



Rijksoverheid

Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid

Bijlage bij het rapport van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte

Beleidsdoorlichting
Begrotingsbeleid | Be
Beleidsdoorlichting Beg
beleid | Beleidsdoorlich
Begrotingsbeleid | Beleid
Begrotingsbeleid | Beleids
Begrotingsbeleid | Beleidsdo
Begrotingsbeleid | Beleidsdoorlicht
Begrotingsbeleid | Beleidsdoorlichtin
Begrotingsbeleid | Beleidsdoorlichting

Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid

*Bijlage bij het rapport van de 16e Studiegroep
Begrotingsruimte*

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	De onderzoeksvraag	7
1.3	Leeswijzer	8
2	Het Nederlandse begrotingsbeleid: beschrijving en theorie	10
2.1	Doelstellingen van het begrotingsbeleid	10
2.2	Geschiedenis van het begrotingsbeleid	17
2.3	De Europese begrotingsregels	19
2.4	Aanpassingen begrotingsbeleid Rutte III	21
3	Het begrotingsbeleid in de praktijk	25
3.1	De relevante context: ontwikkelingen met invloed op het begrotingsbeleid	25
3.2	Het gevoerde begrotingsbeleid aan de start: het Regeerakkoord	31
3.3	Het gevoerde begrotingsbeleid gedurende de rit	34
4	Evaluatie beleid	39
4.1	Bevorderen van efficiënte allocatie	40
4.2	Macro-economische stabilisatie	47
4.3	Beheersing van de overheidsfinanciën	51
4.4	Effect van aanpassingen in de begrotingssystematiek	56
4.5	Complexiteit en draagvlak begrotingsbeleid	59
5	Samenvatting en conclusie	64
	Bijlagen	66
Bijlage 1:	Beoordeling Evaluatie door Dhr. Van den Berg	67
Bijlage 2:	Nawoord van de 16 ^e Studiegroep Begrotingsruimte	73



Inleiding

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Deze beleidsdoorlichting is door de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte gebruikt als basis voor haar advies over de begrotingsystematiek voor de komende kabinetsperiode. De beleidsdoorlichting wordt – net als in 2016 – gepubliceerd als bijlage bij het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Deze beleidsdoorlichting evalueert de huidige begrotingsystematiek en kijkt terug op het gevoerde begrotingsbeleid van de afgelopen jaren.¹ Bijzondere aandacht is er voor de begrotingsregels die bij het ingaan van het kabinet Rutte III gewijzigd zijn.

Beleidsdoorlichtingen worden geschreven aan de hand van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Door het karakter van het beleid dat in deze doorlichting onder de loep wordt genomen, is een aantal onderdelen van de RPE in deze doorlichting niet uitgewerkt. Met het begrotingsbeleid is geen beleidsmatig budget gemoeid. Deze beleidsdoorlichting bevat daarom geen onderbouwing van de uitgaven aan dit beleid, en evenmin besparingsvarianten.

Bij de totstandkoming van deze beleidsdoorlichting is dankbaar gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van de leden van de Studiegroep en externe deskundigen. Ten behoeve van de analyse is gesproken met de vertegenwoordigers van betrokken departementen, de planbureaus en De Nederlandsche Bank (DNB). Daarnaast is gebruik gemaakt van de beschikbare literatuur. Tot slot is Dhr. Van den Berg gevraagd om als externe deskundige een beoordeling te geven van de kwaliteit en volledigheid van de uitgevoerde evaluatie (zie bijlage 1 voor de beoordeling en bijlage 2 voor een reactie daarop van de Studiegroep Begrotingsruimte).

1.2 De onderzoeksvraag

Het begrotingsbeleid heeft drie doelstellingen: een efficiënte allocatie, macro-economische stabilisatie en beheersing van de overheidsfinanciën. Deze drie doelstellingen dragen allen bij aan het uiteindelijke doel van overheidsbeleid: (het vergroten van) de welvaart in brede zin. In hoofdstuk 2 zal dieper worden ingegaan op de betekenis en onderbouwing van deze doelstellingen. In deze beleidsdoorlichting wordt onderzocht in hoeverre het beleid heeft bijgedragen aan de drie doelstellingen. Deze beleidsdoorlichting beoogt daarmee antwoord te geven op de volgende vraag:

In welke mate hebben de gehanteerde begrotingsystematiek en het gevoerde begrotingsbeleid bijgedragen aan de drie doelstellingen van het begrotingsbeleid?

¹ Sinds 2011 is voor het begrotingsbeleid de formele verplichting tot periodiek evalueren middels een beleidsdoorlichting komen te vervallen, omdat het begrotingsbeleid geen eigen begrotingsartikel meer kent. Omdat evaluatie en analyse van de begrotingsystematiek een belangrijke bijdrage levert aan de oordeelsvorming over het gewenste begrotingsbeleid, is besloten deze beleidsdoorlichting uit te blijven voeren.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 brengt in kaart hoe de Nederlandse begrotingssystematiek eruitziet, hoe deze systematiek volgens de theorie en literatuur bijdraagt aan de doelen van het begrotingsbeleid. Hoofdstuk 3 bespreekt het daadwerkelijk gevoerde beleid en schetst de context waarin dit begrotingsbeleid gevoerd werd. Het meest uitgebreid wordt gekeken naar het beleid dat is gevoerd door het kabinet Rutte III, maar op onderdelen wordt het gevoerde beleid in een breder perspectief gezien en wordt gekeken naar het beleid sinds de vorige crisis. In hoofdstuk 4 wordt het gevoerde begrotingsbeleid geëvalueerd en langs de meetlat van de drie doelen gelegd. Tot slot vat hoofdstuk 5 de belangrijkste conclusies uit de eerdere hoofdstukken samen en schetst hoofdstuk 5 de uitdagingen voor de Studiegroep Begrotingsruimte.

2

Het Nederlandse
begrotingsbeleid:
beschrijving en theorie

2 Het Nederlandse begrotingsbeleid: beschrijving en theorie

Dit hoofdstuk gaat in op de theorie, rationale, en de geschiedenis en totstandkoming van ons huidige begrotingsbeleid. Daarnaast brengt dit hoofdstuk in kaart hoe de Nederlandse begrotingssystematiek eruitziet en hoe deze beoogt bij te dragen aan de drie doelen van het begrotingsbeleid. Ook worden de belangrijkste veranderingen in de begrotingssystematiek sinds het aantreden van het kabinet Rutte III besproken.

2.1 Doelstellingen van het begrotingsbeleid

Begrotingsbeleid wordt in deze beleidsdoorlichting gedefinieerd als de keuzes die een kabinet maakt ten aanzien van de hoogte van de overheidsinkomsten en -uitgaven, het saldo, de schuld, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn en de financiële verplichtingen die de overheid aangaat. Met de begrotingssystematiek wordt de vormgeving van de besluitvorming over de begroting, zoals deze onder andere zijn vastgelegd in de begrotingsregels, bedoeld.

Het begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek gaan niet over de vraag wat een efficiënte allocatie van middelen of verdeling van inkomen is, maar beogen de voorwaarden te creëren voor politici om tot een efficiënte besluitvorming hierover te komen. Goed begrotingsbeleid kan zo een belangrijke bijdrage leveren aan de welvaart van een land. Het begrotingsbeleid vormt immers het kader waarbinnen de overheid publieke voorzieningen zoals zorg, onderwijs en pensioenen kan verschaffen. Maar ook hoe deze publieke voorzieningen worden bekostigd. De effectiviteit van het begrotingsbeleid kan worden beoordeeld door te kijken hoe het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan de doelstellingen van het begrotingsbeleid.

Het begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek hebben drie doelstellingen:

1. **Efficiënte allocatie:** elke euro kan maar één keer uitgegeven worden. Het begrotingsbeleid ondersteunt een doelmatige verdeling van middelen (lasten en uitgaven), zodat zij op een zo efficiënt mogelijke manier bijdragen aan de actuele politieke en maatschappelijke doelen.
2. **Macro-economische stabilisatie:** de overheid beoogt de schommelingen van de economie te dempen en beleid niet afhankelijk te maken van de stand van de conjunctuur. Dit zorgt voor continuïteit, rust en voorspelbaarheid.
3. **Beheersing van de overheidsfinanciën:** de overheid draagt zorg voor gezonde overheidsfinanciën, nu en in de toekomst. Dit draagt bij aan een evenwichtige verdeling van welvaart tussen generaties.

Deze doelen staan niet op zich, maar volgen uit het overkoepelende doel van de overheid om door middel van het begrotingsbeleid de welvaart in brede zin te verhogen. Over de tijd hebben de doelen afwisselend meer nadruk gekregen. Bij grotere houdbaarheidstekorten en negatieve EMU-saldi lag de nadruk meer op beheersing. In perioden dat de overheidsfinanciën relatief op orde waren en bij aanvang van crises kreeg stabilisatie meer nadruk, zie ook paragraaf 2.2 voor

een nadere beschrijving. In de volgende drie paragrafen zal per doelstelling dieper worden ingegaan op theoretische onderbouwing en het bijbehorende begrotingsbeleid.

In deze beleidsdoorlichting worden de drie doelstellingen van het Nederlandse begrotingsbeleid als toetsingskader gebruikt. In de beleidsdoorlichting die in 2016 is uitgevoerd zijn de in OESO-verband vastgestelde Principles van Begrotingsbeleid als toetsingskader gebruikt. Dit beoordelingskader – met tien principes – is dit keer niet gebruikt. Deze OESO-principes hebben het karakter van randvoorwaarden voor goed begrotingsbeleid. Aan deze randvoorwaarden wordt – net als in 2016 – over het algemeen voldaan. De tien OESO-principes en hun relatie met de drie doelstellingen van het begrotingsbeleid worden nader toegelicht in box 1.

Box 1: OESO-principes voor goed begrotingsbeleid

De OESO-principes voor goed begrotingsbeleid (The OECD Principles of Budgetary Governance) zijn tot stand gekomen op basis van het werk en de inzichten van de zogenoemde 'Working party of Senior Budget Officials' (SBO). Deze werkgroep, bestaande uit directeurs verantwoordelijk voor het opstellen van de nationale begrotingen uit de bij de OESO aangesloten landen, bestaat al sinds 1980. De werkgroep probeert sinds die tijd kennis te verzamelen en te verspreiden over 'best practices' op het terrein van begrotingsbeleid. In 2015 is de 'Recommendation of the council on budgetary governance' uitgebracht waarin de onderstaande 10 principes voor goed begrotingsbeleid zijn gedefinieerd. Deze principes richten zich voornamelijk op het begrotingsproces en vormen daarmee het raamwerk waarbinnen de doelen van begrotingsbeleid gerealiseerd kunnen worden. Zo draagt een open, inclusief en onafhankelijk begrotingsproces bij aan een betere allocatie van middelen en zorgen duidelijke budgettaire doelstellingen en het in kaart brengen van budgettaire risico's voor beheersing van de uitgaven.



2.1.1 Efficiënte allocatie door integrale besluitvorming en inzicht in kwaliteit van beleid

De overheid is verantwoordelijk voor het tot stand brengen van verschillende voorzieningen die niet of niet voldoende op de markt worden voortgebracht: (semi-) collectieve goederen. De overheid stelt de hoeveelheid middelen vast waarmee deze overheidstaken kunnen worden uitgevoerd en bepaalt hoe zij de lasten wil verdelen – bijvoorbeeld over burgers en bedrijven – om deze middelen op te halen. Elke euro moet worden opgehaald en kan vervolgens maar één keer uitgegeven worden. Daarom moeten deze middelen zo doelmatig en doeltreffend mogelijk worden verdeeld over de verschillende beleidsprioriteiten. Met efficiënte allocatie wordt bedoeld dat voorwaarden gecreëerd worden waardoor de politiek – gegeven het doel – elke euro zo goed mogelijk kan besteden. De uiteindelijke keuze hoe het geld wordt besteed of wat er mee moet worden bereikt is aan de politiek. Binnen de beschikbare financiële ruimte zijn zij gedwongen het nut van diverse uitgaven onderling af te wegen. En wanneer prioriteiten verschuiven, moet een herschikking van lasten of uitgaven plaatsvinden.

Om een efficiënte allocatie mogelijk te maken zijn in de begrotingsregels – die als bijlage bij de Startnota van het kabinet Rutte III zijn gepubliceerd – een aantal afspraken opgenomen die gaan over het begrotingsproces. Om een goede integrale afweging te kunnen maken tussen de verschillende beleidsdoelstellingen en bijbehorende kosten vindt de besluitvorming over de begroting in beginsel plaats op één vast moment in het jaar. Op dit hoofdbesluitvormingsmoment kunnen verschillende politieke wensen, problemen, en mee- en tegenvallers integraal worden afgewogen. Zo wordt voorkomen dat bepaalde wensen voorrang krijgen, met als enige reden dat zij zich eerder in de tijd aandienen. Ook wordt voorkomen dat de begroting continu wordt bijgesteld en wordt ervoor gezorgd dat er genoeg tijd is voor gedegen voorbereiding en invoering van maatregelen. Het kabinet besluit in het voorjaar integraal over de hoofdlijnen van de begroting voor zowel het uitvoeringsjaar als het eerstkomende begrotingsjaar. In augustus vindt nadere besluitvorming plaats over de inkomstenkant en de koopkrachtontwikkeling.

Via het hoofdbesluitvormingsmoment draagt het trendmatig begrotingsbeleid bij aan de voorwaarden voor integrale afweging van kosten en baten van beleid. Om een goede afweging te kunnen maken tussen beleidsopties is echter ook inzicht nodig in de effectiviteit van beleid. Nederland kent hier verschillende instrumenten voor. In de eerste plaats zijn ministers zelf verantwoordelijk om al het beleid op hun begroting periodiek te onderzoeken op doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze verplichting is verder uitgewerkt in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Ministers vullen deze verplichting idealiter in door evaluaties, monitors en ander onderzoek op hun beleidsterrein uit te (laten) voeren. Deze informatie komt samen in een beleidsdoorlichting, die de bijdrage van het beleid aan het behalen van de beleidsdoelen op begrotingsartikelniveau en de mate waarin dit kosteneffectief gebeurt evalueert. In Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) verkennen ambtelijke werkgroepen – onder leiding van een onafhankelijke voorzitter en waar mogelijk met hulp van externe deskundigen – beleidsalternatieven voor huidig beleid. MKBA's (maatschappelijke kostenbatenanalyses) brengen de verwachte kosten en baten van een beleidsvoorstel voor de hele (Nederlandse) maatschappij in beeld. Met de 'Kansrijk'-reeksen verschaffen de planbureaus informatie over de effectiviteit van beleidsopties. Ook de Algemene Rekenkamer (ARK) doet, op eigen initiatief of op verzoek van het parlement of regering, onderzoeken naar de doelmatigheid van beleid. Sinds Rutte III zijn er twee trajecten gestart die tot doel hebben om de doeltreffend- en doelmatigheid van overheidsuitgaven te vergroten: de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen en de Operatie Inzicht in Kwaliteit.

2.1.2 Macro-economische stabilisatie

Er is onder de meeste economen consensus de overheidsbegroting een belangrijke rol heeft bij het stabiliseren van de economie. Dat betekent dat de overheid in laagconjunctuur probeert de vraag in de economie te vergroten door meer uit te geven of de lasten te verlagen. Hierdoor kan de overheid economische schokken helpen opvangen en bijdragen aan een stabiele economische ontwikkeling over de tijd. Macro-economische stabilisatie draagt bij aan welvaart in brede zin.² Zo verliezen minder mensen hun baan bij een economische neergang, met positieve gevolgen voor hun inkomen en inzetbaarheid, maar ook voor het welbevinden en zingeving van deze mensen. Een lagere onzekerheid draagt ook bij aan een betere allocatie van productiefactoren. Het IMF geeft aan dat een vermindering in economische volatiliteit als gevolg van een meer stabiliserende begroting de groei met jaarlijks 0,3 procentpunt zou kunnen verhogen.³ De stabiliserende rol van het begrotingsbeleid is ook belangrijk omdat Nederland als lid van de eurozone geen eigen monetair beleid kan voeren bij een schok op de Nederlandse economie. Bovendien reageren Nederlandse huishoudens bovengemiddeld sterk op conjuncturele schommelingen. Dit komt onder meer doordat Nederlandse huishoudens lange balansen hebben: relatief hoge schulden en grote vermogens uit hoge besparingen. Veel van het vermogen is echter niet vrij besteedbaar doordat het vastzit in de woning of in opgebouwd pensioen, waardoor consumptie snel daalt tijdens laagconjunctuur.⁴

De discussie onder economen gaat vooral over de vraag hoe ver een overheid moet gaan in het stabiliseren van de economie en welk instrumentarium daarvoor geschikt is. Automatische stabilisatie wordt over het algemeen gezien als een goede manier om vanuit het begrotingsbeleid een stabiele ontwikkeling van de economische groei te bevorderen.⁵ In de huidige systematiek dempt de overheid de schommelingen van de economie daarom in de eerste plaats door de automatische stabilisatoren te laten werken. Zo beweegt de begroting automatisch mee met de conjuncturele ontwikkeling en vangt de overheid een deel van de economische schok automatisch op. In de begrotingsregels is daarom vastgelegd dat inkomstenmeevallers ten gunste van het EMU-saldo komen en inkomstentegenvallers het EMU-saldo belasten. Dit betekent dat hogere inkomsten – bijvoorbeeld meer belastingontvangsten als gevolg van een hogere economische groei – niet kunnen worden gebruikt voor beleidsmatige lastenverlichting of extra uitgaven (zie ook de toelichting in box 2). Daar staat tegenover dat de lasten niet hoeven te worden verhoogd en dat er niet bezuinigd hoeft te worden wanneer bijvoorbeeld de belastinginkomsten zijn afgenomen als gevolg van laagconjunctuur. Daarnaast zijn door kabinet Rutte-III de conjuncturele mutaties in de werkloosheids- en bijstandsuitgaven buiten het uitgavenplafond geplaatst. Door een conjuncturele stijging van deze uitgaven niet te compenseren met bezuinigen elders wordt de automatische stabilisatie bevorderd.

² CPB (2019), Centraal Economisch Plan, paragraaf 1.2.

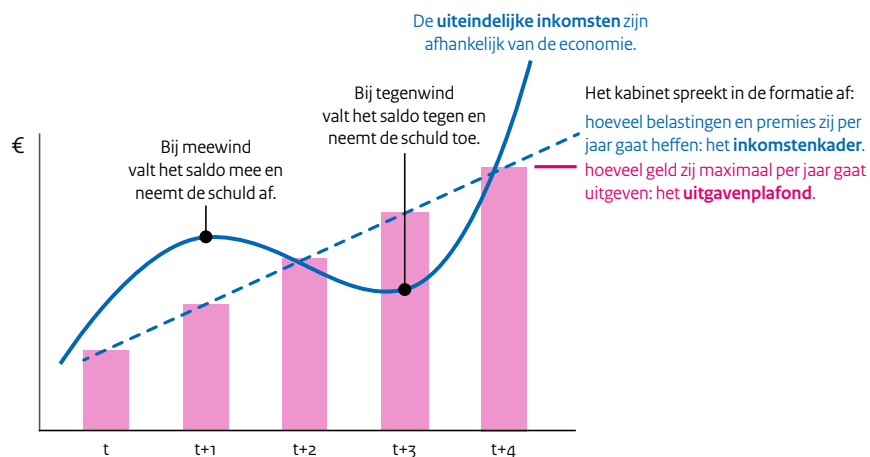
³ IMF (2015), Can Fiscal Policy Stabilize Output, Hoofdstuk 2 van IMF Fiscal Monitor 2015

⁴ WRR (2016), Samenleving en financiële sector in evenwicht.

⁵ T. Baungsaard en Symansky, A. (2009), Automatic Fiscal Stabilisers, IMF Staff Position Note en W. Suyker (2016), Opties voor het begrotingsbeleid, CPB Policy brief

Box 2: Werking van het trendmatig begrotingsbeleid

De overheidsuitgaven moeten worden ingepast onder het plafond dat is vastgelegd aan het begin van de kabinetsperiode. Er is sprake van drie deelplafonds: Zorg, Sociale Zekerheid en Rijk. Als de inkomsten gedurende de rit (blauwe lijn) afwijken van de raming aan de start van de kabinetsperiode (grijze stippellijn), leidt dit tot een mee- of tegenvaller voor het saldo. Zo ademt het saldo mee met de conjunctuur.



Het is ook mogelijk om de economie actief te stabiliseren via discretionair beleid. Een actueel voorbeeld is het Noodpakket banen en economie, waarmee wordt beoogd om tijdens de crisis die wordt veroorzaakt door de uitbraak van het coronavirus banen en inkomens te beschermen. Een ander voorbeeld hiervan is de Crisis- en herstelwet, die beoogde een economische impuls te geven aan de bouwsector ten tijde van de kredietcrisis in 2010. Discretionair beleid kan een belangrijke bijdrage leveren aan het stabiliseren van de economie bij een sterke economische neergang. In tijden van laagconjunctuur en lage nominale rentes is de multiplier hoger, en discretionair beleid dus effectiever.⁶ Aan discretionair beleid zijn ook enkele nadelen verbonden: het inschatten van de stand van de conjunctuur is in de praktijk lastig en het kan tijd kosten om tot besluitvorming en vervolgens implementatie te komen, waardoor het juiste moment gemist kan worden. Maatregelen met een anticyclische bedoeling werken daardoor in de praktijk soms procyclisch uit.⁷ Daarbij ontbreekt soms de bereidheid om tijdelijk crisisbeleid weer ongedaan te maken, als de economische noodzaak is weggefallen. Zo is de Crisis- en herstelwet uit 2010, die oorspronkelijk als tijdelijke maatregel was beoogd, inmiddels permanent geworden. Discretionair beleid lijkt daarom vooral gepast bij zeer uitzonderlijke economische neerwaartse schokken, waarbij automatische stabilisatie niet in voldoende mate in staat is om de effecten op te vangen.

⁶ Lukkezen (2013) vraag en antwoord over de begrotingsmultiplier, CPB achtergronddocument en D. Bonam, De Haan J., en Soederhuizen B. (2017), The effects of fiscal policy at the effective lower bound, DNB Working Paper Bonam et al. (2017).

⁷ Donders & Gradus (2007). Toegang tot de collectieve sector: activistisch begrotingsbeleid, p. 97 & 140.

2.1.3 Beheersing van de overheidsfinanciën

Om te voorkomen dat rekeningen worden doorgeschoven, die dan door toekomstige generaties moeten worden betaald, moet de overheid zorg dragen voor gezonde overheidsfinanciën, nu en in de toekomst. Dit betekent dat het kabinet moet kunnen sturen op de omvang van de lasten, de uitgaven en de schuld. Het begrotingsbeleid en de begrotingsregels moeten een kabinet hiertoe in staat stellen. Beheersbaarheid 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 (budgettaire) afspraken houdt. Beheersbaarheid van de overheidsfinanciën betekent daarnaast dat de schuld niet ongelimiteerd kan oplopen. Een te hoog niveau van de schuld kan namelijk een negatief effect hebben op de economische groei en beperkt de mogelijkheden om te stabiliseren wanneer het economisch tegenzit.⁸ Zo kan een te hoge schuld leiden tot een hogere rente en daarmee het investeringsklimaat schaden. Ook kunnen bij een hoog schuldniveau groeibevorderende overheidsuitgaven in het geding komen of kan het vertrouwen van financiële markten en beleggers afnemen, waardoor de overheidsfinanciën in een negatieve spiraal belanden. Welk niveau van de schuld als 'te hoog' kwalificeert is dus afhankelijk van veel factoren, waardoor het niet mogelijk is om dit niveau precies vast te stellen. Er zijn op dit moment echter geen aanwijzingen dat het Nederlandse schuldniveau in de buurt komt van risicovolle niveaus.⁹

Gerelateerd aan het schuldniveau is de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Verschillende instituties (CPB, Europese Commissie en IMF) maken hier inschattingen van. Hoewel met onzekerheid omgeven, geeft de houdbaarheid van de overheidsfinanciën de best mogelijke inschatting in hoeverre het huidige beleid voortgezet kan worden, zonder dat de schuld op de lange termijn oploopt. Als er sprake is van een houdbaarheidstekort, dan moeten voor huidige en toekomstige generaties de belastingen worden verhoogd of de collectieve arrangementen worden versoerd om te voorkomen dat de staatsschuld onbeheersbaar toeneemt. Beheersing van de overheidsfinanciën is daarmee ook van belang vanuit het perspectief van intergenerationale verdeling.

Gezonde overheidsfinanciën vereisen beheersing van inkomsten en uitgaven. In de begrotingsregels zijn daarom aan het begin van de kabinetsperiode afspraken gemaakt over het maximale uitgavenniveau: het uitgavenplafond. Voor elk jaar wordt een (nominaal) plafond voor de totale uitgaven afgesproken dat niet overschreden mag worden. De hoogte van het uitgavenplafond wordt vervolgens jaarlijks aangepast aan loon- en prijsontwikkelingen. De uitgavenplafonds van de sectoren Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg vormen het totale uitgavenplafond. Door dit vaste uitgavenplafond wordt de beheersing van de overheidsfinanciën bevorderd. De afspraak is immers om gedurende de rit de uitgaven niet te verhogen. Een bekende regel om te voorkomen dat overschrijding van het plafond plaatsvindt is dat iedere overschrijding van een begroting in principe moet worden gecompenseerd op dezelfde begroting als waar de overschrijding zich voordoet.

⁸ J. Lukkezen en W. Suyker, 2013, Naar een prudent niveau van de overheidsschuld, CPB Policy Brief 2013/05.

⁹ CPB Macro Economische Verkenning 2020 en Middellangetermijnverkenning 2022-2025.

Ook het inkomstenkader draagt bij aan beheersing van de overheidsfinanciën. In de begrotingsregels is afgesproken dat er gedurende de rit niet besloten mag worden om de lasten te verlagen ten koste van het saldo of te verhogen ten koste van burgers of bedrijven. Uit het hanteren van een apart uitgavenplafond en inkomstenkader volgt een scheiding tussen de inkomstenkant en de uitgavenkant van de begroting: uitgavenverhogingen kunnen niet worden gefinancierd door lastenverzwaringen. Dergelijke schuiven zijn saldo-neutraal, maar leiden tot een hogere collectieve lasten- en uitgavenquote. Het kan een politieke keuze zijn om de uitgaven te verhogen en dit te financieren met hogere lasten. Problematisch is als dit sluipenderwijs gebeurt: voor de financiering van een extra uitgave, volstaat over het algemeen een minuscule en voor de burger nauwelijks zichtbare verhoging van de inkomstenbelasting. De scheiding tussen de inkomstenkant en de uitgavenkant dient er daarmee ook toe om te voorkomen dat het aandeel van de overheid in de economie – relatief ongemerkt – langzaam stijgt.

2.2 Geschiedenis van het begrotingsbeleid

Over de tijd hebben kabinetten een ander begrotingsbeleid gevoerd. Na de Tweede Wereldoorlog was het begrotingsbeleid sterk beïnvloed door het Keynesiaanse denken. Dit leidde tot een actief anticyclisch begrotingsbeleid: elke indicatie van onderbesteding werd bestreden met expansief beleid, elk teken van overbesteding werd beantwoord met restrictief beleid. Dit anticyclische begrotingsbeleid was niet erg succesvol: de maatregelen die genomen werden waren vaak pas actief als de conjunctuur alweer veranderd was, waardoor het beleid vaak juist procyclisch uitpakte.¹⁰ Onder minister Zijlstra van Financiën in begin jaren 60 werd het structurele begrotingsbeleid geïntroduceerd. Dit beleid nam afstand van het actief dempen van conjuncturele ontwikkelingen. Het structurele beleid probeerde de slingerbeweging van de conjunctuur rondom het structurele groeipad te dempen. Meevallende groei mocht zo niet leiden tot extra uitgaven, terwijl er bij tegenvallende groei niet bezuinigd hoefde te worden. Er werd een totaal beschikbare begrotingsruimte vastgesteld, waarna ministers zelf onderling moesten onderhandelen over de verdeling. Na de eerste oliecrisis in 1973 werd de structurele groei stelselmatig overschat, waardoor de begrotingsruimte ook steeds overschat werd. Dit leidde begin jaren 80 tot grote tekorten en een oplopende staatsschuld.

De tekorten vormden een bedreiging voor de veerkracht van de economie en de gezondheid van de overheidsfinanciën. Als antwoord daarop introduceerde kabinet Lubbers-I het tekortnormeringsbeleid. Het idee hierachter was om te gaan sturen op een specifiek saldo en zo de tekorten terug te dringen. Dit betekende echter wel dat elke ontwikkeling die effect had op het saldo ertoe leidde dat het beleid moest worden aangepast. Nieuwe ramingen zorgden dus voor veel bestuurlijke onrust: bij elke tegenvaller moest er immers direct bezuinigd worden. Niet alleen deze bestuurlijke onrust was onwenselijk, maar ook het feit dat dit beleid procyclisch uitpakte. In 1994 is het trendmatig begrotingsbeleid ingevoerd. De principes van het trendmatig begrotingsbeleid worden ook nu nog gehanteerd. Gedurende deze hele periode heeft er beheersing plaatsgevonden middels een uitgavenplafond en vond automatische stabilisatie plaats aan de inkomstenkant. De onderliggende regels zijn daarbij wel met enige regelmaat herzien en bijgesteld. Zo werd bij het instellen van het trendmatig begrotingsbeleid uitgegaan van een zogenaamd behoedzaam scenario. Dit hield in dat bij het bepalen van de uitgaven bewust werd uitgegaan van een wat lagere economische groei, zodat zich gedurende het jaar meevallers voordeden die – door de meevallerformule die in de Regeerakkoorden tussen 1994 en 2012 steeds waren opgenomen – konden worden gebruikt voor lastenverlichting of extra uitgaven. Sinds Balkenende IV (2007) is het behoedzaam ramen losgelaten en moet er – zoals ook is vastgelegd in de begrotingsregels - realistisch worden geraamd. Hierdoor is ‘de lucht’ uit de ramingen verdwenen. Dit betekent ook dat er gedurende de kabinetsperiode minder flexibiliteit is om oplossingen te vinden voor bijvoorbeeld een tegenvaller op de begroting of een nieuwe wens van het kabinet.

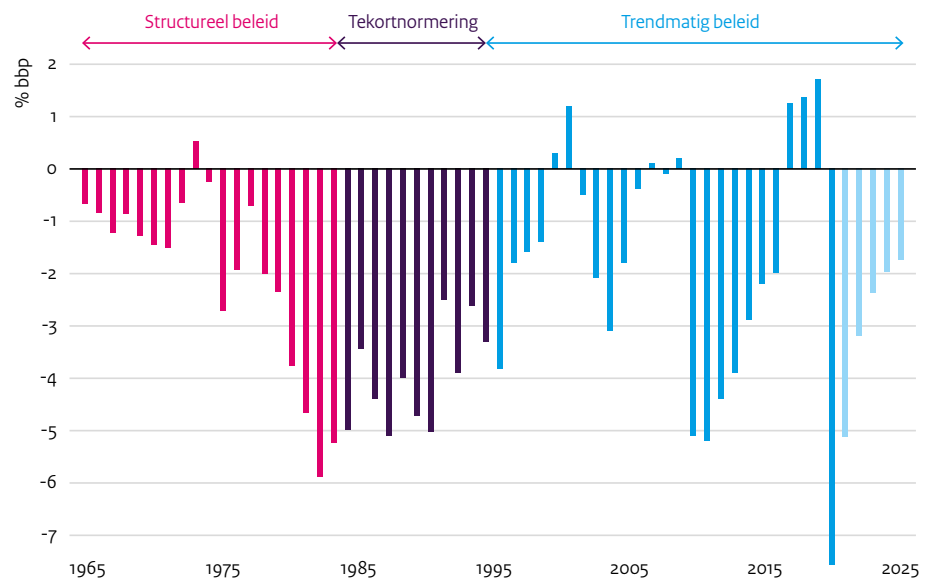
Binnen het trendmatig begrotingsbeleid hebben over de tijd verschillende doelen afwisselend meer nadruk gekregen. Figuur 2.1 illustreert dit door het type begrotingsbeleid per periode weer te geven. In perioden van economische crisis lag de nadruk in eerste instantie vaak op het stabiliseren van de economische schok. Dit zagen we recent in 2020, maar ook in de crisisjaren 2009 en 2010 werd in eerste instantie de buffer ingezet om de schade van de crisis aan de economie op te vangen. Bij langere perioden met negatieve EMU-saldi en grotere houdbaarheidstekorten¹¹ kwam de nadruk na verloop van tijd meer op beheersing te liggen. Dit was deels nodig om aan de Europese regels te voldoen (zie ook paragraaf 2.3). Daarnaast was het

¹⁰ Donders & Gradus (2007). Toegang tot de collectieve sector: activistisch begrotingsbeleid, p. 97 & 140.

¹¹ Dit geldt vanaf 1997. Toen publiceerde het CPB haar eerste vergrijzingsstudie.

draagvlak voor ombuigen bij verslechtering van de overheidsfinanciën vaak groot, ondanks dat dit gepaard kan gaan met economische schade. Bij langduriger goede tijden – zoals we die kenden in het eerste deel van de kabinetsperiode van Rutte III – zette omgekeerd de politieke dynamiek de systematiek onder druk: de politiek bleek geneigd geld uit te geven of de lasten te verlichten, want de burger moest (weer) meeprofiteren van het economisch tij – zeker als er in de voorgaande neergang bezuinigd is.

Figuur 2.1: De geschiedenis van het gevoerde begrotingsbeleid



Bron: CPB

2.3 De Europese begrotingsregels

Het nationale begrotingsbeleid wordt gevoerd binnen de kaders van Europese begrotingsregels. Deze regels zijn vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het hoofddoel van Europese begrotingsregels is het bereiken van gezonde overheidsfinanciën om op die manier de juiste voorwaarden te scheppen voor prijsstabiliteit en duurzame groei. Het SGP kent twee 'armen', de correctieve en de preventieve arm. Beiden armen kennen een aparte sanctieprocedure indien de eisen uit de desbetreffende 'arm' niet wordt nageleefd. Stappen in deze procedures worden gezet op voorstel van de Europese Commissie en moeten worden goedgekeurd door de Raad. Nationaal is er een belangrijke rol weggelegd voor het Centraal Plan Bureau en de Raad van State in de toetsing en monitoring van deze regels.

De correctieve arm kan worden geactiveerd indien een lidstaat niet voldoet aan het tekortcriterium en/of het schuld-criterium. Het tekort-criterium stelt dat een lidstaat zijn nominale begrotingstekort (EMU-saldo) onder de 3 procent van het bbp dient te houden en het schuld-criterium bepaalt dat de overheidsschuld van een lidstaat onder de 60 procent van het bbp moet liggen of met ten minste 1/20^{ste} deel over het stuk schuld boven de 60 procent per jaar moet afnemen, gecorrigeerd voor cyclische omstandigheden. Nederland heeft van 2004 tot en met 2005 en van 2009 tot en met 2014 in de correctieve arm gezeten vanwege overschrijding van het tekort-criterium. Dit is in deze jaren ook aanleiding geweest voor bezuinigingsmaatregelen, om te voldoen aan de toen geldende aanbevelingen. Een voorbeeld hiervan is het 6-miljardpakket waartoe in 2013 is besloten.

Voor lidstaten die niet in de correctieve arm zitten, zoals Nederland momenteel, gelden de vereisten van de preventieve arm. Hierin staan het structureel saldo en de uitgavenregel ('expenditure benchmark') centraal. Voor het structureel saldo geldt de zogeheten medium term objective (MTO) als doelstelling. Voor Nederland is dit een structureel saldo van -0,5 procent van het bbp. Zowel het structurele saldo als de uitgavenregel beogen ruimte te laten voor automatische stabilisatie door te schonen voor de ontwikkeling van de conjunctuur. Het structurele saldo corrigeert voor het effect van de output-gap en grote eenmalige mee- en tegenvallers. De uitgavenregel schoont voor de conjunctuur door de ontwikkeling van de inkomsten en cyclische werkloosheidsuitgaven niet mee te nemen.

Er is regelmatig kritiek op de Europese begrotingsregels. Zo is er regelmatig de roep om vereenvoudiging van de ingewikkelde regels. Zo doet de European Fiscal Board (hierna: EFB) in haar jaarverslag in 2017 een aantal aanbevelingen. Zij constateert dat het SGP regels en grenzen stelt voor als het economisch slecht gaat, maar geen effectieve prikkels bevat om het begrotingssaldo verder te verbeteren als het economisch goed gaat. Dat zou volgens de EFB wel moeten.¹²

Nederland heeft zich (extra) gecommitteerd aan de Europese begrotingsregels door een deel van de regels op te nemen in de Wet Houdbare overheidsfinanciën (wet Hof) – die sinds eind 2013 van kracht is – en de ondertekening van het internationale Verdrag voor stabiliteit, coördinatie en governance (Fiscal Compact). In de wet Hof is de algemene procedurebepaling opgenomen dat wanneer de Europese begrotingsnormen in het geding zijn adequate uitgavenbeperkende en/of inkomstenverhogende maatregelen moeten worden genomen. Ook is in de Wet Hof de rol van het CPB en de Raad van State in het begrotingsproces vastgelegd. Het CPB levert de onafhankelijke groeiramingen en geeft een eigen raming van saldo, schuld en de indicatoren die relevant zijn om te beoordelen of is voldaan aan de Europese begrotingsregels

¹² European Fiscal Board, Annual Report 2017, 15 november 2017.

(structureel saldo, uitgavenregel en schuld criterium). De Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) adviseert het kabinet en de Staten-Generaal over begrotingswetten en toetst sinds 2014 als Onafhankelijk Begrotingstoezicht of voldaan is aan de Europese begrotingsregels op basis van de ramingen van het CPB.

Door verschillen in nationale en Europese vormgeving van de begrotingsregels kan spanning ontstaan. Een saldo pad dat ex ante (bij formatie) voldoet aan de preventieve arm biedt nog geen garantie dat dit gedurende de rit ook zo zal blijven. Dit is het gevolg van verschillen tussen de systematiek van het trendmatig begrotingsbeleid (meerjarige uitgavenplafonds en inkomstenkader) aan de ene kant en het structurele saldo en de uitgavenregel aan de andere kant. Zo kan het structureel saldo veranderen als de belastinginkomsten zich anders ontwikkelen dan op basis van de (constante) begrotingselasticiteit die geldt voor het structurele saldo wordt verondersteld. Ook voor de uitgavenregel zijn er verschillen in systematiek. Zo kijkt de uitgavenregel naar de jaarlijkse groei van de uitgaven in relatie tot de afstand tot de MTO, terwijl de nationale systematiek uitgaat van uitgavenniveaus die zijn vastgesteld voor vier jaar.

2.4 Aanpassingen begrotingsbeleid Rutte III

In navolging van het advies van de 15^e Studiegroep Begrotingsruimte heeft het kabinet Rutte III de begrotingsregels en –systematiek op diverse punten aangepast. Deze veranderingen worden hierna toegelicht.

Rente en gas onder het uitgavenplafond

Sinds deze kabinetsperiode zijn de EMU-saldo relevante rente-uitgaven en de budgettaire gevolgen van volumebesluiten over gaswinning onder het uitgavenplafond geplaatst. De motivatie hiervoor was dat dit omvangrijke uitgaven en inkomsten zijn, die tot dan toe niet beheerst werden. Daarnaast speelde bij gaswinning mee dat de mate waarin aardgas wordt gewonnen uit het Groningerveld niet meer primair wordt ingegeven door de omvang van de gasreserves, maar dat de hoeveelheid gas die uit de grond wordt gehaald onderdeel moet zijn van de integrale besluitvorming. De budgettaire gevolgen van volumebesluiten over gas worden berekend door de verandering in het volume te waarderen tegen de meest recente gasprijs uit de raming van het CPB.

Onder de EMU-saldo relevante rente-uitgaven vallen de rente-uitgaven op de vaste schuld, vlottende schuld en het schatkistbankieren. Niet onder het uitgavenplafond vallen de rente op derivaten (niet relevant voor EMU-saldo) en de rente op schatkistbankieren sociale fondsen (per saldo geen effect op het EMU-saldo). Vanuit het oogpunt van beheersing van het EMU-saldo is deze scheiding logisch. Voor het totale renterisico – voor de EMU-schuld – is de rente op derivaten echter ook van belang.

WW- en bijstand buiten het uitgavenplafond

Met als doel om het uitgavenplafond minder procyclisch te maken, heeft de 15^e Studiegroep Begrotingsruimte geadviseerd om conjuncturele mee- en tegenvallers in de WW en bijstand buiten het uitgavenplafond te plaatsen. Om praktische redenen is het conjuncturele deel van de WW en bijstand geoperationaliseerd als het niet-beleidsmatig deel. Niet-beleidsmatige mee- en tegenvallers op de WW- en bijstandsuitgaven worden gecorrigeerd op het uitgavenplafond door per mutatie aan te geven of deze autonoom of beleidsmatig is. Alleen voor autonome mutaties wordt het plafond gecorrigeerd.

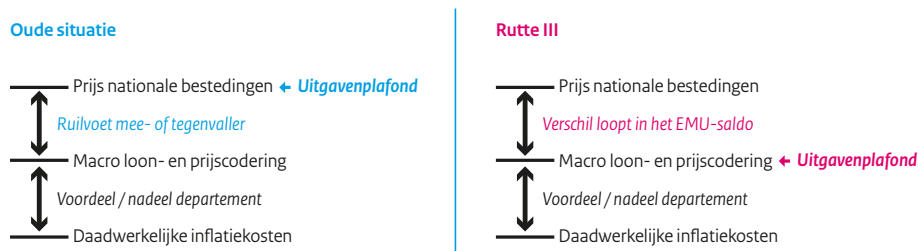
Indexering uitgavenplafond

Voor het aantreden van kabinet Rutte-III werd de ruilvoet - de relatieve prijsontwikkeling van de collectieve sector ten opzichte van de markt sinds de start van het kabinet – expliciet gedefinieerd en betrokken in de besluitvorming door het uitgavenplafond te indexeren met de prijs Nationale Bestedingen (pNB)¹³ en de departementen te compenseren op basis van de macro loon- en prijscoderingen. Wanneer de loon- en prijsontwikkeling (lpo) bij de overheid lager of hoger was dan in de markt was er respectievelijk sprake van een ruilvoet mee- of tegenvaller. Deze ruilvoet mee- en tegenvallers zorgden voor generale problematiek of ruimte onder het uitgavenplafond. In de praktijk bleken deze lastig uit te leggen, sterk te kunnen fluctueren tussen verschillende ramingsmomenten en zo te leiden tot bestuurlijke onrust. Om deze reden worden sinds deze kabinetsperiode zowel de uitgaven als het uitgavenplafond geïndexeerd met de macro loon- en prijsindices. De oude ‘grote’ ruilvoet is hiermee afgeschaft.

¹³ Dit is het gewogen gemiddelde van de prijs consumptieve bestedingen (overheid plus huishoudens) en de investeringen (overheid en bedrijven).

Er bestaat echter nog steeds een verschil tussen de macro loon- en prijsontwikkeling waarmee de departementen gecompenseerd worden en de daadwerkelijke specifieke loon- en prijsontwikkeling die departementen betalen. Het niet vergoeden van specifieke loon- en prijsontwikkeling draagt bij aan een doelmatige afweging bij departementen. Dit laatste verschil is in feite een kleine ruilvoet, zoals ook wordt geïllustreerd in figuur 2.2.

Figuur 2.2: Indexatie en de ruilvoet



Indexering Gemeente- en Provinciefonds

De indexering van het Gemeente- en Provinciefonds is sinds deze kabinetsperiode aangepast. Het Gemeente- en Provinciefonds worden geïndexeerd middels de normeringssystematiek die de rijksuitgaven koppelt aan de uitgaven voor de decentrale overheden ('samen trap op, samen trap af'). Sinds kabinet Rutte III is de normeringssystematiek gekoppeld aan de totale plafond-relevante rijksuitgaven. Hiervoor was de systematiek gekoppeld aan deelplafond Rijksbegroting. Het idee hierachter is dat deze bredere basis de evenredigheid versterkt en zorgt voor meer stabiliteit in de accresontwikkeling omdat verschuivingen tussen de verschillende budgettaire deelplafonds niet langer effect op de accresontwikkeling.

Afschaffen meevallerformule

Een regel die voor het eerst meer in het Regeerakkoord is opgenomen is de zogenaamde meevallerformule. Sinds invoering van het trendmatig begrotingsbeleid zijn er verschillende soorten meevallerformules geweest. De laatste meevallerformule die van toepassing was tot het aantreden van kabinet Rutte III hield in dat als Nederland voldeed aan de MTO- (middellangetermijn)-doelstelling en meerjarig een positief EMU-saldo liet zien, 75 procent van het overschot bestemd was voor aflossing van de staatsschuld en 25 procent zal worden gebruikt voor lastenverlichting.

Herijking

Sinds deze kabinetsperiode worden ramingen van fiscale beleidsmaatregelen eenmalig herijkt bij het opstellen van het wetsvoorstel. Bij het Regeerakkoord moeten vaak veel beleidsmaatregelen in relatieve haast geraamd worden; door bij wetgeving opnieuw naar de raming te kijken geeft de gelegenheid om de kwaliteit van de raming te verbeteren. Bij de herijkingen worden daarnaast de laatste (economische) inzichten in de ramingen verwerkt. Het CPB certificeert vervolgens de meest recente raming. Certificering van de raming door het CPB waarborgt de kwaliteit en onafhankelijkheid van de raming. Verschillen tussen de raming bij Startnota en de herijkte raming dienen te worden gecompenseerd binnen het inkomstenkader. De gedachte hierachter is dat het inkomstenkader consistent is met de raming die ook in wetgeving wordt gezet.

Zorgpremies

Structurele wijzigingen in de premies van de Zorgverzekeringswet (ZVW-premies) worden gecompenseerd in het inkomstenkader. Wijzigingen in de zorgtoeslag als gevolg van wijzigingen in de nominale premie en beleidsmatige wijzigingen worden ook in het inkomstenkader gecompenseerd. Nieuw sinds Rutte III is dat incidentele wijzigingen in de premies zoals (1) het

effect op de premies van het wegwerken van tekorten en overschotten in het zorgverzekeringsfonds, (2) incidentele bijstellingen in het saldo verzekeraars en (3) het verschil tussen de VWS-raming en de door verzekeraars vastgestelde nominale premie, buiten het inkomstenkader zijn geplaatst. Dit vergroot de uitlegbaarheid van het inkomstenkader doordat de volatiliteit van schommelingen wordt beperkt.

Gedragseffecten

Daar waar relevant, telt sinds Rutte III ook het eersteordegedragseffect mee in het inkomstenkader. Dit zijn directe effecten op de grondslag van de belasting waar de maatregel betrekking op heeft. Daar waar relevant wordt rekening gehouden met kruiselasticiteiten. Wanneer bijvoorbeeld de accijns op bier wordt verhoogd heeft dat een gevolg voor de opbrengst uit de accijns op wijn. Het meewegen van gedragseffecten vergroot de uitlegbaarheid van het inkomstenkader doordat aangesloten wordt bij de raming van belasting- en premieopbrengsten, waar gedragseffecten ook worden meegenomen. Ook was het idee dat het de kwaliteit van de besluitvorming ten goede komt, omdat in de huidige situatie het nemen van lastenverzwarende maatregelen met een relatief sterke prijselasticiteit wordt bevorderd. Dit geldt bijvoorbeeld bij accijnsverhogingen, waarvan bekend is dat een verhoging van het tarief leidt tot een sterke daling van het verbruik (grondslag). Het niet meenemen van dit effect leidt tot een onderschatting van het budgettaire effect.

Aanpassing begrotingsregels: meer nadruk op principes

Iedere kabinetsperiode worden nieuwe begrotingsregels opgesteld. Deze regels worden gepubliceerd als bijlage bij de Startnota. Bij de laatste aanpassing van de begrotingsregels is meer de nadruk gelegd op de principes van trendmatig begrotingsbeleid. Het idee hierachter was dat het benoemen van de achterliggende rationale van de regels belangrijk is voor de draagvlak van de regels. De focus op basisprincipes heeft mede tot gevolg gehad dat sommige regels algemener zijn geformuleerd of niet meer expliciet zijn terug te vinden. Zo is de scheiding tussen inkomsten en uitgaven niet meer expliciet terug te vinden als begrotingsregel. Een ander voorbeeld is dat in de regels niet meer expliciet is terug te vinden wat de regels zijn rondom grondverkoop.

3

Het begrotingsbeleid
in de praktijk

3 Het begrotingsbeleid in de praktijk

Hieronder wordt allereerst ingegaan op de context waarin het begrotingsbeleid gevoerd werd, waarna het daadwerkelijk gevoerde begrotingsbeleid sinds de crisis besproken wordt.

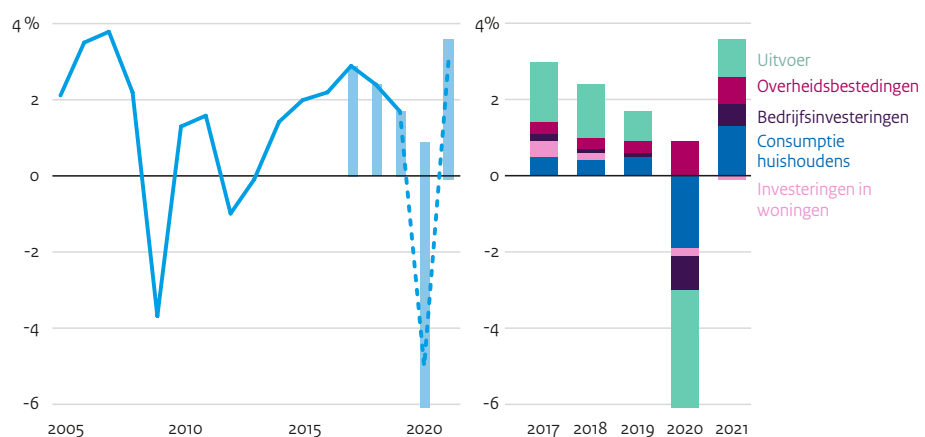
3.1 De relevante context: ontwikkelingen met invloed op het begrotingsbeleid

Sinds de vorige beleidsdoorlichting is de omgeving waarin het Nederlandse begrotingsbeleid wordt vormgegeven veranderd. Drie ontwikkelingen zijn hier met name voor verantwoordelijk: de veranderde economische en budgettaire situatie, ontwikkelingen in Europa, en de politieke en maatschappelijke context in Nederland.

3.1.1 Van economische groei en overschotten naar coronacrisis en tekorten

Het eerste deel van de kabinetsperiode van Rutte-III stond voornamelijk in het teken van het herstel na de vorige crisis. De arbeidsmarkt trok in hoog tempo aan, de werkloosheid nam even snel af als deze tijdens de crisis was toegenomen. In 2017 eindigde de periode van laagconjunctuur en kwam het bbp terug op het potentiële niveau. Hoewel het groeitempo lager lag dan in de periode ervoor, groeide de Nederlandse economie sinds 2014 maar liefst 21 kwartalen op een rij onafgebroken. Daarmee duurde de groeiperiode langer dan de periode tussen de dotcom-crisis en de financiële crisis, die 20 kwartalen duurde. De groei was breed gedragen: de consumptie van huishoudens trok aan, er werd flink geïnvesteerd in woningen, de uitvoer nam toe. Ook de intensivering van Rutte-III droegen bij aan de groei. Tot slot heeft het accommoderend monetair beleid van de ECB de groei gestimuleerd, al is de precieze bijdrage van dit beleid onduidelijk.

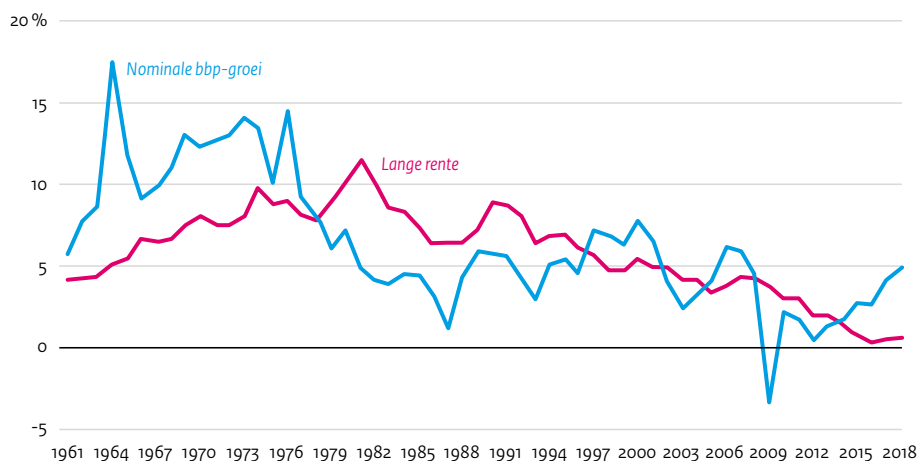
Figuur 3.1: Ontwikkeling economische groei



Bron: CPB

Ook de zeer lage rente was typerend voor de afgelopen jaren (zie figuur 3.2). De rente op Nederlandse staatsobligaties is sinds augustus 2019 zelfs voor alle looptijden nominaal negatief. Sinds de jaren 80 vertoont de rente al een neerwaartse trend in de ontwikkelde economieën. De lagere rente is met name een gevolg van structurele factoren, zoals de veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking en het feit dat ICT-gerelateerde bedrijfssectoren minder kapitaalintensief zijn dan traditionele bedrijfstakken. Daarnaast zien sommigen het ruime beleid van de ECB – die naast het verlagen van haar beleidsrentes (conventioneel beleid) na de crisis een aantal nieuwe instrumenten introduceerde die de Europese economie moesten stabiliseren (waaronder het *Asset Purchase Programme* (APP), beter bekend als *Quantitative Easing* (QE)) – ook als een oorzaak van de dalende rente de afgelopen jaren.

Figuur 3.2: De ontwikkeling van de lange rente en de nominale bbp-groei



Bron: CPB

De gunstige economische ontwikkelingen tot en met 2019 leidden samen met de bezuinigingsmaatregelen tijdens de crisis tot een begrotingsevenwicht in 2016 en overschotten in de jaren daarna. Een dergelijke lange periode van overschotten is in historisch perspectief zeer zeldzaam en werd voor het laatst behaald in de jaren 50. Het schuldniveau nam mede als gevolg van deze overschotten snel af. Samen met de dalende rente, tot zelfs een negatieve rente, leidde dit tot een steeds sterker wordende oproep, na jaren van bezuinigingen, om de uitgaven te verhogen en de lasten te verlichten. Geld lenen werd immers steeds aantrekkelijker, terwijl schuld aflossen steeds onaantrekkelijker werd. De verbeterde budgettaire situatie leidde ook tot meer ruimte ten opzichte van de Europese regels (zie ook volgende paragraaf).

Tot begin maart 2020 waren de economische vooruitzichten ook voor 2020 nog positief. Het begrotingsoverschot zou daarbij naar verwachting dalen door expansief begrotingsbeleid. In het CEP 2020 werden slechts de eerste tekenen geschetst van de impact van het coronavirus op de Nederlandse economie. Daarbij werd nog uitgegaan van een beperkt effect waarbij Nederland alleen indirect geraakt zou worden door de gevolgen voor de wereldhandel. Naast de onzekerheid van de gevolgen van het coronavirus werden er ook nog internationale risico's geschetst omtrent het handelsconflict tussen de VS en China en de onzekerheid of er een tijdig handelsakkoord tussen de EU en het VK tot stand zal komen.¹⁴

¹⁴ Centraal Economisch plan 2020, CPB Raming maart 2020.

In de loop van maart 2020 brak het coronavirus ook in Nederland uit en heeft de overheid vergaande maatregelen getroffen om verdere verspreiding tegen te gaan. Door contactbeperkende maatregelen zijn activiteiten in diverse sectoren, zoals horeca, evenementen, sport en cultuur, vrijwel tot stilstand gekomen. Door de afnemende economische activiteit (wereldwijd) en de onzekerheid worden ook andere sectoren geraakt. Veel Nederlanders dreigen hierdoor hun werk of opdrachten te verliezen. Dit heeft ingrijpende effecten voor de mensen die hiermee te maken krijgen, maar ook voor de economie als geheel. Nederland kwam hierdoor in maart 2020 in een recessie terecht. Om de economische klap van de corona-uitbraak op te vangen, besloot het kabinet tot een drietal steunpakketten (noodpakket 1, 2 en 3). Desondanks krimpt de economie in 2020 in het basisscenario naar verwachting met 5 procent, gevolgd door ruim 3 procent groei in 2021.¹⁵ In het tweedegolfscenario – waarbij wordt uitgegaan van nieuwe lockdowns hier of elders – krimpt de economie ook in 2021 nog.

3.1.2 De budgettaire gevolgen en de Europese context

De verbeterde budgettaire situatie leidde tot en met 2019 tot meer ruimte ten opzichte van de Europese begrotingsregels. Nederland bleef uit de buurt van de tekortnorm van 3 procent van het bbp, die aanleiding kan zijn om een buitensporigtekortprocedure te openen. Ook is de schuld in 2017 gezakt tot onder de 60 procent van het bbp. Nederland heeft daarnaast vanaf 2016 een structureel overschot gerealiseerd en daarbij voldaan aan de MTO van -0,5 procent. Dit was gedurende de rit niet altijd het geval. Zo raamde de miljoenennota 2016 nog een structureel tekort van -1,3 procent van het bbp. De Europese regels speelden daarmee in de besluitvorming tot 2020 een beperkte factor van betekenis, naast de nationale regels.

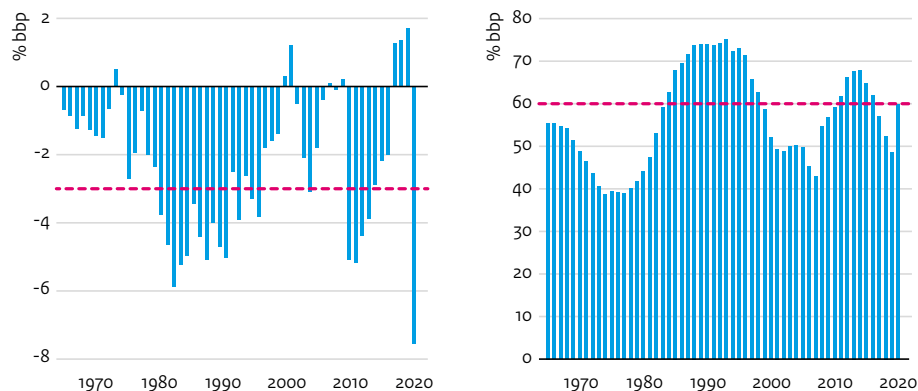
Door de coronacrisis komen de grenzen van de Europese begrotingsregels weer in zicht. Met name als gevolg van de verslechterde economische situatie en als gevolg van de uitgaven aan de verschillende steunpakketten neemt het begrotingstekort fors toe (zie figuur 3.3, links) en loopt de staatsschuld op (zie figuur 3.3, rechts). In 2020 stijgt de staatsschuld naar bijna 60 procent van het bbp om in 2021 verder te stijgen naar 62 procent. In 2021 wordt hiermee de Europese begrotingsnorm van 60 procent van het bbp geschonden. Door de grenswaarde van 3 procent wordt in 2020 al ruimschoots heengegaan. Dit is echter geen probleem aangezien de EC de algemene ontsnappingsclausule van het SGP heeft geactiveerd zodat de lidstaten tijdelijk van de verplichtingen kunnen afwijken.¹⁶ Deze algemene ontsnappingsclausule is in 2011 toegevoegd aan het SGP om gecoördineerd en tijdelijk af te kunnen wijken van de normale verplichtingen in het geval van een crisis veroorzaakt door een ernstige economische terugval in het eurogebied of de gehele EU. De EC merkt de economische gevolgen van de uitbraak van het coronavirus aan als een gegronde reden om de ontsnappingsclausule te activeren.¹⁷ Op een later moment zal de EC besluiten voor welke periode de ontsnappingsclausule zal gelden.

¹⁵ Macro Economische Verkenning 2021, CPB raming augustus 2020.

¹⁶ De Commissie stelt voor de algemene ontsnappingsclausule van het begrotingskader te activeren als antwoord op de pandemie, Europese Commissie, 2020.

¹⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_500

Figuur 3.3: Ontwikkeling saldo en schuld t.o.v. de Europese grenswaarden



Bron: CPB.

Als gevolg van de financiële en daaropvolgende schuldencrisis zijn veel maatregelen genomen om de financiële stabiliteit en het toezicht op deugdelijke overheidsfinanciën in de Eurozone te versterken.¹⁸ Maatregelen die bijdroegen aan financiële stabiliteit waren de oprichting van het Europees Stabieliteitsmechanisme (noodfonds) en de European Fiscal Board. Bij de banken- en kapitaalmarktunie kunnen echter nog heel wat vervolgstappen worden gezet. Ook de Europese begrotingsregels zijn – door andere het Six-pack, Two-pack en Fiscal Compact – op diverse punten aangescherpt. Dit heeft onder meer geleid tot verscherpt toezicht in de preventieve arm (structureel saldo en uitgavenregel) om zeker te stellen dat de eurolanden toewerken naar een begrotingsevenwicht. Daarnaast is de beleidscoördinatie en toezicht vanuit de EU op ontwikkelingen in nationale economieën versterkt en kan de Commissie beter ingrijpen in het begrotingsproces door een conceptbegroting terug te sturen.

Op politiek gebied zijn er de laatste jaren ontwikkelingen geweest die de Europese integratie hebben vertraagd. De voor Nederland meest relevante ontwikkeling is de brexit. Het vertrek van het VK uit de EU zal economische gevolgen hebben voor de Nederlandse economie. Een ander relevant voorbeeld is Italië, gezien de precare schuldsituatie van dat land. Italië en de Commissie botsten regelmatig over Italiaanse ontwerp-begrotingen. In 2019 is een nieuwe Europese Commissie aan de slag gegaan. Het zogeheten *economic governance framework*, waaronder het SGP valt, is eerder dit jaar door de Europese Commissie geëvalueerd. Destijds was de planning om de eerste helft van het jaar de evaluatie te bespreken en op basis daarvan tegen de zomer te bezien of aanpassingen aan het raamwerk nodig waren. De bespreking van de evaluatie is na publicatie al snel stilgelegd door de situatie door COVID-19. Het is op dit moment nog onduidelijk hoe en wanneer deze besprekingen weer hervat worden.

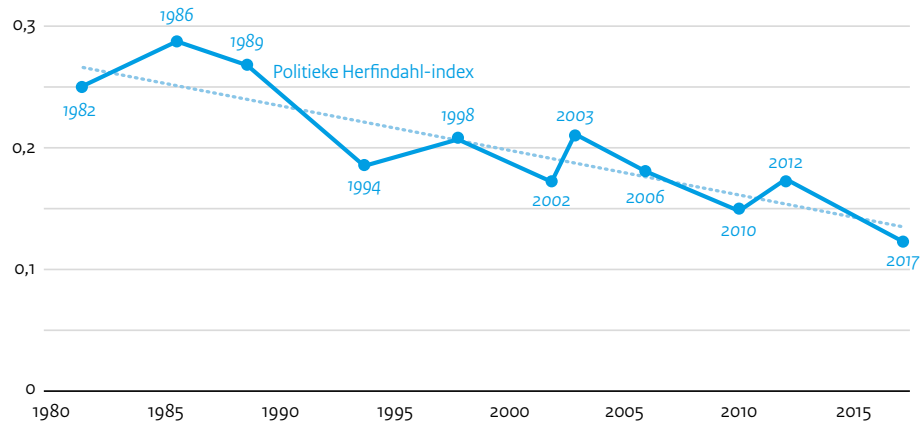
3.1.3 Politieke context in Nederland

Verschillende politieke ontwikkelingen hebben het begrotingsbeleid de afgelopen jaren beïnvloed, waaronder de toegenomen politieke fragmentatie van het politieke landschap (zie figuur 3.4, waar een lagere index een hogere mate van fragmentatie weergeeft). Om een meerderheid te kunnen vormen is het nodig om coalities te vormen met een groter aantal partijen. De coalitie van het kabinet Rutte-III bestaat uit vier partijen. Hierdoor kan het lastiger

¹⁸ [Motie Postema](#).

zijn om compromissen te sluiten dan in een coalitie met bijvoorbeeld twee partijen. Het sluiten van compromissen gaat over het algemeen gepaard met inzet van extra middelen, wat de beheersbaarheid van de Rijksbegroting onder druk kan zetten. Het feit dat de coalitie de meerderheid in de Eerste Kamer kwijtraakte maakte het sluiten van compromissen nog complexer. Om wetsvoorstellen, waaronder de departementale begrotingen en het belastingplan, succesvol door de Eerste Kamer te loodsen is het immers vaker nodig om oppositiepartijen tegemoet te komen. Het ontbreken van een meerderheid in de Eerste Kamer is geen bijzonderheid meer: het kabinet Rutte-II had bijvoorbeeld nooit een meerderheid in de Eerste Kamer en het kabinet Rutte-I kende een gedoogconstructie. Hoewel verkiezingen zich lastig laten voorspellen, lijkt het – gezien de huidige zetelverdeling en huidige peilingen – erop dat de trend van versnippering van het politieke landschap niet zomaar zal keren.

Figuur 3.4: fragmentatie Nederlandse politieke landschap¹⁹



Bron: eigen berekening op basis van CBS-cijfers

Mede door de versnippering van het politieke landschap was steeds vaker de (politieke) wens om op belangrijke thema's akkoorden te sluiten met maatschappelijke partners en vertegenwoordigers van belangenorganisaties. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij het pensioenakkoord en het klimaatakkoord. Aangezien aan deze akkoorden langdurige en onvoorspelbare onderhandelingen voorafgingen, was het niet altijd mogelijk de timing van het bereiken van deze akkoorden aan te laten sluiten op het reguliere begrotingsproces. Ook zijn op verschillende grotere maatschappelijke thema's onderzoekscommissies aan het werk gezet. Ook de timing van onderzoeksresultaten – die vaak suggesties bevatten voor nieuw beleid – sluit vaak niet aan op het reguliere besluitvormingsproces. Dit zet het integraal afwegen van de besteding van iedere euro en daarmee de efficiënte allocatie van middelen onder druk.

Daarnaast speelt in de laatste kabinetten het coalitieoverleg een steeds belangrijkere rol. In beginsel wordt in de ministerraad in het bijzijn van alle vakministers besloten wat de prioriteiten van het kabinet zijn. De ministerraad op vrijdag wordt gekenmerkt door een geordend proces: agenda, besprekstukken en besluitenlijsten worden verspreid en iedere vakminister

¹⁹ De Herfindahl-index wordt gebruikt om de mate van concentratie op een markt weer te geven. Het is de som van de gekwadrateerde marktaandeelen. Bij een waarde van 1 zou één politieke partij alle zetels in de Tweede Kamer hebben. Als er 150 partijen zouden zijn met elk één zetel in de Tweede Kamer dan zou de waarde 0 zijn.

wordt door zijn of haar ambtenaren voorbereid. Deze randvoorwaarden zijn belangrijk om te komen tot een goede allocatie van middelen. Alleen als de benodigde informatie van een beleidsdossier voor iedereen beschikbaar en helder is, kan immers een goede afweging worden gemaakt. Het coalitieoverleg verschilt hierin op diverse punten van de ministerraad, waarbij aan deze randvoorwaarden in mindere mate wordt voldaan. Zo zijn sommige vakministers en departementen in het coalitieoverleg niet vertegenwoordigd, met als risico dat hun kennis niet kan worden benut en hun belangen minder worden meegewogen.

3.1.4 Maatschappelijke context

Tijdens de eerste jaren van de kabinetsperiode groeide de economie en verbeterden de overheidsfinanciën in rap tempo. Niet iedereen kon echter in dezelfde mate meeprofiteren. De lonen zijn sinds de crisis tot op heden slechts beperkt gestegen. Dit werd primair veroorzaakt door een lagere groei van de arbeidsproductiviteit.²⁰ Tegelijkertijd is de collectieve lastendruk opgelopen, voornamelijk door stijgende zorgpremies. Er ontstond gedurende het eerste deel van de kabinetsperiode daarom veel maatschappelijke discussie over het niveau van de collectieve lasten, waardoor de druk om de lasten te verlagen voor vooral burgers toenam.

Daarnaast kwam er – na een aantal jaren die in het teken stonden van bezuinigingen – vanuit verschillende belangenorganisaties de roep tot meer inzet van overheidsmiddelen en een sterkere publieke sector. Dit zagen we bijvoorbeeld bij de pensioen- en klimaatdiscussie, maar ook in het onderwijs en de zorg, waarbij werd opgeroepen om lonen en kwaliteit te verhogen en de werkdruk te verlagen. Hoewel dergelijke geluiden iets van alle tijden is, is hier in economisch goede tijden meer ruimte voor. De forse onderuitputting in de eerste twee jaar van de kabinetsperiode en dat collectieve sectoren na de crisis willen delen in de economische groei, kan bijgedragen hebben aan dit gevoel.

²⁰ CPB Policy Brief 2018 “Vertraagde loonontwikkeling in Nederland ontrafeld”.

3.2 Het gevoerde begrotingsbeleid aan de start: het Regeerakkoord

Intensiveren in hoogconjunctuur

Het regeerakkoord – zoals budgettair verwerkt in de startnota – bevatte aanzienlijke intensiveringen, oplopend van 5 miljard euro in 2018 naar 9 miljard euro structureel. Aan de lastenkant was voor 2018 en 2019 een per saldo redelijk neutraal beeld voorzien, gevolgd door lastenverlichting in 2020 en 2021. In totaal leidden de maatregelen van het Regeerakkoord (dus exclusief het effect uit het basispad) tot 6,5 miljard euro aan lastenverlichting deze kabinetsperiode. Per saldo leidde de verwerking van de maatregelen uit het regeerakkoord tot de volgende aanpassingen in saldo en schuld ten opzichte van het basispad:

Tabel 3.1: Effect regeerakkoord op saldo en schuld

Effect regeerakkoord op saldo en schuld					
(in procenten bbp, + is overschot of toename schuld)	2017	2018	2019	2020	2021
Feitelijk overheidssaldo Miljoenennota 2018	0,6%	0,8%	1,2%	1,4%	1,6%
Wijzigingen regeerakkoord	0,0%	-0,3%	-0,5%	-1,1%	-1,3%
Overheidssaldo Startnota	0,6%	0,5%	0,7%	0,3%	0,3%
Overheidsschuld Miljoenennota 2018	57,5%	54,4%	51,6%	48,6%	45,6%
Wijzigingen regeerakkoord	-0,4%	-0,4%	-0,6%	0,2%	1,4%
Overheidsschuld Startnota	57,1%	54,0%	51,0%	48,8%	47,0%
Structureel saldo Startnota	0,0%	-0,7%	-0,2%	0,0%	0,1%

Bron: Startnota

Ondanks de voorziene intensivering werd voor de gehele kabinetsperiode een overschot op de begroting geraamd, dankzij het gunstige economisch beeld en de tijdens de crisis genomen maatregelen om het tekort te reduceren. Voor het structurele saldo werd voor 2018 een verslechtering voorzien, gevolgd door herstel naar structureel evenwicht in 2020-2021. Dit duidt op expansief beleid terwijl het economisch beeld nog zeer goed was in 2018, gevolgd door enige verkrapping bij een afnemende maar nog steeds positieve output gap. Verder werd een forse afname van de schuld voorzien naar ruim onder de 50 procent van het bbp.

Verticale correcties op horizontale ontwikkelingen

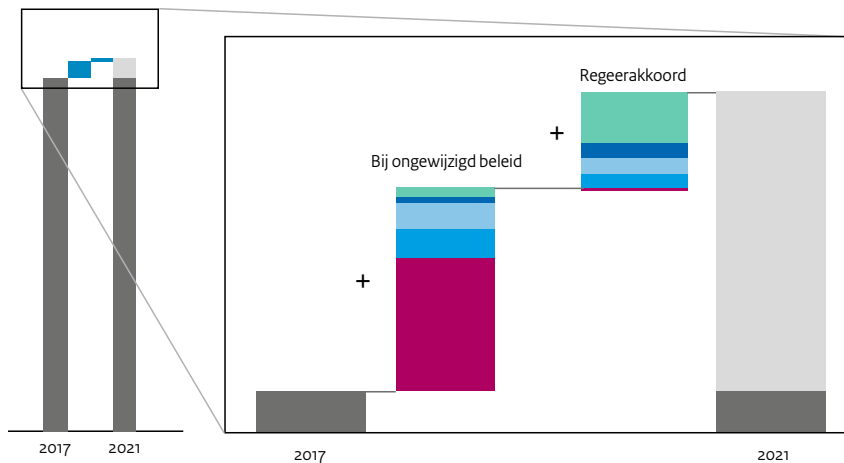
Kabinet Rutte III investeert in met name onderwijs, onderzoek en innovatie, defensie en veiligheid, openbaar bestuur en milieu. Bij de zorgkosten werd juist een besparing voorzien.²¹ Het is belangrijk in oenschouw te nemen dat dit investeringen en besparingen betreffen ten opzichte van het basispad en niet het totaaleffect is. Per saldo (horizontaal) namen de uitgaven aan de zorg namelijk nog steeds sneller toe dan de uitgaven aan bijvoorbeeld veiligheid, defensie en onderwijs, zie box 3. Dit komt doordat uitgaven aan verschillende collectieve sectoren zich zonder nieuw beleid (dat wil zeggen in het basispad) niet op dezelfde manier

²¹ Dit is exclusief de intensivering in het kader van het kwaliteitskader verpleeghuiszorg. Als deze wordt meegerekend zouden de zorgkosten ook toenemen ten opzichte van het basispad.

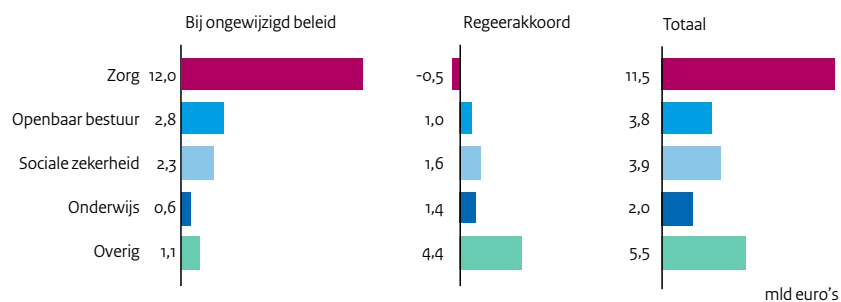
ontwikkelen. Voor een deel wordt dit verklaard door demografie: zorgkosten stijgen sneller door vergrijzing en onderwijskosten stijgen minder snel door ontgroening, maar dat is niet het gehele verhaal. De overheid verandert ook haar dienstverlening (arrangementen). Dit geldt in het bijzonder in de zorg alwaar 'het recht op goede zorg conform de stand van de wetenschap' in de wet is verankerd. Dit leidt ertoe dat in het zogenaamde basispad (d.w.z. bij ongewijzigd beleid) de zorguitgaven alsmaar stijgen.

Box 3: Groei en verdeling van de overheidsuitgaven

Ook als beleid niet wordt gewijzigd treden er veranderingen op in de uitgaven door bijvoorbeeld demografie en bestaande wetgeving. Die veranderingen zijn vaak groter dan de veranderingen door kabinetsbeleid in het regeerakkoord. Dit was bijvoorbeeld het geval in de vorige kabinetsperiode.



Vooral in de zorg speelde dit prominent: de stijging van de zorguitgaven bij ongewijzigd beleid was groter dan de som van de wijzigingen in het hele regeerakkoord.



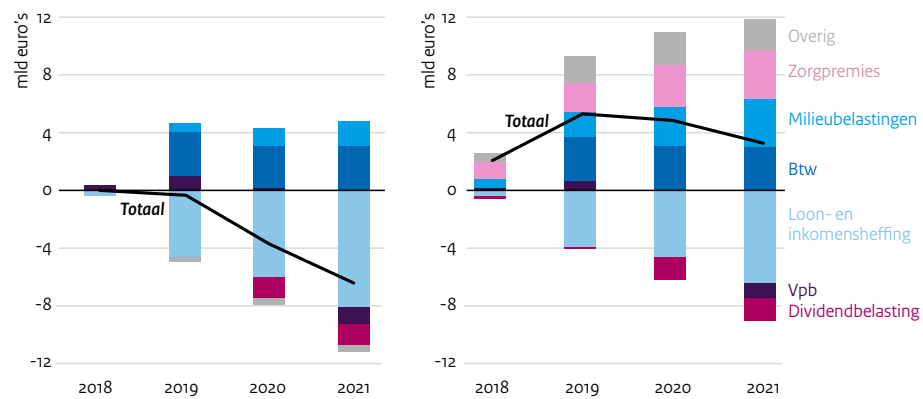
Bron: CPB-cijfers, bewerkt door het ministerie van Financiën.

De maatregelen uit het Regeerakkoord zouden, indien hier niet van afgeweken zou worden, de lastendruk met ongeveer 6,5 miljard euro verlagen (figuur 3.5 links; oranje lijn is totaaleffect).²² Dit betrof onder andere de verlaging van de loon- en inkomensheffing en de vpb-tarieven.

²² Dit betreft alleen de maatregelen uit het Regeerakkoord en niet de maatregelen waartoe gedurende de kabinetsperiode nog is besloten.

Per saldo zou er echter sprake zijn van een lastenverzwaring van 3,4 miljard euro in 2021, (figuur 3.5 rechts). Dit komt doordat de beleidsmatige lastenverlichting bij RA kleiner was dan de 9 miljard aan lastenverzwaring die al in het basispad zat voor de periode 2018 tot en met 2021. Dit basispad bestaat uit maatregelen van vorige kabinetten en hogere zorgpremies door de stijgende zorgkosten. Doordat het kabinet (en bijvoorbeeld ook het CPB) over het algemeen in verticale termen (lees: t.o.v. het basispad) communiceert kan dit tot verwarring leiden.

Figuur 3.5: Cumulatief effect kabinetsbeleid op de lastenontwikkeling (links) en de totale cumulatieve lastenontwikkeling = lastenverlichting



Bron: cijfers ministerie van Financiën. Toelichting: het gaat hier alleen om het voorgenomen beleid ten tijde van RA. In werkelijkheid is daar gedurende de kabinetsperiode van afgeweken.

Hoge ambities op een krappe arbeidsmarkt

Het Regeerakkoord van Rutte III bevatte een ambitieuze agenda met diverse intensiveringen. Al in 2018 worden investeringen gepland in infrastructuur en defensie. Daarnaast wordt er veel geïnvesteerd in extra en beter opgeleid personeel, bijvoorbeeld in het onderwijs en de zorg. De krapte op de arbeidsmarkt tot het begin van de coronacrisis vormde daarbij een uitdaging, merkte ook het CPB in 2018 op. Zij voorspellen voor de eerste jaren van de kabinetsperiode immers al een oplopend tekort van leraren in het basis- en voortgezet onderwijs en van verzorgenden en verpleegkundigen. Dit suggereert dat investeren in een hoogconjunctuur zorgt voor een opwaartse druk op de prijzen, bijvoorbeeld de prijs van arbeid. Het realiseren van een zeer ambitieuze investeringsagenda is dan alleen mogelijk wanneer er ook de bereidheid bestaat om een hogere prijs te betalen, bijvoorbeeld door het verhogen van de lonen.

3.3 Het gevoerde begrotingsbeleid gedurende de rit

Hieronder wordt op chronologische volgorde ingegaan op de beleidskeuzes van het kabinet.

3.3.1 Het jaar 2018: uitgestelde ambities

De nieuwe begrotingsregel over het dekken van gasbesluiten onder het uitgavenplafond werd bij voorjaarsnota 2018 meteen relevant. Op dat moment is een eerste volumebesluit, met een omvang van 150 miljoen euro in 2018 oplopend naar 900 miljoen in 2022 ingepast onder het uitgavenplafond. Concreet werd dit vormgegeven door een neerwaartse bijstelling van het plafond, zodat er minder ruimte onder het plafond overbleef. De inpassing was mede mogelijk dankzij verschillende meevallers en ramingsbijstellingen op de begroting, onder andere in de zorg, sociale zekerheid en huurtoeslag. Hierdoor sloot het totale uitgavenplafond, waarbij compensatie plaatsvond over de deelplafonds. In de Tweede Kamer leidde dit tot discussie: sommige Kamerleden hadden er bezwaar tegen dat budgettaire ruimte die bij het Regeerakkoord gereserveerd was voor de zorg uiteindelijk werd ingezet voor andere kabinetsprioriteiten. Dit was mogelijk, omdat er in de praktijk minder budgettaire ruimte nodig was voor de zorg. Ook bij latere gasbesluiten om het volume te verlagen is de nieuwe begrotingsregel gerespecteerd.

Bij Miljoenennota 2019 bleek dat er sprake was van substantiële onderschrijdingen op de begroting voor het jaar 2018, resulterend in een ruimte van bijna 3 miljard euro onder het uitgavenplafond. Een belangrijke oorzaak hiervan was onderbesteding op het terrein van infrastructuur en defensie, waar de in het regeerakkoord gereserveerde middelen niet meteen in 2018 konden worden besteed. Deze werden doorgeschoven naar latere jaren. Ook is een deel van de ruimte bij najaarsnota ingezet om een begrotingsreserve in te stellen van 500 miljoen ten behoeve van klimaatmaatregelen naar aanleiding van het Urgenda-vonnis. In de loop van het jaar nam de onderuitputting verder toe, waardoor het jaar werd afgesloten met ruimte onder het plafond van ruim 5 miljard euro. Het bleek dus lastig om nieuwe uitgavenplannen op zeer korte termijn te realiseren, zeker in een fase van economische hoogconjunctuur met bijbehorende krapte op de arbeidsmarkt. Deze onderschrijding resulteerde ook in een substantieel hoger begrotingssaldo dan verwacht: 1,5 procent van het in plaats van de bij startnota geraamde 0,5 procent. De belasting- en premie-inkomsten kwamen vrijwel overeen met het geraamde bedrag uit de startnota, al waren er onderliggend wel substantiële verschillen tussen verschillende inkomstencategorieën.

De eerdergenoemde lagere zorguitgaven werken direct door in lagere zorgpremies. In de zomer van 2018 bleek uit de nieuwe raming van de zorgpremies dat deze ongeveer een half miljard euro lager uitvielen dan eerder was geraamd. Conform de begrotingsregels was de ruimte die ontstond door de lagere zorguitgaven al aangewend voor hogere uitgaven elders. Om te voorkomen dat geld twee keer wordt uitgegeven en leidt tot verslechtering van het EMU-saldo, schrijven de begrotingsregels voor dat de lagere premies gedekt worden met compenserende lastenverzwaring elders. Het kabinet besloot deze lastenverzwaring vorm te geven via een verhoging van de tarieven in de inkomstenbelasting (IB-tarieven) en aof-(arbeidsongeschiktheidsfonds)-premie. Een meerderheid van de politiek vindt het onlogisch dat lagere zorgpremies (als gevolg van lagere zorguitgaven) leiden tot een lastenverzwaring bij burgers en bedrijven.²³

²³ Zie o.a. inbreng van Kamerlid De Vries (VVD) in de Algemene Financiële Beschouwingen, 3 oktober 2018.

Aan de inkomstenkant zorgde de geplande afschaffing van de dividendbelasting niet alleen voor politieke ophef maar ook voor druk op het inkomstenkader. Sinds deze kabinetsperiode worden maatregelen voordat ze in wetgeving worden omgezet nog eenmaal herijkt. De herijking van de afschaffing van de dividendbelasting leidde ertoe dat afschaffing 0,4 miljard euro meer kostte dan eerder geraamd (1,9 miljard euro in plaats van 1,5 miljard euro). Conform de begrotingsregels moesten de lasten elders met 0,4 miljard euro worden verzwaard om dit te dekken. Dekking werd oorspronkelijk gevonden door het (hoge) vpb-tarief minder te verlagen dan voorzien in het Regeerakkoord. In oktober is vervolgens besloten om de dividendbelasting niet af te schaffen, waarbij de opbrengst van 1,9 miljard euro is ingezet voor lastenverlichting elders.

3.3.2 Het jaar 2019: akkoorden kosten geld

Bij voorjaarsnota 2019 was er sprake van verschillende meevallers bij onder meer de zorguitgaven, rente, EU-afdrachten en dividenden van staatsdeelnemingen. Deze telden op tot circa 1,5 miljard euro. Deze ruimte is ingezet voor verschillende maatschappelijke prioriteiten, waaronder klimaat, defensie en onderwijs. Ook is er 420 miljoen euro in 2019 beschikbaar gesteld aan gemeenten voor de jeugdzorg. Tegelijkertijd kregen decentrale overheden minder ontvangsten uit de algemene uitkering. Dit was het gevolg van de onderuitputting in 2018, waardoor het trap-op-effect kleiner was dan verwacht. Per saldo sloot het uitgavenplafond bij voorjaarsnota 2019, met net als een jaar eerder een overschrijding bij het deelplafond rijksbegroting en ruimte onder de twee andere deelplafonds.

In 2019 dreigde er weer onderbesteding, deels door de ambitieuze investeringsagenda voor de eerste kabinetsjaren en ook door de krappe arbeidsmarkt. Hierdoor was het wederom noodzakelijk om middelen voor infrastructuur en defensie door te schuiven naar latere jaren. Hiervoor is het uitgavenplafond voor 2020 en 2021 gecorrigeerd. Dit is niet in lijn met de systematiek van uitgavenplafonds op jaarlijkse basis. Over de tijd heen is er echter geen sprake van verhoogde uitgaven, enkel de verdeling over de jaren is aangepast. Voor het woningmarktpakket dat bij miljoenennota 2019 is afgesproken is een vergelijkbare schuif toegepast, waarbij het uitgavenplafond in 2019 is verlaagd en in latere jaren verhoogd.

In de zomer van 2019 bleek voor het tweede jaar op rij dat de geraamde zorgpremies deze kabinetsperiode meer dan 1 miljard euro lager uitvielen dan eerder geraamd, waarbij er dus nogmaals de noodzaak was tot compenserende lastenverzwaring elders. Wederom werd duidelijk dat deze begrotingsregel op brede politieke weerstand stuit, omdat het tot een contra-intuïtieve uitkomst zou leiden.²⁴ Uiteindelijk is besloten om net als in 2018 de lager geraamde zorgpremies te dekken door de IB-tarieven en de aof-premie te verhogen. Hier stond echter wel een lastenverlichting via onder andere een verhoging van de arbeidskorting tegenover, waardoor alsnog werd afgeweken van het inkomstenkader.

Voor het pensioenakkoord, klimaatakkoord, en een lastenverlichting voor huishoudens is er in 2019 besloten tot een afwijking van de afgesproken begrotingsregels. Onderdeel van het pensioenakkoord was een vertraagde verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar. Deze leidde tot hogere uitgaven, met een piek van 1,1 miljard in 2021. Hiervoor is het uitgavenplafond aangepast, waarmee de extra uitgaven ten laste zijn gekomen van het saldo. Voor het klimaatakkoord zijn er ten eerste verschuivingen gedaan tussen inkomsten en uitgaven, die niet

²⁴ Zie o.a. inbreng van Kamerleden Snels (Groenlinks) en De Vries (VVD) in de Algemene Financiële Beschouwingen, 2 oktober 2019.

stroken met de begrotingsregels. Daarnaast is het inkomstenkader met 0,7 miljard euro in 2021 gecorrigeerd ten behoeve van de maatregelen uit het klimaatakkoord en pensioenakkoord. Tot slot bevatte de miljoenennota een aanzienlijke lastenverlichting voor huishoudens, oplopend tot 1,6 miljard euro in 2021 en ruim 2 miljard euro in de jaren daarna. Deze lastenverlichting gaat gepaard met een versobering van de zelfstandigenaftrek, wat bijdraagt aan een vermindering van de ongelijke fiscale behandeling tussen werknemers en zelfstandigen. Ook deze lastenverlichting is niet budgettair ingepast en kwam dus ten laste van het saldo.

Deze verschillende afwijkingen van de afgesproken kaders en systematiek zijn door de politiek gerechtvaardigd vanuit het maatschappelijke belang en de positieve effecten op de lange termijn van deze maatregelen. Hoewel de begrotingsregels ruimte laten om bij grote hervormingen tussen inkomsten en uitgaven te schuiven, geldt dit niet voor additionele beleidsmaatregelen die het saldo verslechteren. Maatregelen zonder hervormend karakter die wel leiden tot een saldo-verslechtering, zoals het woonpakket, zijn daarmee tegen de begrotingsregels. Daarnaast valt op dat deze verschillende akkoorden en maatregelen zich op verschillende momenten in het jaar voordeden en daarmee niet integraal zijn afgewogen. Dit is wellicht onoverkomelijk vanuit de dynamiek van onderhandelingen met verschillende stakeholders, waarbij het kabinet mogelijk niet kan wachten tot het volgende hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. Tegelijkertijd is hiermee wel afbreuk gedaan aan het principe dat er een hoofdbesluitvormingsmoment is, waarbij alle mee- en tegenvallers en nieuwe beleidswensen integraal worden afgewogen. Dat de hoogte van de uitgavenplafonds als doel in plaats van als maximum werden gezien deed eveneens afbreuk aan het principe van integrale afweging.

Dit laatste geldt des te meer voor de besluitvorming aan het eind van 2019. Bij Najaarsnota werd namelijk besloten de totale onderuitputting van 1,3 miljard aan te wenden voor onder andere de aanpak van het lerarentekort en werkdruk in het basisonderwijs, het tegengaan van georganiseerde ondermijnende criminaliteit en het instellen van een begrotingsreserve voor de aanpak van stikstof in de komende jaren. Veel van de extra middelen die bij Najaarsnota aan de begroting werden toegevoegd konden in december niet meer doelmatig worden uitgegeven. Mede hierdoor was er bij het Financieel Jaarverslag Rijk wederom sprake van 1,8 miljard aan onderuitputting. De overschrijding van het uitgavenplafond werd ingezet voor het dekken van de kapitaalstorting in Tennet - die Eurostat als saldorelevant had beoordeeld – en het resterende deel van de pensioentaakstelling. Het uitgavenplafond sloot hierdoor in 2019, zei het op een hoger niveau dan Startnota door de hierboven beschreven plafondaanpassingen.

3-3-3 **Het jaar 2020: bufferinzet voor crisisbestrijding en het Nationaal Groeifonds**

In 2020 vond de budgettaire besluitvorming plaats onder uitzonderlijke omstandigheden. De uitbraak van het corona-virus had verstrekende maatschappelijke en economische gevolgen en had ook zijn weerslag op de besluitvorming en de begroting. In de Kamerbrief van 17 maart 2020 heeft het kabinet daarom een uitgebreid noodpakket aangekondigd, dat qua omvang uniek is in de geschiedenis. Het pakket bestaat uit diverse maatregelen om onder andere ondernemers en zzp'ers te ondersteunen. De maatregelen hadden in het begin als doel dat zo veel mogelijk mensen hun baan behouden en zo veel mogelijk ondernemingen overeind blijven. In juni en nogmaals in augustus heeft het kabinet het pakket verlengd en deels aangepast.

Voor de bestrijding van het virus en het beperken van de economische en maatschappelijke gevolgen zijn in het voorjaar van 2020 veel extra kosten gemaakt. In de Voorjaarsnota is besloten het uitgavenplafond te corrigeren voor deze noodmaatregelen, zodat deze niet ten

coste zouden gaan van de reguliere uitgaven onder het uitgavenplafond. Daarnaast liepen de inkomsten snel terug als gevolg van de afnemende economische activiteit en de mogelijkheid van tijdelijk belastinguitstel. Hierdoor werd het saldo negatief en nam de schuld snel toe. Dit was mogelijk, omdat in de recente goede economische tijden de overheidsfinanciën op orde waren gebracht. Het kabinet ging daarnaast door met de uitvoering van voorgenomen beleid. De afbouw van winning van het Groningengas, maatregelen die zijn gericht op het terugdringen van de CO₂-uitstoot (Urgenda-vonnis) en de verlaging van stikstofdepositie werden voortgezet. Ook maakte het kabinet middelen vrij voor compensatie aan ouders en het herstel van de uitvoering van de kinderopvangtoeslag. Afgezien van de maatregelen die nodig waren voor de crisisbestrijding, werden uitgaven beheerst onder het afgesproken uitgavenplafond. Tegenvallers op het terrein van justitie, asiel, onderwijs, zorg en de sociale zekerheid zijn gedekt uit per saldo meevallers op de generale dossiers, uit ramingsbijstellingen en uit de inzet van structurele onderuitputting op specifieke begrotingshoofdstukken. Om het uitgavenplafond te laten sluiten in 2020 en 2021 is tevens een taakstellende onderuitputting ingeboekt voor deze jaren. Deze taakstelling moet worden ingevuld door meevallers die gedurende het jaar optreden. Deze taakstelling komt bovenop de in=uittaakstelling en vormt daarmee een risico voor de begroting.

In augustus voerde het kabinet een aantal beleidswijzingen door onder het inkomstenkader. Door het hoge tarief in de vpb te bevrozen, en de overdrachtsbelasting en het tarief in de eerste schrijf te verhogen, werd ruimte gemaakt voor extra uitgaven voor het bedrijvenpakket, woningmarktpakket, en het verhogen van het kindgebonden budget. Ook besloot het kabinet tot een aantal hervormingen omtrent de zelfstandigenaftrek naar aanleiding van de aanbevelingen van Commissie Ter Haar. Hiervoor zijn het inkomstenkader en uitgavenplafond gecorrigeerd. Hierbij zijn de uitgaven en inkomsten in samenhang bekeken, en zijn er buiten de kaders op korte termijn extra middelen beschikbaar gesteld, waar op de lange termijn extra inkomsten tegenover staan. Dit principe van “kort voor lang” is ook toegepast bij de casussen omtrent overschrijding van de verhuurderheffing en het Sofina arrest. Daarnaast wordt het plafond aan de uitgavenkant gecorrigeerd voor het naar voren halen van investeringsprojecten op het gebied van IenW en Defensie. Ook wordt het plafond gecorrigeerd voor het naar voren halen van investeringen op Europees niveau in het kader van het nieuwe MFK en de uitvoeringskosten voor het UWV gerelateerd aan de hogere instroom in de WW en bijstand. Het kabinet besloot in augustus van 2020 ook definitief tot het Nationaal Groeifonds waarvoor gedurende 5 jaar cumulatief 20 miljard euro beschikbaar werd gesteld. De uitgaven van het Nationaal Groeifonds staan buiten het uitgavenplafond en gaan daarmee ten koste van het saldo. Na deze kabinetsperiode nemen de uitgaven structureel toe als gevolg van tegenvallers op de beleidsterreinen onderwijs, justitie en sociale zekerheid. Het kabinet kiest ervoor deze tegenvallers niet te dekken om bezuinigingen op staand beleid te voorkomen. Dit zorgt voor een verslechtering van het EMU-saldo vanaf 2022.

4

Evaluatie beleid

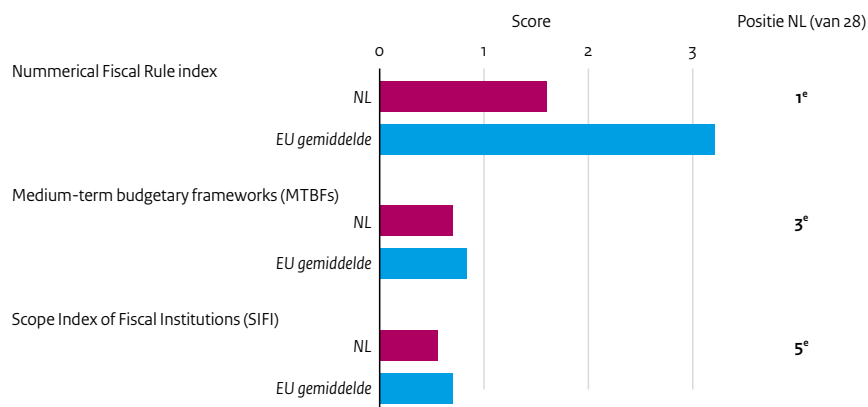
4 Evaluatie beleid

Hieronder wordt aan de hand van de drie doelen (efficiënte allocatie, stabilisatie en beheersbaarheid) het begrotingsbeleid van Rutte III geëvalueerd. Tot slot wordt in dit hoofdstuk ingegaan op draagvlak voor het begrotingsbeleid tijdens de kabinetsperiode Rutte III. Voorafgaand aan een evaluatie op basis van de doelen bespreekt box 4 de internationale beoordeling van de Nederlandse begrotingsystematiek.

Box 4: Internationale beoordeling Nederlandse systematiek

In internationale vergelijkingen komt het Nederlandse begrotingsbeleid en –systematiek over het algemeen goed naar voren. De OESO heeft hier in 2019 een analyse van gemaakt in de aangesloten landen. Het Nederlandse beleid werd hierbij positief beoordeeld. In internationaal perspectief vallen het jaarlijkse uitgavenplafond voor ieder jaar in de kabinetsperiode, de evaluatiesystematiek en ‘performance budgeting’ op in positieve zin volgens de OESO. Een recent IMF-working paper identificeert onder meer jaarlijkse uitgavenplafonds en de sterke rol van het fiscal council als elementen van goed begrotingsbeleid, en noemt daarbij Nederland als voorbeeld.² De Europese Commissie maakt een kwantitatieve analyse van de begrotingssystematiek en kijkt daarbij naar budgettaire regels, fiscale instituties en de meerjarige blik binnen het begrotingsproces. Nederland scoort met respectievelijk plaats 1, 5 en 3 hoog op alle drie deze verschillende indices.³

Figuur 4.1: Internationale beoordeling Nederlandse systematiek



Bron: European Commissie - Domestic Fiscal Governance Database

¹ OECD (2019), Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019.

² Eyraud, L., X. Debrun, A. Hodge, V. Lledó, and C. Patillo (2018). “Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility and Enforceability” SDN/18/04.

³ European Commissie – Domestic Fiscal Governance Database

4.1 Bevorderen van efficiënte allocatie

Begrotingsbeleid dient de voorwaarden te scheppen voor een efficiënte allocatie van middelen, zowel aan de inkomsten- als de uitgavenkant. Het belang van integrale afweging staat daarbij centraal. Besluitvorming dient bij voorkeur plaats te vinden op één moment en op dat moment dient alle relevante informatie over het budgettaire beeld, de huidige allocatie van middelen, en alternatieve allocaties van middelen bekend en beschikbaar zijn. Besluitvorming die aan deze criteria voldoet, leidt in theorie tot de beste uitkomsten in termen van (brede) welvaart. Dit vereist een goed werkende begrotingscyclus, maar ook voldoende informatie over de effecten en effectiviteit van overheidsbeleid. Er bestaat geen meetlat voor een efficiënte allocatie van overheidsmiddelen. De verdeling van middelen betreft immers een politieke keuze. De efficiëntie van de allocatie moet daarom beoordeeld worden door te bekijken in hoeverre het begrotingsproces heeft voldaan aan de randvoorwaarden voor een integrale afweging en optimale besluitvorming. Bij het evalueren zal worden gekeken in hoeverre de volgende voorwaarden voor efficiënte allocatie tijdens de kabinetsperiode aanwezig waren:

1. Een ordelijk en integraal begrotingsproces
2. Gelijk speelveld voor politieke prioriteiten
3. Inrichting begrotings- en verslaggevingsstelsel
4. Beschikbaarheid en gebruik van informatie over de effectiviteit van verschillende beleidsopties

Veel van de voorwaarden die normaal aan een ordelijk en integraal besluitvormingsproces gesteld worden gaan in crisistijd niet – of in mindere mate – op. Daarom wordt in paragraaf 4.1.1 in een aparte box (Box 5) ingegaan op efficiënte allocatie en het besluitvormingsproces in crisistijd.

4.1.1 Een ordelijk en integraal begrotingsproces

Begrotingsbeleid gaat om keuzes maken. De belangrijkste keuzes vinden plaats in de formatie bij de vorming van het Regeerakkoord. Dat is het moment waarop wordt besloten tot grote hervormingen en systeemwijzigingen en waar bij uitstek integrale afweging plaats zou moeten vinden. Dan worden immers alle beleidsterreinen, en zowel inkomsten als uitgaven, in de afweging betrokken, en dat bevordert een efficiënte allocatie. Aan de voorwaarden voor integrale besluitvoorwaarden wordt tijdens de formatie meestal goed voldaan. Ook het CPB levert daaraan een belangrijke bijdrage, doordat het de budgettaire en economische effecten van plannen in zowel de verkiezingsprogramma's als het Regeerakkoord in kaart brengt.

Gedurende de kabinetsperiode vindt in principe één keer per jaar een herprioritering plaats, waarbij er verschuivingen tussen begrotingen plaatsvinden. Tijdens dit hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar worden alle budgettaire problemen aan de uitgavenkant van departementen naast elkaar gelegd. Hierdoor kan een integraal besluit worden genomen over de beste oplossingen voor actuele uitgavenproblemen. Integrale besluitvorming over de inkomstenkant en de koopkracht vindt in augustus plaats. Dan worden de effecten van wijzigingen in het inkomstenkader integraal bekeken. Splitsing van de besluitvorming over de uitgaven in het voorjaar en de lasten in augustus heeft als voordeel dat lastenbesluitvorming plaats kan vinden op basis van het actuele koopkrachtbeeld, dat medio augustus beschikbaar komt. Dan wordt ook duidelijker wat de geraamde ontwikkeling van de zorgpremies is, wat kan leiden tot behoorlijke bijstellingen in het inkomstenkader en het koopkrachtbeeld. Een nadeel is dat het in augustus ingewikkelder is om uitgavenmaatregelen in te zetten voor het koopkrachtbeeld, terwijl dit in sommige gevallen wel de meeste efficiënte manier is om het koopkrachtbeeld aan te passen. Volledige integrale besluitvorming vraagt daarom eigenlijk om

één besluitvormingsmoment. Een ander nadeel van het besluitvormingsmoment in augustus is dat dan in slechts één à twee weken besluitvorming moet plaatsvinden over de inkomstenkant van de begroting. De kans dat besluitvorming plaatsvindt op basis van onvolledige informatie neemt hierdoor toe. Daarnaast ontstaat er op dit tweede besluitvormingsmoment aan de onderhandelingstafel vaak snel de behoefte om ook opnieuw (koopkracht)maatregelen te nemen aan de uitgavenkant. Zo ontstaat er in de praktijk vaak ook een tweede besluitvormingsmoment aan de uitgavenkant.

In de praktijk blijkt het lastig om de orde in het besluitvormingsproces te handhaven. Een genoemde reden is dat gedurende het gehele jaar gebeurtenissen, zoals rechterlijke uitspraken of het verschijnen van rapporten met nieuwe informatie, plaatsvinden die vragen om (of uitnodigen tot) een politiek oordeel of een politiek besluit. Dergelijke gebeurtenissen vallen logischerwijs in de tijd vaak niet samen met het hoofdbesluitvormingsmoment. Vaak heeft een dergelijk besluit budgettaire gevolgen, waardoor de integrale besluitvorming onder druk komt te staan. Ook de politieke wens om akkoorden met derden te sluiten is een van de verklaringen voor het minder ordentelijk verlopen van het besluitvormingsproces. De afhankelijkheid van derden maakt het lastiger om de volledige regie op het besluitvormingsproces te behouden. Omdat de verschillende akkoorden gesloten werden na afronding van de voorjaarsbesluitvorming, hebben het pensioenakkoord, het klimaatakkoord en ook het besluit over de extra middelen voor de woningmarkt allen geen onderdeel uitgemaakt van integrale besluitvorming in het voorjaar van 2019. Hierbij kan wel onderscheid gemaakt worden tussen het pensioen- en klimaatakkoord, welke in het Regeerakkoord al waren aangekondigd, en het woningmarktpakket, waartoe tijdens formatie niet is besloten.

Een tweede reden dat integrale besluitvorming op één besluitvormingsmoment lastig was, is dat parlementaire meerderheden voor de coalitie niet vanzelfsprekend waren. Na de Provinciale Statenverkiezingen is steun van één of meerdere oppositiepartijen noodzakelijk om besluiten door beide Kamers heen te loodsen. Voor deze afstemming is in het huidige begrotingsproces niet expliciet (budgettaire) ruimte ingebouwd. Ook dit kan ertoe bijdragen dat besluitvorming tot lang in het jaar doorliep, vanwege een stapeling van politieke wensen.

Tot slot heeft ook de problematiek van de onderuitputting effect gehad op de ordelijkheid besluitvormingsproces. Gezien de voorbereidingstijd die investeringen normaliter vergen was de investeringsagenda van het kabinet zoals opgesteld tijdens de formatie erg ambitieus. Zowel in 2018 als in 2019 werd lopende het jaar duidelijk dat het kabinet er niet in zou slagen om alle uitgaven volledig volgens plan uit te geven. Relatief laat in het jaar bleek er daardoor incidenteel geld over te zijn. Dit meermaals bijstellen van uitgavenramingen draagt niet bij aan het (politieke) vertrouwen in de ramingen. Het kabinet is in beide gevallen op zoek gegaan naar een bestemming voor dit incidentele geld: er werden nieuwe prioriteiten gesteld. Daarbij bleek het niet eenvoudig incidentele middelen op doelmatige wijze een nieuwe bestemming te geven. Veel problematiek is immers structureel van aard. Met incidentele middelen wordt een probleem dan niet structureel opgelost, maar wordt een probleem vooruitgeschoven of hoogstens tijdelijk verlicht. Hierdoor ontstonden in de praktijk extra besluitvormingsmomenten. Dergelijke ad hoc besluitvorming over middelen die meer bij toeval dan bedoeld beschikbaar komen, staat op gespannen voet met integrale besluitvorming.

Box 5: Een ordelijk en integraal besluitvormingsproces in crisistijd

Waar begrotingsbeleid in reguliere tijden gaat om keuzes maken, gaat begrotingsbeleid in de eerste fase van een crisis om snelheid maken. Om verdere economische schade van de economische schok te voorkomen was het noodzakelijk om direct na de uitbraak van het coronavirus en het instellen van de contactbeperkende maatregelen met een pakket van noodmaatregelen te komen. Uitgebreide en integrale afweging van beleidsopties staat dan onder druk. Snelheid is immers geboden. Omdat crisismaatregelen niet onder het uitgavenplafond (en in het inkomstenkader) werden ingepast – wat vanuit het oogpunt van stabilisatie goed te verdedigen was – hoefden er voor deze extra crisisgerelateerde uitgaven ook geen andere uitgaven te wijken.

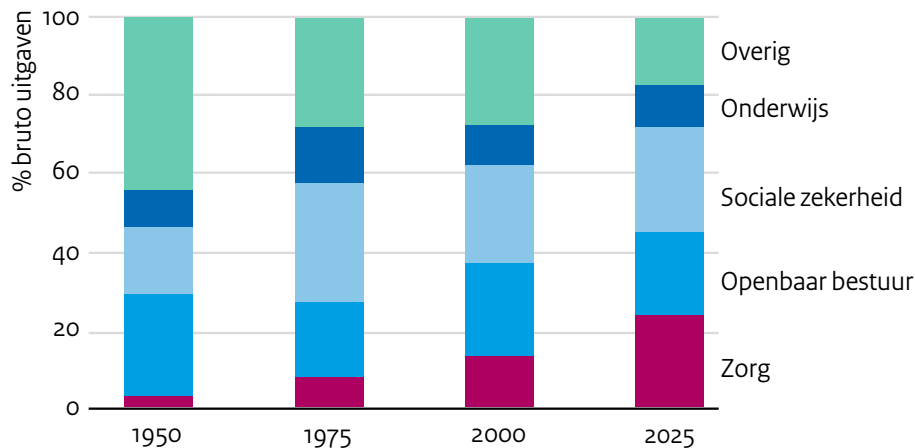
Vanuit belangenbehartigers, bedrijven en ook departementen kwamen er veel verzoeken en suggesties voor extra maatregelen. Doordat plafonds en kaders tijdelijk buiten werking werden gesteld ontstond het risico dat er hierbij geen keuzes werden gemaakt. Dat zou ten koste zijn gegaan van de doelmatige inzet van overheidsmiddelen. De buffer mocht weliswaar worden ingezet, maar deze moest wel zo verstandig mogelijk worden ingezet. Om bij te dragen aan de doelmatige inzet van de buffer zijn afwegingskaders gemaakt. Dit was ook belangrijk om willekeur bij de hulp aan bedrijven en sectoren – en bijbehorende juridische procedures – te voorkomen. Ook werd er in de tweede fase van de crisis uitvoeriger stilgestaan bij beleid dat paste bij de situatie en het meest gericht schade aan de economie kon voorkomen. Het besef van schaarste – de buffer kan maar één keer worden uitgegeven – droeg hieraan bij.

Ten behoeve van de integraliteit van het besluitvormingsproces was het ook belangrijk dat er in de besluitvorming een duidelijk onderscheid werd gemaakt tussen crisisgerelateerd beleid en over beleid. Voor crisisgerelateerd beleid was er een apart besluitvormingsproces met eigenstandige regels, terwijl voor de rest van de begroting zoveel als mogelijk de bestaande regels – ook ten aanzien van het proces – werden gehandhaafd.

4.1.2 Gelijk speelveld voor politieke prioriteiten

De uitgaven in de verschillende collectieve sectoren ontwikkelen zich niet op dezelfde manier. Zo stijgen de zorguitgaven sneller dan de uitgaven aan onderwijs en openbaar bestuur. Voor een deel wordt dit verklaard door demografie, maar dat is niet het gehele verhaal. Uitgavenstijgingen vanwege kwaliteitsverbeteringen en veranderende sociaal-culturele trend spelen ook een rol. Dit geldt in het bijzonder in de zorg alwaar 'het recht op goede zorg conform de stand van de wetenschap' in de wet is verankerd. Op basis van een politiek besluit in het verleden vindt jaarlijks een verschuiving van middelen plaats, zonder dat de politiek zich daar op dit moment opnieuw over buigt. Door het wettelijk 'recht op goede zorg' wordt aan de zorgsector automatisch extra middelen toebedeeld voor bijvoorbeeld kwaliteitsstijgingen, zoals nieuwe behandelmethodes of kwaliteitsstandaarden (zoals het kwaliteitskader verpleeghuiszorg). Hierdoor verdringen de zorguitgaven andere collectieve uitgaven (zie ook afbeelding 4.2) Verbetering van kwaliteit van overheidsarrangementen in andere collectieve sectoren (zoals onderwijs en veiligheid) komt over het algemeen pas tot stand nadat de politiek heeft besloten tot toekenning van extra middelen.

Figuur 4.2: Historische ontwikkeling van de verdeling van collectieve uitgaven



Bron: Centraal Planbureau, bewerkt door ministerie van Financiën

Dit suggereert dat het speelveld tussen verschillende uitgavencategorieën op dit moment niet helemaal gelijk is. Immers, de geraamde volumegroei van de zorguitgaven uit de MLT van het CPB landt automatisch in het basispad van het nieuwe kabinet. Beleid wordt vervolgens alleen gepresenteerd ten opzichte van een basispad. Hoewel ieder kabinet bij formatie nieuwe prioriteiten kan stellen en besluiten van eerdere kabinetten kan terugdraaien, fungeert in de huidige praktijk het basispad als referentiekader waar de keuzes van een politieke partij of het kabinet mee worden vergeleken en hoe het kabinet naar de buitenwereld communiceert. Als er minder meer wordt geïnvesteerd in de zorg dan wordt dit gepresenteerd als een bezuiniging ten opzichte van het basispad, ondanks dat per saldo de uitgaven aan de zorg nog altijd het snelst stijgen (zie ook box 3). Door een *default bias* krijgen zorguitgaven in de praktijk voorrang boven andere uitgaven en lijkt er op dit moment geen sprake van een gelijk speelveld tussen de zorg en andere collectieve uitgaven. Daarnaast speelt mee dat politieke partijen niet graag te boek staan als 'bezuiniger op de zorg', waardoor het beeld waarop het kabinet muteert wel degelijk verschil maakt.

Integrale besluitvorming betekent in beginsel dat politici alle inkomsten en uitgaven op de Rijksbegroting integraal bezien. Het is daarbij niet logisch om een euro die door een vorig kabinet van een bestemming is voorzien minder kritisch te bezien dan een nu vrij besteedbare euro. Een kabinet is verantwoordelijk voor al zijn beleid en alle inkomsten en uitgaven die in een kabinetsperiode plaatsvinden. Immers, als beleid dat door een eerder kabinet is bedacht niet de doelen ondersteunt die een huidig kabinet nastreeft, dan staat het een kabinet vrij dit beleid aan te passen. De focus op de mutatie ten opzichte van het basispad in plaats van op de gehele Rijksbegroting betekent dat er in de praktijk geen volledige integrale afweging plaatsvindt.

Ook (impliciete) koppelingen staan op gespannen voet met integrale besluitvorming. Middelen waarvan de inkomsten ofwel geoormerkt zijn voor specifieke uitgaven of waar inkomsten en uitgaven in meer of mindere mate aan elkaar gekoppeld zijn, onttrekken zich aan de integrale besluitvorming. Er is immers op voorhand al beslist over de bestemming van de inkomsten.

4.1.3 Inrichting begrotings- en verslaggevingsstelsel

Bij het voorgestane begrotingsbeleid dient ook te worden gekeken of een aanpassing van het begrotings- of verslaggevingsstelsel kan ondersteunen aan het realiseren van dit beleid. Zo zijn in de jaren 80 en 90 grote delen van de Rijksoverheid overgegaan op een baten-lastenstelsel om het meer doelmatig en resultaatgericht werken binnen de overheid te ondersteunen. Het is zinvol om periodiek te onderzoeken of de inrichting van het begrotings- en verslaggevingsstelsel nog aansluit op het begrotingsbeleid. Zo gaf de Raad van State in haar advies op de Miljoenennota 2020 het advies mee om te onderzoeken of het aanpassen van het stelsel een bijdrage kon leveren in het kunnen maken van een meer systematische afweging tussen lopende (consumptieve) uitgaven en structuurversterkende uitgaven (bijvoorbeeld kapitaaluitgaven). Als voorbeelden gaven ze hierbij meer baten-lasten-informatie of het gebruik van elementen van een kapitaaldienst.²⁵

Maar de discussie omtrent het begrotings- en verantwoordingsstelsel speelt ook breder dan alleen ter ondersteuning van het macro-economische begrotingsbeleid. Het gaat ook om de meer fundamentele vraag of de informatievoorziening aan het parlement volstaat of aanpassing behoeft. Het begrotings- en verslaggevingsstelsel heeft als primair doel om te ondersteunen in de oordeels- en besluitvorming van de gebruikers: het parlement en de burgers. De rijksoverheid gebruikt momenteel voor het begroten en verantwoorden van de uitgaven en ontvangsten een kas-verplichtingenstelsel én waar zinvol een baten-lastenstelsel. Er wordt al lang gesproken of dit hybride stelsel de meest optimale is en of verbeteringen noodzakelijk zijn. Zo zijn de afgelopen decennia verschillende begrotingsinstrumenten en regels geïntroduceerd, mede om risico's en problemen van een klassiek kasverplichtingenstelsel te ondervangen. Wanneer bijvoorbeeld het tempo waarin een investeringsproject tot afronding komt afwijkt van het voorziene tempo: geld kan niet mee worden genomen van het ene naar het andere jaar. Door het invoeren van de eindejaarsmarge, begrotingsreserves en begrotingsfondsen worden onder andere kasfluctuaties bij investeringsprojecten mogelijk gemaakt. Om te ondervangen dat voor de besluitvorming alle relevante (financiële) informatie beschikbaar is zijn verschillende extracomptabele instrumenten als maatschappelijke kosten-basten analyses, business cases en life cycle costing geïntroduceerd. Aandachtspunt is dat door het gebruik van verschillende begrotingsinstrumenten én het gebruik van twee soorten stelsels (kasverplichting én baten-lasten) de uniformiteit, en hiermee de begrijpelijkheid van het stelsel als geheel afneemt.

De Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid (AVRo) kwam in 2017 tot de conclusie dat er goede redenen waren om de financiële informatievoorziening geleidelijk te moderniseren teneinde 'het parlement en andere belanghebbenden structureel een betere basis voor besluitvorming te bieden'. Momenteel onderzoekt het kabinet – onder andere door middel van vier investeringspilots – of baten-lasteninformatie de besluitvorming kan ondersteunen. In 2021 is een evaluatie voorzien van het begroting- en verslaggevingsstelsel.

4.1.4 Beschikbaarheid en gebruik van informatie over de effectiviteit van verschillende beleidsopties.

Voor een goede integrale afweging en om te kunnen sturen op welvaart in den brede is het nodig om te weten waar een euro de grootste bijdrage aan het behalen van de beleidsdoelen biedt. De overheid heeft verschillende instrumenten en een uitgebreid evaluatiestelsel om de

²⁵ Raad van State, Advies bij Miljoenennota 2020, No.Wo6.19.0195/III, Den Haag, 10 september 2019.

kwaliteit van overheidsbeleid te meten. Zo heeft Nederland een uitgebreide infrastructuur met planbureaus, adviesraden, de Algemene Rekenkamer en beleidsdoorlichtingen. Met de operatie Inzicht in Kwaliteit (zie Box 6) en ook de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen is daar een nieuwe impuls aan gegeven. Maar volgens onder andere de Algemene Rekenkamer zijn er ook mogelijkheden om het evaluatiestelsel verder te verbeteren.

Box 6: Operatie Inzicht in Kwaliteit

Op advies van de 15^e studiegroep Begrotingsruimte (SBR) is het kabinet Rutte III de Operatie Inzicht in Kwaliteit (OIK) gestart om structureel beter inzicht te krijgen in de effectiviteit en efficiëntie van overheidsbeleid en deze inzichten beter te benutten. Aanleiding was de breed gedeelde opvatting dat burgers recht hebben op een doeltreffende en doelmatige besteding van schaarse publieke middelen – en de constatering dat we dat nu niet altijd volledig weten. Er zijn verschillende oorzaken waarom dit ondanks wettelijke evaluatieverplichtingen voor ex-post evaluatie, een uitgebreid scala aan evaluatie-instrumenten en sterke onafhankelijke instituties in de praktijk vaak niet goed lukt. Zo is het definiëren en meten van resultaten bij overheidstaken ingewikkeld. Daarnaast ontbreekt het ook vaak aan een goede onderliggende evaluatieplanning en aan prikkels voor ministers om het eigen beleid kritisch onder de loep te nemen. Ook worden evaluatie-instrumenten zoals IBO's maar beperkt ingezet, omdat onderwerpkeuze plaatsvindt tijdens budgettaire onderhandelingen in het voorjaar.

Vanuit de Rijksbrede Operatie Inzicht in Kwaliteit zijn verschillende activiteiten uitgevoerd:

1. Om meer inzicht te krijgen in de toegevoegde waarde van specifiek beleid zijn departementale initiatieven uitgevoerd, waarbij geëxperimenteerd is met nieuwe manieren van evalueren.
2. Om te bevorderen dat structureel meer inzicht wordt verkregen en benut is door alle departementen gewerkt aan verbetering van hun departementale strategische evaluatieagenda (SEA) om meer dan nu inzicht te krijgen gedurende de hele beleidscyclus, en op het juiste moment. Een belangrijk aandachtspunt hierbij zijn interdepartementale thema's. Ook is geëxperimenteerd met meer maatwerk bij beleidsdoorlichtingen en met een nieuwe vorm van synthese-onderzoek middels zogenaamde Publieke Waarde Scans gericht op het identificeren van verbeterpotentieel.
3. Om de onderbouwing en evalueerbaarheid van nieuwe beleidsvoorstellen te verbeteren is invulling gegeven aan toezicht op naleving van artikel 3.1 Comptabiliteitswet door periodieke monitoringsrapportages aan de Kamer en kennisuitwisselingen tussen departementen. Ook is een Rijksbrede pilot gestart waarbij de vereiste verantwoordingsinformatie en evaluatieparagraaf worden opgenomen in een aparte bijlage bij Kamerbrieven over nieuwe beleidsvoorstellen.
4. Om een impuls te geven aan de evaluatiefunctie en capaciteit is kennisdeling gefaciliteerd, een rijksbrede toolbox en opleiding beleidsevaluatie gemaakt en zijn gesprekken gevoerd om een cultuur van leren en evalueren te bevorderen.

Tijdens de formatie worden de prioriteiten voor de kabinetsperiode bepaald. Niet in alle gevallen bestaan concrete beleidsvoorstellen om aan deze prioriteiten invulling te geven. Naar mate in een regeerakkoord de prioriteiten meer in termen van doelen dan in termen van instrumenten wordt geformuleerd, is er meer ruimte voor een zorgvuldige beleidsvoorbereiding om tot de meest doeltreffende en doelmatige mix van beleid te komen. Bij aanvang van

het huidige kabinet is afgesproken dat in dat geval de middelen op de begroting van Financiën worden 'geparkeerd' (op de 'aanvullende post – algemeen'), totdat beleidsplannen concreet zijn uitgewerkt. Deze werkwijze – met door Financiën goed te keuren bestedingsplannen – bevordert een goede onderbouwing van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het nieuwe beleid. Ook stimuleert deze werkwijze om van tevoren na te denken hoe beleid kan worden geëvalueerd ten behoeve van zowel de verantwoording als het verkrijgen van inzicht voor verbeteringen en bijsturing. Deze interne onderbouwing vormt een goede basis voor het informeren van de Kamer over beleidsvoorstellen conform artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet.

Naast de beschikbaarheid en kwaliteit van informatie verdient ook het daadwerkelijk gebruik van deze informatie op de momenten dat besluiten worden genomen aandacht. De ervaring leert dat in de jaarlijkse besluitvormingsronden vooral actuele budgettaire problemen en politieke wensen de aanleiding vormen voor herprioritering. Inzichten in de effectiviteit van beleid spelen dan een beperkte rol en worden niet standaard meegewogen. De focus ligt sterk op het komende jaar en de korte termijn, terwijl voor de kwaliteit van de uitgaven een langetermijnperspectief gewenst is. De regels budgetdiscipline bepalen dat elke minister binnen de eigen begroting kan herprioriteren. Deze regel stimuleert bewindspersonen om bij nieuwe wensen te snijden in minder prioritaire uitgaven. Of op die momenten ook het minst effectieve beleid wordt geschrapt is moeilijk te zeggen. Het opheffen van regelingen kent namelijk altijd verliezers. Dat kan voor de politiek een reden zijn om de regeling toch in stand te houden.

Besluitvorming vindt in de huidige praktijk vaker plaats in kleinere kring in het coalitieoverleg. Hierdoor staan bepaalde vakministers en ook hun departementen meer op afstand bij de (integrale) besluitvorming over de begroting. Een risico hierbij is dat hun kennis over de effectiviteit van beleid en mogelijke alternatieven ook minder wordt benut. Als dat het geval is dan kan besluitvorming in het coalitieoverleg ten koste gaan van de integraliteit van besluitvorming. Deze kabinetsperiode is wel een positieve stap gezet door voorafgaand aan de voorjaarsbesluitvorming de kaderbrief te delen. Hierdoor werd voor alle vakministers de stand van de overheidsfinanciën en de problematiek helder.

4.2 Macro-economische stabilisatie

Ten aanzien van de macro-economische stabilisatie wordt onderzocht in welke mate de systematiek en het gevoerde beleid hebben bijgedragen aan demping van schommelingen van de economie. Om dit goed te kunnen beoordelen bekijken we eerst de mate waarin Nederland hierin slaagt in historisch en internationaal perspectief. Daarna wordt specifiek gekeken naar stabilisatie in de huidige kabinetsperiode.

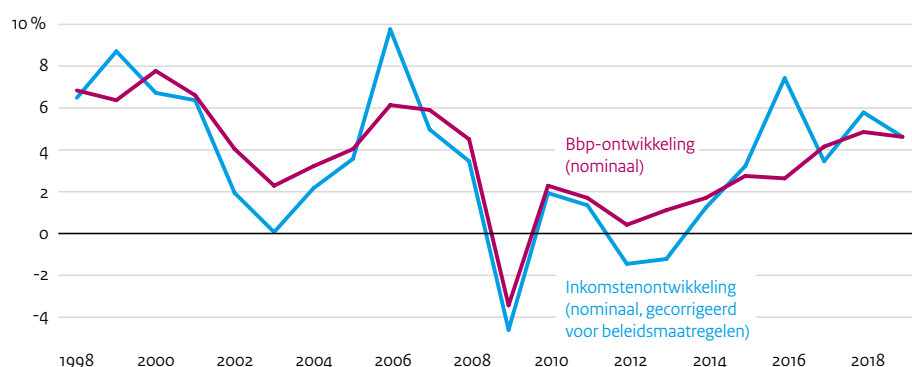
4.2.1 De begroting en conjunctuur in perspectief

Om de mate van stabilisatie van het begrotingsbeleid te onderzoeken kan onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds automatische stabilisatie die onderdeel uitmaakt van de systematiek en anderzijds discretionaire beleidsbeslissingen van het kabinet. Automatische stabilisatie houdt in dat de begroting de economische ontwikkeling automatisch helpt stabiliseren, zonder dat hier een beleidsbeslissing aan ten grondslag ligt. Beleidsbeslissingen – zowel bij regeerakkoord als gedurende de rit – kunnen ook stabiliserend (anticyclisch) of destabiliserend (procyclisch) uitvallen, afhankelijk van het gekozen beleid en de timing.

Automatische stabilisatie

Door een trendmatig begrotingsbeleid te voeren, reageren de inkomsten en de uitgaven verschillend op de economische ontwikkeling. De inkomsten bewegen met de economische ontwikkeling mee, terwijl de uitgaven – behoudens de werkloosheids- en bijstandsuitgaven – relatief constant blijven. Als het economisch meezit valt het saldo (inkomsten minus uitgaven) dan hoger uit, en als het tegenzit lager. Dit heeft een stabiliserend effect. De mate van automatische stabilisatie hangt onder meer af van de relatie tussen de inkomsten en het bbp. Als de inkomsten de ontwikkeling van het bbp een-op-een volgen zou een toename van het bbp met 1 procent moeten leiden tot een inkomstenstijging van circa 0,4 procent van het bbp (uitgaande van een collectievelastendruk van iets onder de 40 procent van het bbp). Figuur 4.3 laat zien dat de lastenontwikkeling en de ontwikkeling van het bbp een sterke samenhang kennen. Sinds 2018 is de mate van stabilisatie vergroot door het uitgavenplafond aan te passen voor conjuncturele mutaties in de WW- en bijstandsuitgaven. Hierdoor hoeft niet bezuinigd te worden als deze uitgaven stijgen als gevolg van een toenemende werkloosheid.

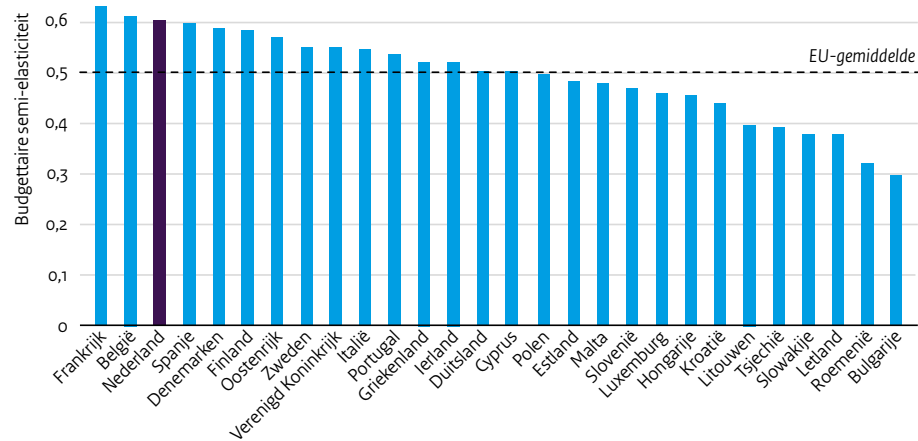
Figuur 4.3: De lastenontwikkeling gaat hand in hand met de ontwikkeling van het bbp



Bron: CPB (tijdsreeksen MEV 2021 en opgevraagde reeks voor effect beleidsmaatregelen) en eigen bewerking

Voor een inschatting van de mate waarin de begroting meebeweegt met de economie en automatische stabilisatoren dus hun werk kunnen doen, kan gekeken worden naar de budgettaire semi-elasticiteit die wordt berekend door de Europese Commissie.²⁶ Deze indicator geeft aan wat de impact is op het saldo van een verandering in de output gap²⁷ van 1 procentpunt. Voor Nederland bedraagt deze elasticiteit 0,61. Dat wil zeggen dat een verbetering van de output gap van 1 procentpunt gemiddeld genomen leidt tot een verbetering van het saldo met 0,61 procentpunt, al kan de impact in specifieke jaren afwijken. Hiermee is de Nederlandse begroting na Frankrijk en België het meest gevoelig voor de economische ontwikkeling in de EU (zie figuur 4.4). Dit is een belangrijke indicatie dat de automatische stabilisatoren in Nederland relatief sterk zijn.

Figuur 4.4: De Nederlandse begroting is relatief gevoelig voor de economie



Bron: Europese Commissie

Discretionair beleid

Het saldo wordt ook beïnvloed door beleid, zowel bij regeerakkoord als gedurende de rit. Voor de impact van beleidsbeslissingen kan worden gekeken naar de ontwikkeling van het structurele saldo. Het structurele saldo schoont het feitelijk saldo voor de invloed van de conjunctuur en geeft dus in theorie een beter beeld van het onderliggende (door beleid gedreven) budgettaire beeld. Een verbetering van het structureel saldo (bezuiniging) bij een negatieve output gap (laagconjunctuur) kan bijvoorbeeld als procyclisch beleid worden gezien. De output gap en het structurele saldo geven een redelijk globaal beeld, maar kunnen niet worden gezien als perfecte indicatoren van de conjunctuur en onderliggende begrotingspositie. De output gap kan niet worden waargenomen en moet dus worden geschat, waardoor het cijfer met de nodige onzekerheid omgeven is. Dit werkt ook door in de berekening van het structurele saldo.²⁸ Ook andere factoren, zoals een stijging van de belastinginkomsten, die niet direct het gevolg is van de conjunctuur, kunnen het feitelijk saldo en daarmee het structurele saldo beïnvloeden.

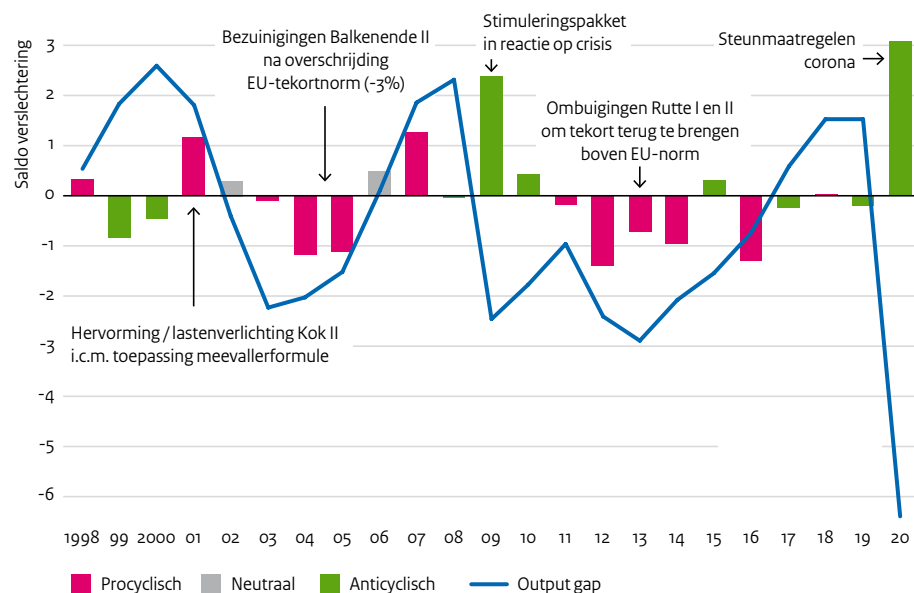
²⁶ G. Mourre, Poissonnier, A. en Laussegger, M. (2019), The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance : An Update & Further Analysis, European Economy Discussion Paper.

²⁷ Het verschil tussen het feitelijk bbp en het potentiële bbp. Hiermee is de output gap een indicator van de stand van de conjunctuur. Bij hoogconjunctuur is de output gap positief, en bij laagconjunctuur negatief.

²⁸ W. Suyker en Hers, J. (2014), The structural budget balance: a love at first sight turned sour, CPB Policy Brief.

Als gekeken wordt naar de ontwikkeling van het structurele saldo (figuur 4.5), dan blijkt dat de invloed van discretionair beleid in het verleden vaak procyclisch is geweest. Met name in jaren met een negatieve output gap – zoals tijdens de financiële crisis en ook in 2003-2005 – verbeterde het structurele begrotingssaldo, terwijl in economisch goede jaren de ontwikkeling soms negatief was. Eerder CPB-onderzoek laat zien dat ook over een langere periode bezien (1970-2014), het discretionaire begrotingsbeleid vaak procyclisch heeft gewerkt. Het beleid is volgens deze studie wel minder procyclisch geworden sinds de invoering van het trendmatig begrotingsbeleid in 1994. Overigens is ook in andere EU-landen het begrotingsbeleid vaak procyclisch.²⁹ Procyclisch beleid kan volgen uit zowel het regeerakkoord als beleid gedurende de rit, zoals blijkt uit de voorbeelden in figuur 4.5.³⁰

Figuur 4.5: De verslechtering van het structureel saldo en de output gap



Toelichting: de balkjes geven aan of het structurele saldo in het betreffende jaar is verslechterd (positief) of verbeterd (negatief). Dit kan afhankelijk van de stand van de conjunctuur procyclisch (rood) of anticyclisch (groen) zijn geweest. In jaren dat de output gap (blauwe lijn) tussen -0,5 en +0,5 was, wordt de ontwikkeling gezien als neutraal. Bron: Europese Commissie (AMECO-database, op basis van lenteraming 2020)

Er kunnen verschillende oorzaken zijn voor discretionair procyclisch beleid. Bij politieke wensen en prioriteiten maakt de stand van de conjunctuur niet altijd onderdeel uit van de afweging. In goede economische jaren met een gunstig saldo kan juist de verleiding ontstaan om nog in de lopende regeerperiode de uitgaven te verhogen en de lasten te verlagen. Ook is het lastig om te bepalen wat de stand van de conjunctuur is (zowel vooraf als achteraf). Daar komt bij dat de Europese regels procyclischeit vaak in de hand hebben gewerkt. Als de Europese grenzen in zicht komen, wordt over het algemeen namelijk ingegrepen.

²⁹ E. Homan en Suyker, W. (2015), Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid?, CPB Achtergronddocument.

³⁰ Voorbeelden in figuur 4.5 gebaseerd op W. Suyker (2016), Opties voor het begrotingsbeleid, CPB Policy brief.

Discretionair beleid kan echter ook helpen de economie te stabiliseren. Een voorbeeld hiervan is het stimuleringspakket uit 2009 om de gevolgen van de financiële crisis te beperken (Aanvullend Beleidsakkoord). Hierbij werd ten eerste de signaalwaarde van 2% losgelaten, zodat het tekort kon verslechteren zonder te hoeven bezuinigen. Daarnaast werden aanvullende stimulerende maatregelen genomen en werd het uitgavenkader aangepast voor verhoogde werkloosheidsuitgaven. Het totale effect van de maatregelen op het bbp bedroeg volgens het CPB 1,5 procent in 2009 en 3,25 procent in 2010. Een actueel voorbeeld van discretionair beleid zijn de steunmaatregelen gerelateerd aan corona, waarmee wordt beoogd om tijdens de crisis die wordt veroorzaakt door de uitbraak van het coronavirus banen en inkomens te beschermen. In dit geval is er evident sprake van een sterke economische neergang, waarbij automatische stabilisatoren de klap onvoldoende opvangen (zie ook 4.2.2).

4.2.2 Begrotingsbeleid huidige kabinetsperiode

De onderhandelingen over het regeerakkoord vonden plaats in een fase van hoogconjunctuur. Met name voor 2018 en 2019 was de verwachting dat het bbp zich nog ruim boven potentieel zou bevinden, gevolgd door enige afzwakking in latere jaren. In het regeerakkoord heeft het kabinet vervolgens besloten tot aanzienlijke intensiveringen. Deze leidden tot een budgettaire verruiming ten opzichte van het basispad voor de gehele periode 2018-2021. Voor 2018 zou dit resulteren in een aanzienlijke verslechtering van het structurele saldo ten opzichte van het voorgaande jaar, gevolgd door een geleidelijke verbetering in latere jaren. Het budgettaire pad uit het regeerakkoord zou dus een stimulerend effect hebben in een periode van hoogconjunctuur, en kan daarmee voor het begin van de kabinetsperiode als procyclisch worden omschreven.

Gedurende de rit hebben ontwikkelingen tijdens de eerste twee jaar van de kabinetsperiode anders uitgekapt. Ten eerste groeiden de overheidsuitgaven in eerste instantie aanzienlijk minder hard dan voorzien als gevolg van onderuitputting bij onder meer defensie en infrastructuur. Hierdoor pakte het beleid in 2018 minder procyclisch uit dan eerder voorzien. Ten tweede hebben in 2019 verschillende aanpassingen van het uitgavenplafond en inkomstenkader plaatsgevonden ten behoeve van het klimaatakkoord, pensioenakkoord, woningmarktpakket, een pakket met lastenverlichting en het doorschuiven van investeringsmiddelen. Deze leidden tot extra stimulering van de economie in 2020 en 2021 en een verslechtering van het saldo in deze jaren. Het effect van deze maatregelen leek in eerste instantie procyclisch te zijn. Zo stelde de Afdeling van de Raad van State dat de bewuste keuze voor extra investeren en extra lastenverlichting in economische goede tijden procyclisch beleid is. Daarmee was volgens de Raad van State sprake van een inbreuk op het trendmatig begrotingsbeleid en de nationale, door de regering zelf vastgestelde begrotingsregels met betrekking tot de systematiek van uitgavenplafonds en het inkomstenkader.³¹

De uitbraak van de coronacrisis en de maatregelen die hierop in reactie genomen zijn kantelen het beeld. De crisis leidde in 2020 tot een zeer abrupte daling van het bbp. Dit leidde via dalende inkomsten en hogere werkloosheidsuitgaven al tot een aanzienlijke daling van het saldo. Om de economische schade te beperken heeft het kabinet tot drie omvangrijke steunpakketten besloten. Hiermee zijn het (structureel) saldo en de schuld ook aanzienlijk verslechterd. Zonder noodmaatregelen voor onder meer werkbehoud zouden mogelijk veel mensen in korte tijd hun baan kunnen verliezen met verdere schade voor de economie tot gevolg. Daarnaast is besloten tot aanvullende inkomensondersteuning voor zzp'ers, een groep

³¹ Raad van State, Septemberrapportage Begrotingstoezicht, No.Wo6.19.0203/III, Den Haag, 13 september 2019.

die de afgelopen jaren flink is gegroeid. Deze groep heeft minder werkzekerheid en valt daarnaast buiten het bereik van de WW als automatische stabilisator. De genomen maatregelen hebben al op korte termijn effect en zijn daarnaast tijdelijk van aard. Het noodpakket is daarmee een duidelijk voorbeeld van effectief stabiliserend discretionair beleid, al kan het de gevolgen van de crisis vanzelfsprekend slechts verminderen en niet volledig wegnemen.

4.3 Beheersing van de overheidsfinanciën

Beheersing richt zich op gezonde overheidsfinanciën, nu en in de toekomst. Daarom worden de uitgaven gemaximeerd en wordt de beleidsmatige lastenontwikkeling beheerst door het inkomstenkader. Beheersing wordt belangrijker naarmate er minder afstand is tot de Europese begrotingsnormen.

Om de beheersing van de overheidsfinanciën in beeld te brengen, wordt gekeken naar:

- Beheersing van de uitgaven op zowel macro als op departementaal niveau
- Beheersing van de beleidsmatige lastenontwikkeling in het inkomstenkader
- Ontwikkeling van het saldo in relatie tot de Europese normen
- De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn
- De ontwikkeling van het uitstaand risico aan garanties en achterborgstellingen

4.3.1 Beheersing in de huidige kabinetsperiode

Sinds 2017 was er sprake van vier aaneengesloten jaren van begrotingsoverschotten.³² Dit is historisch uniek: na de Tweede Wereldoorlog was er geen periode waarin de overschotten zo lang zo hoog waren in Nederland. Mede door deze overschotten is de schuld deze periode aanzienlijk gedaald richting het niveau voor de financiële crisis. Deze overschotten waren in de eerste plaats conjunctureel gedreven. Tegelijkertijd zijn de overschotten en snelle daling van de schuld deze kabinetsperiode deels ook het gevolg van de bezuinigingen en lastenverzwaringen in de vorige crisis. Door de snel verbeterende overheidsfinanciën ontstond er deze kabinetsperiode druk vanuit de politiek en enkele economen om het trendmatig begrotingsbeleid los te laten en meer geld uit te geven.

De huidige crisis toont wederom aan hoe belangrijk het is om ook in goede tijden voorbij de korte termijn te kijken en vast te blijven houden aan het trendmatig begrotingsbeleid. Door de flinke daling van de schuld en de ruime afstand van de Europese regels was er voldoende ruimte om tijdens de coronacrisis aanzienlijke discretionaire noodmaatregelen te nemen buiten het uitgavenplafond. Vanaf het moment dat de coronacrisis uitbrak kreeg het doel van macro-economische stabilisatie prioriteit boven het doel van beheersing van de overheidsfinanciën. Voor crisisgerelateerde maatregelen gold een apart afwegingskader en besluitvormingsproces: ten behoeve van de stabilisatiefunctie was hier geen sprake van beheersing middels het uitgavenplafond of het inkomstenkader. Voor de reguliere begroting waren de begrotingsregels, inclusief het uitgavenplafond en het inkomstenkader echter gewoon van toepassing. Zo werden in de Voorjaarsnota in 2020 tenevenals op het terrein van justitie, asiel, onderwijs, zorg en de sociale zekerheid gedekt uit per saldo meevallers op de generale dossiers. Om het uitgavenplafond te laten sluiten in 2020 en 2021 is tevens een taakstellende onderuitputting ingeboekt voor deze jaren. Deze taakstelling moet worden ingevuld door meevallers die gedurende het jaar optreden. Dit vormt een risico voor de begroting. Daarnaast

³² In 2016 kwam het saldo afgerond uit op 0,0%, maar was er zonder afronding sprake van een klein overschot.

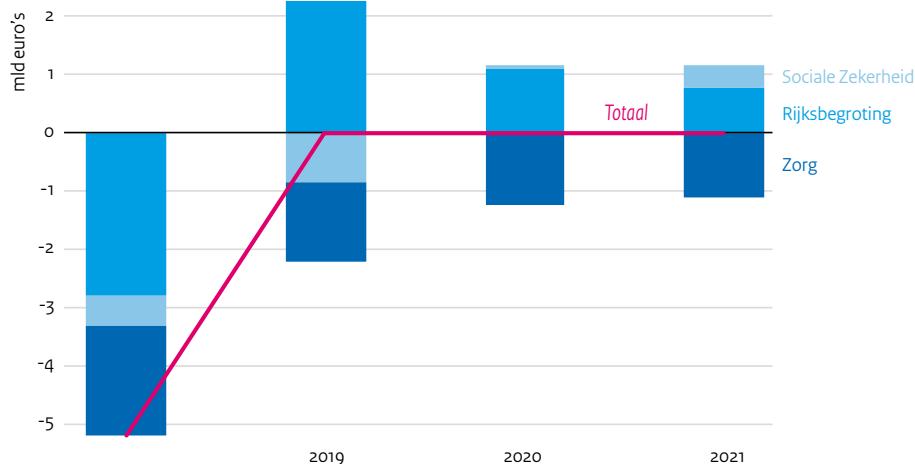
is in 2020 besloten tot de oprichting van het Nationaal Groeifonds, waarvan de middelen – cumulatief 20 miljard euro – niet onder het uitgavenplafond worden gedekt maar ten koste gaan van het saldo en de beheersing.

Een voorwaarde voor de overheid om te kunnen stabiliseren in crisistijd is dat er voldoende beheersing plaatsvindt in economisch goede tijden. Terugkijkend zien we dat deze kabinetsperiode het grootste deel van de conjuncturele inkomstenmeevallers conform het trendmatig begrotingsbeleid zijn gebruikt voor het aflossen van de schuld. Hierdoor ontstond een aanzienlijke buffer. Tegelijkertijd is tijdens deze kabinetsperiode op meerdere momenten en punten afgeweken van de systematiek van een vast uitgavenplafond en inkomstenkader, wat ten koste ging van de beheersing. Hieronder wordt nader ingegaan op deze aanpassingen – waaronder correcties, schuiven en reservevorming – van het uitgavenplafond.

In de eerste jaren van de kabinetsperiode was het saldo in 2020 en 2021 minder positief dan bij de start van Rutte III werd aangenomen. Deze was vooral het gevolg van beleidsmatige keuzes. Door de grote onderschrijding in 2018, het eerste jaar van deze kabinetsperiode, kwam druk te staan op de jaarplafonds. Naast de reguliere eindejaarsmarge is toen besloten dat departementen alle regeerakkoordmiddelen (meerjarig) mochten doorschuiven naar latere jaren. Tevens werd er 500 miljoen euro gereserveerd in een begrotingsreserve voor de noodzakelijke maatregelen die voortvloeiden uit het Urgenda-vonnis. Hoewel begrijpelijk vanuit de wens om beschikbare middelen niet te verliezen, ondermijnen dergelijke kasschuiven en begrotingsreserves de jaarlijkse plafondsysteematiek en verminderen daarmee de beheersing.

Toen ook in 2019 niet alle regeerakkoordmiddelen tot besteding kwamen, is besloten de investeringsuitgaven voor I&W en Defensie in een nieuw ritme te zetten door het uitgavenplafond meerjarig aan te passen. Bij Miljoenennota 2020 volgden nog plafondcorrecties voor het pensioens- en klimaatakkoord en voor woningbouw en heeft het kabinet besloten tot extra lastenverlichting die niet werd gecompenseerd binnen het lastenkader. Deze plafond- en kaderaanpassingen gaan in tegen het basisprincipe van een vast uitgavenplafond en inkomstenkader voor de kabinetsperiode en verslechteren het saldo voor latere jaren. Als deze aanpassingen en afwijkingen van het trendmatig begrotingsbeleid niet hadden plaatsgevonden dan was de buffer (in het EMU-saldo) voor aanvang van de huidige coronacrisis groter geweest. Voor de plafondcorrecties in augustus 2020 en het buiten het plafond plaatsen van de uitgaven van het Nationaal Groeifonds geldt hetzelfde. Enkele langetermijndossiers – zoals pensioen en klimaat – hebben tevens de vraag opgeroepen hoe om te gaan met dekking van maatregelen (ver) na de kabinetsperiode, wanneer er officieel geen plafonds en kaders meer gelden en er geen goede ramingen meer zijn. Het vraagstuk van beheersing na de kabinetsperiode geldt ook voor de raming van de SDE(+), die is gekoppeld aan de ODE-heffing en jaar op jaar grote onderuitputting laat zien.

Figuur 4.6: Over- en overschrijdingen uitgavenplafond



Bron: Ministerie van Financiën

4.3.2 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn

Het houdbaarheidssaldo geeft aan of toekomstige generaties van dezelfde collectieve voorzieningen kunnen profiteren als de huidige generatie, zonder dat daardoor belastingen verhoogd moeten worden. Een negatief saldo geeft aan dat de staatsschuld op termijn explodeert. Hoewel berekening van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën sterk afhangt van de gebruikte uitgangspunten en aannames en houdbaarheid bovendien niet het enige perspectief is dat relevant is voor beleid, geeft de houdbaarheidsanalyse inzicht in de intergenerationele verdeling wanneer uit wordt gegaan van dezelfde collectieve voorzieningen over tijd. Het is uiteraard een politieke keuze wie de lasten draagt en hoe deze worden verdeeld, ook tussen generaties.

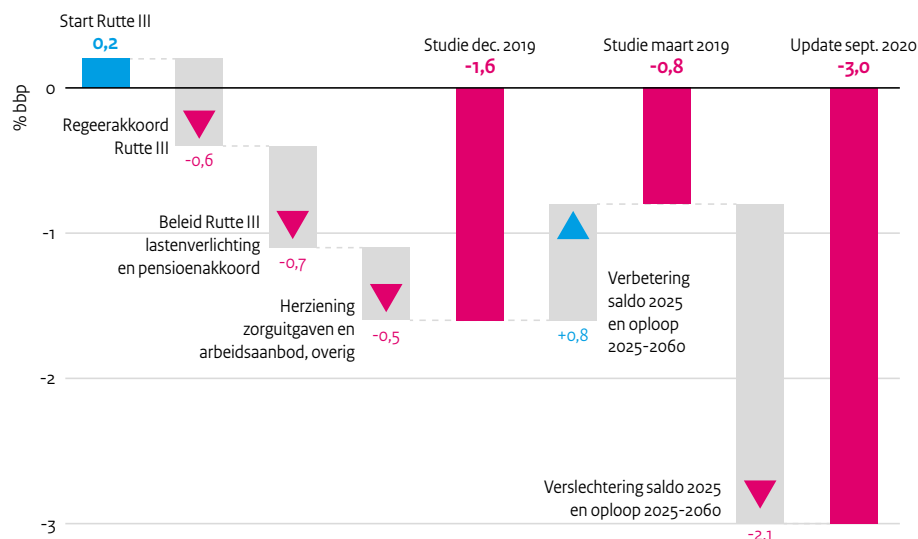
Tijdens de financiële crisis verslechterde de houdbaarheid snel, met als dieptepunt een negatief houdbaarheidssaldo van -4,5 procent van het bbp in 2010 en 2012. In reactie daarop hebben verschillende kabinetten maatregelen genomen die de houdbaarheid verbeterden, zoals de verhoging van de AOW-leeftijd en de afbouw van de hypotheekrenteaftrek. Bij de start van het kabinet Rutte-III was er sprake van een houdbaarheidsoverschot van 0,2 procent.

Kijkend naar de lange termijn zijn de overheidsfinanciën deze kabinetsperiode verder verslechterd. Het expansieve Regeerakkoord leidde tot een houdbaarheidsverslechtering van -0,6 procentpunt bbp. Tijdens de kabinetsperiode is het houdbaarheidstekort verder opgelopen. Dit komt door de (autonome) stijging van de zorguitgaven³³ en kabinetsbeleid, waaronder de extra lastenverlichting en het pensioenakkoord. Hiertegenover stond een aanzienlijke verbetering van de houdbaarheid doordat de verwachting van de bevolkingsgroei positief is bijgesteld. Sinds de raming in maart 2020 is het houdbaarheidssaldo verder verslechterd naar -3,0 procent, wat hoofdzakelijk wordt verklaard door een lager primair saldo in 2025 (zie figuur 4.7). Het huidige

³³ De houdbaarheidsberekeningen veronderstellen – in tegenstelling tot de MLT waar van een hogere realistische groei wordt uitgegaan – dat de zorguitgaven als percentage van het bbp gelijk blijven gecorrigeerd voor demografie. Hierdoor komt er bij elke houdbaarheidsstudie een negatief houdbaarheidseffect door de zorg bij.

houdbaarheidstekort betekent dat toekomstige generaties niet van dezelfde overheidsvoorzieningen profiteren als de huidige generaties zonder de belastingen te verhogen. Dit betekent dat er zonder aanvullend beleid sprake is van intergenerationale herverdeling.

Figuur 4.7: Ontwikkeling houdbaarheidssaldo



Bron: Centraal Planbureau

4.3.3 De ontwikkeling van risico's en verplichtingen

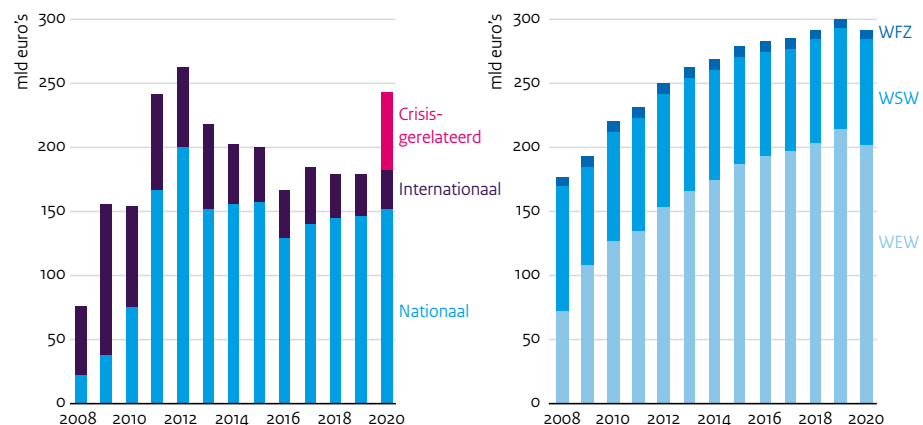
In de nasleep van de financiële crisis is het aantal voorwaardelijke verplichtingen fors toegenomen. Deze verplichtingen vormen een risico voor het Rijk. Door de introductie van het nee-tenzij-beleid is de waarde van het uitstaand risico aan garanties tot 2020 geleidelijk gedaald naar ongeveer 200 miljard euro (zie figuur 4.8, links). Het aandeel van garanties aan MFI's hierin – ongeveer de helft – blijft echter stijgen. Naast garanties kent het Rijk een drietal achterborgstellingen aan het Waarborgfonds Zorg (WFZ), Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en Waarborgfonds Eigen Woning (WEW). De groei in het uitstaand risico van de achterborgstellingen wordt vooral veroorzaakt door de keuze om de grenswaarde voor WEW te koppelen aan de gemiddelde woningprijs (zie figuur 4.8, rechts).

Tijdens de huidige crisis neemt het aantal risicoregelingen weer snel toe. Het uitstaand risico is inmiddels met meer dan 60 miljard toegenomen. Dit betreft vooral garanties voor ondernemerskredieten, garanties gerelateerd aan de zorg en internationale garantieverplichtingen gerelateerd aan onder ander het Europese steunfonds. De aard van deze garanties verschilt daarmee wezenlijk van de garanties aan financiële instellingen tijdens de vorige crisis. Garanties op ondernemerskredieten leiden eerder tot schades, zeker gezien een aantal van de reguliere voorwaarden voor deze kredieten tijdens de coronacrisis zijn losgelaten. Risicoregelingen kunnen een efficiënt crisisinstrument zijn, doordat ze onzekerheden in de markt wegnemen. Een goed voorbeeld daarvan is de in allerhaast opgetogen garantie voor de herverzekering van leveringskredieten, waardoor leveranciers weer durfden te leveren op krediet en winkels bevoorrad konden blijven.

Tegelijkertijd kan de overheid niet oneindig garant staan en betekenen dergelijke maatregelen een extra risico voor de overheidsfinanciën in een tijd waarin deze sowieso al verslechteren. Bovendien is een groot deel van de risico's van de bestaande garantieportefeuille van het rijk gecorreleerd met de conjunctuur, waardoor schades zich opstapelen in tijden van laagconjunctuur. Om in crisistijd de noodzakelijke maatregelen te kunnen nemen is het daarom belangrijk het uitstaand risico in goede economische tijden te verminderen. Net als bij de schuld ontstaat hierdoor een buffer die gebruikt kan worden om weer meer risico's aan te gaan als het economisch minder gaat. Het laten meebewegen van het uitstaand risico met de conjunctuur draagt niet alleen bij aan de beheersing van het uitstaand risico, maar is ook efficiënt omdat het wegnemen van risico's in de markt een groter effect heeft op de economie in laag- dan in hoogconjunctuur.

Voor departementen lijken risicoregelingen vaak gratis, wat de afweging met andere instrumenten zoals subsidies verstoort. Om te zorgen dat risicoregelingen meelopen in de integrale afweging, wordt daarom een marktconforme premie gevraagd. Daarmee wordt een onzekere reeks van uitgaven in de toekomst omgezet in de verwachte waarde van de reeks, met daaraan toegevoegd een marktconforme risicopremie. Een uitzondering hierop vormen de garanties aan Multilaterale Financiële Instellingen (MFI's), die hierdoor ook niet meelopen in de integrale afweging. De marktconforme premie wordt afgestort in een risicoreserve, waaruit betalingen plaatsvinden wanneer het 'verzekerde' risico zich materialiseert. Dit betekent in de praktijk dat het niveau van de EMU-schuld lager uitvalt dan in de situatie dat dit bedrag zou zijn uitgegeven aan bijvoorbeeld een subsidie. Dit creëert de ruimte om in de toekomst de EMU-schuld te laten verslechteren in het geval het risico zich materialiseert. Wanneer een risico zich jaar op jaar niet voordoet – zoals het geval bij veel staartrisiko's – blijft deze reserve groeien. Het verleden laat zien dat de verleiding dan groot is om een 'greep uit de kas' te doen. Dit is echter niet logisch; bij een brandverzekering kun je immers de premie ook niet terugvragen als achteraf blijkt dat je huis niet is afgebrand. De regels en rationale hieromtrent zouden verduidelijkt kunnen worden.

Figuur 4.8: Ontwikkeling garanties (links) en achterborgstellingen (rechts)



Bron: Ministerie van Financiën

4.4 Effect van aanpassingen in de begrotingssystematiek

Deze paragraaf bekijkt in hoeverre de belangrijkste aanpassingen in de begrotingssystematiek van het kabinet Rutte-III hebben bijgedragen aan de drie doelen van het begrotingsbeleid.

WW en bijstand buiten het uitgavenplafond

Sinds de start van het kabinet wordt het uitgavenplafond gecorrigeerd voor conjuncturele aanpassingen aan WW en bijstand. Door in slechte tijden niet te hoeven bezuinigen voor hogere werkloosheidsuitgaven en doordat er in goede tijd geen budgettaire ruimte ontstaat door lagere werkloosheidsuitgaven, wordt de stabiliserende werking van het begrotingsbeleid versterkt. Dit draagt tevens bij aan rust in het besluitvormingsproces.

Door de wijze waarop het buiten het plafond plaatsen van WW en bijstand is geoperationaliseerd, hoeven plafondaanpassing niet per se samen te vallen met de ontwikkeling van het aantal werklozen en daarmee de conjunctuur. Ook realisatiecijfers, veranderingen in de samenstelling van het ww-bestand en andere ontwikkelingen kunnen de uitgaven beïnvloeden. Met de huidige operationalisatie leiden al deze effecten tot plafondaanpassingen. Hierdoor was het mogelijk dat voor de coronacrisis nog werd uitgegaan van een neerwaartse bijstelling van de werkloosheid en tegelijkertijd een opwaartse bijstelling plaatsvond van de uitgaven aan WW en bijstand (ten opzichte van de Startnota). Hoewel er vaak een afruil zit tussen meer stabilisatie en een grotere beheersbaarheid, kan de huidige operationalisatie ertoe leiden dat zowel het doel van beheersing als stabilisatie niet worden bereikt wanneer het plafond alleen wordt aangepast voor niet-conjuncturele effecten.

Ruilvoet

Het kabinet Rutte-III heeft de ruilvoet afgeschaft. Het uitgavenplafond wordt niet langer geïndexeerd met de prijs nationale bestedingen, maar met de loon- en prijsbijstelling op de begroting.³⁴ Dit draagt bij aan rust in de besluitvorming en komt de uitlegbaarheid van de begrotingssystematiek ten goede.

In theorie wordt het begrotingsbeleid als gevolg van deze maatregel minder anticyclisch, omdat een aantrekkende conjunctuur (ten opzichte van het regeerakkoord) leidt tot krapte op de arbeidsmarkt en daarmee een stijging van de reële lonen. De overheidsuitgaven zijn relatief loongevoelig, en zullen daarmee sterker stijgen dan de prijs van de nationale bestedingen (pNB). Het afschaffen van de ruilvoet zou het begrotingsbeleid dus meer procyclisch kunnen maken. Door de onzekerheid in de raming bij de prijs nationale bestedingen en de loongroei is dit echter onzeker. Bovendien kunnen ook ramingsfouten tot een ruilvoeteffect leiden. In het verleden hebben ruilvoetontwikkelingen en mutaties in de werkloosheidsuitgaven elkaar wel (deels) gecompenseerd, al gold dit niet voor ieder jaar.

³⁴ Deze wordt berekend aan de hand van door het CPB geraamde loon- en prijsindices die samenhangen met de verschillende uitgavencategorieën op de begroting.

Tabel 4.1: Effect afschaffing ruilvoet (in miljarden euro)³⁵

		2018	2019	2020	2021
Plafondaanpassingen loon- en prijsbijstelling onder nieuwe systematiek					
1	Startnota t/m MN 2019	-0,2	-1,1	-2,5	-3,6
2	MN 2019 t/m MN 2020	0,0	-0,5	-1,9	-2,7
3	MN 2020 t/m MN 2021	0,0	0,0	0,4	-0,1
4	Totaal (= 1 + 2 + 3)	-0,2	-1,5	-4,0	-6,4
Hypothetische plafondaanpassingen onder oude systematiek					
5	Nominaal plafond startnota	278,3	294,7	307,4	317,9
6	Reëel plafond (pNB startnota)	273,1	281,8	286,6	289,6
7	Fictief plafond (actuele pNB)	278,4	294,1	304,8	312,2
8	Mutatie (= 7 - 5)	0,1	-0,6	-2,6	-5,6
Vershil oud en nieuw (negatief = ruilvoetmeevaller)					
9	Fictieve ruilvoet (= 4 - 8)	-0,3	-0,9	-1,8	-0,7

Bovenstaande tabel laat zien dat voor de huidige kabinetsperiode de ruilvoetsystematiek tot meevallers zou hebben geleid. Dit kan verklaard worden uit het feit dat de loonontwikkeling relatief sterk is tegengevallen ten opzichte van de raming bij startnota. Het conjuncturele beeld (bbp en werkloosheid) is tegelijkertijd niet fundamenteel gewijzigd. De ruilvoetmeevaller die zou zijn ontstaan onder de oude systematiek is dus niet het gevolg van een tegenvallende conjunctuur, maar past in het bredere beeld dat de loonontwikkeling ondanks de krappe arbeidsmarkt de afgelopen jaren is tegengevallen. De link tussen de conjunctuur en de ruilvoet lijkt minder sterk dan die tussen de conjunctuur en werkloosheidsuitgaven, omdat relatieve prijzen niet altijd het conjuncturele beeld hoeven te volgen. Het afschaffen van de ruilvoet lijkt deze kabinetsperiode niet tot een procyclisch effect te hebben geleid.

Onder het plafond plaatsen van rente en gas

Het onder het plafond plaatsen van de rente-uitgaven draagt bij aan beheersing. De rente-uitgaven zijn immers gemaximeerd: eventuele tegenvallers moeten onder het plafond worden gedekt. Mede door de aanhoudende lager dan verwachte rente is er deze kabinetsperiode echter sprake van relatief grote meevallers bij de rente-uitgaven, oplopend tot 1,2 miljard in 2021. De bijstellingen van de rentelasten onder het uitgavenplafond hebben de afgelopen jaren tot budgettaire ruimte geleid die voor andere beleidsprioriteiten ingezet mocht worden.

Sinds de start van de kabinetsperiode worden de budgettaire gevolgen van volumebesluiten gas ingepast onder het uitgavenplafond. Sinds Startnota zijn meerdere besluiten genomen om de gaswinning in Groningen sneller af te bouwen. Dit leidde tezamen tot een dekkingsopgave oplopend tot 2,3 miljard euro in 2023. Het dekken van deze volumebesluiten gas onder het uitgavenplafond droeg deze kabinetsperiode daarmee bij aan beheersing. Voor de kosten voor schade en versterken geldt dat deze al (te hoog) waren geraamd bij Startnota, waardoor deze in de kabinetsperiode hebben gezorgd voor een saldomeevaller.

³⁵ Voor de prijs Nationale Bestedingen in 2018-2020 is de stand gehanteerd zoals ten tijde van het voorjaar van lopende jaar, omdat onder de ruilvoetsystematiek het plafond op basis van de CEP-raming in het lopende jaar werd bevroren. Verder is bij de berekening van de oude systematiek geabstraheerd van plafondaanpassingen die de grondslag beïnvloeden. Dit verandert de conclusie echter niet.

Afschaffen meevallerformule

De meevallerformule hield in dat als er sprake was van een meerjarig feitelijk overschot en Nederland aan de MTO-doelstelling van het Stabiliteits- en Groeipact voldeed, het overschot voor 75 procent werd aangewend voor aflossing van de staatsschuld en voor 25 procent werd ingezet voor lastenverlichting. Het kabinet Rutte III heeft besloten de meevallerformule niet voort te zetten. Een meevallerformule draagt op voorhand per definitie niet bij aan macro-economische stabilisatie en beheersbaarheid.

De ervaring van de afgelopen jaren heeft laten zien dat overschotten tot politieke druk leiden om de uitgaven te verhogen en de lasten te verlichten. Sinds Startnota was er sprake van aanzienlijke overschotten en voldeed Nederland aan de Europese regels. Verschillende Tweede Kamerleden hebben daarom gevraagd om (onderzoek naar) de herinstructie van een meevallerformule.³⁶ De oude meevallerformule had tot aanzienlijke extra lastenverlichting – en daarmee een verslechtering van het saldo - geleid. Tegelijkertijd zien we dat een dergelijke lastenverlichting in augustus 2019 alsnog is gegeven. In het kader van beheersing is het vooraf, via een meevallerformule toestaan van een lastenverlichting geen voorkeursoptie. Het vooraf inkaderen van een lastenverlichting kan echter wel bijdragen aan een ordelijk proces en langs die weg indirect ook bijdragen aan beheersing.

Herijking inkomstenmaatregelen

Doel van het herijken van inkomstenmaatregelen (in het inkomstenkader) is het verbeteren van de kwaliteit van de raming. Als door het herijken blijkt dat de maatregel veel meer kost of oplevert, dan moet dit verschil worden gecompenseerd binnen het inkomstenkader. Herijken draagt op deze manier ook bij aan de beheersbaarheid van de kosten van deze maatregelen. Voorbeeld: het kabinet voorziet een belastingverlaging twee jaar na startnota. Als gevolg van een beter economisch beeld (of een andere oorzaak), blijkt deze maatregel gedurende de rit duurder uit te vallen dan aanvankelijk gedacht. Om dit te compenseren en het inkomstenkader te sluiten moet een andere belasting verhoogd worden. In deze situatie is het effect stabiliserend, want bij een beter dan verwachte conjunctuur vindt er minder lastenverlichting plaats dan gepland. Hiermee is het inkomstenkader in sommige gevallen gevoelig geworden voor conjuncturele effecten. Doorgaans is het conjuncturele effect op een individuele maatregel wel beperkt in omvang. Het effect hoeft echter daarnaast niet anticyclisch te zijn: een geplande belastingverhoging levert bij een beter economisch beeld meer op dan verwacht, en biedt dus ruimte voor lastenverlichting elders. In dat geval is het effect dus destabiliserend of procyclisch. Het effect van herijking staat dus niet vast maar hangt af van de economische ontwikkeling en of het om lastenverlichting of lastenverzwaring gaat.

Zorgpremies

Het niet meer meenemen van incidentele wijzigingen in de premies heeft ervoor gezorgd dat de jaar-op-jaar fluctuaties binnen het inkomstenkader lager zijn dan anders het geval was. De inschatting is dat hiermee de uitlegbaarheid van het inkomstenkader is vergroot, omdat niet incidenteel hoeft te worden gedekt in het inkomstenkader omdat bijvoorbeeld zorgverzekeraars incidenteel interen op hun reserves.

Gedragseffecten

Het meenemen van (eerste orde) gedragseffecten in de raming sinds deze kabinetsperiode heeft naar verwachting geleid tot betere ramingen, wat ook een wenselijke uitkomst is voor het inkomstenkader.

³⁶ Zie o.a. inbreng van Kamerlid De Vries (VVD) in de Algemene Financiële Beschouwingen, woensdag 2 oktober 2019.

4.5 Complexiteit en draagvlak begrotingsbeleid

De drie doelen van het begrotingsbeleid kunnen alleen worden gerealiseerd als er ook voldoende draagvlak bestaat voor dat begrotingsbeleid. Het draagvlak voor het begrotingsbeleid en de begrotingsregels staat onder druk. Dit blijkt uit gesprekken met verschillende betrokkenen. Hier worden verschillende verklaringen voor genoemd. In de eerste plaats ontstaat door de huidige economische en budgettaire situatie bij veel betrokkenen het gevoel dat er voldoende geld is: de EMU-schuld is flink afgenomen en ook het EMU-saldo staat er goed voor. Hierdoor voelen politici minder noodzaak tot beheersing van de uitgaven of het handhaven van het lastenkader en daarmee het stabiliseren van de economie. Ook de politieke constellatie – vierpartijencoalitie met een minderheid in de Eerste Kamer -, besluitvorming in coalitieoverleg en akkoorden met maatschappelijke partners worden als reden genoemd voor afnemend draagvlak. Ten derde wordt door de politiek ook aangegeven dat het meermaals moeten bijstellen van de ramingen gedurende het jaar, wat telkens leidt tot meevallers op de begroting, niet heeft bijgedragen aan het vertrouwen. De bijstellingen waren vaak het gevolg van investeringen die niet van de grond kwamen. In het vervolg zou bij het maken van de raming meer aandacht moeten zijn voor een realistisch tijdspad.

Over de tijd verandert het draagvlak voor de onderliggende doelen van begrotingsbeleid. Er blijkt daarbij regelmatig spanning te zitten tussen wat economisch het meest verstandig is en de mate van draagvlak binnen politiek: bezuinigen is populair in slechte tijden, en in goede tijden wordt gevraagd om (procyclische) uitgaven en lastenverlichting. Dit wordt mede verklaard doordat wat logisch is voor het individu – ‘de broekriem aanhalen als het slecht gaat’ – vaak op gespannen voet staat met verstandig macro-economisch beleid.

Tegelijkertijd ziet men ook breed de toegevoegde waarde van de regels. Bij discussies binnen de fracties spelen de regels een belangrijke disciplinerende rol. Daarnaast brengen de regels politieke en bestuurlijke rust. Dat er een mate van beheersing plaats moet vinden dat vindt iedereen logisch. ‘Zuinigheid zit in ons DNA’. De begrotingsregels maken duidelijk dat er politieke keuzes gemaakt moeten worden en dragen bij aan discipline in het kabinet, en ook in de Tweede Kamerfracties. Er mag wel meer aandacht zijn voor de rationale achter de regels. Duidelijk moet zijn dat begrotingsbeleid en de begrotingsregels middelen zijn en geen doel op zichzelf. De regels moeten soms flexibiliteit bieden om actuele problemen op te kunnen lossen. De Afdeling van de Raad van State merkte in dit kader op dat dergelijke flexibiliteit teneinde meer manoeuvreerruimte te hebben bij onverhoopt tegenvallende ontwikkelingen in het Regeerakkoord leek te ontbreken. Een behoedzaam scenario – waarbij uitgegaan wordt van een groeitempo dat wat lager ligt dan de ingeschatte structurele groei van de economie – zou de kans op tegenvallers kunnen verkleinen en daarmee de manoeuvreerruimte om problemen op te kunnen lossen kunnen vergroten.³⁷

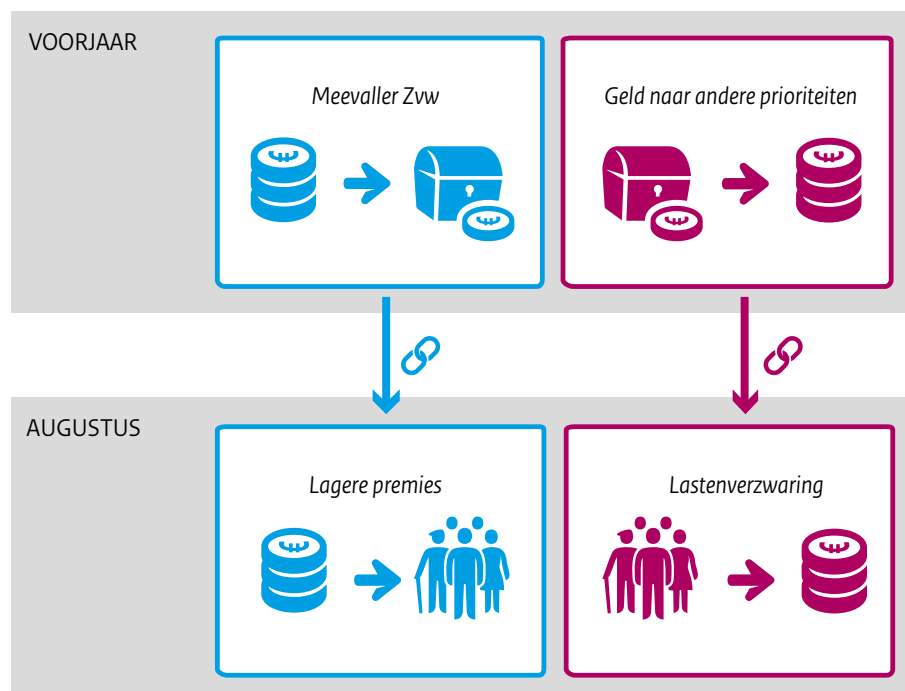
De recente aanpassingen in het begrotingsbeleid hebben bijgedragen aan het draagvlak voor het begrotingsbeleid. Verschillende betrokkenen noemen het logisch dat het conjunctuurgevoelige deel van de bijstands- en WW-uitgaven buiten het uitgavenplafond zijn geplaatst. Ook het afschaffen van de ruilvoet wordt door veel betrokkenen ondersteund: dit heeft de voorspelbaarheid en begrijpelijkheid van het besluitvormingsproces vergroot. Tegelijkertijd worden verschillende begrotingsregels als complex en moeilijk navolgbaar beschouwd. Hieronder gaan we op de belangrijkste elementen in.

³⁷ Raad van State, Tussentijdse rapportage Begrotingstoezicht 2017, No.Wo6.17.0360/III/B, Den Haag, 3 november 2017.

Begrotingssystematiek zorgpremies en zorguitgaven

De zorguitgaven en zorgpremies worden beheerst door respectievelijk het uitgavenplafond en het inkomstenkader. Onder het uitgavenplafond leiden lagere zorgpremies tot ruimte die mag worden ingezet voor hogere uitgaven elders. Binnen het inkomstenkader moeten lagere zorgpremies worden gedekt met compenserende lastenverzwaring en hogere zorgpremies met compenserende lastenverlichting. Op deze manier zijn fluctuaties in de zorgpremies neutraal voor de beleidsmatige lasten en het EMU-saldo. Omdat de ontwikkeling van de zorguitgaven en zorgpremies lastig te rammen is zorgt dit jaarlijks vaak voor grote fluctuaties. Gegeven het grote beslag van de zorgkosten op de collectieve uitgaven en de moeilijk te beheersen groei hiervan is het van blijvend belang om deze ramingen te blijven verbeteren.³⁸ In november 2019 publiceerde het CPB een nieuwe middellange termijnraming voor de zorg in de periode 2022-2025, waarin de zorguitgaven volgens het CPB minder snel zullen groeien dan in de afgelopen jaren. In 2018 en 2019 leidden de relatief grote meevallers en ramingsbijstellingen in de zorg deze kabinetsperiode tot ruimte die elders kon worden ingezet ter dekking van uitgaven, maar ook tot (politiek gevoelige) lastenverzwaringen elders. Het eerste wordt heel logisch gevonden, maar het tweede wordt slecht begrepen en kan op weinig draagvlak rekenen. Waarom moeten de lasten elders worden verzward wanneer geld dat was bedoeld voor de zorg over is?

Figuur 4.9: Begrotingssystematiek zorgpremies en zorguitgaven



Communicatie in verticale versus horizontale termen

De communicatie van het kabinet over de Rijksbegroting gaat veelal in verticale termen: hoeveel geld komt erbij of gaat eraf ten opzichte van het basispad. Dit gebeurt aan de inkomstenkant, waarbij de lasten als gevolg van het Regeerakkoord dalen maar in het basispad nog

³⁸ Dit was ook een aanbeveling van de Raad van State in de Voorjaarsrapportage 2019, No.Wo6.19.0068/III/B, Den Haag, 11 april 2019.

een lastenverzwaring zit. Aan de uitgavenkant gebeurt hetzelfde bijvoorbeeld doordat er deze kabinetsperiode minder middelen naar de zorg gaan dan in het basispad voorafgaand aan het Regeerakkoord, maar dat de zorguitgaven na het Regeerakkoord per saldo nog steeds stijgen. Wat burgers in de praktijk merken als totaaluitgaven en wat de overheid zegt te doen komen dus niet altijd overeen. Dit draagt niet bij aan begrijpelijkheid en het draagvlak voor begrotingsbeleid in het algemeen.

De presentatie van het inkomstenkader, waarbij alleen maar verticale mutaties (jaar-op-jaar veranderingen) worden getoond, is hier een heel specifiek voorbeeld van. Deze verticale ontwikkeling is vooral voor de parlementaire goedkeuring relevant. Maatschappelijk en economisch gezien is echter vooral de horizontale ontwikkeling relevant, omdat die inzicht biedt in de door gezinnen ervaren lastenontwikkeling van jaar op jaar. De Afdeling van de Raad van State adviseerde daarom om de inzichtelijkheid van de rapportages aan de Staten-Generaal ten aanzien van de lastenontwikkeling te vergroten.³⁹ Dat cijfers over de lastenontwikkeling lastig te interpreteren zijn komt volgens de Afdeling van de Raad van State deels door de verschillende definities die het ministerie van Financiën en het CPB hanteren voor de beleidsmatige lastenontwikkeling. Zij beveelt daarom aan om hieraan aandacht te besteden en op termijn te komen tot harmonisatie van begrippen.⁴⁰

Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds

Het Gemeente- en Provinciefonds wordt geïndexeerd middels de normeringssystematiek die het fonds koppelt aan de rijksuitgaven ('samen trap op, samen trap af'). De grote netto intensivering uit het regeerakkoord leidde samen met deze nieuwe koppeling tot een positieve horizontale bijstelling van het accres. Tegelijkertijd leidde de onderuitputting in 2018 en 2019 tot een verticale neerwaartse bijstelling van het accres ten opzichte van de Startnota. Deze laatste schommelingen in het accres hebben recent tot discussie geleid, omdat gemeenten aangeven hier problemen mee te ondervinden in hun begrotingsproces. Zo hebben enkele tientallen gemeentebesturen in 2019 via open brieven verzocht om meer stabiliteit in het accres. Ook de Afdeling van de Raad van State – die pleit voor maatregelen om de Nederlandse begroting en economie stabiel te maken – doet suggesties op het gebied van de financiering van gemeenten: zij noemt onder andere normering van de algemene uitkering met een vast groeipercentage en vierjaarlijkse vaste kaders bij de start van een kabinetsperiode om de jaarlijkse 'trap-op-trap-af-verstorings' te vermijden.⁴¹ Ook in het parlement is aandacht geweest voor de stabiliteit van de normeringssystematiek. Zo is het kabinet per motie opgeroepen om – samen met de VNG – te onderzoeken welke aanpassingen in de systematiek gemeenten meerjarig meer financiële zekerheid kunnen geven.⁴² De werkgroep evaluatie normeringssystematiek heeft de opdracht gekregen verschillende opties in kaart te brengen, waaronder de optie van een vaste afspraak.

EU-invoerrechten

De afdrachten van Nederland aan de EU vallen onder het uitgavenplafond. Dit is conform het principe plafondrelevant is saldorelevant en logisch vanuit het oogpunt van beheersing. Voor de afdrachtensystematiek van de invoerrechten is dit minder logisch, omdat deze invoerheffingen al beheerst worden door het inkomstenkader. Dit leidt tot de bijzondere situatie dat hogere invoerrechten resulteren in een saldoverbetering terwijl deze in feite saldo-neutraal zou moeten zijn; de rechten worden immers direct weer afgedragen aan Brussel.

³⁹ Raad van State, Voorjaarsrapportage Begrotingstoezicht, No.Wo6.18.0044/III/B, Den Haag, 12 april 2018.

⁴⁰ Raad van State, Septemberrapportage Begrotingstoezicht, No.Wo6.18.0261/III, Den Haag, 17 september 2018.

⁴¹ Raad van State, Septemberrapportage Begrotingstoezicht, No.Wo6.19.0203/III, Den Haag, 13 september 2019.

⁴² O.a. Motie Özütok (2019, nr. 35200-VII-12) en motie Segers (2019, nr. 35300-23).

(Sociale)fonds- en premiesystematiek

Een groot deel van de uitgaven op de Rijksbegroting wordt gedaan vanuit de sociale fondsen. In de politiek en media leiden de sociale fondsen en de voeding ervan met regelmaat tot discussie. De huidige inrichting van de sociale fondsen is historisch zo gegroeid. De eerste regelingen ontstonden op initiatief van de vakbeweging en werden niet door de overheid betaald. Tegenwoordig int de Belastingdienst de heffingen en premies en maakt ze deze over naar het UWV en de SVB. Het Rijk bepaalt ook de hoogte van premies. Tegelijkertijd heeft het parlement geen budgetrecht over middelen uit de sociale premies of het geld in de sociale fondsen. Hun invloed beperkt zich tot het maken van beleidsmatige aanpassingen aan de sociale verzekeringen zelf.

Als de premiedekking niet lastendekkend is moeten fondsen worden aangevuld met belastinginkomsten. Omdat de premies meestal niet kostendekkend zijn hebben de fondsen vaak een positief of negatief vermogen. Partijen als het parlement en de sociale partners trekken hieruit vaak de onterechte conclusie dat er ofwel 'geld op de plank blijft liggen', ofwel dat er niet genoeg geld is om uitkeringen te betalen. Daar waar de premies juist wel lastendekkend zijn bestaat er een directe relatie tussen de uitgaven en de hoogte van de premies; stijgende uitgaven zorgen hier voor (vaak veel minder zichtbare) stijgende lasten. Door deze automatische financiering van uitgaven kan het zijn dat er geen kritische blik op de uitgaven plaatsvindt.

5

Samenvatting en
conclusie

5 Samenvatting en conclusie

Er is zowel internationaal als nationaal brede waardering voor de Nederlandse begrotingssystematiek. Volgens de OESO heeft Nederland een goed begrotingsbeleid, met een uitgavenplafond voor ieder jaar in de kabinetsperiode, een goede evaluatiesystematiek en 'performance budgeting'. Ook het IMF noemt Nederland een voorbeeldland. Er is breed draagvlak voor trendmatig begrotingsbeleid onder economen en ook onder de financieel woordvoerders in de Tweede Kamer: de begrotingsregels maken duidelijk dat er politieke keuzes gemaakt moeten worden en dragen bij aan discipline in het kabinet, en ook in de Tweede Kamerfracties. Op dit moment – midden in de coronacrisis – zien we ook de waarde van het Nederlandse begrotingsbeleid in de praktijk. Doordat in goede tijden gedisciplineerd is omgegaan met de collectieve uitgaven en lasten zijn buffers opgebouwd die nu kunnen worden ingezet om de klappen van de economische crisis op te vangen.

Er is natuurlijk ook kritiek en ruimte voor verbetering: het brede publiek, maar ook veel Kamerleden en bewindslieden vinden de begrotingsregels te complex of de uitkomsten van begrotingsbeleid soms contra-intuïtief. Complexe en moeilijk uitlegbare regels moeten daarom kritisch worden bekeken en eventueel worden aangepast – ook om het draagvlak voor het gehele begrotingsbeleid te behouden. Daarnaast kunnen het begrotingsbeleid en de begrotingsregels beter worden uitgelegd, aan de hand van de onderliggende principes. Politici geven daarbij aan dat de begrotingsregels soms meer flexibiliteit moeten bieden om actuele problemen op te kunnen lossen: daarbij moet helder zijn dat begrotingsbeleid en de begrotingsregels middelen zijn en geen doel op zichzelf.

Per doelstelling van begrotingsbeleid wordt hierna kort samengevat weergegeven in hoeverre de begrotingssystematiek en het gevoerde begrotingsbeleid hieraan hebben bijgedragen.

Efficiënte allocatie

- De belangrijkste politieke doelen worden tijdens de formatie vastgesteld en de verdeling van middelen wordt hierop aangepast. Dit besluitvormingsproces wordt ondersteund door sterke instituties. Het CPB zorgt voor onafhankelijke ramingen, het CBS zorgt voor onafhankelijke cijfers en de Rekenkamer toetst op rechtmatigheid. Het CPB en de Raad van State dragen bij aan een goed geïnformeerd debat over consequenties van beleid.
- Bij besluitvorming gedurende de kabinetsperiode staat integrale besluitvorming onder druk door incidenten, akkoorden met maatschappelijke partners, het veranderde politieke speelveld. Inzichten in de effectiviteit van beleid spelen dan een beperkte rol: de focus ligt sterk op de korte termijn, terwijl veel vraagstukken een aanpak vragen die de kabinetsperiode en het beleidsterrein overstijgen. Een breed welvaartspectief kan mogelijk bijdragen aan integrale besluitvorming.
- De rol van het coalitieoverleg is de afgelopen jaren belangrijker geworden. Sommige vakministers en departementen zijn niet in het coalitieoverleg vertegenwoordigd, met als risico dat hun kennis en inzichten (over de effectiviteit van beleid) niet kan worden benut en hun belangen minder worden meegewogen. De uitdaging is het besluitvormingsproces zo vorm te geven dat ook in de context van het huidige politieke speelveld zo goed mogelijk aan de randvoorwaarden voor integrale besluitvorming wordt voldaan.
- Door de zeer ambitieuze investeringsagenda van het kabinet in combinatie met tekorten op de arbeidsmarkt ontstond onderuitputting: er bleek hierdoor steeds laat in het jaar

incidenteel geld over te zijn, waarvoor een nieuwe bestemming werd gezocht of werd geschoven naar het volgende jaar. Deze incidentele middelen konden niet worden ingezet voor het oplossen van structurele problematiek. Er ontstonden hierdoor echter wel extra besluitvormingsmomenten.

- Integrale besluitvorming – gedurende de rit, maar ook tijdens de formatie – wordt ook belemmerd door de rol van het zogenoemde basispad als referentiekader in de besluitvorming: men brengt wijzigingen aan ten opzichte van het basispad en zo wordt er ook gecommuniceerd aan het publiek. Daarbij wordt uit het oog verloren dat al in het basispad belangrijke wijzigingen in de levens van burgers besloten zitten. Hierdoor ontstaat met regelmaat verwarring, met invloed op de besluitvorming zelf.
- In crisistijd was snelheid – zeker in de eerste fase – belangrijker dan zorgvuldigheid. Een risico was dat dit zou leiden tot een ondoelmatige inzet van de buffer. Om willekeur te voorkomen werden afwegingskaders geïntroduceerd en het besluitvormingsproces werd aangepast om integrale besluitvorming beter te borgen.

Macro-economische stabilisatie

- De Nederlandse begroting is relatief conjunctuurgevoelig en daarmee ook relatief stabiliserend ten opzichte van andere landen. De overheidsinkomsten en werkloosheidsuitgaven bewegen mee met de economie en de overige uitgaven zijn stabiel. Dit zorgt voor zogenoemde automatische stabilisatie.
- Economisch gezien is het verstandig om in zowel goede als slechte tijden vast te houden aan trendmatig begrotingsbeleid. In de praktijk blijkt het lastig om de regels strikt te volgen. Zo bleken beleidswijzigingen in het eerste deel van deze kabinetsperiode vaak procyclisch, net zoals in voorgaande kabinetten. Mede door de overschotten nam de politieke druk om geld uit te geven toe. Omgekeerd is er in het verleden in slechte tijden (procyclisch) bezuinigd, mede onder druk van (overschrijding van) de Europese begrotingsnormen. Voor bezuinigen is er in de praktijk meer draagvlak als het EMU-saldo voor langere tijd negatief is en de schuld oploopt.
- Dat discretionair begrotingsbeleid effectief bij kan dragen aan het stabiliseren van de economie heeft het kabinet laten zien bij de uitbraak van de coronacrisis. De economische gevolgen van deze crisis waren te groot en te abrupt om via automatische stabilisatie op te vangen. Daarom is besloten tot een aanzienlijk noodpakket. Dit pakket is tijdelijk van aard en zeer snel in werking getreden.
- Per saldo kan gesteld worden dat de begroting de Nederlandse economie deze kabinetsperiode stabiliseert: in de eerste economisch goede jaren heeft Nederland een overschot weten te handhaven en de schuld is daardoor in hoog tempo afgenomen. De buffer die toen is opgebouwd, wordt op dit moment gebruikt om de economische schok als gevolg van de coronacrisis op te vangen.

Beheersing van de overheidsfinanciën

- Een voorwaarde voor de overheid om te kunnen stabiliseren in crisistijd is dat er voldoende beheersing plaatsvindt in economisch goede tijden. Beheersing heeft er mede toe bijgedragen dat het saldo er aan de vooravond van de coronacrisis goed voorstond en de schuld in het eerste deel van de kabinetsperiode Rutte-III jaar-op-jaar snel is afgenomen.
- Tegelijkertijd heeft discretionair beleid in het regeerakkoord en ‘gedurende de rit’ het saldo en houdbaarheidssaldo verslechterd. Gedurende de rit zijn de uitgavenplafonds overschreden, onder andere voor het pensioenakkoord en het woonpakket en is het lastenkader doorbroken voor lastenverlichting (augustus 2019) en het pensioen- en klimaatakkoord. Ook met het instellen van begrotingsreserves voor Urgenda en stikstof zijn de uitgavenplafonds ondermijnd. Beheersing gedurende de rit bleek dus ingewikkeld. Vanaf het moment dat de coronacrisis uitbrak kreeg het doel van macro-economische stabilisatie prioriteit boven het doel van beheersing van de overheidsfinanciën. Voor crisisgerelateerde maatregelen gold een apart afwegingskader en besluitvormingsproces: ten behoeve van de stabilisatiefunctie was hier geen sprake van beheersing middels het uitgavenplafond of het inkomstenkader.

Bijlagen

Bijlage 1: Beoordeling Evaluatie door Dhr. Van den Berg

1. Inleiding

Het Ministerie van Financiën heeft ten behoeve van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte een evaluatierapport geschreven over de huidige begrotingssystematiek en over het in de afgelopen jaren gevoerde begrotingsbeleid. Mij is gevraagd om als externe deskundige een beoordeling te geven van de kwaliteit en volledigheid van de uitgevoerde evaluatie.

Samenvattend luidt de beoordeling:

- De rapportage bevat een heel informatieve en vaak kritische beschrijving van 'binnen uit' over hoe de afgelopen jaren in de praktijk het begrotingsbeleid gevoerd is en met de begrotingssystematiek en regels is omgegaan. Dit is een waardevolle en noodzakelijke basis om na te denken over mogelijke verbeteringen en een nuttige input voor de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte.
- Het rapport bevat weliswaar heel wat kritische bevindingen maar reflecteert daar weinig op en is nogal terughoudend en weinig concreet bij het formuleren van conclusies die uit de bevindingen over het verleden kunnen worden afgeleid. Ook suggesties of opties voor aanpassingen met het oog op de gesignaleerde problemen worden in dit kader niet gedaan. In die zin is de rapportage meer een *beleidsbeschrijving* dan een *beleidsevaluatie*.

Onderstaand wordt eerst ingegaan op de terugblik op het gevoerde begrotingsbeleid, daarna op de evaluatie van de gehanteerde begrotingssystematiek. Gegeven de terughoudendheid van de opstellers bij het verbinden van conclusies aan hun - interessante - bevindingen, neem ik de vrijheid in onderstaande beschouwing op onderdelen wat concreter te worden waar het gaat om mogelijke conclusies of aanbevelingen.

2. Terugblik op het gevoerde begrotingsbeleid

De rapportage constateert terecht dat het begrotingsbeleid besloten in het huidige regeerakkoord de eerste jaren sterk procyclisch was. De intensiveringen waren vooral in de eerste jaren erg groot, de krapte op de arbeidsmarkt was toen al aanwezig en met benodigde voorbereidingstijd werd weinig rekening gehouden. De kiem voor de later blijvende grote onderuitputting van de uitgaven is toen al gelegd. De onderuitputting werd historisch groot (5 mld euro in 2018), en doordat het beleid tegen zijn eigen grenzen aan liep, viel het begrotingsoverschot in 2018 en 2019 nog veel hoger uit dan voorzien. Dit hogere begrotingsoverschot aan de vooravond van de corona-crisis was dus een onbedoeld gevolg van het beleid, maar deze hogere buffer kwam achteraf gezien natuurlijk bij de corona-crisis goed van pas. De rapportage beschrijft treffend hoe dit weinig realistische uitgavenpad in het regeerakkoord de ordelijkheid en integraliteit van de besluitvorming heeft aangetast en tot opzij schuiven van het vaste uitgavenkader heeft geleid.

De les die hieruit getrokken kan worden is dat bij de opstelling van een regeerakkoord het realiteitsgehalte van het tijdpad meer aandacht behoeft en er niet alleen gefocust moet worden op een begrotingssaldo aan het eind van de kabinetsperiode en/of op een houdbaarheidssaldo op de lange termijn. Een tweede les die uit de grote onderuitputting kan worden getrokken betreft het belang van de kwaliteit en actualiteit van de gehanteerde meerjarencijfers, o.a. bij de zorg. Zijn hier aanvullende acties zinvol?

Aanbeveling:

- *Zorg bij het opstellen van een regeerakkoord voor een realistisch tijdpad van intensiveringen/ ombuigingen*
- *Onderzoek of en hoe de kwaliteit van de meerjarencijfers kan worden verhoogd*

3. Reikwijdte evaluatie begrotingsystematiek

Met de begrotingsystematiek wordt, zo stelt het rapport, de vormgeving van de besluitvorming over de begroting bedoeld, zoals deze onder andere zijn vastgelegd in de begrotingsregels.

De begrotingsregels zoals vastgesteld door het kabinet Rutte 3 zijn vastgelegd in bijlage 1 bij de Startnota van het kabinet dd. 3 november 2017. De nationale begrotingsregels bestaan uit basisprincipes, budgettaire spelregels en technische uitwerking, met bijlagen op het terrein van eindejaarsmarge en opbouw meerjarencijfers/extrapolatie, beheersing belastinguitgaven en een beleidskader voor risicoregelingen.

De basisprincipes betreffen:

- het vooraf, bij de start van het kabinet vaststellen van het maximale jaarlijkse uitgavenniveau voor de kabinetsperiode,
- automatische stabilisatie aan de inkomstenkant via het vooraf vastleggen van het totaal aan inkomstenmaatregelen
- met het oog op een goede integrale afweging één ‘hoofdbesluitvormingsmoment’ in het voorjaar, waarbij integraal over de hoofdlijnen van de uitgaven- en inkomstenkant wordt besloten.

De uitgevoerde evaluatie richt zich op de wijze waarop met deze basisprincipes in de periode Rutte 3 is omgegaan. De wijze waarop in de praktijk de budgettaire spelregels zijn gehanteerd wordt niet in deze evaluatie betrokken, zoals bijvoorbeeld de regel dat meevallers bij de uitgaven die alleen mogen worden gebruikt voor het compenseren van tegenvallende uitgaven en niet voor nieuw beleid of aanpassingen van beleid. Bij de beschrijving van het gevoerde begrotingsbeleid gedurende de rit (par. 3.3) wordt gemeld dat meevallers werden aangewend voor beleidsintensiveringen, maar er wordt niet besproken hoe zich dit verhoudt tot voorgaande spelregel.

De wijze waarop in de praktijk het toetsingskader voor de belastinguitgaven en het beleidskader voor risicoregelingen wordt gehanteerd komt in deze evaluatie ook niet aan de orde. In het rapport wordt niet aangegeven wanneer deze onderdelen wel worden geëvalueerd. Het feit dat het beleidskader voor risicoregelingen zo’n 6 jaar bestaat en het feit dat het uitstaande risico sinds het begin van de corona-crisis met meer dan 30 miljard euro is toegenomen zijn goede aanleidingen voor een evaluatie, voorafgaand aan de volgende kabinetsperiode.

Aanbeveling:

- *Evalueer ook de toepassing in de praktijk van de budgettaire spelregels, van het toetsingskader voor belastinguitgaven en van het beleidskader risicoregelingen*

Bij de laatste aanpassing van de begrotingsregels in de Startnota van Rutte 3 is met het oog op bevordering van het draagvlak voor de regels meer de nadruk gelegd op de basisprincipes en zijn de regels algemener geformuleerd of niet meer expliciet terug te vinden, zo meldt het

evaluatie­rapport aan het eind van hoofdstuk 2. Hoe dit in de praktijk werkt wordt niet besproken in het evaluatie­rapport. Zo wijst de Raad van State in haar rol van onafhankelijke begrotingstoe­zichthouder er in haar Septemberrapportage dd. 17 september 2018 op dat volgens de (herschreven) budgettaire spelregels meevallers bij de uitgaven niet mogen worden aangewend voor beleidsintensiveringen. De Minister van Financiën antwoordt dan dat zijns inziens de Ministerraad anders mag besluiten en dat het wel volgens de regels is. Het was inderdaad in het verleden een standing practice, die toen ook expliciet opgenomen was in de begrotingsregels maar dit voorbehoud is in de nieuwe, korter opgeschreven regels echter niet langer opgenomen. Zo lijken er inmiddels naast de (vereenvoudigde) regels ook ongeschreven regels en standing practices te ontstaan. De evaluatie noemt aan het eind van hoofdstuk 2 ook het voorbeeld van grondverkoop. Niet langer is de regel expliciet terug te vinden, maar de regel is blijkbaar niet vervallen.

Het is weliswaar een goede zaak dat in de laatste Startnota geprobeerd is de regels te vereenvoudigen en toegankelijker en korter op te schrijven, maar als hiernaast ongeschreven regels blijven bestaan dan ontstaat veel onduidelijkheid en intransparantie voor andere departementen en voor toezichthouders en vindt er ook geen echte vereenvoudiging plaats.

Het verdient aanbeveling om de herformulering en vereenvoudiging van de regels in de laatste Startnota systematisch te evalueren en voor zover er relevante onderdelen zijn weggevallen dit te signaleren en voorstellen voor aanpassing te doen.

Aanbeveling:

- *Evalueer de herformulering, de vereenvoudiging en compleetheid van de begrotingsregels opgenomen in de laatste Startnota*

4. **Evaluatie eerste basisprincipe: het werken met het vaste uitgavenkader**

Paragraaf 3.3 van het rapport bevat een inzichtelijke en kritische bespreking van het in 2018 en 2019 ter zijde schuiven van de methodiek van het werken met het vooraf vastgestelde vaste uitgavenkader. De ongekend grote omvang van de corona-crisis maakt het begrijpelijk dat in 2020 aanvullende, anticyclische uitgaven wenselijk zijn en het vooraf vastgestelde vaste uitgavenkader niet werkbaar is.

Gesteld kan worden dat het trendmatig begrotingsbeleid met vaste uitgavenkaders impliciet uitgaat van de veronderstelling dat er tijdens een kabinetsperiode alleen niet al te grote, conjuncturele fluctuaties in de economische groei optreden. Zowel in 2008/2009 als nu in 2020 blijkt dat bij grote schokken met een stevige economische krimp de methodiek niet werkbaar is en andere regels voor het beleid gezocht worden. In de Europese begrotingsregels zijn dit type uitzonderlijke omstandigheden dan ook expliciet benoemd als redengeving om van de normale regels af te wijken.

Het verdient overweging in de nationale begrotingsregels ook expliciet een clause voor dit type uitzonderlijke omstandigheden op te nemen. Dit verhoogt de legitimiteit om bij uitzonderlijke omstandigheden andere regels toe te passen.

In box 5 van de rapportage wordt gemeld dat er voor de extra uitgaven buiten de uitgavenkaders afwegingskaders zijn gehanteerd. Het verdient aanbeveling inzicht te bieden in de criteria/regels die in dit afwegingskader zijn opgenomen.

Aanbeveling:

- *Neem in de nationale begrotingsregels een clause op dat bij uitzonderlijke omstandigheden afwijkende regels gelden*

Met het oog op het reflecteren over de merites en de haalbaarheid van het werken met een vooraf vastgesteld, vierjarig uitgavenkader is het nuttig niet alleen naar alleen de jaren 2018 en 2019 in de evaluatie te betrekken maar verder terug te kijken. Dan blijkt dat niet alleen in 2018 en 2019 maar ook het afgelopen decennium veelvuldig van de nationale regels is afgeweken; eerst vanwege de financiële crisis, daarna rond 2013 vanwege de dominantie van de Europese begrotingsregels, maar ook vanaf 2015 zijn eigenlijk ieder jaar de nationale kaders niet gevolgd. Het jaar 2016 kende 5 miljard extra lastenverlichting buiten de kaders, in 2017 werd zowel het uitgavenkader als het inkomstenkader opzij geschoven om 'maatschappelijke prioriteiten' van extra geld te voorzien. In al deze jaren werd het uitgavenkader na afloop van de besluitvorming in het kabinet vastgesteld, zodat van normerende werking van het kader bij de besluitvorming/vooraf en een bijdrage aan de beheersing van de uitgaven geen sprake was. Hierop wordt in de context van deze evaluatie niet verder ingegaan.

Voor de beheersing en doelmatige allocatie is een vooraf vastgesteld kader cruciaal. Als het werken met een vooraf vastgesteld vierjarig kader niet haalbaar lijkt - gegeven de grote maatschappelijke en economische onzekerheden en daarmee onvoorspelbaarheid - dan zou het jaarlijks vooraf bijstellen van de (uitgaven- en inkomsten)kaders een alternatief kunnen zijn. Dan ontstaat meer flexibiliteit en wordt het element van *vooraf* bepalen van kaders en dus van doelen van begrotingsbeleid stellen behouden. Wellicht zijn meer alternatieven denkbaar. Een korte inventarisatie van ervaringen met uitgavenkaders in andere Europese landen kan hierbij ook behulpzaam zijn.

Aanbeveling:

- *Kijk voor de evaluatie van het werken met het uitgavenkader terug naar de afgelopen 10 á 15 jaar, niet alleen naar de laatste twee jaar*
- *Werk alternatieven uit waarbij het element van het vooraf vaststellen van het kader wordt behouden*

5. Evaluatie tweede basisprincipe: het werken met inkomstenkaders

De evaluatie bevat een heldere beschrijving van de verwarring die vaak optreedt bij de presentatie van het inkomstenkader. Een uitsluitend verticale presentatie (van lastenverlichtingen) onttrekt al eerder afgesproken lastenverzwaringen aan het oog, hetgeen bij de start van dit kabinet het geval was. Maatschappelijk, politiek en economisch gaat het om de totale ontwikkeling van jaar op jaar; de zg. horizontale mutatie. Een concrete aanbeveling de verticale presentatie steeds aan te vullen met een horizontale presentatie is in de evaluatie op zijn plaats.

Definitieverschillen op dit terrein tussen CPB en Financiën compliceren ook. De Minister van Financiën heeft in zijn reactie op de Septemberrapportage van de Raad van State van 2018 echter al toegezegd dit probleem aan te gaan pakken.

Aanbeveling:

- *Zorg dat op relevante besluitvormings- en communicatiemomenten over inkomstenmaatregelen ook horizontale presentaties beschikbaar zijn*
- *Zorg dat op korte termijn bij de inkomsten definitieverschillen tussen Financiën en CPB zoveel mogelijk weggewerkt zijn*

6. Evaluatie derde basisprincipe: het hoofdbesluitvormingsmoment

Om tot een goede integrale afweging van beleidsdoelstellingen en maatregelen te komen is er een derde basisprincipe van de begrotingsystematiek: het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar.

Hoofdstuk 2 (par. 2.2.1) schetst het belang hiervan om tot een efficiënte allocatie te komen; par. 4.1.1 geeft een heldere en kritische beschrijving dat hier de afgelopen jaren om een aantal redenen vrijwel geen sprake van is geweest. Behalve in het voorjaar vindt er ook in augustus nog veel uitgavenbesluitvorming plaats, terwijl de beschikbare tijd dan erg krap is. In de evaluatie wordt niet gereflecteerd over mogelijke oplossingen voor dit probleem. Inventarisatie van enkele opties om de besluitvorming anders te structureren zou de evaluatie kunnen verrijken en de Studiegroep kunnen helpen bij zijn advies. Als voorbeeld kan genoemd worden een optie als verschuiving van het hoofdbesluitvormingsmoment naar de periode medio juni-medio juli.

Het evaluatierapport beschrijft treffend en terecht dat het voor een goede integrale afweging van groot belang is om meer met horizontale opstellingen te werken, ook aan de uitgavenkant. In de terminologie van de evaluatie is dit nodig 'voor een gelijk speelveld voor politieke prioriteiten'(par. 4.1.2).

Aanbeveling:

- *Werk alternatieve opties voor het hoofdbesluitvormingsmoment uit, bijvoorbeeld verschuiving naar medio juni/medio juli*
- *Zorg met het oog op integrale afweging dat er ook aan de uitgavenkant horizontale presentaties beschikbaar zijn op relevante besluitvormings- en communicatiemomenten*

7. Inzicht in en inkadering van lange termijn effecten van beleid

Uitgavenkaders, inkomstenkaders en het geraamde begrotingssaldo voor de komende kabinetsperiode geven inzicht in een inkadering van de overheidsfinanciën voor de komende vier jaar. Daarnaast is doorgaans een becijfering beschikbaar van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn (2060). Er zijn echter de afgelopen jaren veel beleidsdossiers zoals het pensioenakkoord, het klimaatbeleid, het woonakkoord die veel budgettaire effecten na de voorliggende kabinetsperiode hebben.

Bij het opstellen van het laatste regeerakkoord lijkt vooral gestuurd te zijn op het begrotingssaldo aan het eind van de kabinetsperiode (overschot van 0,5% BBP in 2021), de koopkracht en de lasten in deze periode en het effect op de lange termijn houdbaarheid (houdbaarheidstekort van hooguit 0,5%). Dit heeft bijgedragen aan stevige - procyclische - uitgavenverhogingen en lastenverlichting in de eerste jaren en lastenverzwaring (van ca. 7 mld. euro) na deze kabinetsperiode.

In de toen voorliggende stukken was dit laatste lastig te traceren (zoals bleek in de discussie met de Kamer, Raad van State en Bas Jacobs). Dit type vraagstukken bij lange termijn dossiers wordt in de evaluatie aan het eind van par. 4.3.1 benoemd maar niet verder uitgewerkt. Het ware wenselijk dit probleem in de evaluatie uitgebreider aan de orde te laten komen en voorstellen te ontwikkelen welke aanvullende informatie (naast uitgaven- en inkomstenkaders, begrotingssaldo en houdbaarheidssaldo) nodig is om een helder beeld te geven van oplopende uitgaven en lasten na de voorliggende kabinetsperiode.

Aanbeveling:

- *Ontwikkel een cijferopstelling om op relevante besluitvormings- en communicatiemomenten inzicht te geven in de verandering in de uitgaven/lastenontwikkeling op de langere termijn*

8. Evaluatie recente aanpassingen begrotingsregels en wens tot verdere vereenvoudiging

In de evaluatie wordt (par.2.4) apart aandacht besteed aan de aanpassingen van de begrotingsregels in de Startnota van het kabinet Rutte 3 en in par. 4.4 wordt geprobeerd deze te evalueren. Deze aanpassingen betreffen zowel conceptuele veranderingen om bijvoorbeeld automatische stabilisatoren sterker te laten werken (werkloosheidsuitgaven) als vereenvoudigingen (bijvoorbeeld de ruilvoet, zorgpremies). In het algemeen kan worden onderschreven dat dit verstandige wijzigingen zijn geweest die gecontinueerd kunnen worden, maar de wijze waarop de conjuncturele fluctuaties in de werkloosheidsuitgaven buiten de kaders zijn geplaatst roept wel kritische vragen op. De gekozen operationalisatie leidt er toe dat de meevallende werkloosheidscijfers in 2018 en 2019 niet tot een verlaging van het uitgavenkader leiden maar tot een verhoging, zo wordt gemeld in par. 4.4. Dit contra-intuïtieve resultaat wordt gemeld maar er wordt geen kritische conclusie aan verbonden over de gekozen methode van operationalisatie waarbij alle niet-beleidsmatige effecten tot conjunctuur zijn bestempeld. Mijn aanbeveling is de gekozen methode kritisch tegen het licht te houden en op zoek te gaan naar een alternatief.

Ondanks bovenstaande ingrepen die zeker conceptueel als verbeteringen kunnen worden gezien, worden de regels nog steeds door velen als complex en moeilijk uitlegbaar gezien, zo wordt gemeld in par. 4.5 en in de samenvatting in par. 5. Als voorbeelden worden genoemd de behandeling van de zorgpremies en de zorguitgaven en de normeringssystematiek van het gemeente- en provinciefonds. In de samenvatting wordt geconcludeerd dat de begrotingsregels dus kritisch moeten worden bekeken en eventueel aangepast. Het evaluatierapport bevat echter geen voorstellen daartoe; dat is een gemiste kans. Het verdient aanbeveling met verdere vereenvoudiging van regels op korte termijn aan de slag te gaan.

Aanbeveling:

- *Hou bij het buiten de kaders plaatsen van de conjuncturele fluctuaties in de werkloosheidsuitgaven de wijze waarop dit nu gebeurt kritisch tegen het licht en zoek naar een beter alternatief*
- *Ontwikkel verdere opties ter vereenvoudiging en begrijpelijker maken van de begrotingsregels*

Bijlage 2: Nawoord van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte

Het Ministerie van Financiën heeft ten behoeve van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte een evaluatierapport geschreven over de huidige begrotingssystematiek en over het in de afgelopen jaren gevoerde begrotingsbeleid. Dhr. Van den Berg is gevraagd om als externe deskundige de kwaliteit en volledigheid van de uitgevoerde evaluatie te beoordelen. Dhr. Van den Berg stelt dat de rapportage een heel informatieve en vaak kritische beschrijving bevat over hoe de afgelopen jaren in de praktijk het begrotingsbeleid gevoerd is en met de begrotingssystematiek en regels is omgegaan. Hij noemt dit een waardevolle en noodzakelijke basis om na te denken over mogelijke verbeteringen en een nuttige input voor de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte.

Dhr. Van den Berg vindt het rapport terughoudend en weinig concreet bij het formuleren van conclusies die uit de bevindingen over het verleden kunnen worden afgeleid. Daarom doet Dhr. Van den Berg een aantal suggesties.

Algemene reactie 16^e Studiegroep Begrotingsruimte

De Studiegroep is het eens met Dhr. Van den Berg dat de Beleidsdoorlichting een waardevolle basis biedt om na te denken over mogelijke verbeteringen van beleid. Daarmee vormt het rapport inderdaad een nuttige input van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte. Dhr. Van den Berg stelt terecht dat het een evaluatie betreft die met name beschrijvend van aard is zonder dat daarbij duidelijke conclusies worden getrokken of aanbevelingen worden gedaan. Dat is echter een bewuste keuzes geweest, omdat het aan de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte is om te bepalen welke conclusies en aanbevelingen zij aan de evaluatie willen verbinden. De Studiegroep heeft bij het opstellen van haar rapport dankbaar gebruik gemaakt van de aanbevelingen en concrete suggesties van Dhr. Van den Berg. Hierna volgt een korte reactie op zijn belangrijkste aanbevelingen.

Reactie op de belangrijkste aanbevelingen

- Dhr. Van den Berg onderstreept het belang van een realistisch tijdspad voor intensiveringen en ombuigingen en een goede kwaliteit van de meerjarencijfers. De Studiegroep onderschrijft dit en adviseert bijvoorbeeld om – ook ten behoeve van realistische ramingen van het EMU-saldo – een zo realistisch mogelijke investeringsritme af te spreken. Het belang van goede meerjarencijfers staat buiten kijf. Het verdient permanente inspanning om de kwaliteit van meerjarencijfers te verbeteren.
- Dhr. Van den Berg pleit ervoor om naast de doelen ook te evalueren hoe de verschillende budgettaire regels en toetsings- en beleidskaders in de praktijk zijn toegepast. De Studiegroep onderschrijft het belang van evaluaties en het trekken van lessen daaruit. De Studiegroep zet wel enige vraagtekens bij evaluatie van de concrete toepassing van regels. De Studiegroep vindt het belangrijk dat een kabinet zich aan de begrotingsregels houdt, met als reden dat het kabinet hierdoor in staat wordt gesteld om de gestelde doelen van het begrotingsbeleid na te streven. De set aan begrotingsregels zijn volgens de Studiegroep primair een instrument die het kabinet daarbij helpt. Of het gevoerde beleid verstandig is wordt meer bepaald door de mate waarin het beleid heeft bijgedragen aan de doelen van het begrotingsbeleid dan de mate waarin de regels zijn gevolgd.
- Dhr. Van den Berg pleit ervoor om in de nationale begrotingsregels een clausule op te nemen waardoor bij uitzonderlijke omstandigheden van de regels afgeweken kan worden. Ook stelt Dhr. Van den Berg voor om alternatieven uit te werken voor het uitgavenkader. In

de praktijk doen zich tijdens een kabinetsperiode altijd onvoorziene situaties voor, waar de bestaande regelset niet in voorziet. In de ministerraad kan dan van de standaardregels worden afgeweken. Een actueel voorbeeld daarvan betreffen de noodmaatregelen naar aanleiding van de Coronacrisis. Gegeven het doel, de aard en de omvang van deze maatregelen heeft het kabinet besloten deze niet in te passen onder het uitgavenplafond. De Studiegroep acht een uitzonderingsclausule niet nodig om in uitzonderlijke situaties van de regels af te kunnen wijken.

- Dhr. Van den Berg onderstreept dat het belangrijk is dat op de relevante besluitvormings- en communicatiemomenten ook horizontale presentaties beschikbaar zijn, ook van de verandering in de uitgaven/lastenontwikkeling op de langere termijn. De Studiegroep is het hiermee eens. De Studiegroep beveelt in haar rapport ook aan om in de eerste plaats te communiceren over de horizontale ontwikkeling. Om het volledige beeld te schetsen en zo het (vaak dominante) effect van het basispad voor het voetlicht te brengen, beveelt de Studiegroep daarnaast aan om consequent het totale effect (inclusief basispad) te tonen in de budgettaire communicatie, desgewenst in aanvulling op het effect van het gevoerde beleid.
- Dhr. Van den Berg beveelt aan om de definitie tussen Financiën en CPB bij de inkomsten zoveel als mogelijk op elkaar aan te laten sluiten. Dit wordt door de Studiegroep onderschreven. Het ministerie van Financiën en het CPB zullen voortaan dezelfde definitie voor de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) hanteren.
- Dhr. Van den Berg suggereert alternatieve opties voor het hoofdbesluitvormingsmoment te onderzoeken. Rekening houdend met de beschikbaarheid van de cijfers en de noodzakelijke voorbereidingstijd van (nieuw) beleid wegen de voordelen van de huidige praktijk op tegen de nadelen. De Studiegroep heeft om die reden besloten de huidige praktijk in belangrijke mate te handhaven.
- Dhr. Van den Berg pleit voor evaluatie van de begrotingsregels en de aanpassingen daarin – zoals het buiten de kaders plaatsen van de conjuncturele fluctuaties in de werkloosheidsuitgaven. Ook pleit hij voor vereenvoudiging van de begrotingsregels, zodat deze begrijpelijker worden. De Studiegroep onderschrijft het belang van duidelijke en begrijpelijke begrotingsregels. Om die reden stelt de Studiegroep verdere verduidelijking van de regels voor en zijn ook een aantal regels aangepast, bijvoorbeeld op het terrein van de zorgpremie. Het is belangrijk dat de begrotingsregels worden begrepen, om op die manier het draagvlak te behouden. Volgens de Studiegroep is het wel van belang dat bij het opstellen van de begrotingsregels het belang van flexibiliteit niet uit het oog wordt verloren. Een (onbedoeld) bijeffect van de ingrepen die de beheersings- of stabilisatiefunctie vergroten is dat er gedurende de kabinetsperiode steeds minder politieke manoeuvreerruimte was om actuele problemen – een tegenvaller op de begroting of een nieuwe politieke wens – op te kunnen lossen. In de bijlagen van het Studiegroeprapport wordt een voorstel gedaan voor aangepaste en verduidelijkte begrotingsregels voor de komende kabinetsperiode.

