor de hele kabinetsperiode.

Het effect van deze combinatie van regels voor uitgaven en inkomsten is dat de ontvangsten van de overheid mee kunnen bewegen met het reilen en zeilen van de economie, terwijl de uitgaven gemaximeerd zijn. Het totaaleffect is een EMU-saldo dat mee-ademt met de economie en automatisch fungeert als macro-economische schokdemper. In economisch slechte tijden hoeft de

²¹ Dat een van de deelplafonds "rijksbegroting" heet geeft al aan dat het uitgavenplafond breder is dan alleen de uitgaven die het Rijk zelf doet. Ook de premiegefinancierde uitgaven aan zorg en sociale zekerheid vallen onder het plafond.

overheid niet te bezuinigen omdat er minder geld binnenkomt, en andersom mogen de hogere inkomsten in economisch goede tijden niet worden uitgegeven²².

Beheersing premies en fondsen

De uitgaven ten laste van de sociale fondsen zijn in 2022 ongeveer 133 miljard euro. Dat is ongeveer 38% van de totale uitgaven van de overheid. De inkomsten uit de premies zijn ongeveer 98 mld. euro. Dat is ongeveer 29% van de totale ontvangsten van de overheid. Het geld dat via de sociale fondsen wordt geïnd en weer uitgegeven is dus een flink deel van de totale overheid. Dit maakt financiële beheersing van de premies en fondsen een relevant en significant onderdeel van de totale beheersing.

De spelregels voor de uitgaven aan de sociale fondsen en de inkomsten uit de premies zijn in principe niet anders dan die voor de reguliere uitgaven en inkomsten: zowel de uitgavenplafonds als het inkomstenkader zijn van kracht. Wel zijn er een aantal belangrijke bijzonderheden.

Ten eerste geldt dat de uitgaven aan de (premiegefinancierde) zorg en sociale zekerheid niet door de minister zelf worden gedaan, maar dat deze worden gedaan door de fondsbeheerders (UWV, SVB) of door de zorgverzekeraars en zorgkantoren. Deze uitvoeringsorganen hebben niets te maken met het uitgavenplafond dat het kabinet met zichzelf afspreekt. Zij voeren simpelweg de verschillende regelingen uit. Het niveau van uitgaven is een resultante. Het aanpassen of maximaleren van deze uitgaven via de begrotingswetten, zoals het geval bij uitgaven die op de rijksbegroting staan, zijn dus niet mogelijk. Om dit te bereiken, dient de onderliggende wet- en regelgeving te worden aangepast. Om de reden dat het aanpassen van wet- en regelgeving tijd kost en het parlement hierbij betrokken is, hebben die wettelijke aanpassingen pas later effect. De betreffende minister blijft echter onverkort verantwoordelijk voor het uitgavenplafond waar deze uitgaven onder vallen.

Ten tweede geldt aan de aan de inkomstenkant dat een aantal premies en bijdragen lastendekkend moet worden vastgesteld (inkomensafhankelijke bijdrage Zvw en premie Whk). De politiek heeft dus geen directe invloed op de hoogte van die premietarieven. Veranderingen in die premietarieven zijn binnen de door het kabinet vastgestelde begrotingsregels wel relevant voor het inkomstenkader en moeten dus door het kabinet wel met een andere belastingverhoging of -verlaging worden gecompenseerd.

De combinatie van een lastendekkende premie of bijdrage voor de Whk en Zvw enerzijds en scheiding van inkomsten en uitgaven anderzijds verdient enige toelichting. Als de uitgaven vanuit de Whk of Zvw stijgen, dan stijgen de premie-inkomsten immers mee. Maar toch vallen de uitgaven onder het uitgavenplafond, en zijn ze dus gemaximeerd. De reden daarvoor hangt samen met waarom er in het verleden is gekozen voor een scheiding tussen inkomsten en uitgaven: achtereenvolgende kabinetten wilden niet dat de collectieve sector gedurende een kabinetsperiode onbewust in omvang kan toenemen via inkomsten die automatisch meestijgen met de uitgaven. Als de uitgaven aan de Whk of Zvw dus stijgen, dan moet de minister (of het kabinet) dat oplossen door ergens anders onder het plafond (of een andere minister onder een ander plafond) minder uit te geven. Als dat gebeurt, dan stijgen weliswaar de uitgaven aan de Whk of Zvw, maar de totale uitgaven van de overheid veranderen niet. De Whk-premie of het percentage van de IAB-Zvw zal nog steeds moeten toenemen (want die moet lastendekkend zijn), maar daarvoor moet het kabinet dan binnen het inkomstenkader ergens anders lastenverlichting geven. Hoewel dus zowel de uitgaven en de inkomsten van een specifieke regeling toenemen, blijven de totale uitgaven en inkomsten van de overheid (en het EMU-saldo) dan onveranderd. Bij de aanvang van een nieuwe kabinetsperiode veranderen uitgaven en inkomsten in de regel wel.

Vanaf het kabinet Rutte IV is er wel een uitzondering op de scheiding tussen inkomsten en uitgaven gedurende de kabinetsperiode. Als de zorguitgaven meevallen dan kan het kabinet er voor kiezen om de scheiding tussen inkomsten en uitgaven los te laten. Het uitgavenplafond wordt dan verlaagd met de meevaller van de zorguitgaven, waardoor de meevaller geen ruimte oplevert om ergens anders extra uitgaven te doen. Daar staat tegenover dat de daling van de Zvw-premie die het gevolg

²² Om deze *anti-cyclische* werking van het begrotingsbeleid te vergroten wordt het uitgavenplafond ook aangepast aan de uitgaven aan werkloosheid en bijstand. Deze mogen in economisch slechte tijden dus ook stijgen zonder dat daarvoor ergens anders bezuinigd hoeft te worden.

is van de meevaller niet meetelt voor het inkomstenkader. Die hoeft dus niet gecompenseerd te worden door ergens anders de lasten te verzwaren. Dit creëert de nieuwe uitdaging dat gedurende het lopende jaar een keuze gemaakt moet worden of een eventuele Zvw-meevaller ingezet moet worden aan de uitgavenkant of aan de inkomstenkant. De beoordeling van de werking van deze systematiek is onderdeel van de 17^e SBR.

Deelconclusie

De sociale premies en fondsen hebben een zeer groot aandeel in de totale EMU-relevante inkomsten en uitgaven. De premiegefinancierde uitgaven beïnvloeden het EMU-saldo net zoals begrotingsuitgaven dat doen. Om die reden is het belangrijk dat de spelregels rond financiële beheersing die gelden voor de reguliere begroting, ook van toepassing zijn op de fondsen. Dit is ook de praktijk: de inkomsten uit de premies en uitgaven aan de fondsen vallen respectievelijk onder de beheersing van het inkomstenkader en de uitgavenplafonds. Het is daarom voor de financiële beheersing niet zozeer van belang of de uitgaven via een fonds lopen, of dat deze direct door een ministerie worden gedaan. Op dezelfde manier maakt het voor de begrotingssystematiek niet uit of inkomsten worden geboekt bij een fonds (zoals premies), of bij de rijksbegroting zelf (zoals belastinginkomsten).

4.2 Hoe verhouden de uitgaven door de fondsen zich tot het budgetrecht van het parlement?

Budgetrecht en invloed parlement

De beide Kamers van de Staten-Generaal hebben budgetrecht over de uitgaven van de ministeries. Het parlement heeft echter geen formeel budgetrecht over de uitgaven onder de deelplafonds zorg en sociale zekerheid die niet vanuit de rijksbegroting worden gedaan. Deze uitgaven, die we de *premiegefinancierde uitgaven* noemen, worden niet door de minister gedaan maar door de fondsbeheerder (UWV, SVB) of de zorgverzekeraars en de zorgkantoren. Hierbij is voor de fondsbeheerder de wet die het uitvoert leidend, en niet het bedrag dat hieraan gekoppeld is in de begroting. In de begrotingsstukken van VWS en SZW worden deze uitgaven wel toegelicht. In die begrotingen gaat het dan dus om ramingen van de uitgaven die de uitvoerders gaan doen voor de wettelijk vastgelegde rechten en aanspraken.

Het ontbreken van het formele budgetrecht over de premiegefinancierde uitgaven betekent echter niet dat het parlement geen invloed heeft op de hoogte van de uitgaven. Het parlement heeft als medewetgever immers ook invloed op de onderliggende wetten op het gebied van zorg en sociale zekerheid die de bepalen waar mensen recht op hebben, en hoeveel daaraan uitgegeven wordt. Daarmee is de Kamer dus in de gelegenheid om dit deel van de publieke middelen te beïnvloeden middels de inhoudelijke wet- en regelgeving. Uiteraard is deze invloed wel anders dan het formele budgetrecht bij, bijvoorbeeld een subsidieregeling, die via een amendement op de begroting direct gewijzigd kan worden.

Een deel van de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid gebeurt wel vanuit de rijksbegroting. Op die uitgaven heeft het parlement formeel budgetrecht. Dat wil echter niet zeggen dat dit budgetrecht in de praktijk ook zinvol kan worden toegepast. Neem bijvoorbeeld de BIKK voor de AOW en de Wlz. Dit is een rijksbijdrage vanuit VWS en SZW om de inkomsten van het Fonds langdurige zorg en het Ouderdomsfonds aan te vullen. Hoe hoog deze bijdrage moet zijn is in de wet vastgelegd. Als de Tweede Kamer de hoogte van de BIKK via een amendement zou wijzigen, dan verandert er niets aan de verplichting van het Rijk om de SVB van voldoende middelen te voorzien om uitkeringen te betalen. Een andere rijksbijdrage verandert niets aan de uitgaven die de fondsbeheerders doen, die zijn immers vastgelegd in de onderliggende wetten zelf. Een ander voorbeeld zijn de uitgaven aan de Wajong. UWV voert de Wajong uit en betaalt dus de uitkeringen. Voor de Wajong wordt echter geen premie geheven. In plaats daarvan is SZW verplicht alle uitgaven die UWV doet te vergoeden. Het bedrag dat op de begroting van SZW staat vermeld als Wajong-uitkeringen is dus in feite slechts het te betalen bedrag aan UWV. Ook hier geldt dat de echte uitgaven aan uitkeringen niet veranderen als het parlement het bedrag op de SZW-begroting wijzigt. Hetzelfde geldt voor de uitgaven aan de Bijstand. Daar worden de echte uitgaven niet gedaan door een van de fondsbeheerders, maar door de gemeenten. Het bedrag dat op de SZW begroting staat als bijstandsuitkeringen is in feite het bedrag dat SZW op grond van de Participatiewet over gemeenten moet verdelen. Die verplichting

om dat bedrag over te maken verandert ook niet als het parlement de begroting zou amenderen. Een ander voorbeeld is het begrotingsgefinancierde kindgebonden budget. De uitgaven kunnen alleen indirect worden beïnvloed door de bedragen in de wet- en regelgeving aan te passen.

Samenvattend heeft het parlement dus geen formeel budgetrecht over de uitgaven die de fondsbeheerders, zorgverzekeraars, zorgkantoren, of gemeenten doen. Het parlement heeft invloed op de hoogte van deze uitgaven via de onderliggende wet- en regelgeving. Er is wel formeel budgetrecht op de bedragen op de rijksbegroting zelf, waaronder de rijksbijdragen aan deze fondsen. Maar ook hier geldt dat de uitgaven van, onder meer, de fondsbeheerders vast liggen via de onderliggende wetgeving, waardoor het formele budgetrecht in de praktijk weinig toegevoegde waarde heeft. In de praktijk worden in het parlement soms wel wijzigingen in dit soort wettelijk vastgelegde uitgaven voorgesteld, maar meestal worden die wijzigingen niet daadwerkelijk aangenomen. Omdat het amenderen van deze budgetten, zonder het aanpassen van de wet- en regelgeving, namelijk niet zorgt voor een daadwerkelijke besparing kunnen ze ook niet gebruikt worden om andere voorstellen mee te bekostigen.

Aan de ontvangstenkant geldt dat premie-ontvangsten niet via de rijksbegroting lopen. Het parlement heeft dus geen formeel budgetrecht over deze ontvangsten. Het materieel budgetrecht is beperkt doordat de hoogte van de premies wordt vastgesteld via ministeriële regelingen, zoals is vastgelegd in de Wfsv. Dit verschilt van de situatie bij de belastingontvangsten, die wel vermeld staan op de rijksbegroting (begrotingshoofdstuk IX: Financiën en Nationale Schuld). Aan de ontvangstenkant van de rijksbegroting geldt echter dat het budgetrecht materieel sowieso een andere betekenis heeft dan aan de uitgavenkant. Net als bij premie-gefinancierde uitgaven heeft het aanpassen van het (geraamde) bedrag in de begrotingswet geen gevolgen voor de feitelijke ontvangsten. De materiële invloed op de belastinginkomsten loopt via de onderliggende wet- en regelgeving (het Belastingplan).

Het wijzigen van premiegefinancierde uitgaven naar begrotingsgefinancierde uitgaven voor sociale fondsen en de zorguitgaven zal vanuit het perspectief van invloed van het parlement op de inkomsten en uitgaven dus geen toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de huidige situatie. Wat essentieel is, is de wettelijke basis die aan de uitgaven ten grondslag ligt. Het wettelijke recht op uitkering bepaalt immers de totale uitgaven binnen een regeling. Door de splitsing in premie- en begrotingsgefinancierde inkomsten en uitgaven ontstaat hier onduidelijkheid over. Bij verschillende begrotingswetten zijn Kamervragen gesteld over het amenderen van rijksbijdragen aan de fondsen om zo ruimte te creëren voor doelen op de begrotingen of binnen de premiegefinancierde regelingen. In de praktijk zal dit alleen impact hebben op het saldo van het fonds, wat dan niet langer op nul sluit waardoor een tekort ontstaat. Doordat dit tekort vanuit de rijksbegroting aangevuld dient te worden vanwege de wettelijke basis op uitkering zal hierdoor geen vrije ruimte ontstaan.

Informatievoorziening

Dat het parlement op een groot deel van de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid geen formeel budgetrecht heeft maakt het belangrijk dat het parlement wel goed wordt geïnformeerd over de uitgaven en de wijzigingen daarin. De informatievoorziening is ook de kern van de zorg van de Raad van State. Volgens de Raad van State kan het ontbreken van formeel budgetrecht mogelijk ertoe leiden dat het parlement minder zicht heeft en daarmee minder invloed heeft op beleidsmatige verschuivingen binnen de kaders sociale zekerheid en zorg vergeleken met beleidsmatige verschuivingen binnen de departementale begrotingen.²³

In de begrotingsstukken van VWS en SZW staat over de premiegefinancierde uitgaven dezelfde informatie als over de begrotingsgefinancierde uitgaven. De stukken bevatten voor de begrotingsgefinancierde en premiegefinancierde uitgaven dezelfde tabellen en toelichting waarbij geldt dat bij het deelplafond zorg een andere indeling wordt aangehouden. Daarmee geven deze stukken een vergelijkbaar budgettair inzicht in beide typen uitgaven. Er wordt zowel via de toelichtingen van begrotingen en jaarverslagen als via de budgettaire nota's informatie verstuurd naar het parlement. Wel verschilt soms de plaats waar de uitgaven en de toelichting te vinden zijn. Ook is het natuurlijk zo dat in de begrotingsstukken van VWS en SZW niet alleen de veranderingen in de uitgaven, maar ook nog de veranderingen van het uitgavenplafond moeten worden

²³ [Ontwerp-Miljoenennota 2022. - Raad van State](#)

toegelicht.²⁴ Een begroting van VWS of SZW is daarmee lastiger te doorgronden dan een begroting waar alleen de uitgaven van een departement zelf op staan zonder een uitgavenplafondtoets.

De meeste periodieke informatie over de deelplafonds zorg en sociale zekerheid wordt gepresenteerd binnen de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus van de rijksoverheid. Aan de hand van begrotings- en verantwoordingsstukken en budgettaire nota's wordt periodiek informatie versterkt over de deelplafonds.

A. Toelichtingen van (1e en 2e suppletoire) begrotingen en jaarverslagen

De memories van toelichting van de (suppletoire) begrotingen en de jaarverslagen van VWS en SZW bevatten informatie over de (meerjarige) budgettaire uitgavenontwikkeling van de premiegefinancierde uitgaven en ontvangsten. Bij VWS wordt dit weergegeven in een apart hoofdstuk, het *Financieel Beeld Zorg* met overzichten en toelichting over de zogenoemde verticale en horizontale ontwikkeling voor de Zvw, de Wlz en de begrotingsgefinancierde zorguitgaven.²⁵ Bij SZW worden de premiegefinancierde uitgaven in de beleidsartikelen vermeld en toegelicht waarbij een overzichtstabel van de beleidsartikelen is opgenomen. Ook wordt de ontwikkeling van de uitgaven telkens afgezet tegen (de ontwikkeling van) de uitgavenplafonds zorg en sociale zekerheid. Daarnaast bevatten de begrotingen en de jaarverslagen informatie over de financiering van de premiegefinancierde uitgaven van de deelplafonds zorg en sociale zekerheid.

B. Budgettaire nota's

De budgettaire nota's (Miljoenen-, Voorjaars-, en Najaarsnota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk) bevatten ook informatie over de (meerjarige) budgettaire uitgavenontwikkeling van de deelplafonds zorg en sociale zekerheid. Inhoudelijk gaat het om dezelfde informatie als die in de toelichtingen van de begrotingen en in de jaarverslagen van SZW en VWS wordt gegeven. De informatie die beschikbaar wordt gesteld als onderdeel van de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus staat in onderstaande figuren weergegeven:

Figuur 4.2.1. Informatievoorziening in de toelichtingen van (1e en 2e suppletoire) begrotingen en jaarverslagen

²⁴ Het maximum van een uitgavenplafond verandert bijvoorbeeld omdat ze worden aangepast aan loon- en prijsontwikkelingen, of omdat er budget wordt verschoven tussen deelplafonds. De veranderingen in de andere twee (deel)plafonds rijksbegroting en investeringen worden toegelicht in de nota's van Financiën zelf (Miljoenennota, Voorjaarsnota, Najaarsnota en Financieel Jaarverslag Rijk).

²⁵ De verticale ontwikkeling beschrijft de verandering t.o.v. de vorige nota voor een gegeven begrotingsjaar. De horizontale ontwikkeling beschrijft de verandering t.o.v. het voorgaande jaar binnen één nota.

	Begrotingen 3e dinsdag in september	1e suppletoire begroting uiterlijk 1 juni	2e suppletoire begroting uiterlijk 1 december	Jaarverslag / Slotwet 3e woensdag in mei
Budgettaire uitgaven ontwikkeling				
Begrotings- jaren	◉ ◉	◉ ◉	◉	◉◉
SZ	Beleidsartikelen	Beleidsartikelen	Beleidsartikelen	Beleidsartikelen
Zorg	Hoofdstuk Financieel Beeld Zorg	Hoofdstuk Financieel Beeld Zorg	Hoofdstuk Financieel Beeld Zorg	Hoofdstuk Financieel Beeld Zorg
Financiering				
Deelflafd Social Zekerheid				
Begrotings- jaren	◉ ◉			◉
SZ	Hoofdstuk Departement- specifieke informatie, paragraaf Sociale fondsen SZW			Hoofdstuk Departement- specifieke informatie, paragraaf Sociale fondsen SZW
Deelflafd Zorg				
Begrotings- jaren	◉ ◉ ◉			◉
Zorg	Hoofdstuk Financieel Beeld Zorg, paragraaf Financiering van de zorguitgaven			Hoofdstuk Financieel Beeld Zorg, paragraaf Financiering van de zorguitgaven

◉◉◉ Afgelopen begrotingsjaren (meerjarig) ◉◉ Afgelopen begrotingsjaar ◉ Lopend begrotingsjaar ◉ Komend begrotingsjaar ◉◉◉ Komende begrotingsjaren (meerjarig)

SZ Vindplaats Deelflafd Sociale Zekerheid Zorg Vindplaats Deelflafd Zorg

Figuur 4.2.2. Informatievoorziening in de budgettaire nota's

	Miljoenennota 3e dinsdag in september	Voorjaarsnota uiterlijk 1 juni	Najaarsnota uiterlijk 1 december	Financieel Jaarverslag van het Rijk 3e woensdag in mei
Budgettaire uitgaven ontwikkeling en financiering				
Begrotings- jaren	◉ ◉	◉ ◉	◉	◉◉
Vindplaats	Hoofdstuk: Ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten Bijlagen: Budgettaire kerngegevens en plafondtoetsen Uitgaven en niet-belasting- ontvangsten De belasting- en premieontvangsten Horizontale toelichting Verticale toelichting	Hoofdstukken: Uitgaven, Inkomsten Horizontale ontwikkeling Bijlagen: De belasting- en premieontvangsten Verticale toelichting	Hoofdstukken: Het uitgavenbeeld Het inkomstenbeeld Budgettaire kerngegevens Bijlage: Belasting- en premieontvangsten Verticale toelichting	Hoofdstuk: De ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten Bijlagen: De belasting- en premieontvangsten De uitgaven en niet- belastingontvangsten Verticale toelichting

◉◉◉ Afgelopen begrotingsjaren (meerjarig) ◉ Lopend begrotingsjaar ◉◉◉ Komende begrotingsjaren (meerjarig)

Hoewel de opzet in de begrotingen van SZW en VWS van elkaar verschillen, geven de verschillende budgettaire stukken een vergelijkbaar budgettair overzicht van zowel de premie- en begrotingsgefinancierde uitgaven. De ministeries van SZW en VWS leveren als onderdeel van de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus periodiek de meest recente informatie over de deelplafonds zorg en sociale zekerheid aan het parlement. Deze informatie wordt gelijktijdig met de reguliere begrotingsuitgaven gepresenteerd, waardoor er geen onderscheid gemaakt wordt tussen begrotings- en premiegefinancierde uitgaven.

Er kan wellicht winst te halen zijn met informatievoorziening van de premiegefinancierde uitgaven. Zo zou een zogeheten 'begrotingsstaat' van de premiegefinancierde uitgaven in de toelichtingen van de begrotingen standaard toegevoegd kunnen worden. Dit is een tabel met de premiegefinancierde uitgaven per begrotingsartikel, net zoals die voor de begrotingsgefinancierde uitgaven is opgenomen in het wetsvoorstel zelf. De plek kan zijn voorafgaand aan de toelichtingen in de beleidsartikelen (SZW) of aan het begin van Financieel Beeld Zorg (FBZ). SZW neemt zo'n begrotingsstaat al op in de 1^e suppletore begroting. Door de premiegefinancierde uitgaven op dezelfde wijze te presenteren als de begrotingsgefinancierde uitgaven, die ook een begrotingsstaat kennen, wordt meer eenheid en daardoor mogelijk meer duidelijkheid gecreëerd.

Verantwoording

Op het gebied van verantwoording is er een verschil tussen de begrotingsuitgaven en de uitgaven die via de sociale fondsen en zorgfondsen worden gedaan. De verantwoording over de uitgaven via de fondsen (en de accountantscontrole daarop) vindt plaats in (het kader van) het jaarverslag van de fondsbeheerders. De jaarverslagen van VWS en SZW bevatten weliswaar ook informatie over de gerealiseerde uitgaven, maar dit is geen onderdeel van de reguliere rechtsmatigheidscontrole door de Auditdienst Rijk op de begrotingsuitgaven. Naast de jaarverslagen van VWS en SZW, zijn er ook nog jaarverslagen van UWV, SVB en ZiNL. De jaarverslagen van UWV en SVB worden door beide organisaties jaarlijks voor 15 maart aan de minister van SZW aangeboden. Voorafgaand aan verantwoordingsdag (de derde woensdag van mei) sturen ze het jaarverslag naar de Tweede Kamer. Die verplichting is geregeld in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI). ZiNL stuurt de jaarrekening van het Flz en het Zvf voor het einde van het volgende kalenderjaar naar de minister van VWS. Dat is geregeld in de Zvw en Wlz zelf. Bij VWS worden de fondsverslagen vanaf het verantwoordingsjaar 2021 ook ter informatie opgenomen op de website van de Rijksoverheid.

Overige comptabel-technische aspecten

De analyse in deze paragraaf behandelt belangrijke, maar nog niet alle comptabel-technische aspecten zoals deze zijn vastgelegd in de wet- en regelgeving. Implementatie van eventuele wijzigingen vraagt om nadere uitwerking.

Deelconclusie

Het parlement kan middels het formele budgetrecht niet zorgen voor aanpassingen in de premiegefinancierde uitgaven van de sociale fondsen. Deze uitgaven zijn immers afhankelijk van de onderliggende wetten en de hieruit volgende aanspraken. Wel kan het parlement in de hoedanigheid van medewetgever invloed uitoefenen op de vastgelegde rechten door de wet- en regelgeving aan te passen. Een wijziging naar bekostiging van de fondsen van premie naar begroting (middels rijksbijdragen) zal hier echter geen verandering in brengen. Hoewel er dan wel formeel budgetrecht van toepassing is op die bijdragen, zullen de wettelijk vastgestelde rechten altijd leidend zijn voor de kosten van de regeling. Wijzigingen hierop zullen dan alsnog via de onderliggende wet- en regelgeving plaats moeten vinden. Hetzelfde geldt voor bestaande begrotingsgefinancierde voorzieningen zoals de bijstand en het kindgebonden budget.

De informatievoorziening richting het parlement over de premiegefinancierde uitgaven loopt via hetzelfde proces als de begrotingsgefinancierde uitgaven. Beide soorten uitgaven worden in de begrotingsstukken toegelicht waardoor het parlement op dezelfde momenten en in dezelfde stukken worden geïnformeerd. De opzet van hoe de cijfers gepresenteerd worden verschillen wel tussen de ministeries van SZW en VWS, maar inhoudelijk is de informatie gelijk. Op het gebied van verantwoording is wel een duidelijk verschil. De premiegefinancierde uitgaven van de sociale fondsen

worden formeel verantwoord in de jaarverslagen van de fondsbeheerders, naast de jaarverslagen van VWS en SZW.

4.3 Hoe worden de premies vastgesteld?

In paragraaf 3.1 is toegelicht dat de meeste premies niet langer als doel hebben om lastendekkend te zijn. In paragraaf 4.1 is toegelicht dat de hoogte van de premies relevant zijn voor het inkomstenkader. Deze paragraaf gaat in op hoe de premies in de praktijk worden vastgesteld en welke overwegingen daarbij een rol spelen. Hierbij vallen de premies in de praktijk in drie verschillende groepen:

- Premies volksverzekeringen spelen in de praktijk zelden een zelfstandige rol in de lastenbesluitvorming.²⁶ Premies volksverzekeringen maken onderdeel uit van het geïntegreerde tarief eerste schijf in de inkomstenbelasting. De besluitvorming richt zich op het geïntegreerde tarief eerste schijf in de inkomstenbelasting en bijbehorende heffingskortingen, en de effecten hiervan op de koopkracht. Als dat totaal tarief wordt gewijzigd, dan gebeurt dat door het belastingtarief te veranderen. De premies volksverzekeringen spelen een indirecte rol, omdat zij onderdeel uitmaken van dit geïntegreerde tarief (waarbij sinds 2019 ervoor gekozen is om de tarieven van de volksverzekeringen stabiel te houden en alle wijzigingen in het geïntegreerde tarief dus slaan op het belastingdeel).
- De Aof-premie en AWF-premie worden jaarlijks vastgesteld door de minister van SZW en tellen in de lastenbesluitvorming mee zoals iedere 'gewone' heffing. In de praktijk worden deze vaak door het kabinet gebruikt om het lastenkader te sluiten. Een kleine verhoging of verlaging van de Aof-premie heeft een groot budgettair effect, is generiek, weinig zichtbaar en heeft geen rechtstreeks effect op de koopkracht.
- De Whk-premie, de IAB-Zvw en tot 2020 de premies van de sectorfondsen worden lastendekkend vastgesteld. Dat betekent dat deze tarieven kunnen wijzigen zonder dat daar een wens voor lastenverlichting of lastenverzwaring aan ten grondslag ligt. Dit laat onverlet dat de veranderingen in het tarief wel relevant zijn voor het inkomstenkader.

Premies betaald door burgers

De premies volksverzekeringen worden betaald door burgers en spelen daarmee een directe rol in de invloedrijke 'koopkrachtplaatjes'. De premies volksverzekeringen vormen samen met de inkomstenbelasting het 'geïntegreerde tarief' van de eerste schijf in box 1. De besluitvorming rond het inkomstenbeleid richt zich dan ook in de praktijk op de hoogte van het geïntegreerde tarief van deze eerste schijf en de hoogte van de heffingskortingen, zoals weergegeven in de onderste regel van tabel 4.3.1.

Tabel 4.3.1: geïntegreerde tarieven inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen 2023

AOW-	1 ^e schijf	2 ^e schijf	3 ^e schijf
<i>Inkomen v.a.</i>	-	37.149	73.031
Belasting	9,25	36,90	49,50
Volksverzekeringen	27,65	0,00	0,00
wv. AOW	17,90	0,00	0,00
wv. Anw	0,10	0,00	0,00
wv. Wlz	9,65	0,00	0,00
Totaal	36,90	36,90	49,50

In de praktijk worden sinds 2019 de tarieven van alle premies volksverzekeringen gelijk gehouden (het AOW-tarief al sinds 1999). Tariefwijzigingen in de eerste schijf slaan dus volledig neer bij de belastingen. Toch zijn er vanuit de lastenbesluitvorming in ieder geval twee noemenswaardige

²⁶ De hoogte van de AOW-premie is gemaximeerd op 18,25% (artikel 11, Wfsv) en wordt in de praktijk niet/zelden veranderd. Wel is de grondslag van de AOW-premie veranderd (kleiner gemaakt) door vertraagde indexatie van de schijfgrens tot waar AOW-premie betaald wordt.

factoren die een rol spelen bij de premiehoogte en die de financiële positie van het fonds beïnvloeden.

Ten eerste geldt voor de Wlz dat in 2014 een constant premiepercentage over de periode 2015-2018 is bepaald waarbij de premies samen met de BIKK naar verwachting de lasten volledig zouden kunnen financieren. Dit kwam dus neer op een 'lastendekkende' premie over de jaren heen. In 2019 is echter besloten om de premie niet meer gemiddeld lastendekkend vast te stellen, maar deze constant te houden. Ter compensatie voor het fonds is een extra rijksbijdrage geïntroduceerd vanuit de algemene belastingmiddelen om de stijgende Wlz-uitgaven te bekostigen. Hiervoor is gekozen om te voorkomen dat de Wlz-premie in de eerste schijf verhoogd diende te worden. Sinds 2019 is het gat tussen de feitelijke en de lastendekkende premie verder opgelopen. De relatie tussen de Wlz-premie en de uitgaven is derhalve ondergeschikt gebleken aan de koopkrachtbesluitvorming.

Ten tweede geldt voor de AOW-premie dat deze al geruimere tijd niet lastendekkend is en het systeem deels is 'gefiscaliseerd'. Ten opzichte van de Wlz-premie kent de AOW-premie de extra dimensie dat deze niet betaald wordt door AOW-gerechtigden zelf. Voor AOW-gerechtigden gelden dus niet de tarieven zoals weergegeven in tabel 4.3.1, maar de tarieven uit tabel 4.3.2. De hoogte en grondslag van de AOW-premie is dus bepalend voor de verdeling van lasten tussen AOW-gerechtigden en niet-AOW-gerechtigden.

Tabel 4.3.2: geïntegreerde tarieven inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen 2023 voor een AOW gerechtigde (maar geboren na 1945)

AOW+	1 ^e schijf	2 ^e schijf	3 ^e schijf
<i>Inkomen v.a.</i>	-	37.149	73.031
Belasting	9,25	36,90	49,50
Volksverzekeringen	9,75	0,00	0,00
wv. AOW	0,00	0,00	0,00
wv. Anw	0,10	0,00	0,00
wv. Wlz	9,65	0,00	0,00
Totaal	19,00	36,90	49,50

Bovenstaande heeft als gevolg dat in de praktijk de premies volksverzekeringen niet genoeg opleveren om de uitgaven van de sociale fondsen te dekken. Dit verschil tussen premies en uitgaven wordt jaarlijks gecompenseerd met rijksbijdragen, die betaald worden uit belastinginkomsten. Tabel 4.3.3 geeft deze bijdrages weer. In 2022 gaat het om 20 miljard euro voor het Ouderdomsfonds en 13 miljard euro voor het Fonds langdurige zorg.

Tabel 4.3.3: Rijksbijdrages aan fondsen voor volksverzekeringen

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ouderdomsfonds								
Rijksbijdrage	11.004	10.526	10.084	11.463	14.881	17.852	20.561	17.612
BIKK	1.963	2.033	2.114	2.165	2.210	2.029	2.337	2.421
Totaal	12.967	12.559	12.198	13.628	17.091	19.881	22.898	20.033
Fonds langdurige zorg								
Rijksbijdrage	-	-	-	-	1.950	5.900	7.579	8.950
BIKK	3.250	3.382	3.517	3.602	3.710	3.667	4.102	4.234
Totaal	3.250	3.382	3.517	3.602	5.660	9.567	11.681	13.184

Alle burgers betalen naast de premies volksverzekeringen overigens ook de nominale premie voor de zorgverzekering. Deze is samen met de IAB-Zvw (en de rijksbijdrage voor 18-minners) lastendekkend en (samen met de zorgtoeslag) relevant voor het inkomstenkader.

Premies betaald door werkgevers

Onderstaande tabel 4.3.4 geeft het overzicht van alle beleidsmatige mutaties in de premie-inkomsten betaald door werkgevers sinds 2018 tot en met Miljoenennota 2022.²⁷ De tabel toont dat beleidsmatige keuzes forse invloed hebben op de fondsposities. Immers, hogere of lagere inkomsten tellen jaar-op-jaar door in het overschot of tekort van het fonds. Als voorbeeld: een structurele lastenverlichting van 1 miljard euro over de periode 2018-2022 betekent dat de fondspositie ultimo 2022 5 miljard euro lager is, dan het zou zijn zonder die lastenverlichting. Dit wordt zichtbaar gemaakt in de laatste kolom.

Tabel 4.3.4: ex ante effect beleidsmatige mutaties op jaarlijkse premie-opbrengst vanaf 2018²⁸

Premie	2018	2019	2020	2021	2022	Cum. effect fondspositie
AWF	-348	110	-237	-2.700	-1.597	-4.771
AOF	321	574	1.839	2.500	2.044	7.277
WHK	87	112	112	225	465	1.001
IAB	854	1.027	94	1.255	64	3.294
Eindtotaal	914	1.823	1.808	1.280	976	6.801

Wat ten eerste opvalt, is dat gemiddeld sprake is geweest van premiestijging. Alleen bij het AWf is sprake van lastenverlichting, met name in de laatste jaren. In 2021 en 2022 is de AWf-premie verlaagd om werkgevers lastenverlichting te geven. Bij de Whk is sprake van een langzaam oplopende reeks van premieverhogingen (en dus lastenverzwaringen). Dat hangt samen met de groeiende uitgaven vanuit de Whk. De koppeling met uitgaven geldt bovendien voor de IAB. Met name de veel hogere lasten vanuit de Aof-premie vallen op: vanaf 2020 komt jaarlijks circa 2 miljard euro meer premie ten goede van het fonds, dan het fonds zou ontvangen zonder de invloed van de beleidswijzigingen die sinds 2018 zijn ingegaan. Deze beleidseffecten verklaren mede de huidige ruime vermogenspositie van het Aof met een overschot ultimo 2022 van ruim 24 miljard euro.²⁹ Tabel 4.3.5 toont de actuele fondsvermogens van het Aof, Ufo, AWf en de Whk.

Tabel 4.3.5: fondsvermogens Aof, Ufo, AWf, Whk ultimo 2022³⁰

Fonds	Vermogen (mln euro)
Aof	24.191
Whk	899
AWf	4.691
Ufo	351

²⁷ Voor de IAB geldt dat deze tevens wordt betaald door zelfstandigen en uitkeringsinstanties.

²⁸ De budgettaire effecten van beleidsmatige wijzigingen worden normaal gesproken verwerkt als jaar-op-jaar mutaties. In tabel 1 zijn deze mutaties bij elkaar opgeteld om te komen tot een totaalstand in een specifiek jaar. Vervolgens zijn deze standen gecumuleerd t.b.v. de eindkolom. Het op deze manier optellen van mutaties over een langere tijdshorizon is een grove methode voor het berekenen van het effect van beleid: de genoemde bedragen dienen daarom geïnterpreteerd te worden als inschatting voor de richting en orde grootte van het effect. Het gaat bovendien om ex ante inschattingen: dat betekent ramingen die voorafgaand aan de premie mutatie zijn gemaakt, zonder correctie achteraf.

²⁹ Veranderingen in het premietarief leiden niet altijd 1-op-1 tot een verandering van de fondspositie (en het fondsvermogen). Soms hangt een lastenverzwaring of lastenverlichting namelijk samen met hogere of lagere uitgaven ten laste van het fonds, zoals bijvoorbeeld de introductie van het extra geboorteverlof, waarvoor deels de Aof-premie is verhoogd.

³⁰ [Januarinota 2023, ontwikkelingen wetten en fondsen UWV 2022–2023 | UWV | Over UWV](#)

De rol van de AWF-premie en met name de Aof-premie als algemeen lasteninstrument, in tegenstelling tot financieringsinstrument voor het fonds, blijkt verder uit een aantal voorbeelden van gevoerd beleid. Een eerste voorbeeld betreft de wisselwerking tussen de Whk-premie en de Aof-premie. De Whk-premie wordt lastendekkend vastgesteld door UWV. De mutatie is relevant voor het inkomstenkader. In de praktijk wordt de Aof-premie vaak benut als compenserende premie om het inkomstenkader te compenseren, ongeacht de vermogenspositie van het Aof. Zo is in 2022 de Whk-premie voor een bedrag van 240 miljoen euro verhoogd, en de Aof-premie met 240 miljoen euro verlaagd. De Aof-premie is op soortgelijke manier gebruikt om veranderingen in de IAB-Zvw te compenseren: indien de lastendekkende IAB lager uitvalt dan eerder verwacht (door minder snel stijgende zorguitgaven dan verwacht), is er sprake van een tekort in het inkomstenkader, en de Aof biedt een relatief generieke methode om dit te compenseren. Een derde voorbeeld van toepassing van premieheffing als lasteninstrument is de tijdelijke verlaging van de AWF-premie vanaf augustus 2021. Deze is voor 1 miljard euro verlaagd om werkgevers lastenverlichting te bieden.³¹

De rol van de premies werknemersverzekeringen als lasteninstrument wordt verder ingevuld door de premiedifferentiatie. Onderstaande tabel 4.3.5 en figuur 4.3.6 tonen de mate waarin de premies tussen werkgevers verschillen afhankelijk van enkele kenmerken. Deze differentiaties zijn (deels) ingegeven door (gemiddelde) verschillen in schadelast tussen verschillende type werkgevers. Dit geldt in ieder geval voor de Whk. In die zin komen zij tegemoet aan het in paragraaf 3.1 beschreven equivalentiebeginsel van verzekeringen.

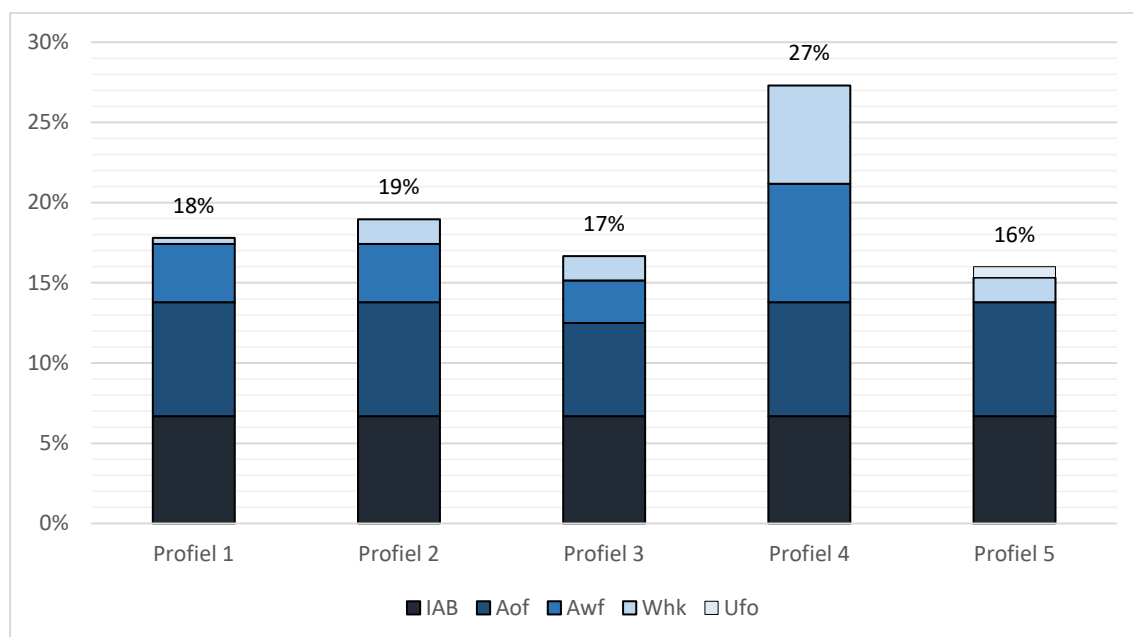
Tabel 4.3.6: bedrijfsprofielen

Nr.	Type	Omvang	Flexibele schil	Ziektelast
Profiel 1	Groot bedrijf	Groot	20%	Laag
Profiel 2	Middenbedrijf	Groot	20%	Gemiddeld
Profiel 3	Microbedrijf	Klein	0%	Gemiddeld
Profiel 4	Uitzendbedrijf	Groot	95%	Hoog
Profiel 5	Middelbare school	Groot	-	Gemiddeld

De variatie in de totale premiedruk komt voornamelijk door de differentiatie van de AWF-premie en de Whk-premie. De AWF-premie is voor vaste contracten namelijk 5 procentpunt lager dan voor "flex"contracten. De Whk-premie hangt af van de schadelast van het bedrijf zelf en van de sector waarin het bedrijf werkzaam is. Voor uitzendbedrijven geldt bovendien een hogere maximumpremie voor het Ziektewet-deel van de Whk. De Aof-premie is lager voor kleine bedrijven dan voor grote bedrijven. Voor bedrijven met een gemiddelde schadelast in de Whk en een typische flexibele schil van ongeveer 20% bedraagt de totale premiehoogte 17-19% afhankelijk van de omvang van het bedrijf (profielen 1, 2, en 3). In meer extreme varianten, grote werkgevers met een grote flexibele schil en een hoge schadelast in de Whk, is een premiehoogte van ruim 25% denkbaar (profiel 4). Voor overheidswerkgevers is de integrale premie juist relatief laag, omdat zij eigenrisicodrager zijn voor de WW en dus geen AWF-premie betalen (profiel 5). Daarnaast is er differentiatie in de Aof-premie tussen kleine en grote werkgevers.

³¹ Hierbij gold bovendien als overweging dat alleen marktpartijen de AWF-premie betalen, terwijl de Aof-premie ook betaald wordt door overheidswerkgevers.

Figuur 4.3.7: integraal premiepercentage werkgever op basis van profielen uit tabel 4.3.6³²



Deelconclusie

Het ontbreken van lastendeckende premies is het gevolg van het maximaliseren van premies en andere lastenbesluitvorming in het verleden. Hierdoor is extra financiering (rijksbijdragen) vanuit de begroting noodzakelijk geworden. De uitgaven binnen deze regelingen zijn bovendien wettelijk geborgd, ongeacht de (premie)inkomsten. Verder is hierop, net als bij alle andere uitgaven binnen de Rijksoverheid, de scheiding tussen inkomsten en uitgaven op van toepassing.

Daarentegen zal een zogenoemde inkomstenmeevaller bijdragen aan een verbetering van het saldo van de Rijksbegroting (het EMU-saldo).

Er bestaat groot onderscheid in de wijze waarop de premiehoogte van de regelingen van de sociale fondsen bepaald wordt. Met uitzondering van de IAB-Zvw en de Whk-premie is de financiële positie van het achterliggende fonds ondergeschikt aan overwegingen die voortvloeien uit inkomenspolitiek, zoals de gewenste hoogte en verdeling van de lastendruk. Deze conclusie geldt voor zowel de premies volksverzekeringen als de premies werknemersverzekeringen.

Er is vanuit het verleden een beeld ontstaan dat (premie)inkomsten en uitgaven binnen de sociale- en zorgfondsen sterk met elkaar in verband staan. Uit deze subparagraaf blijkt dat dit niet langer het geval is. Doordat inkomenspolitiek leidend is, hebben de hoogte van de premie en het vermogen van de fondsen nog maar een beperkte inhoudelijke, financiële betekenis voor de betreffende regeling. Premies zijn in de meeste gevallen niet meer lastendeckend en vermogenstekorten of overschotten hoeven niet altijd meer bijgevuld of afgebouwd worden. Dit beleid roept in combinatie met de fondsenboekhouding verwarring op. Een overschot binnen een fonds, bijvoorbeeld door hogere premieontvangsten dan geraamd, wordt al snel gezien als geld dat spreekwoordelijk op de plank blijft liggen, zo blijkt uit met enige regelmaat terugkerende Kamervragen. Maar vanuit het perspectief van de overheidsfinanciën als geheel staat tegenover dit 'vermogen' van een sociaal fonds een even groot tekort van de Rijksoverheid. Voor de overheid *als geheel* is dit een vestzakbroekzak relatie en is het vermogen dus feitelijk nul. Het saldo van een fonds heeft daarom geen invloed op de hoogte van het gestelde uitgavenplafond, waardoor er geen extra geld vrijkomt om ergens anders aan te besteden. Het omgekeerde geldt bij een tekort.

³² Voor zowel het ZW deel als het WGA deel van de Whk-premie kan een werkgever er ook voor kiezen om eigenrisicodragend te zijn. Hij betaalt dan niet dat deel van de Whk-premie, maar draagt ook de schadelast van de uitkeringen zelf (of hij verzekert deze bij een private partij).

De bestaande premieheffing voor werkgevers kent differentiatie in de Whk en (in mindere mate) de AWf-premie. Deze differentiaties sluiten aan bij de verzekeringsgedachte (equivalentiebeginsel).

Conclusies

De stelling van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte is dat de premie- en fondssystematiek vanuit het begrotingsbeleid geen toegevoegde waarde heeft. Deze conclusie wordt door dit onderzoek grotendeels bevestigd. Voor de premies- en fondsen gelden dezelfde financiële spelregels (begrotingsregels) als voor belastingen en begrotingsuitgaven. De premiestelling wordt voor de meeste sociale fondsen net als belastingen bepaald door het gewenste inkomensbeleid. De uitgaven uit de sociale fondsen zijn net als begrotingsgefinancierde uitgaven plafondrelevant. Daar waar nog bij lastendekkende premie- en fondssystematiek wordt gebleven (bij de Whk en IAB-Zvw) wordt dit met een omweg gecompenseerd met andere premies en belastingen, zodat ook deze regelingen binnen de begrotingsregels passen. Het gevolg hiervan is dat er forse fondsvermogens ontstaan als premies jarenlang meer dan lastendekkend worden vastgesteld, en andersom fondstekorten bij structureel te lage premies.

De vervolgvraag op bovenstaande stelling is of de premie- en fondssystematiek vanuit begrotingsperspectief problemen oplevert. In antwoord daarop komen vanuit begrotingsperspectief twee elementen naar voren.

Ten eerste betreft dit de positie van het parlement vanwege het ontbreken van formeel budgetrecht. Materieel zal de invloed van het parlement op de premiegefinancierde uitgaven van de sociale fondsen niet veranderen bij een hervorming die leidt tot formeel budgetrecht. De materiële positie wordt immers bepaald door de aard van de regelingen en niet door het ontbreken van een begrotingsartikel. De splitsing tussen premie- en begrotingsgefinancierd leidt hierbij soms tot verwarring. De wijze van financiering (premie) wordt als de onderscheidende factor gezien, terwijl juist het wettelijk recht op uitkering relevant is voor (de uitoefening van) het formele budgetrecht. Materieel loopt de invloed van het parlement dus altijd via de onderliggende wet- en regelgeving van de premiegefinancierde uitgaven van sociale fondsen. Dit wordt daarom niet verder opgepakt in dit onderzoek.

Ten tweede betreft dit de complexiteit en gebrek aan transparantie die het huidige stelsel van sociale fondsen oplevert. Een fonds is in beginsel een wijze om op een transparante manier inkomsten en uitgaven bij te houden. Maar door de onderverdeling van de financiering tussen rijksbijdragen en premies is het vermogen van het fonds voor de meeste regelingen inhoudelijk niet meer relevant. Toch blijven we hierover rapporteren. Dit creëert wellicht de begrijpelijke reactie om de betekenis van premie-ontvangsten anders te duiden dan van belastingontvangsten, om fondsvermogens te lezen als 'geld op de plank', bij fondstekorten te vrezen voor bezuinigen, en rijksbijdragen te willen amenderen. Overigens werkt de huidige systematiek in de praktijk wel, maar het is voorstelbaar dat het onoverzichtelijk overkomt.

Minder fundamenteel, maar wel belangrijk om te benoemen is het feit dat de fondsen extra administratieve last en verantwoordingslast creëren bij het Rijk en de fondsbeheerders vanwege het moeten bijhouden van premiestromen, onderlinge betalingen, verschillende rijksbijdragen, en rentestromen tussen partijen die praktisch een en dezelfde zijn (Rijk en sociale fondsen).

5. Internationale aspecten

5.1 Hoe gaan andere landen om met sociale premies en fondsen?

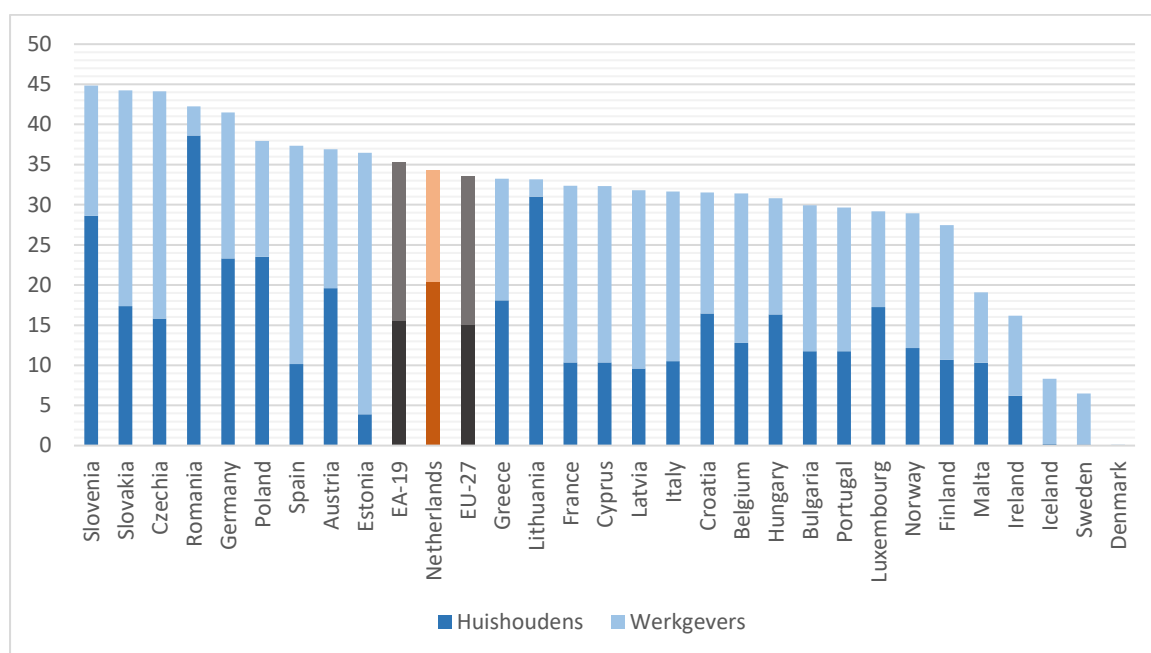
Nederland is niet alleen in het organiseren van uitgaven aan zorg en sociale zekerheid via sociale fondsen buiten het rijk. Bijna alle Europese landen kennen een vorm van premieheffing die los staat van reguliere belastingen, en van aparte fondsen die met deze premie gevuld worden. In veel gevallen reikt deze inrichting, evenals in Nederland, terug op de fase na de Tweede Wereldoorlog. In sommige landen, zoals Duitsland, kent deze een nog langere geschiedenis. Voor veel post-communistische landen in Oost-Europa geldt dat het stelsel van sociale zekerheid middels premies en fondsen juist een relatief recente introductie kent. Bij al deze landen spelen dezelfde overwegingen als beschreven in paragraaf 3.1 over de verzekeringsgedachte een belangrijke rol.

In Europa zijn er grote verschillen in de mate waarin sociale premies een rol spelen. Deze verschillen blijken uit onderstaande figuur 5.1.1, die per land het aandeel van verplichte sociale premies in de totale belasting- en premieontvangsten weergeeft. Gemiddeld in de EU bedraagt dit aandeel ongeveer 33%. In Nederland ligt dit iets hoger met 34%.

Deze verschillen komen enerzijds omdat landen verschillende keuzes in de omvang van de publiek georganiseerde sociale zekerheid maken (dus de financieringsopgave). Zo geldt voor Nederland dat een relatief groot deel van de oudedagvoorziening loopt via private pensioenfondsen, terwijl dit in veel andere landen via de overheid loopt. Daarnaast maken landen verschillende keuzes in de mate waarin die publieke sociale zekerheid wordt gefinancierd door specifieke premies in plaats van door belastingen.

Aan de hoge kant van de verdeling zitten met name Oost-Europese landen. Deze landen hebben gekozen om hun sociale zekerheid bijna geheel te organiseren middels verzekeringen die lastendekkend worden gefinancierd met specifieke premies. Aan de onderkant van de verdeling vinden we vooral landen in Noord-Europa. Dit valt op, omdat deze positie niet samenhangt met de omvang van de sociale zekerheid. Zweden en Denemarken hebben beide juist ruime publieke voorzieningen voor zorg en sociale zekerheid. In deze landen, en vooral in Denemarken, is er juist voor gekozen die sociale zekerheid te financieren met belastingen.

Figuur 5.1.1: aandeel sociale premies in totale EMU-ontvangsten varieert sterk³³



³³ Europese Commissie, Social contributions, [Data on Taxation \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/data-on-taxation/)

5.2 Hoe hangen de sociale premies en fondsen samen met grensoverschrijdende sociale zekerheid?

Sociale zekerheid in grensoverschrijdende situaties

Europese landen bepalen grotendeels zelf hoe zij hun sociale zekerheid, en de financiering daarvan via premies en belastingen, organiseren. Vanwege de verschillen in rechten en plichten die hierdoor ontstaan, is een bepaalde mate van coördinatie nodig om te waarborgen dat duidelijk is wie in welk land verzekerd is en premie betaalt, dat er geen sprake is van dubbele verzekering of premiebetaling, en dat wordt voorkomen dat mensen helemaal niet verzekerd zijn. De noodzaak tot coördinatie speelt met name in situaties waar burgers niet werken in hun thuisland, en hangt dus direct samen met het vrije verkeer van personen in de EU.

De EU regelt de coördinatie van sociale zekerheid middels Verordening 883/2004.³⁴ Het beginsel van exclusieve werking schrijft voor dat burgers in slechts één lidstaat verzekerd kunnen zijn (en dus in één lidstaat premie betalen), dat hierbij dezelfde rechten en plichten van toepassing zijn als voor andere verzekerden in dat land, en dat bij de bepaling van een uitkering waarvoor de opbouw van rechten van belang is rekening wordt gehouden met voorgaande periodes waarin de burger in een ander land verzekerd was. De verordening wijst aan in welke situatie de socialezekerheidswetgeving van welk land van toepassing is.

Als voorbeeld: een persoon die woont in Duitsland, in dienst is bij een Nederlands bedrijf, en zijn werktijd verdeelt over Nederland (3 dagen) en Duitsland (2 dagen) is volledig verzekerd in Duitsland. Hij betaalt alleen in Duitsland sociale premies.³⁵

De Verordening is van toepassing op alle sociale *verzekeringen*. Sociale *bijstand* is uitgesloten van de coördinatieverordening. Een tussenvorm zijn de "bijzondere prestaties": begrotingsgefinancierde regelingen met kenmerken van zowel sociale verzekeringen als sociale bijstand, waarvoor afwijkende coördinatieregels gelden. Voor Nederland gaat het in die laatste categorie bijvoorbeeld om de Wajong. De Verordening bepaalt niet hoe sociale zekerheidsrechten gefinancierd moeten worden, en spreekt hier ook geen voorkeur in uit, omdat dit een nationale bevoegdheid is. Omgekeerd is de gekozen financieringswijze wel van invloed op de reikwijdte van de Verordening, omdat de Verordening in geval van (een keuze voor) premiefinanciering wel regelt wie in welke situatie premies of bijdragen mag vragen. Daarnaast is onder andere het niet-premiegefinancierd zijn één van de voorwaarden voor de categorie "bijzondere prestaties".

Fiscale heffingen in grensoverschrijdende situaties

Een belastinginhouding is niet hetzelfde als een premie-inhouding voor een sociale verzekering. Voor het bepalen van heffingsrechten voor belastingheffing is bovengenoemde verordening daarom niet van toepassing. Fiscale afspraken in grensoverschrijdende situaties worden vastgelegd in bilaterale verdragen tussen landen. In tegenstelling tot de sociale zekerheid is hierbij geen sprake van het uitgangspunt van exclusiviteit, maar van splitsing van de heffingsrechten. Dit betekent dat een deel van het inkomen van iemand in het ene land belast kan zijn, en een deel in het andere land. Belastingverdragen richten zich dan ook primair op vermindering van (juridisch) dubbele belastingheffing. Daarvan is sprake wanneer één persoon voor één inkomensbestanddeel door twee landen wordt belast.

Als voorbeeld: bij bovengenoemde persoon is een deel van het heffingsrecht toegewezen aan Nederland en deels aan Duitsland. Hij betaalt zowel in Duitsland als in Nederland belasting.

Discoördinatie tussen sociale zekerheid en belastingheffing

Wanneer sociale verzekeringspremies en belastingen verschuldigd zijn in verschillende landen is sprake van 'discoördinatie' op het gebied van belastingheffing en sociale zekerheid.³⁶ Dit is het gevolg van het feit dat alle lidstaten zelf bepalen of sociale zekerheidsverstrekkingen onderdeel zijn van belastingfinanciering of premiefinanciering. Discoördinatie in grensoverschrijdende situaties kan zowel voordelig als nadelig uitpakken voor belastingplichtigen/verzekerden ten opzichte van een

³⁴ [EUR-Lex - 32004R0883 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

³⁵ Zie voor meer voorbeelden de bijlage bij Kamerstukken II, 2020-2021, 35570-IX, nr.5.

³⁶ Kamerstukken II, 2019-2020, 2019D51018.

niet-grensoverschrijdende situatie. De effecten van discoördinatie zijn groter naarmate verschillende landen hun fiscale stelsels en hun sociale verzekeringen anders inrichten: des te meer het ene land kiest voor premiefinanciering en het andere land voor belastingfinanciering van sociale zekerheid, des te groter de impact van discoördinatie op de belasting- en premiedruk van het individu.

Een extreme illustratie van discoördinatie blijkt uit een analyse naar de effectieve lastendruk wanneer het Deense (belastinggefinancierde) en het Tsjechische (premiegefinancierde) stelsel met elkaar in aanraking komen.³⁷ Waar bij een gemiddeld Deens salaris in Denemarken een lastendruk van 39% geldt, stijgt dit naar 59% wanneer deze persoon voor de sociale zekerheid nog verzekerd is in Tsjechië. Andersom daalt de lastendruk naar 18% wanneer belasting wordt betaald in Tsjechië maar voor de sociale verzekeringen Denemarken als relevant land geldt.

Maar ook voor Nederland geldt dat de effecten van discoördinatie op de lastendruk van een individu groot kunnen zijn. Zowel ten nadele als ten voordele, afhankelijk van de specifieke situatie van het individu (welk land hij woont, werkt, of sprake is van een dienstverband, enzovoort). Hoewel de coördinatie van sociale zekerheid middels de verordening en belastingheffing middels verdragen er zo veel mogelijk op toezien dat geen sprake is van *juridische* dubbele heffing (of ontbrekende heffing), kunnen zij niet voorkomen dat sprake is van *economisch* dubbele heffing (of ontbrekende heffing). Iemand die in Nederland verzekerd is (en premie betaalt), maar in Denemarken belasting betaalt, betaalt in Denemarken óók de belastingen die de sociale zekerheid daar financieren. In economische en gevoelsmatige (maar niet juridische) zin betaalt deze persoon dus tweemaal voor sociale zekerheid. Dit is het gevolg van het feit dat sociale zekerheid en belastingheffing twee verschillende rechtsgebieden zijn, waarbij nationale lidstaten exclusieve bevoegdheid hebben in de manier waarop ze dit regelen.

De discussie over discoördinatie kent vanuit Nederlands perspectief een extra dimensie aan complexiteit omdat de sociale premies voor de volksverzekeringen niet lastendekkend zijn. Deze verzekeringen worden naast de premie in belangrijke mate gefinancierd door belastingmiddelen. Dit maakt het lastig om eenduidig te spreken van economisch dubbele heffing voor sociale verzekeringen, maar betekent dat verschillende gradaties van economisch dubbele of ontbrekende heffing mogelijk zijn, afhankelijk van de mate waarin belasting wordt afgedragen.

Discoördinatie is geen nieuw kenmerk van het stelsel van sociale zekerheid en belastingheffing. Dit is een gevolg van de autonomie die nationale lidstaten uitoefenen. Een andere mix van premiefinanciering en belastingfinanciering van sociale regelingen lost discoördinatie niet op. Wel kan het gevolgen hebben voor de lastendruk in individuele gevallen. Bij een keuze voor meer premiefinanciering en lagere belastingen, bijvoorbeeld, ontstaat een voordeel t.o.v. de huidige situatie voor mensen die in Nederlands belasting betalen, maar elders verzekerd zijn. Bij meer belastingfinanciering geldt het omgekeerde.

Verdragsbijdrages in de zorg

Gezondheidszorg vormt een bijzonder element in de coördinatie van sociale zekerheid, omdat daarbij in het algemeen geen sprake is van uitkeringen in geld (die geëxporteerd kunnen worden), maar van verstrekkingen in natura (die niet geëxporteerd kunnen worden). De EU-Verordening kent dan ook aparte regels voor de aanspraak op gezondheidszorg in grensoverschrijdende situaties en de financiering daarvan. Een specifiek uitvloeisel daarvan is de verdragsbijdrage die Nederland vraagt aan burgers die wonen in het buitenland (in verdragslanden) voor de bekostiging van zorg. Dit gaat bijvoorbeeld om gepensioneerde emigranten of niet-werkende familieleden. De Nederlandse overheid vergoedt de zorgkosten aan het woonland in kwestie, en vraagt van de burger ter compensatie een premieervangende bijdrage. De bijdrage bestaat uit een nominale en inkomensafhankelijk premie voor de Zvw, en een inkomensafhankelijke premie voor de Wlz. De hoogte van de bijdrage is afhankelijk van hoe de inhoud van het zorgpakket in dat land zich verhoudt tot Nederland (woonlandfactoren). De minister van VWS stelt de hoogte van deze factoren vast.

In 2021 woonden er circa 125.000 verdragsgerechtigden in het buitenland. De ontvangsten uit de verdragsbijdrage in 2021 bedroegen € 133,4 mln. De betaalde zorgkosten aan buitenlandse

³⁷ Tepperová, J. (2019). Personal Income Tax and Social Security Coordination in Cross-Border Employment – a Case Study of the Czech Republic and Denmark. *European Journal of Social Security*, 21(1), 23–41. <https://doi.org/10.1177/1388262719833766>

verzekeringsinstellingen bedroeg in datzelfde jaar € 139,4 mln. Daarnaast gebruikten verdragsgerechtigden in Nederland nog voor € 37,1 mln aan zorg³⁸. De verdragsbijdrage wordt gezien als een vorm van solidariteit met verzekerden in Nederland, die hier ook premie betalen voor de zorgverzekeringen. Zonder premiefinanciering – en met volledige financiering van de zorg uit algemene belastingen – zou het inhouden van een aparte verdragsbijdrage voor (volledig) in het buitenland wonenden niet mogelijk zijn, omdat er dan formeel sprake is van dubbele belastingheffing bij deze personen. Zij betalen dan immers al belasting in hun woonland, en zouden daarnaast nog belastingvervangende – in plaats van premievervangende – bijdrage aan Nederland moeten betalen. De juridische basis voor een belastingvervangende bijdrage ontbreekt, zowel in de Verordening als elders. Het verschil tussen de zorg en de sociale zekerheid hierbij zit hem in aanwijsregels voor het land dat verantwoordelijk is voor de financiële last,

Wijzigingen in premie en belastingmix voor sociale zekerheid

Volledig overgaan van premiefinanciering op belastingfinanciering van sociale zekerheid is formeel mogelijk. Dit is een bevoegdheid van Nederland zelf. Dit kan echter gevolgen hebben voor grensoverschrijdende aanspraken die mensen kunnen maken op een regeling, omdat het karakter van een regeling hierdoor kan veranderen. Hierbij geldt in het bijzonder dat Nederland het enige land in Europa is waar mensen verzekerd zijn voor bepaalde sociale verzekeringen, de volksverzekeringen, op grond van het feit dat zij ingezetene zijn. Verzekeringsplicht zonder premieplicht zou, als gevolg van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, in combinatie met het ingezetenen criterium bijvoorbeeld kunnen leiden tot een grotere groep verzekerden die aanspraak kan maken op Nederlandse volksverzekeringen. Daarbij moet gedacht worden aan personen die in Nederland wonen, onderworpen zijn aan de wetgeving van een andere lidstaat waar ze werkzaam zijn en daar(door) niet verzekerd zijn. Ook is in andere landen de zelfstandige toegang tot sociale verzekeringen voor niet-actieven beperkt, en is de verzekering doorgaans gekoppeld aan het inkomen (uit arbeid, onderneming of pensioen) of is er sprake van een afgeleid recht voor familieleden. In Nederland hebben mensen daarentegen sneller een zelfstandig recht op verzekering en blijft dat recht in veel gevallen ook in stand als zij weer vertrekken uit Nederland en geen ingezetene meer zijn. Dit betekent dat er risico ontstaat op aanzuigende werking naar Nederlandse zorg en sociale zekerheid.

Ook is het mogelijk om over te gaan op volledige premiefinanciering. Vanuit het perspectief van de Verordening is dit juridisch een kleinere verandering dan kiezen voor belastingfinanciering. Economisch kunnen de beschreven gevolgen van discoördinatie op individueel niveau echter navenant optreden.

Bij beide denkrichtingen is het van belang te realiseren dat de coördinatie van sociale zekerheid op Europees niveau weliswaar dwingend is, maar ook uitgaat van open normen die in de praktijk regelmatig via jurisprudentie ingevuld worden. Het valt dus niet zonder meer te voorspellen wat de internationale gevolgen zijn van een wijziging in de financiering voor de aanspraken op (volks)verzekeringen voor verschillende casussen.

Conclusies

Europese landen verschillen sterk in de mate waarin sociale premies en fondsen een rol spelen in de totale overheidsontvangsten. Dit komt zowel door verschillen in de ruimhartigheid van sociale zekerheid als door andere keuzes in de financieringsmix tussen belastingen en premies. Sommige landen financieren zorg en sociale zekerheid vrijwel volledig middels premies, bij enkele anderen zijn deze grotendeels gefiscaliseerd. Het eerste type is vooral te vinden in Oost-Europa, het tweede type in Noord-Europa. Landen zijn bevoegd hierin een eigen keuze te maken.

De verschillende keuzes die landen maken in de financieringsmix van sociale zekerheid leiden tot potentieel grote verschillen in de lastendruk wanneer burgers in het ene land belastingplichtig zijn maar in een ander land verzekerd. Dit heet discoördinatie. Discoördinatie kan voordelen of nadelig uitpakken voor verzekerden. Een wijziging in de mate van premiefinanciering van sociale zekerheid in een land is van invloed op de mate van discoördinatie. Dit heeft, afhankelijk van een veelvoud

³⁸ VWS-Verzekerdenmonitor 2022, Ministerie van VWS, Directie Zorgverzekeringen, 2022

aan specifieke omstandigheden, inkomenseffecten voor individuen, die kunnen zowel ten voordele als ten nadele zijn.

Hoewel de koppeling tussen enerzijds belastingfinanciering en anderzijds het ingezetenen criterium binnen Nederland een logisch uitgangspunt is voor vereenvoudiging door het afschaffen van de premies (het gaat in principe om dezelfde groep die betaalt en ontvangt, zie paragraaf 3), is dat in internationaal perspectief niet het geval omdat Nederland daarmee meer gaat afwijken van de aannames die gemaakt worden in de internationale coördinatie van sociale zekerheid. Daarbij zijn er ook op macro-niveau gevolgen voor de financiering van sociale zekerheid. De mate van premiefinanciering bepaalt in hoeverre verdragsgerechtigden in het buitenland meebetalen aan de voorzieningen waarvan zij gebruik maken. Terwijl de mate van belastingbijdrage bepaalt in hoeverre ook niet verzekerden bijdragen. Hoe dit op macro-niveau uitpakt is afhankelijk van de verhouding tussen deze twee groepen in de huidige situatie, en of er in de nieuwe situatie mogelijkheden ontstaan voor een aanzuigende werking. De precieze gevolgen zijn lastig voorspelbaar.

6. Conclusies en denkrichtingen voor vereenvoudiging

Dit onderzoek is gestart vanuit de constatering dat sociale fondsen (en de premie- en fondsensystematiek) bekeken vanuit het begrotingsbeleid geen toegevoegde waarde hebben. Het advies van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte was daarom om de mogelijkheden te onderzoeken tot het afschaffen van de premie- en fondsensystematiek en daarbij de voor- en nadelen in kaart te brengen. In dit onderzoek is de stelling vanuit het begrotingsperspectief grotendeels bevestigd. Er zijn daarnaast ook andere relevante perspectieven op het bestaan van premies en fondsen verkend. Deze perspectieven leiden tot de conclusie dat afschaffing geen simpele opgave is, en ook andere denkrichtingen gerechtvaardigd zijn.

Het heffen van een premie hangt van oorsprong sterk samen met de verzekeringsgedachte achter de verschillende regelingen. De relatie tussen de premie-inkomsten en de uitgaven aan sociale verzekeringen is in de meeste gevallen echter verwaterd. De financieringsgrondslag is niet bepalend voor de materiële aanspraken, waardoor verzekeringen in de praktijk inmiddels lijken op voorzieningen. Vanuit het verzekeringsperspectief is de materiële betekenis van de premie dus gedaald. Echter blijft de verzekering een gevoelsmatige vorm van "eigenaarschap" bieden, in tegenstelling tot de "liefdadigheid" van de sociale voorziening. De premie vervult hierbij niet zozeer de technische rol van financieringsinstrument, die voor het begrotingsbeleid relevant is, maar karakteriseert vooral het politieke en maatschappelijke sentiment rondom een regeling.

Naarmate premies minder relevant zijn geworden voor de financiering van de sociale verzekeringen, zijn zij een steeds grotere rol gaan spelen in het lasten- en inkomensbeleid. Het is inmiddels goed gebruik dat sociale premies, waar de onderliggende wetgeving dat toelaat, door de overheid worden ingezet om de verdeling van de lasten tussen burgers en bedrijven te beïnvloeden. De sociale premies zijn daarmee een belangrijk instrument geworden in de gereedschapskist van de lastenbesluitvorming van het kabinet, vergelijkbaar met reguliere belastingen en belastingtarieven.

Dit leidt tot de constatering dat de premie- en fondsensystematiek twee, deels tegenstrijdige, werelden probeert te bedienen: de wereld van de rijksbegroting enerzijds (inclusief bijbehorend primaat van de politiek) en de wereld van de sociale verzekering anderzijds (op afstand van de politiek). Bij sommige regelingen is de verzekeringsgedachte nog sterk aanwezig, zoals in de Zorgverzekeringswet, de WIA en de Ziektewet. Voor andere regelingen geldt dat de verzekeringsgedachte bijna geheel is verdwenen, zoals bij de kinderbijslag, die begonnen is als werknemersverzekering. De meeste regelingen nemen echter een middenpositie in, waarbij zowel het begrotingsbeleid als de verzekeringsgedachte een rol spelen in de manier waarop de premie- en fondsensystematiek wordt toegepast. Omdat deze twee werelden een andere logica kennen, levert dit verwarring op. Wat is bijvoorbeeld de betekenis van een tekort of overschot in een fonds? Waar komt het onderscheid tussen formeel en materieel budgetrecht vandaan? En waarom worden premiegefinancierde regelingen in de rijksbegroting op een ander manier verantwoord dan andere uitgaven?

Deze constatering hebben, net als de oorspronkelijke vraagstelling, betrekking op de nationale aspecten van sociale verzekeringen. Voor het totaalbeeld is echter ook een internationale blik op het belang van (premiegefinancierde) sociale regelingen relevant. Binnen de EU financieren landen hun sociale zekerheid gemiddeld voor een derde via premies en voor tweederde via belastingen. Tussen landen bestaan daarin echter grote verschillen: de inrichting en de financiering van het sociale stelsel uit premies of belastingen zijn nationale aangelegenheden. Internationaal gezien worden premies en belastingen anders behandeld. In individuele gevallen kunnen daardoor grote inkomenseffecten ontstaan voor mensen die werken in een ander land dan waar ze wonen, als gevolg van verschillen, of 'discoördinatie', tussen de systematiek van belasting- en premieheffing en door verschillen in tarieven. Een andere verdeling tussen belasting- en premiefinanciering heeft daardoor gevolgen voor de lasten van individuele burgers. Vooraf is echter lastig te voorspellen op welke wijze en in welke mate. In grote lijnen is de verwachting dat het discoördinatieprobleem in de financiering van de sociale zekerheid toeneemt als de financiering (verder) verschuift van premies naar belastingen. Op macroniveau is het daarbij mogelijk dat voor specifieke regelingen een aanzuigende werking ontstaat als het recht op een sociale verzekering niet meer gepaard gaat met een expliciete premieplicht.

De oorspronkelijke vraag hoe de premie- en fondsensystematiek afgeschaft kan worden, is dus uiteindelijk niet zuiver een vraag vanuit het begrotingsbeleid, maar ook een politieke,

beleidseconomische en juridische vraag. Vanuit die bredere blik kan het voornemen om de premie- en fondsensystematiek fundamenteel te wijzigen en over te gaan op (volledige) belastingfinanciering niet worden uitgevoerd zonder een diepgravende en inhoudelijke heroverweging van het stelsel van sociale zekerheid en zorg dat aan de premie- en fondsensystematiek ten grondslag ligt. Temeer daar een wijziging in de financiering gepaard gaat met transitievraagstukken en juridische onzekerheden met betrekking tot bestaande regelingen.

Dit onderzoek laat echter ook zien dat het sociale stelsel voortdurend verandert onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen, en dat de politiek daarbij bepaalt hoe de financiering ingericht wordt. Het begrotingsbeleid verdient daarbij, naast de verzekeringsgedachte, de lastenverdeling en de internationale dimensie ook expliciete aandacht. Vanuit een begrijpelijk en effectief begrotingsbeleid bezien is daarom het advies om de eenvoud van belastingfinanciering als uitgangspunt te nemen bij verdergaande consolidatie en centralisatie in de (uitvoering van de) sociale verzekeringen zoals we die de afgelopen decennia hebben gezien.

Voor de nabije toekomst wordt geadviseerd om, waar mogelijk, versimpelingen in de financiering aan te brengen die de structuur van de sociale zekerheid en zorg ongemoeid laten, die geen gevolgen hebben voor individuele burgers en die geen grote transities met zich meebrengen, maar wel zorgen voor meer transparantie en administratieve eenvoud in het begrotings- en verantwoordingsproces. De Whk en de Zvw zijn op voorhand uitgezonderd van dit advies, omdat in deze twee gevallen sprake is van lastendekkende premies en fondsen die tevens een beleidsmatige functie hebben.

Het is van belang om op te merken dat de sociale verzekeringen worden uitgevoerd door drie verschillende fondsbeheerders: SVB, UWV en ZiNL. Tussen de fondsbeheerders bestaan verschillen in het aantal regeling dat zij uitvoeren, de aard van die regelingen, het aantal fondsen dat zij beheren en hoe zij hun activiteiten verantwoorden. Door die onderlinge verschillen is het niet mogelijk om op het niveau van de fondsbeheerders tot uniforme aanbevelingen te komen voor aanpassingen in de fondsstructuur die voor alle fondsbeheerders tot eenzelfde (administratieve) vereenvoudiging leiden. Daarentegen zijn wel vereenvoudigingen denkbaar op het niveau van de individuele fondsbeheerders of (groepen van) verzekeringen met vergelijkbare kenmerken. In het vervolg van deze paragraaf worden drie voorstellen uitgewerkt die voldoen aan deze randvoorwaarden. Deze voorstellen zijn juridisch en uitvoeringstechnisch gewogen, maar vereisen allemaal nog een formele uitvoeringstoets.

Aanbeveling 1: samenvoegen rijksbijdragen volksverzekeringen en verbeteren informatie

De AOW, ANW en de Wlz kennen een rijksbijdrage (BIKK) ter compensatie van de gevolgen van de belastingherziening van 2001 op de premieontvangsten. Daarnaast kennen de AOW en Wlz een algemene rijksbijdrage waarmee financieringstekorten in het fonds aangevuld worden. Het bestaan van deze verschillende rijksbijdragen naast elkaar maakt de financiering onnodig ingewikkeld, temeer omdat de premies voor de AOW en Wlz niet kostendekkend zijn.

Voorgesteld wordt om de BIKK en de aanvullende rijksbijdrage te integreren en tegelijkertijd de hoogte en aanwending van de rijksbijdrage beter te verankeren in de wet. Daarnaast is het advies om de informatievoorziening in de begroting over de premiegefinancierde uitgaven van SZW en VWS en over het aandeel van premies en belastingen in de financiering te verbeteren en te uniformeren, om beter aan te sluiten bij de informatiebehoefte van het parlement.

Toelichting

De Bijdrage in de Kosten van Kortingen (BIKK) compenseert de volksverzekeringen AOW, Wlz en Anw voor de invoering van de heffingskortingen bij de herziening van het belastingstelsel in 2001. De premieopbrengsten voor deze volksverzekeringen daalden daardoor, wat werd gecompenseerd via een aanvullende rijksbijdrage.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2019 geadviseerd om de BIKK voor de AOW af te schaffen en het vermogenstekort in het Ouderdomsfonds aan te vullen met één aanvullende rijksbijdrage³⁹. De Rekenkamer constateert dat de BIKK de financiering van het Ouderdomsfonds ondoorzichtig en

³⁹ Rapport "Ouderdomsregelingen Ontleed", Algemene Rekenkamer, 2019, Tweede Kamer, 2019-2020, 29389, nr. 97.

ingewikkeld maakt, omdat de BIKK niet de volledige premiederving door de heffingskortingen compenseert, maar alleen het verschil in derving tussen het vorige en het huidige belastingstelsel, en omdat er naast de BIKK nog een aanvullende rijksbijdrage is. Integreren van de BIKK in de aanvullende rijksbijdrage, en het terugbrengen van het aantal rijksbijdragen tot één per fonds, zorgt daarom voor meer transparantie in de financiering. De argumenten die gelden voor het afschaffen van de BIKK in de AOW gelden in dezelfde mate voor de BIKK in de Wlz. De BIKK-Anw is in de praktijk al nihil en bestaat alleen in naam.

Met het vervallen van de BIKK verdwijnt weliswaar het inzicht van de effecten van de groei van de heffingskortingen sinds 2001 op de premie-ontvangsten voor de volksverzekeringen uit de begrotingen. Daar staat tegenover dat, zoals de Rekenkamer ook opmerkt, de informatiewaarde van de BIKK beperkt was en is omdat de BIKK niet volledig compenseert voor de heffingskortingen. Bovendien wordt het verschil met het oude belastingstelsel met het verstrijken van de tijd steeds minder relevant.

De berekeningswijze van de BIKK is vastgelegd in de wet, de berekeningswijze van de aanvullende rijksbijdragen voor de AOW en de Wlz niet. In 2005 was dat voor de Tweede Kamer een reden om niet in te stemmen met het afschaffen van de BIKK; men vreesde dat voldoende financiering van de fondsen dan minder zeker werd. Hoewel deze zorg ondervangen is door schatkistbankieren, waardoor fondstekorten per definitie worden opgevangen ten laste van het Rijk via de kredietfaciliteit bij het Ministerie van Financiën, kan tegelijk met het afschaffen van de BIKK ook wettelijk worden vastgelegd hoe de aanvullende rijksbijdragen moeten worden vastgesteld.

Integreren van de BIKK in de aanvullende rijksbijdragen heeft geen gevolgen voor de burger. De lastenverdeling en de aanspraken en rechten van burgers die voortvloeien uit de betreffende volksverzekeringen veranderen niet. Er verandert ook niets aan de omvang van de financiering uit belastingen en premies. Het totale bedrag aan rijksbijdragen verandert niet, alleen het aantal rijksbijdragen verandert. De gevolgen voor de uitvoering zijn beperkt. De werkzaamheden i.v.m. het vaststellen en betalen van de BIKK vervallen. Die kennen in de huidige situatie echter al een grote samenloop met de werkzaamheden voor de aanvullende rijksbijdrage, die niet vervalt.

Met het vervallen van de BIKK en het transparanter maken van de aanvullende rijksbijdrage ontstaat ruimte om de samenloop tussen belastingen en premies, en het effect van de heffingskortingen daarop, op een andere manier inzichtelijk te maken. Daarvoor kan aangesloten worden bij de behoefte van de Tweede Kamer.

Daarbij aanhakend kan de informatiewaarde van de begroting verder worden vergroot door de weergave van de premiegefinancierde uitgaven van VWS en SZW te uniformeren en inhoudelijk op dezelfde wijze te presenteren als de begrotingsgefinancierde uitgaven. SZW neemt al een begrotingsstaat van de premiegefinancierde uitgaven op in de 1e suppletoire begroting⁴⁰. Deze tabel kan als voorbeeld dienen voor een soortgelijk overzicht in de andere begrotingsstukken. Door deze tabel op te nemen in de memorie van toelichting bij de begrotingen wordt het parlement uitgebreid geïnformeerd over de premiegefinancierde uitgaven zonder dat deze uitgaven door het parlement hoeven te worden geautoriseerd.

Deze tabel heeft dezelfde opzet als de begrotingsstaat die voor begrotingsgefinancierde uitgaven in de begrotingswetten opgenomen wordt, minus de kolom verplichtingen omdat die niet van toepassing is. Belangrijk hierbij is dat de opzet van deze tabel bij beide departementen hetzelfde is. De uitgaven worden in dit overzicht op artikelniveau weergegeven. Het systeem van fondsen en premies verandert niet maar de manier waarop de informatie in de toelichtingen van de begrotingen gepresenteerd worden wel. Aandachtspunt hierbij is wel, dat de vergelijkbaarheid met voorgaande begrotingen (tijdelijk) minder transparant kan worden tijdens de overgangperiode. Op de langere termijn leidt het echter tot meer transparantie een betere informatiepositie van de Kamer.

⁴⁰ <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2023/1SUPP/XV/onderdeel/1743573>

Aanbeveling 2: samenvoegen fondsen UWV

Het samenvoegen van fondsen onder het beheer van het UWV leidt tot een eenvoudiger boekhouding voor UWV. De verantwoordingsinspanning van UWV kan daardoor meer gericht worden op de uitvoering en de uitgavenkant van de betreffende regelingen in plaats van op de positie van de verschillende fondsen, waarvan de informatiewaarde beperkt is. Bij het samenvoegen van fondsen kan tevens worden gezien of ook de premies aan de betreffende fondsen kunnen worden samengevoegd tot één premie voor een verdere vereenvoudiging.

Toelichting

Tussen de drie uitvoerders valt op dat het UWV verreweg de meeste sociale verzekeringen uitvoert (zie tabel 1.1). Dat komt omdat de meeste sociale verzekeringen werknemersverzekeringen zijn of daaraan verwant zijn. Op dit moment kent elke regeling onder beheer van het UWV een eigen fonds. Het samenvoegen van de fondsen onder het beheer van UWV leidt tot een eenvoudiger boekhouding. De verantwoording van UWV kan zich meer richten op de uitvoering van de betreffende regelingen in plaats van de positie van de fondsen, die materieel weinig betekenis heeft. Voor het overige rapporteert UWV op het niveau van de kosten die het maakt voor de verschillende regelingen die het uitvoert (zoals het nu ook al doet).

De fondsvermogens die in de huidige situatie bestaan (met name in het AOF en Awf) verdwijnen als aparte fondsvermogens en worden opgenomen in een nieuw fonds. Hierdoor is niet langer op 1 plek zichtbaar hoe individuele premieontvangsten zich verhouden tot de uitgaven aan individuele regelingen. Het totale vermogen blijft wel zichtbaar op de balans van UWV. Een voordeel hiervan is dat hiermee het beeld doorbroken wordt dat deze inkomsten en uitgaven met elkaar in overeenstemming moeten zijn, wat al geruime tijd niet het geval is. Voor de Whk is de premie daarentegen wel lastendekkend en zegt het fondsvermogen iets over de mate waarin de premie in het verleden juist is vastgesteld. Apart inzicht in de opbrengsten en kosten van de Whk blijft daarom relevant, ook vanuit beleidsmatige overwegingen. Na samenvoeging van de overige fondsen beheert UWV dus 2 fondsen: Whk, en een fonds voor de andere regelingen.

Aanvullend kunnen mogelijk nog verdere vereenvoudigingen worden doorgevoerd. Als fondsen worden samengevoegd dan is er ook minder noodzaak om verschillende premies te blijven hanteren. Bij de werknemersverzekeringen zouden de werkloosheid- en arbeidsongeschiktheidspremies, met uitzondering van de Whk-premie, kunnen worden samengevoegd. Ook de huidige opslag op de Aof-premie kan in een samengestelde premie worden opgenomen. Daarbij zal moeten worden gezien of er niet onbedoeld nieuwe complexiteit wordt geïntroduceerd, of er over de verantwoording van inkomsten en uitgaven aan de sociale zekerheid voldoende informatie beschikbaar blijft en of de samengestelde premie juridisch houdbaar is.

Aanbeveling 3: Premies via de rijksbegroting

In de huidige situatie worden de premies voor de sociale verzekeringen geïnd door de belastingdienst en doorgesluisd naar de verschillende fondsen. De informatie over de financiering uit premies en belastingen (via rijksbijdragen) is versnipperd over fondsen en rijksbegroting. Achter de schermen zorgen boekhoudkundige verschillen tussen rijksoverheid en fondsen voor extra complexiteit in de uitvoering en verantwoording. Om deze complexiteit te verminderen en de informatie in de rijksbegroting te verbeteren wordt voorgesteld om de premie-ontvangsten niet langer door te sluisen naar de fondsen, maar als ontvangsten te boeken bij het Rijk. Het Rijk voorziet de fondsbeheerders vervolgens van voldoende middelen via één – wettelijk verankerde – rijksbijdrage. Geadviseerd wordt om deze wijziging door te voeren voor de volksverzekeringen en te bezien voor de werknemersverzekeringen. Optie 3 kent een samenloop met optie 1 ten aanzien van de positie van de BIKK bij de volksverzekeringen, en een samenloop met optie 2 ten aanzien van het samenvoegen van fondsen en premies voor de werknemersverzekeringen.

Toelichting

De derde voorgestelde maatregel vereenvoudigt de financieringsstromen tussen de Rijksoverheid en de fondsen door premieontvangsten niet meer ten gunste van de fondsen maar ten gunste van het Rijk te laten komen. In de huidige situatie worden de premies geïnd door de Belastingdienst en

vervolgens buiten begrotingsverband doorgesluisd naar de fondsen. In plaats daarvan blijven de premieontvangsten in het vervolg bij de overheid en ontvangen de fondsen een – wettelijk verplichte – Rijksbijdrage zodat zij altijd voldoende middelen hebben om hun uitgaven te dekken. Bestaande rijksbijdragen worden samengevoegd zodat er nog maar één reguliere geldstroom loopt tussen het Rijk en de afzonderlijke fondsen. De overige inkomsten van de fondsen, bijvoorbeeld uit eigen bijdragen of boetes, veranderen niet.

De premies en de premieheffing blijven in dit voorstel onveranderd. Premies worden als zodanig nog steeds geheven door de Belastingdienst, maar in het vervolg afgedragen aan het Rijk zoals dat nu bijvoorbeeld ook al gebeurt met de premies voor de zorgverzekering BES voor Caribisch Nederland. Zolang er nog steeds een premieplicht geldt voor de sociale verzekeringen en de premies als bestemmingsheffing gehandhaafd blijven, worden er in beginsel geen internationale gevolgen verwacht. Daarbij is het uitgangspunt dat de premieontvangsten apart geadmistreerd zullen worden in de rijksbegroting, de relatie tussen de premieontvangsten en de financiering van de sociale verzekeringen helder blijft en de ontvangsten niet hoger dan kostendekkend zijn voor de uitgaven van een regeling. Gezien de complexiteit van de internationale coördinatie van premies en belastingen is evenwel het advies om deze verwachting, voorafgaand aan een daadwerkelijke wetswijziging, nogmaals expliciet te toetsen op de gevolgen voor grensoverschrijdende premieheffing en de heffing van de verdragsbijdragen voor zorg.

Deze maatregel vermindert de complexiteit voor de fondsbeheerders doordat ontvangsten en uitgaven van de fondsen op transactiebasis in de nieuwe systematiek in beginsel aan elkaar gelijk zijn. In de huidige situatie is dat niet zo, omdat premieontvangsten op kasbasis worden verantwoord en in het algemeen niet synchroon lopen met de uitgaven van de fondsen. De verantwoording wordt dus eenvoudiger.

Voor de Belastingdienst is het een vereenvoudiging als de opbrengsten van de loon- en inkomensheffing niet meer voorlopig verdeeld hoeven te worden over de verschillende premies volksverzekeringen. Op dit moment worden de inkomsten uit de loonheffing en inkomstenheffing al tijdens het jaar verdeeld over de belastingdienst en de fondsbeheerders. Pas nadat een aangifte definitief is, soms pas jaren later, is echt bekend welk deel aan welk fonds toekomt. Als alle inkomsten toch bij het Rijk geboekt worden is deze voorlopige verdeling niet meer nodig.

De informatievoorziening verandert doordat de confrontatie tussen premieontvangsten en uitgaven in de boekhouding van de fondsen verdwijnt. Daardoor wordt het op fondsniveau moeilijker om exact vast te stellen in hoeverre premies nog lastendekkend zijn. Dit is problematisch voor de fondsen waar een lastendekkende premie wettelijk vereist is (Zvf en Whk) en deze fondsen worden dan ook uitgezonderd van de aanbeveling. Voor ander fondsen, met name de fondsen voor de volksverzekeringen, is er in de huidige situatie echter al geen sprake van lastendekkende premies en leidt het vereenvoudigen van de geldstromen juist tot meer inzicht op de Rijksbegroting over de financiering.

Het opnemen van de premies op de rijksbegroting betekent een uitbreiding van het budgetrecht van de Kamer in formele zin. Premie-ontvangsten gaan dan op dit vlak namelijk lijken op belastingontvangsten waarover op grond van de Comptabiliteitswet verantwoording moet worden afgelegd. Materieel betekent deze formele uitbreiding weinig: de vaststelling van premiepercentages verloopt (net als voor belastingtarieven) via aparte wet- en regelgeving. Het via formeel budgetrecht aanpassen van de begrotingswet heeft op deze tarieven geen invloed. Ook hier geldt (net als bij aanbeveling 1) dat door de aanpassing de informatievoorziening op de begroting verbeterd wordt. Belangrijke, maar nog niet alle comptabel-technische aspecten zoals deze zijn vastgelegd in de wet- en regelgeving zijn hierbij meegewogen. Implementatie van wijzigingen vraagt dus om nadere uitwerking.

Aanvullend kunnen nog verdere vereenvoudigingen worden doorgevoerd conform optie 2, zoals het samenvoegen van specifieke fondsen bij één uitvoerder of het samenvoegen van premies. Daarbij zal telkens moeten worden beoordeeld of er geen nieuwe complexiteit wordt geïntroduceerd, of de verantwoording van inkomsten en uitgaven van de sociale fondsen voldoende informatief blijft en of de wijzigingen juridisch houdbaar zijn.

Het boeken van de premie-inkomsten bij het Rijk biedt voor de werknemersverzekeringen eveneens de mogelijkheid om de omgang met de uitvoeringskosten te vereenvoudigen en transparanter te

maken door ze te bekostigen met één bijdrage vanuit het Rijk, in plaats van versnipperd ten laste van de verschillende regelingen en een aanvullende Rijksbijdrage. In dat geval is ook in de rijksbegroting het totaal van de uitvoeringskosten op één plek zichtbaar.

Tot slot

In deze paragraaf zijn drie voorstellen uitgewerkt om binnen het huidige stelsel van sociale zekerheid en zorg de premie- en fondsensystematiek te vereenvoudigen en de informatie over de sociale verzekeringen in de rijksbegroting te verbeteren. Een belangrijke randvoorwaarde bij deze voorstellen is de afwezigheid van gevolgen voor individuele burgers. Als deze randvoorwaarde wordt losgelaten komen verdergaande denkrichtingen en transities in beeld. De twee uitersten daarbij zijn enerzijds een maximale vereenvoudiging voor de rijksbegroting door het afschaffen van premies en anderzijds een terugkeer naar de verzekeringsgedachte door premies weer volledig lastendekkend te maken. In de bijlage zijn deze twee denkrichtingen verder uitgewerkt, ter informatie en voor de volledigheid van dit onderzoek. Deze uitwerkingen, en de aandachtspunten die daarbij benoemd worden, onderstrepen dat een fundamentele wijziging van de premie- en fondsensystematiek niet los kan worden gezien van de beleidsmatige doelstellingen van het stelsel van sociale zekerheid en zorg.

Bijlage 1: Verdere vereenvoudiging via uitbreiding belastingfinanciering

Toelichting: deze bijlage bevat een eerste uitwerking van de denkrichting waarbij sociale premies worden afgeschaft en sociale verzekeringen gefinancierd worden uit de (algemene) belastingen en niet meer uit bestemmingsheffingen. Daarbij wordt aangegeven welke gevolgen verwacht kunnen worden en welke aandachtspunten daarbij optreden. Uitbreiding van belastingfinanciering langs deze lijn moet beschouwd worden als een fundamentele stelselherziening en dient ook als zodanig behandeld te worden.

Categorie: Volksverzekeringen en werknemersverzekeringen

Omschrijving:

- De premies voor de volksverzekeringen worden afgeschaft. De premietarieven gaan op in het box 1 tarief voor de inkomstenbelasting. De premies werknemersverzekeringen worden afgeschaft. De regelingen behouden het karakter van 'sociale verzekeringen'. De afbakening van rechthebbenden en hun aanspraken zoals omschreven in de wet veranderen niet.
- Echter deze wijziging geldt niet voor Whk en Zfv; de systematiek van de Whk en het Zfv verandert niet. Een kostendekkende premie is een integraal onderdeel van de werking van de Whk en de Zvw en heeft ook een beleidsmatige functie.
- De fondsen bij de SVB, het UWV en het ZiNL blijven in beginsel bestaan. De weggevallen premie-inkomsten worden volledig gecompenseerd door middel van wettelijk vastgelegde rijksbijdragen. Het uitgangspunt daarbij is, dat elk fonds maar één rijksbijdrage ontvangt. Waar sprake is van meerdere rijksbijdragen aan hetzelfde fonds worden deze geldstromen samengevoegd. Bestaande overschotten en tekorten worden overgeheveld naar het Rijk.
- De fondsen onder beheer van de SVB kunnen worden samengevoegd of worden afgeschaft. Dit heeft als voordeel dat er nog maar één rijksbijdrage hoeft te worden betaald aan de SVB. Het afschaffen van de fondsen bij de SVB betekent een verdere, zij het beperkte vereenvoudiging van de administratieve last voor de SVB. Omdat het Zvf en de Whk blijven bestaan heeft het afschaffen van de fondsen bij UWV en ZiNL, en het samenvoegen van fondsen bij ZiNL, geen meerwaarde. Het samenvoegen van fondsen bij het UWV is één van de voorgestelde maatregelen op basis van het uitgevoerde onderzoek.
- Om de lastenverdeling gelijk te houden kunnen de inkomsten uit premies werknemersverzekeringen worden vervangen door een loonsombelasting voor werkgevers. Daarbij wordt overheidswerkgevers compensatie toegekend voor het feit dat de loonsombelasting voor hen tot hogere lasten leidt (omdat de Awf-premie hoger is dan de Ufo-premie). Eventueel kunnen ook de bestaande differentiaties in de premieheffing (geheel of gedeeltelijk) worden nagebootst in de loonsombelasting.

Gevolgen voor:

Transparantie en complexiteit

- Het schrappen van de premies voor de volksverzekeringen en werknemersverzekeringen doet recht aan de bestaande praktijk waarbij deze premies niet meer als doel hebben betreffende regelingen te financieren, maar met name gebruikt worden als lasteninstrument en daardoor niet of juist meer dan lastendekkend zijn. Hiermee wordt expliciet gemaakt dat de premies geen betekenis meer hebben voor de regelingen zelf.
- Het schrappen van de premies verbetert de transparantie van de fondsen omdat deze enkel nog gevoed worden door belastingmiddelen en niet langer door een inhoudelijk onduidelijke mix van premies, BIKK, en rijksbijdrage.
- Hetzelfde geldt voor het vereffenen van de bestaande fondsvermogens en -tekorten, die in de praktijk geen betekenis meer hebben omdat premies niet op basis van lastendekkendheid worden bepaald en het Rijk – via schatkistbankieren – garant staat voor de uitgaven van het fonds. In de nieuwe situatie blijven fondsvermogens beperkt tot (een bandbreedte rond) het normvermogen, omdat de rijksbijdragen direct gekoppeld zijn aan de uitgaven. Verwarring omtrent grote fondsoverschotten of -tekorten verdwijnt daardoor.
- Het schrappen van de premies volksverzekeringen leidt tot een eenvoudigere belastingaanslag voor belastingplichtigen in box 1.
- Indien de premiederving wordt gecompenseerd door een nieuwe loonsombelasting, wordt transparanter dat de opbrengst van deze heffing bestemd is voor de algemene middelen en geen directe relatie heeft met de uitgaven aan sociale zekerheid.

Administratieve vereenvoudiging

- Het is niet langer nodig voor de Belastingdienst om de opbrengsten van de loonheffing toe te wijzen aan een premiedeel en een belastingdeel (inclusief nacalculatie). Dit betreft een beperkte administratieve versimpeling.
- Het samenvoegen van fondsen, bij SVB en/of UWV, leidt tot een eenvoudiger boekhouding.

Premies en belastingen

- De premies verdwijnen, behalve voor de Whk en de Zvw. De volksverzekeringen zijn al deels gefiscaliseerd, deze optie maakt deze fiscalisering volledig. De stap die in het verleden reeds gezet is voor de kinderbijslag, wordt hiermee toegepast op alle volksverzekeringen.
- De afschaffing van de premies volksverzekeringen heeft zonder aanvullend beleid grote inkomenseffecten. Beoogd wordt deze volledig te compenseren middels equivalente aanpassing van de belastingtarieven in box 1.
- Het verdwijnen van de premies werknemersverzekeringen is een lastenverlichting voor bedrijven, die gecompenseerd kan worden via een nieuwe loonsombelasting.

Sociale fondsen

- De administratie en verantwoording van de fondsen wordt eenvoudiger als zij alleen nog maar een rijksbijdrage ontvangen en geen structurele tekorten of overschotten meer opbouwen.
- Het samenvoegen of opheffen van fondsen leidt tot een verdere daling van de administratieve last, afhankelijk van de fondsbeheerder.

Ex ante toetsing

Element	Uitwerking
Juridische toetsing	Juridische toetsing van de Nederlandse wet- en regelgeving leidt tot de conclusie dat afschaffen van premies de (opbouw van) rechten van verzekerden volgens deze wet- en regelgeving niet aantast. De wijziging ziet enkel op de financiering. Hoewel premievrije verzekeringen geen gebruikelijk concept zijn in de huidige situatie, is dit voor sociale verzekeringen juridisch geen belemmering. Een bestaand voorbeeld van een premievrije sociale verzekering is de kinderbijslag.
Herverdeeleffecten	Het vervangen van premies door belastingheffing kent herverdeeleffecten voor burgers en bedrijven. Veruit de meest belangrijke hiervan is herverdeling die ontstaat tussen AOW- en niet-AOW-gerechtigden. Om deze te elimineren, zou het bestaande verlaagde tarief in box 1 voor AOW-gerechtigden vanwege het ontbreken van AOW-premie moeten worden voortgezet middels een specifiek verlaagd belastingtarief (of moet de AOW moeten worden verhoogd). Voor bedrijven kunnen de herverdeeleffecten worden gemitigeerd via de introductie van een (gedifferentieerde) loonsombelasting.
Internationale (dis-)coördinatie	De beweging <i>weg</i> van premiefinanciering betekent dat materieel minder nauw wordt aangesloten bij de bestaande juridische kaders van de Verordening voor internationale coördinatie van sociale verzekeringen. De precieze gevolgen zijn daardoor onzekerder dan bij een beweging naar meer lastendekkende premies. In beide gevallen blijft discoördinatie bestaan, en in specifieke gevallen pakt dit voordelig of nadelig uit. De uitwerking verschilt per individu.

	Voor specifiek de verdragsbijdrage in de zorg geldt dat deze niet meer geïnd kan worden als er geen premie meer geheven wordt.
Uitvoering en transitie	De beweging naar verdere fiscalisering en belastingfinanciering is een grote stelselwijziging met gevolgen voor zowel de uitvoerders van de sociale verzekeringen, als voor de Belastingdienst als burgers/bedrijven mits er geen compenserende maatregelen genomen worden. Uitvoeringsaspecten en transitiekosten dienen nader verkend te worden.
Overig	De reikwijdte van het formele budgetrecht van de Kamer wordt hiermee groter (want de rijksbijdragen vallen hier onder). Het materiële budgetrecht blijft echter onveranderd: SVB en zorgkantoren blijven immers gebonden aan de uitvoering van de wet- en regelgeving en maken hiervoor aanspraak op toegang tot de benodigde middelen. Het maatschappelijke en politieke sentiment van het hebben van een verzekering met bijbehorend een premie wordt bij deze optie niet meer bediend.
Gevolgen rijksbegroting	
<ul style="list-style-type: none"> • De bijdrages van SZW en VWS aan de fondsbeheerders zien in de nieuwe situatie op de gehele kosten van de regeling in plaats van enkel op het deel dat niet premiegefinancierd is. Daarmee is direct duidelijk hoeveel de betreffende regeling kost aan collectieve middelen. • De extra belastingontvangsten worden samen met de andere belastingen verantwoord op de begroting van Financiën. Dit geeft een completer beeld van de inkomsten van de overheidsinkomsten. • Het verleggen en bundelen van financieringsstromen vraagt om een herziening van de informatie die in de begrotingen van SZW en VWS wordt opgenomen. Het vervangen van premies door rijksbijdragen aan de fondsen is positief voor het formele budgetrecht van het parlement. Materieel is de betekenis daarvan echter beperkt omdat de rechten en aanspraken van burgers, die bepalend zijn voor de uitgaven, niet veranderen. Omdat de financiering van de sociale verzekeringen over het geheel genomen eenvoudiger wordt, wordt het ook eenvoudiger om inzicht te bieden in de samenhang tussen de kosten en de financiering van de sociale verzekeringen. 	

Bijlage 2: Terug naar de verzekeringsgedachte via lastendeckende premies

Toelichting: deze bijlage bevat een eerste uitwerking van de denkrichting waarbij sociale verzekeringen weer volledig gefinancierd worden uit volledig kostendeckende premies. Daarbij wordt aangegeven welke gevolgen verwacht kunnen worden en welke aandachtspunten daarbij optreden. Uitbreiding van premiefinanciering langs deze lijn moet beschouwd worden als een fundamentele stelselherziening en dient ook als zodanig behandeld te worden.

Categorie: Volksverzekeringen en werknemersverzekeringen

Omschrijving:

De heffingsstructuur van de premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen blijft ongewijzigd. De premies (inclusief kinderbijslag) worden zo vastgesteld, dat de verwachte inkomsten en uitgaven per fonds aan elkaar gelijk zijn. De fondsen hebben dan gemiddeld genomen geen overschot of tekort, er worden geen structurele fondsvermogens of -tekorten opgebouwd en er worden geen aanvullende rijksbijdragen meer toegekend voor het opvangen van fondstekorten.

- Per saldo worden de premies volksverzekeringen fors hoger dan nu het geval is. Het verschil kan gecompenseerd worden door verlaging van het belastingtarief in schijf 1. Een voorwaarde hiervoor is, dat het technisch uitvoerbaar is dat het belastingdeel van box 1 negatief wordt. Als dat niet mogelijk is zal het geïntegreerde tarief van de eerste schijf moeten stijgen, of de schijven anders ingericht worden; premies ook in andere schijven heffen.
- Per saldo worden de premies werknemersverzekeringen lager dan nu het geval is. Dit geldt met name voor de Aof-premie. Dit werkt door in het EMU-saldo en in de lastenverdeling. Dit kan gerepareerd worden via de introductie van een nieuwe belasting over de loonsom van werkgevers, of via een opslag op de Aof-premie. Voor het AWF kan in afwijking van bovenstaande een meerjarige budgetegalitatie worden afgesproken i.v.m. de conjunctuurgevoeligheid van de uitgaven. Ook kan deze egalitatie lopen via de loonsombelasting.

Gevolgen voor:

Transparantie en complexiteit

- Het lastendeckend vaststellen van de premies betekent dat weer wordt aangesloten bij de oorspronkelijke gedachten van de regelingen: namelijk dat de kring van verzekerden verantwoordelijk is voor het voorzien in zijn eigen schadelast.
- De hoogte van premie krijgt daarmee weer uitlegbare betekenis en de concurrerende rol als lasteninstrument verdwijnt. De hoogte van de premie is daarmee transparant voor de kosten van de regeling.
- De maatregel draagt verder aan transparantie omdat de fondsen niet meer gevoed worden een mix aan bronnen en er geen grote vermogens/tekorten meer ontstaan.

Administratieve vereenvoudiging

- De aanpassing levert geen versimpeling op voor SVB, UWV en ZiNL.
- De aparte boekhouding voor elk fonds blijft bestaan, en is ook nodig om vast te kunnen stellen of de premies in het verleden inderdaad gemiddeld genomen lastendeckend zijn geweest.

Premies en belastingen

- De premies worden om lastendeckendheid te borgen vastgesteld op basis van verwachte lasten, met een correctie voor afwijkingen in de jaren daarvoor. De rol van de premies werknemersverzekeringen als lasteninstrument verdwijnt. Per saldo heeft elk fonds dan meerjarig bekeken geen overschot of tekort meer, en wordt er dus geen vermogensoverschot (of vermogenstekort) opgebouwd. Voor de WIA en de Zvw zijn premies reeds kostendeckend. De systematiek voor deze verzekeringen wijzigt daarom niet.
- Het lastendeckend vaststellen van premies volksverzekeringen heeft gevolgen voor de lasten van burgers. Het gat tussen de huidige premie-ontvangsten en de uitgaven aan de volksverzekeringen bedraagt ca. 35 miljard euro per jaar. In plaats van de huidige situatie waar een deel uit alle belastingmiddelen komt (dus ook bijv. winstbelasting), moet nu alles worden opgebracht door de eerste schijf. Deze lastenverzwaring kan gecompenseerd worden middels een lager belastingtarief in box 1, maar mogelijk is het

noodzakelijk deze negatief vast te stellen, of schijven te verhogen, of schijven anders in te richten.

- Vanwege trendmatige stijgende uitgaven aan AOW en Wlz door onder andere vergrijzing zullen de premies door de tijd blijven stijgen (en de compenserende belastingen dalen). Zonder aanvullende maatregelen treft dit vooral de lagere inkomens omdat deze premies nu onderdeel zijn van geïntegreerde eerste schijf.
- Het vervangen van belastingheffing door premies kent daarnaast herverdeeleffecten. Veruit de meest belangrijke hiervan is herverdeling die ontstaat van werkenden naar AOW-gerechtigden met een aanvullend pensioen. Om die herverdelingseffecten te voorkomen zou het lagere belastingtarief in box 1 alleen voor niet-AOW-gerechtigden moeten gelden. De belastingheffing wordt daardoor complexer. Eventueel kan om deze reden de AOW van deze maatregel worden uitgezonderd, waardoor deze enkel geldt voor de Wlz en Anw.
- Overige herverdeeleffecten t.o.v. de huidige praktijk ontstaan in grensoverschrijdende situaties waarin een verzekerde niet belastingplichtig is, of een belastingplichtige niet verzekerd.
- De knop 'tarief eerste schijf' wordt in de koopkrachtbesluitvorming minder flexibel, als de harde voorwaarde geldt dat het totaaltarief minimaal de lasten van de volksverzekeringen dekt.
- De derving die ontstaat door de lagere Aof-premie kan opgevangen worden door de introductie van een loonsombelasting voor werkgevers. Door deze nieuwe heffing expliciet als belasting te presenteren en te verantwoorden, wordt transparanter dat de opbrengst ten goede komt aan de algemene middelen en geen relatie kent met de uitgaven aan sociale zekerheid. Deze heffing kan een compenserende knop voor de jaarlijkse mutaties in de premies worden, zodat de lastendruk constant blijft. Dit is met name van belang voor de conjunctuurgevoelige AWF-premie. Per saldo wordt de flexibiliteit van de 'knoppen' voor de lastenbesluitvorming echter kleiner.

Sociale fondsen

- De bestaande fondsvermogens kunnen ofwel worden overgeheveld naar het Rijk, of ze worden afgebouwd door de premies een aantal jaar lang lager dan lastendeckend vast te stellen. In de praktijk komt dat op hetzelfde neer als in het tweede geval ook de nieuwe loonsombelasting of opslag dan tijdelijk hoger wordt vastgesteld. Het Rijk heeft dan hogere ontvangsten, en per saldo daalt dan het vermogen van UWV, en stijgt het vermogen (of vermindert de schuld) van het Rijk.
- De fondsen van UWV financieren zowel directe uitkeringslasten als re-integratie en uitvoeringskosten. Het is de vraag of deze laatste twee categorieën passen binnen de reikwijdte van de lastendeckende premie, of dat deze via een rijksbijdrage dienen te worden gefinancierd. Vooralsnog wordt uitgegaan van het laatste.

Ex ante toetsing

Element	Uitwerking
Juridische toetsing	Juridische toetsing leidt tot de conclusie dat volledige financiering van de regelingen middels een premie de rechten van verzekerden niet aantast. De wijziging ziet enkel op de financiering. De opbouw van aanspraken door verzekerden verandert niet.
Herverdeeleffecten	Het lastendeckend vaststellen van premies volksverzekeringen heeft zeer grote inkomenseffecten. In plaats van de huidige situatie waar een deel van de financiering uit alle belastingmiddelen komt (dus ook bijvoorbeeld winstbelasting), moet nu alles worden opgebracht door de verzekerden via heffingen in de eerste schijf van de inkomstenbelasting. Dit heeft relatief meer effect op de lage inkomens, die nu alleen in de 1 ^e schijf belasting betalen. Dit kan mogelijk gecompenseerd worden door een lager belastingtarief, schijven op te hogen of anders in te richten. Indien de belangrijkste

	<p>herverdeeleffecten voorkomen moeten worden, vereist dit een differentiatie in het belastingtarief tussen AOW-gerechtigden en niet AOW-gerechtigden. Dat introduceert nieuwe complexiteit en komt in feite neer op een wijziging van de heffingsstructuur. Het lastendekkend vaststellen van de premies werknemersverzekeringen betekent een forse lastenverlichting voor bedrijven, maar middels de (optionele) introductie van een loonsombelasting is dit effect sterk te mitigeren.</p>
Internationale (dis-)coördinatie	<p>Meer lastendekkende premies betekent dat nauwer wordt aangesloten bij de bestaande juridische kaders van de Verordening voor internationale coördinatie van sociale zekerheid. Discoördinatie tussen belastingen en premies blijft echter bestaan op grond van de verschillen met de sociale zekerheid in andere landen. De gevolgen van de terugkeer naar lastendekkende premies door discoördinatie kunnen in individuele gevallen verschillen.</p>
Zorguitkomsten	<p>Voor de Zorgverzekeringswet wijzigt de situatie niet. De financiering van de Wet langdurige zorg wordt gegarandeerd middels alleen de premie-inkomsten terwijl dit in de huidige systematiek wordt gegarandeerd door deels premie en deels rijksbijdrage. Praktisch zal dit geen verschil maken: de materiële kant van de wet- en regelgeving van de Wlz, die betrekking heeft op de zorgaanspraken, verandert niet.</p>
Uitvoering en transitie	<p>De terugkeer naar kostendekkende premies is een grote stelselwijziging met gevolgen voor zowel de uitvoerders van de sociale verzekeringen als voor de Belastingdienst. Uitvoeringsaspecten en transitiekosten dienen nader verkend te worden.</p>

Gevolgen rijksbegroting

- De rijksbijdragen aan de fondsen op de begrotingen van SZW en VWS (afgezien van die van de Zvw) kunnen worden afgeschaft omdat de premieheffing reeds voorziet in de lasten van de fondsen. Ditzelfde geldt voor de Bijdrage in de kosten van kortingen (BIKK).

