Rijksoverheid

16e Studiegroep Begrotingsruimte

Koers bepalen

Kiezen in tijden van budgettaire krapte



Koers bepalen | Kiezen in tijden van budgettaire krapte | Koers bepalen | Kiezen in tijden van budgettaire krapte | Koers bepalen | Kiezen in tijden van budgettaire krapte |

Koers bepalen

Kiezen in tijden van budgettaire krapte

Inhoudsopgave

Voorwoord 6

Samenvatting 7

1 Inleiding 16

1.1 Adviesaanvraag en leeswijzer 16

1.2 Economische en budgettaire vooruitzichten 17

1.3 De maatschappelijke, internationale en politieke context 20

2 Kwantitatieve doelstelling 23

2.1 Korte termijn: stabiliseren van de economie 23

2.2 Lange termijn: de overheidsschuld 29

2.3 De balans tussen inkomsten en uitgaven 34

2.4 Conclusie: de begrotingsruimte in de kabinetsperiode 2021-2025 39

3 Het begrotingsbeleid 2017-2020 42

3.1 Het gevoerde beleid en de context 42

3.2 Evaluatie van het gevoerde beleid 46

4 Aanbevelingen voor de begrotingssystematiek 54

4.1 Het begrotingsproces en sturen op brede welvaart 54

4.2 Beheersing van de uitgaven 59

4.3 Macro-economische stabilisatie 64

4.4 Het inkomstenkader 67

4.5 Ongelijke behandeling van collectieve sectoren 75

4.6 Sociale fondsen en koppelingen 78

4.7 Het begrotings- en verslaggevingsstelsel 81

4.8 Financiële verhoudingen Rijk en decentrale overheden 83

Bijlagen 85

Bijlage 1: Adviesaanvraag 86

Bijlage 2: Brief van de voorzitter 87

Bijlage 3: Samenstelling 16e Studiegroep Begrotingsruimte 88

Bijlage 4: Voorstel voor de begrotingsregels 90

Voorwoord

Alstublieft, voor u ligt het advies van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte. Dit advies volgt op de eerste aanbevelingen die de Studiegroep voor de zomer heeft gedaan.

Dit rapport past in een langgekoesterde Nederlandse traditie. Al 15 keer eerder bracht een ambtelijke Studiegroep in het jaar vóórafgaand aan Tweede Kamerverkiezingen advies uit over een passende begrotingsdoelstelling en begrotingssystematiek voor de volgende kabinetsperiode. Op de volgende pagina's leest u de adviezen van de 16e Studiegroep. Daarmee is dit rapport het sluitstuk van de opdracht die de minister van Financiën ons op Prinsjesdag 2019 gaf.

Het is duidelijk dat ons land er inmiddels heel anders voorstaat dan op Prinsjesdag 2019. Door de ontwrichtende invloed van corona zijn de omstandigheden waarin een volgend kabinet aan de slag gaat, volslagen anders dan eerder gedacht. Het jarenlange begrotingsoverschot is omgeslagen naar een historisch groot tekort en de economische vooruitzichten zijn somber en bovenal onzeker.

Regeren is koers bepalen en keuzes maken. Dat is in deze uitzonderlijke tijd niet anders dan anders. De Studiegroep Begrotingsruimte schetst hiervoor de kaders en overwegingen. De noodzakelijke keuzes ook daadwerkelijk maken – dát is aan de politiek. Ik spreek de verwachting uit dat ons advies helpt bij het vormen van visie, het opstellen en afronden van de verkiezingsprogramma's en het gesprek aan de formatietafel.

Namens de Studiegroep wens ik alle betrokkenen moed en wijsheid toe bij het maken van de juiste keuzes!

Bas van den Dungen
Voorzitter van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte

Samenvatting

Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte. De 16e Studiegroep schrijft dit advies in een periode van onzekerheid. De economische en budgettaire vooruitzichten zijn in een half jaar tijd volledig omgeslagen. Stabilisatie van de economie is nu nodig. Daarom adviseert de Studiegroep om komende kabinetsperiode geen bezuinigingen of lastenverzwaringen door te voeren voor een beter saldo. Tegelijkertijd is het – vanwege de grote onzekerheid – onverstandig om de overheidsfinanciën structureel te belasten, ook omdat de kans dat op termijn een budgettaire opgave resteert reëel lijkt. Dat betekent dat de politiek keuzes moet maken binnen de bestaande inkomsten en uitgaven. Dat is volgens de Studiegroep ook nodig. Wanneer de politiek niet kiest, worden de keuzes voor hen gemaakt. Niet kiezen betekent namelijk dat de zorguitgaven automatisch steeds verder toenemen als percentage van het bbp, terwijl de belastingen stijgen en andere collectieve uitgaven, zoals aan onderwijs en defensie, juist dalen. Een volgend kabinet kan dit tij alleen keren als het keuzes durft te maken.

1. Op de korte termijn: gebruik de Rijksbegroting als schokdemper

Een advies in tijden van onzekerheid. De context waarin dit advies wordt gegeven is wezenlijk anders dan de 16e Studiegroep Begrotingsruimte bij haar start kon voorzien. Als gevolg van de corona-uitbraak zijn de economische en budgettaire vooruitzichten voor de volgende kabinetsperiode snel gewijzigd. Het begrotingsbeleid van het volgende kabinet zal hier op een verstandige manier op moeten inspelen. Het begrotingsbeleid komt echter in een bredere context tot stand. Niet alleen de economische en budgettaire context, maar ook de internationale, maatschappelijke en politieke context zijn van belang. Ook hier zal het begrotingsbeleid rekening mee moeten houden.

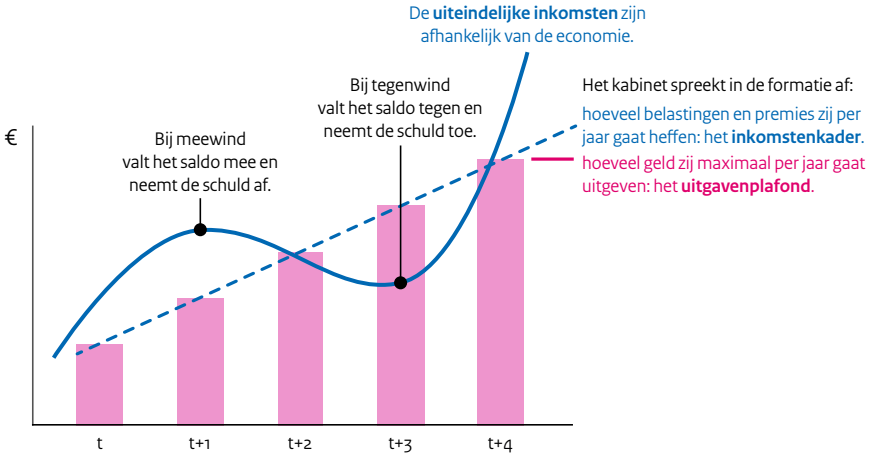
Advies op de korte termijn: stabiliseer de economie. De gevolgen van de coronacrisis blijven de komende kabinetsperiode merkbaar. Omdat de economie naar verwachting onder haar kunnen blijft presteren adviseert de Studiegroep om stabiliserend begrotingsbeleid te voeren. Dat betekent in de eerste plaats dat de zogenaamde automatische stabilisatoren, die zorgen dat de begroting meebeweegt met de conjunctuur, hun werk moeten kunnen doen (zie toelichting box 1). In aanvulling hierop kan de economie – in deze uitzonderlijke crisis – met tijdelijk crisisbeleid verder ondersteund worden. Om uit de crisis te komen is het belangrijk dat bedrijven en werkenden zich aanpassen aan de nieuwe omstandigheden. Het crisisbeleid moet deze aanpassingen daarom ondersteunen. Naarmate de economie weer meer op eigen benen kan staan, moet het crisisbeleid geleidelijk worden afgebouwd. Zo wordt ook voorkomen dat de overheidsfinanciën structureel worden belast. De Studiegroep adviseert om de crisismaatregelen te evalueren, om er zo voor te zorgen dat bij een toekomstige crisis effectief beleid 'klaarstaat' om dan snel in te kunnen zetten.

Box 1: Automatische stabilisatie
De overheidsbegroting heeft een belangrijke rol in het stabiliseren van de economie. Dit gebeurt zowel via de uitgaven- als de inkomstenkant.

Aan de uitgavenkant van de begroting geeft het kabinet, als het economisch tij mee zit, niet meer uit dan het bij Startnota afgesproken uitgavenplafond. Aan de andere kant hoeft er dan ook niet te worden bezuinigd als het tijdelijk tegen zit. Bovendien zijn de werkloosheidsuitgaven buiten het plafond geplaatst wat maakt dat wanneer meer mensen WW of bijstand ontvangen en de uitgaven daaraan stijgen, daarvoor dan niet bezuinigd hoeft te worden op andere uitgaven.

Aan de inkomstenkant van de begroting nemen in goede tijden de belastinginkomsten automatisch toe. Die extra inkomsten geeft het kabinet dan niet uit. Ze worden gebruikt om buffers op te bouwen voor minder goede tijden. In goede tijden daalt de staatsschuld hierdoor als percentage van het bbp. Als het daarentegen economisch minder gaat, dan hoeven de belastingen ook niet te worden verhoogd. In plaats van te bezuinigen of de belastingen te verhogen, teren we dan juist in op de buffer: de overheidsschuld loopt dan weer op.

Figuur 1: *Automatische stabilisatie*



Op deze manier laat het kabinet de begroting meebewegen met de economische ontwikkeling. Dit wordt trendmatig begrotingsbeleid genoemd. Hierdoor wordt het effect van een economische neergang automatisch op het juiste moment gedempt. Dit heeft positieve gevolgen voor het inkomen en welbevinden van mensen, beide onderdeel van welvaart in brede zin. Burgers en bedrijven voelen de negatieve effecten van een periode waarin het economisch slechter gaat hierdoor minder sterk.

Stabiliseren betekent: geen bezuinigingen of lastenverzwaringen voor een beter saldo.
Zolang er sprake is van laagconjunctuur is het risicovol om te bezuinigen of de lasten te verhogen. Daarmee wordt de economie mogelijk verder afgeremd en de crisis verder verdiept. Beleid gericht op de korte termijn – bijvoorbeeld om het EMU-saldo van het volgende jaar bij te sturen – is in het verleden vaak (deels) teruggedraaid, zodra de overheidsfinanciën er weer beter voor stonden. Zo ontstond onbedoeld jojobeleid dat de economische cyclus versterkte in plaats van dempte. Dit kwam bovendien de betrouwbaarheid van de overheid en welvaart in

den brede niet ten goede. Het is daarom verstandiger om beleid te voeren met het oog op de uitdagingen op de lange termijn en hiervoor structurele oplossingen te zoeken.

Zolang er oog is voor gezonde overheidsfinanciën op de lange termijn bieden de Europese begrotingsregels ruimte voor stabiliserend beleid. Nu de begrotingsnormen van het Stabiliteits- en Groeipact overschreden worden, onderstreept de Studiegroep dat de bestaande Europese begrotingsregels meer flexibiliteit bieden dan soms wordt aangenomen. Van deze flexibiliteit moeten we gebruik maken. Op dit moment geldt bijvoorbeeld dat de Europese Commissie de economische gevolgen van de uitbraak van het coronavirus heeft aangemerkt als een reden voor lidstaten om nu tijdelijk van reguliere verplichtingen van het Stabiliteit- en Groeipact af te wijken. Op een later moment zal besloten worden wanneer deze zogenoemde ontsnappingsclausule wordt beëindigd. Mochten de Europese begrotingsregels gaan knellen, dan is het aan het kabinet om te wegen hoe hiermee om te gaan. Zolang Nederland verstandige maatregelen neemt, die de economische structuur en de gezondheid van de overheidsfinanciën versterken, gelden er meer flexibele regels.

'Niet bezuinigen' betekent niet 'niets doen': werk aan meer schokbestendigheid. De coronacrisis legt een aantal reeds lang bestaande kwetsbaarheden opnieuw bloot. Zo zien we dat een deel van de huishoudens en bedrijven nauwelijks buffers heeft opgebouwd om een economische schok op te kunnen vangen. De Studiegroep heeft een aantal aanknopingspunten geschetst voor hervormingen op de arbeidsmarkt, in het belastingstelsel en op de woningmarkt, die de schokbestendigheid van bedrijven en burgers bij economische crises kunnen vergroten. Uit de vorige economische crisis hebben we geleerd dat er juist gedurende een crisis draagvlak kan ontstaan voor belangrijke structuurversterkende en houdbaarheidsverbeterende hervormingen. De Studiegroep adviseert ook nu hervormingen door te voeren die economische kwetsbaarheden wegnemen en de schokbestendigheid van de economie vergroten.
De formatie is het moment om daarover afspraken vast te leggen. De Studiegroep adviseert om in de timing van het moment van invoering rekening te houden met de stand van de economie en om maatregelen waar mogelijk geleidelijk in te faseren.

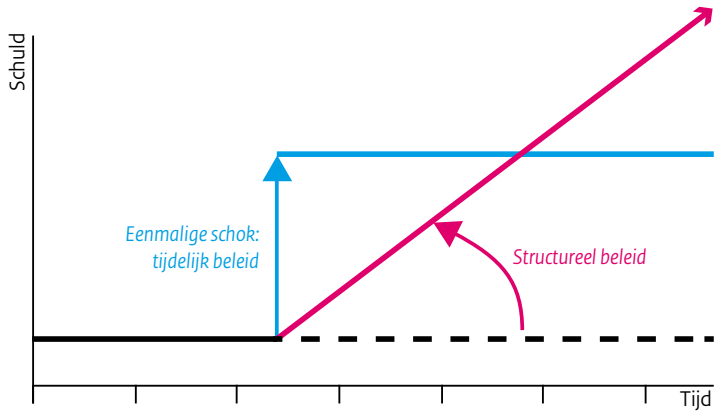
2. Op de lange termijn: zorg voor gezonde overheidsfinanciën

Wat een verstandig schuldniveau is, valt moeilijk precies te zeggen. Er is overeenstemming onder economen dat de overheidsschuld niet te hoog mag zijn. Als er twijfel ontstaat of een land de schuld terug kan betalen nemen de rentebetalingen toe. Hierdoor stijgt de schuld verder en kan een land in een negatieve spiraal terechtkomen waarbij investeerders mogelijk het vertrouwen verliezen. Bovendien kan een land met een hoge schuld de klap van een crisis minder goed opvangen. Aan de andere kant is er ook consensus dat een land profijt heeft van schuld: van het geleende geld kunnen bijvoorbeeld investeringen worden gedaan, waar de inwoners de vruchten van plukken. Een (te) lage staatsschuld kent dus ook nadelen. Economen verschillen van mening over wat precies het wenselijke niveau van de overheidsschuld is. Een aantal economen verwacht dat de rente langdurig laag blijft in verhouding tot onze economische groei. Een hogere overheidsschuld is volgens deze economen daarom geen probleem, omdat we als het ware 'uit onze schuld groeien'. Andere economen zien de lage rente in verhouding tot de economische groei als een tijdelijk fenomeen. Zij pleiten daarom voor een prudenter niveau van de overheidsschuld. De Studiegroep oordeelt dat het geen wetmatigheid is dat de rente lager blijft dan de economische groei. De lage rente maakt lenen weliswaar goedkoper en de schuld eerder houdbaar, maar dit maakt het aangaan van schuld niet risicoloos. Bovendien moet zoals hierboven uitgelegd stabilisatie van de economie nu het

belangrijkste doel van het begrotingsbeleid zijn. Daarmee is het schuldniveau op korte termijn geen anker voor beleid. Wanneer de economie in rustiger vaarwater is gekomen, zal duidelijk worden wat de budgettaire gevolgen zijn. Op dat moment zal nader moeten worden bezien of de schuld zich naar een aanvaardbaar en wenselijk niveau beweegt. Ook zal dan moeten worden bekeken wat voor de lange termijn het gewenste anker is. Daarbij is ook belangrijk hoe de discussie en onderhandelingen over het Stabiliteits- en Groeipact in de tussentijd verlopen en in welke mate en op welke termijn men de houdbaarheid van de overheidsfinanciën weer op orde wil brengen.

De schuldontwikkeling is veel belangrijker dan het schuldniveau. Het schuldniveau zal de komende jaren toenemen. Dit onderstreept hoe belangrijk het is om in economisch goede tijden een buffer op te bouwen. In de toekomst zullen zich weer nieuwe schokken voordoen en ook dan wil de overheid – net zoals dat nu gebeurt – een buffer hebben om de schok te kunnen opvangen. Voor de gezondheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn is het echter veel belangrijker hoe de schuld zich na afloop van de crisis ontwikkelt. Dat is – naast de rente en economische groei – primair afhankelijk van de balans tussen de structurele inkomsten en de structurele uitgaven. Als die in balans zijn dan is het schuldniveau stabiel en wordt een volgende generatie niet opgezadeld met een steeds grotere rekening. Om de overheidsschuld te stabiliseren is het niet noodzakelijk dat de inkomsten en uitgaven precies aan elkaar gelijk zijn: doordat de economie groeit en er inflatie is, mag ook de schuld in euro's elk jaar iets groeien en mag er dus gemiddeld sprake zijn van een beperkt begrotingstekort. Als gevolg van het economisch tij zullen jaren met tekorten en (beperkte) overschotten elkaar afwisselen.

Figuur 2: *Schuldontwikkeling versus schuldniveau*



Op de middellange termijn zijn er risico's en kansen voor de schuldontwikkeling:

1. **Reëel risico dat inkomsten en uitgaven structureel uit balans zijn.**

In het positieve geval neemt de schuld vanzelf weer af als de economie na afloop van de crisis weer aantrekt. In het negatieve geval zijn de overheidsuitgaven en overheidsinkomsten blijvend uit balans, bijvoorbeeld doordat overheidsuitgaven gedurende de crisis trendmatig zijn doorgestegen, terwijl de economie en de belastinginkomsten op een lager groeipad terecht zijn gekomen. Dan is er sprake van een structurele budgettaire opgave. Hoewel de meeste recente CPB-cijfers nog met veel onzekerheid omgeven zijn en definitief de balans pas kan worden opgemaakt zodra de economie in rustiger vaarwater is gekomen, lijkt de kans hierop reëel: de MLT-raming voorspelt een verslechtering van het houdbaarheidssaldo van -0,8 naar -3,0 procent. Ook verslechtert het structureel saldo naar verwachting van 0,2 procent naar -1,5 procent in 2025.

2. **Het risico dat de (zorg)uitgaven snel groeien.**
Vergrijzing gaat automatisch gepaard met extra uitgaven aan AOW en zorg. De zorguitgaven stijgen daarnaast ook door kwaliteitsstijgingen en een hogere zorgvraag. Het CPB schat in dat als de zorguitgaven in het huidige tempo blijven stijgen het jaarlijkse gat tussen de inkomsten en uitgaven met 4,4 procent van het bbp, ofwel ruim 40 miljard euro, extra toeneemt. Voor de gezondheid van de Nederlandse overheidsfinanciën op de lange termijn is het daarom verstandig om de structurele stijging van de zorguitgaven af te remmen.

3. **De kans om de groei en inkomsten aan te jagen.**
Investeringen in de economie kunnen de productiviteit, de economische groei en ook de belastinginkomsten verhogen. De schuldquote daalt bovendien door het noemereffect als investeringen leiden tot hogere groei. Investeringen zijn daarmee in theorie zowel economisch als budgettair gezien aantrekkelijk. In de praktijk zijn overheidsinvesteringen die de economische groei effectief aanjagen echter schaars. Dit komt ook doordat in Nederland al veel fysieke- en kennisinfrastructuur aanwezig is. Dit neemt niet weg dat er ook in Nederland investeringen zullen zijn die bijdragen aan het groeivermogen.
Onder andere met dit doel heeft het kabinet Rutte III het Nationaal Groeifonds opgericht. De komende jaren zullen leren of de voor het fonds gereserveerde middelen – cumulatief 20 miljard euro – effectief bestemd kunnen worden.

Samenvattend kwantitatief advies: geen ruimte voor per saldo extra uitgaven of lastenverlichting. Op de korte termijn moet stabilisatie van de economie het belangrijkste doel van het begrotingsbeleid zijn. Dat betekent dat de Studiegroep adviseert om per saldo niet te bezuinigingen of lastenverzwaringen door te voeren ten opzichte van de situatie bij ongewijzigd beleid. Dat zou de crisis immers alleen maar verdiepen. De Studiegroep acht dit een verstandig advies ongeacht het gekozen wenselijke niveau voor de schuld op de langere termijn. Veel belangrijker dan het exacte schuldniveau is namelijk hoe het schuldniveau zich na afloop van de crisis ontwikkelt. Dat is afhankelijk van de balans tussen de structurele inkomsten en de structurele uitgaven. Hoewel deze balans pas definitief kan worden opgemaakt zodra de economie in rustiger vaarwater is gekomen, lijkt de kans reëel dat er een budgettaire opgave resteert. Daarom is het nu onverstandig om de overheidsfinanciën structureel te belasten. Structurele uitgavenverhogingen of belastingverlagingen zijn daarom alleen mogelijk als daar structurele uitgavenverlagingen of belastingverhogingen tegenover staan. Een structurele belasting van het saldo zou de eventuele budgettaire opgave op de lange termijn immers vergroten, wat ingrijpen dan harder en daarmee moeilijker maakt. Alles afwegend is de Studiegroep van mening dat er ten opzichte van de huidige situatie – dat wil zeggen: bij ongewijzigd beleid – geen budgettaire ruimte is voor per saldo extra uitgaven of lastenverlichting. Of anders gezegd: ten opzichte van het MLT-pad is er een budgettaire ruimte van nul. Het MLT-pad is daarom het budgettaire anker voor de komende kabinetsperiode.

3. Daarom is ‘keuzes maken’ onvermijdelijk

Regeren is doelen stellen en keuzes maken. Een kabinet bepaalt welke doelen het graag wil bereiken, om zo de (brede) welvaart van Nederlanders te vergroten. Wat de doelen moeten zijn, is onderwerp van politieke discussie tijdens de verkiezingen en de daaropvolgende formatie. De begroting is vervolgens een belangrijk middel dat politici in handen hebben om hun doelen te bereiken. Daarmee verdeelt het kabinet immers het beschikbare geld. Aan doelen die belangrijk worden gevonden wordt meer geld toebedeeld en aan doelen die minder belangrijk worden gevonden minder. Op deze manier kleurt een kabinet haar visie op brede welvaart in. Het begrotingsproces en de begrotingsregels ondersteunen dit proces.

Eén integraal besluitvormingsmoment is essentieel om goed te kunnen kiezen. Om ervoor te zorgen dat er daadwerkelijk keuzemogelijkheden tegen elkaar afgewogen kunnen worden, is een belangrijk uitgangspunt dat er één (hoofd)besluitvormingsmoment is in het voorjaar waarop besloten wordt over de uitgaven, en één besluitvormingsmoment in augustus, waarop besloten wordt over de belastingen en de koopkracht. Dit zorgt voor stabiliteit en voorkomt dat de begroting continu wordt bijgesteld. Bovendien is er zo voldoende tijd voor een goede voorbereiding en invoering van maatregelen. In de praktijk is het besluitvormingsproces minder gestructureerd. Door gebeurtenissen en incidenten lopende het jaar, maar bijvoorbeeld ook doordat akkoorden worden gesloten met maatschappelijke partners of oppositie, vindt besluitvorming over de begroting op verschillende momenten in het jaar plaats. Deels is dit onvermijdelijk, maar de Studiegroep onderstreept dat dit ook een prijs heeft. Als keuzes achter elkaar worden gemaakt in plaats van op één moment, vindt er geen afweging tussen de verschillende keuzes plaats. Dat komt de kwaliteit van de besluitvorming niet ten goede en kan uiteindelijk ten koste gaan van de kwaliteit van beleid en gezonde overheidsfinanciën. De Studiegroep herbevestigt daarom het belang van prioriteitstelling op één besluitvormingsmoment en geeft in dat kader ter overweging mee om in het voorjaar ook over de hoofdlijnen van de inkomstenkant te besluiten. Om effectiever te kunnen sturen op de doelen van het kabinet en op brede welvaart, adviseert de Studiegroep daarnaast om lange termijndoelen duidelijk te maken en te verankeren in het regeerakkoord en vervolgens tijdens de jaarlijkse besluitvorming te toetsen of herschikking van middelen noodzakelijk is om deze doelen dichterbij te brengen. In de Miljoenennota kan het kabinet hierover jaarlijks rapporteren. Om het samenwerken aan maatschappelijke prioriteiten te ondersteunen, kan overwogen worden om hiervoor tijdens de formatie middelen te reserveren in een zogenoemde enveloppe.

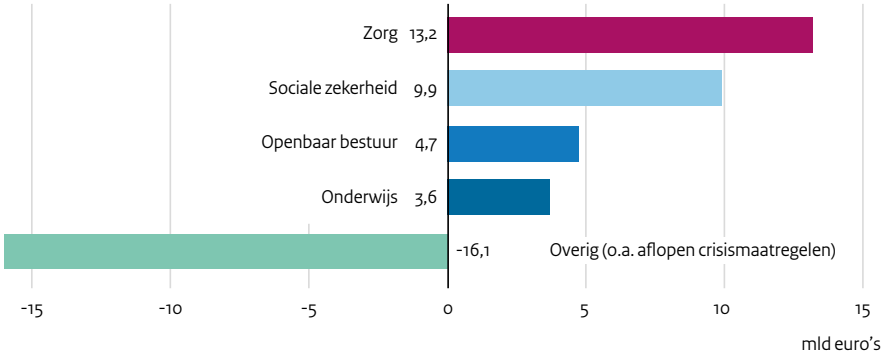
Gelijke behandeling van collectieve sectoren en beheersing van de zorguitgaven. Om ervoor te zorgen dat een kabinet middelen tijdens de formatie en gedurende de kabinetsperiode weloverwogen over verschillende prioriteiten kan verdelen, is het belangrijk dat het weet hoe de uitgaven zich ontwikkelen als het kabinet het beleid niet wijzigt. Wat gebeurt er automatisch? De zorguitgaven stijgen dan veel sneller dan andere uitgaven. Waar extra geld voor beter onderwijs of beter defensiematerieel om een politiek besluit vraagt, krijgt de zorg namelijk automatisch extra geld voor kwaliteitsverbetering, zoals nieuwe behandelingen of nieuwe medicijnen. Dit komt doordat in wetgeving is vastgelegd dat zorg naar de stand van de wetenschap en praktijk onderdeel uitmaakt van het basispakket. Een extra euro voor de zorg krijgt hierdoor in zekere zin voorrang op een extra euro voor bijvoorbeeld onderwijs.
De zorguitgaven beslaan hierdoor een steeds groter aandeel van de totale Rijksbegroting, waardoor andere uitgaven worden verdrongen. Omdat met de zorguitgaven ook de zorgpremies stijgen komt hiermee ook de koopkrachtontwikkeling onder druk te staan.

Communiceer daarom over het geheel van overheidsinkomsten en -uitgaven en niet (alleen) over beleidswijzigingen en handel ernaar. Het is gebruikelijk dat een kabinet vooral benadrukt welk beleid het verandert. Hierdoor ontstaat echter vaak verwarring. De zorguitgaven minder snel laten stijgen heet dan 'bezuinigen', terwijl er nog steeds meer geld naar de zorg gaat (zie ook uitleg in box 2). En de belastingen minder snel laten stijgen, heet dan 'de lasten verlichten', terwijl de burger in de portemonnee voelt dat de belastingen nog steeds stijgen. Belangrijk is dus te beseffen dat ook als beleid niet wordt veranderd, prioriteiten wel degelijk verschuiven: geen beleid voeren is ook beleid voeren. Om te zorgen voor weloverwogen besluitvorming en begrijpelijke communicatie aan de burger beveelt de Studiegroep aan om in de eerste plaats te communiceren over de daadwerkelijke inkomsten en uitgavenontwikkeling in plaats van alleen maar over de wijzigingen die het kabinet daarin aanbrengt.

Box 2: Uitleg bij communicatie over uitgaven aan zorg

Als het kabinet het zorgbeleid ongewijzigd laat dan investeert het kabinet de komende kabinetsperiode ruim 13 miljard euro extra in de zorg (zie figuur 3). Het kabinet brengt tijdens de formatie wijzigingen aan op deze uitgavenontwikkeling (het basispad). De uitgaven stijgen voor een belangrijk deel door vergrijzing, maar de uitgaven stijgen ook doordat de kwaliteit van de zorg toeneemt. Dit komt doordat in de zorgwetten is vastgelegd dat zorg naar stand van de wetenschap en praktijk onderdeel uitmaakt van het basispakket. De uitgaven die hiermee samenhangen bedragen ongeveer 3 miljard euro per jaar. Als het kabinet zou besluiten om niet die volledige 3 miljard euro te investeren in de kwaliteit van zorg, maar een deel daarvan in bijvoorbeeld het onderwijs zou steken, dan heeft het kabinet ten opzichte van de status quo bezuinigd op de zorg en geïntensiveerd in het onderwijs. Echter, in werkelijkheid hebben het onderwijs en de zorg dan beiden extra geld gekregen voor kwaliteitsverbetering. Dit illustreert dat de manier van communiceren door het kabinet uitmaakt voor de beeldvorming. Minder investeren in de zorg vraagt wel om maatregelen of – in enige vorm – om een wijziging van het zorgstelsel, omdat in de wet de mogelijkheden voor de zorgsector om zelf de kwaliteit vast te stellen dan ingeperkt moeten worden.

Figuur 3: *Uitgavenontwikkeling 2021-2025*



Bron: Centraal Planbureau, Actualisatie Middellangetermijnverkenning.

4. Zorg voor heldere begrotingsafspraken en discipline

Ongeacht het economisch tij is beheersing van de begroting altijd nodig. Beheersing van de overheidsfinanciën betekent dat een kabinet de ontwikkeling van inkomsten en uitgaven zelf in de hand houdt. Daarom worden er aan het begin van een kabinetsperiode duidelijke afspraken gemaakt over hoeveel er per jaar maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenplafond) en hoe hoog de lastenontwikkeling per jaar moet zijn (het inkomstenkader). Dit dwingt tot keuzes die bijdragen aan doelmatig beleid. Ook wordt zo voorkomen dat volgende generaties te maken krijgen met een te hoge schuld en moeten bezuinigen of de lasten moeten verhogen, omdat de huidige generatie op te grote voet heeft geleefd. In economisch goede tijden staat het draagvlak voor beheersing echter snel onder druk. Positieve en meevallende begrotingssaldi creëren dan het gevoel dat er geld over is. Dat gevoel is niet terecht: de overschotten zijn het gevolg van economische voorspoed en compenseren voor begrotingstekorten, zoals nu in de huidige coronacrisis. Ook in de huidige crisis staat het draagvlak voor beheersing onder druk. Dit is deels begrijpelijk: het stabiliseren van de economie heeft nu prioriteit. Dit neemt niet weg dat het onwenselijk is als de begrotingsdiscipline wegvalt: keuzemogelijkheden die geld kosten worden dan onvoldoende tegen elkaar afgewogen, met als risico dat dit resulteert in ondoelmatig beleid.

De Studiegroep beveelt aan om de systematiek op diverse onderdelen aan te passen ter bevordering van beheersing en de integrale afweging. Het uitgavenplafond, het inkomstenkader en de begrotingsregels maken beheersing mogelijk. Deze regels moeten begrijpelijk en uitlegbaar zijn. Dat draagt ook bij aan het draagvlak voor de regels. Daarvoor is het ook belangrijk dat er enige politieke manoeuvreerruimte is. Om deze reden heeft de Studiegroep de bestaande begrotingssystematiek kritisch tegen het licht gehouden en voorgesteld deze op onderdelen aan te passen. Enkele voorstellen zijn:

- Introduceer een apart investeringsplafond met flexibele jaargrenzen.
- Pas – in samenspraak met medeoverheden – de normeringssystematiek (de zogenaamde trap-op-trap-af-systematiek) zodanig aan dat de stabiliteit en voorspelbaarheid van de systematiek wordt vergroot.
- Creëer desgewenst een besluitvormingsenveloppe voor politieke manoeuvreerruimte later in de kabinetsperiode.
- Verbeter de uitlegbaarheid van het inkomstenkader door het inkomstenkader niet langer in jaar-op-jaar mutaties maar in standen weer te geven en gebruik te maken van een nieuwe definitie voor de ontwikkeling van de beleidsmatige lasten.
- Verbeter de uitlegbaarheid van de omgang met zorgpremies en zorguitgaven door voortaan het kabinet expliciet de keuze voor te leggen of het een Zvw-meevaller wil inzetten voor andere uitgaven of lastenverlichting.

1

Inleiding

1 Inleiding

1.1 Adviesaanvraag en leeswijzer

Een uitgesteld advies in tijden van onzekerheid. Op Prinsjesdag 2019 heeft de minister van Financiën namens het kabinet aan de voorzitter en leden van de Studiegroep Begrotingsruimte verzocht advies uit te brengen over de begrotingsdoelstelling en de begrotingssystematiek ten behoeve van de komende kabinetsperiode.[1] Voor het eerst hebben ook de directeuren van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) als adviserend lid deelgenomen aan de Studiegroep Begrotingsruimte.[2] Aanvankelijk zou de Studiegroep haar advies voor de zomer van 2020 afronden, maar gezien de onzekerheid over de precieze impact van de coronacrisis op de economie en de overheidsfinanciën, is besloten het complete advies pas in het najaar van 2020 af te ronden. De Studiegroep heeft vooruitlopend op het definitieve advies in juli 2020 al wel een viertal aanbevelingen gedaan.[3]

Cijfers en scenario's van Centraal Planbureau vormen de basis voor het advies.
Op Prinsjesdag heeft het Centraal Planbureau de Macro Economische Verkenning (MEV)[4] en een actualisatie van de Middellangetermijnverkenning (MLT)[5], die de verwachte economische ontwikkeling in de komende kabinetsperiode beschrijft, gepubliceerd. Deze cijfers zijn omgeven met grote onzekerheid: de precieze impact van de crisis is immers nog zeer moeilijk te voorspellen. Ook de vooruitzichten voor de komende jaren zijn onzeker. Deze cijfers geven niettemin meer zicht op de economische en budgettaire uitgangssituatie van een volgend kabinet en vormen daarmee de basis voor het advies van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte.

Leeswijzer: koers bepalen voor de toekomst en lessen trekken uit het verleden. Het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte bestaat uit twee delen. In de eerste twee hoofdstukken kijken we vooruit. In het vervolg van dit inleidende hoofdstuk wordt de economische en budgettaire uitgangssituatie geschetst en ook ingegaan op de internationale, politieke en maatschappelijke context waarin het begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode vorm zal krijgen. In hoofdstuk twee volgen vervolgens aanbevelingen voor verstandig begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode: de begrotingsdoelstelling. Het tweede deel van het Studiegroeprapport gaat over de begrotingssystematiek. In hoofdstuk drie wordt teruggekeken op het gevoerde begrotingsbeleid in de afgelopen jaren. Dit hoofdstuk is in belangrijke gebaseerd op de beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid.[6] Op basis daarvan worden lessen getrokken, waarna in hoofdstuk vier aanbevelingen worden gedaan voor aanpassingen in de begrotingssystematiek. Deze aanbevelingen zijn vertaald in concept-begrotingsregels die zijn opgenomen in bijlage 4 bij dit rapport.

---

[1] Zie bijlage 1 bij het rapport.

[2] Dit is conform de suggestie van de Tweede Kamer (zie hiervoor motie Bruins c.s.). Zie bijlage 3 bij het rapport voor de volledige samenstelling van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte.

[3] 16e Studiegroep Begrotingsruimte, 2020, Uitstel 16e Studiegroep Begrotingsruimte.

[4] Centraal Planbureau, 2020, Macro Economische Verkenning 2021.

[5] Centraal Planbureau, 2020, Actualisatie Verkenning Middellangetermijn 2022-2025.

[6] Ministerie van Financiën, 2020, Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid.

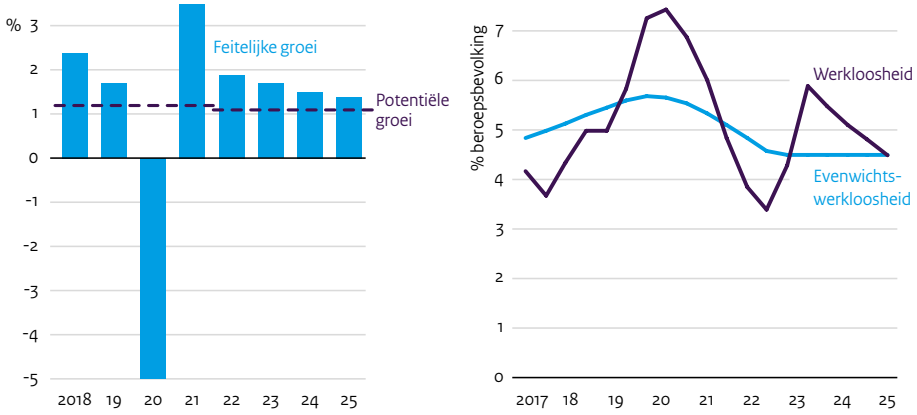
1.2 Economische en budgettaire vooruitzichten

De economische vooruitzichten zijn snel en fors gewijzigd. Het economische en budgettaire startpunt van een volgend kabinet ziet er op dit moment heel anders uit dan we bij de start van 16e Studiegroep Begrotingsruimte konden voorzien. Begin maart 2020 ging het CPB nog uit van een economische groei van 1,4 procent, een EMU-saldo van 1,1 procent en een EMU-schuld van 46,3 procent van het bbp in 2020. Ook de vooruitzichten voor de volgende kabinetsperiode waren goed: er werd een gematigde economische groei en een lage werkloosheid verwacht en we voorzagen dat de daling van de EMU-schuld zich verder zou doorzetten tot een niveau van 43,9 procent van het bbp in 2025. Als gevolg van de uitbraak van het coronavirus is dit beeld niet meer actueel. De economische en budgettaire context waarin de Studiegroep haar advies geeft is flink veranderd.

De onzekerheid over de economische en budgettaire ontwikkeling is zeer groot.
De belangrijkste bron van onzekerheid is het verloop van de pandemie. Komt er een nieuwe uitbraak – een tweede golf – waardoor opnieuw grootschalige contactbeperkingen van kracht worden, of blijft die uit? Ook de onzekerheden over de economische vooruitzichten zijn groot. Het is onduidelijk tot welke veranderingen de coronacrisis gaat leiden en wat internationaal de wijzigingen in het economisch beleid zullen zijn. Om deze onzekerheid recht te doen, heeft het CPB in de MLT naast een basisverkenning een zogenaamd dieperdalscenario uitgewerkt. In dit scenario is sprake van een tweede coronagolf met nieuwe contactbeperkingen in 2020 en 2021. In dat geval worden de economie en de overheidsfinanciën een stuk heviger geraakt. Hieronder wordt allereerst ingegaan op de basisverkenning, waarna ook het dieperdalscenario besproken wordt.

De economie wordt op korte termijn hard geraakt. Op de korte en middellange termijn hebben zowel de afname van het arbeidsaanbod, de investeringen, als de productiviteit een negatief effect op de verwachte bbp-groei. Het CPB gaat in de basisverkenning van de MLT uit van een krimp van de economie met 5 procent in 2020. In 2021 groeit de economie vervolgens met 3,5 procent, waarna de economische groei in de jaren daarna afneemt tot 1,4 procent in 2025 (zie figuur 1.1, links). De relatief sombere economische vooruitzichten voor 2020 en 2021 vertalen zich in een oplopende werkloosheid met een piek van 5,9 procent in 2021.
De werkloosheid daalt in de jaren daarna als gevolg van het aantrekken van de werkgelegenheidsgroei tot 4,5 procent in 2025. Zowel in historisch als internationaal perspectief zijn dit geen uitzonderlijke niveaus. De steeds flexibelere arbeidsmarkt van Nederland maakt echter wel dat de werkloosheid sneller oploopt wanneer het economisch minder goed gaat. Zelfstandigen en werkenden met een flexibel contract hebben immers een grotere kans om hun opdracht of baan te verliezen. Naast macro-economische gevolgen heeft dit bovenal grote maatschappelijke en persoonlijke gevolgen. Vooral kwetsbare burgers worden tijdens een crisis hard geraakt.

Figuur 1.1: *Economische groei en werkloosheid*



Bron: Centraal Planbureau, Actualisatie Middellangetermijnverkenning.

In de eerste jaren van de volgende kabinetsperiode presteert de economie nog onder haar kunnen. De coronacrisis heeft ook effect op de potentiële groei[7], welke in 2022-2025 uitkomt op 1,1 procent per jaar. Dat is 0,5 procentpunt lager dan in de actualisatie van de MLT in maart 2020. Dit komt zowel door een neerwaartse herziening van het (trendmatig) arbeidsaanbod als door de neerwaartse herziening van de (trendmatige) arbeidsproductiviteit. De feitelijke bbp-groei is in de periode 2022-2025 hoger dan de potentiële groei, door de veronderstelde overgang van laagconjunctuur in 2021 naar een neutrale conjuncturele situatie in 2025. De laagconjunctuur aan het begin van de kabinetsperiode komt tot uitdrukking in een negatieve output-gap[8] en een werkloosheid boven de evenwichtswaarde.

De economie heeft naar verwachting permanent schade opgelopen. De corona-uitbraak leidt tot een afname van de omvang van de Nederlandse economie met 4 procent in 2025 ten opzichte van de raming in maart 2020. Dat verlies kan in de komende jaren (deels) worden ingehaald, wanneer het arbeidsaanbod stijgt als mensen weer op zoek gaan naar een baan en bedrijven weer gaan investeren. Resterende contactbeperkingen en onzekerheid over de toekomst zetten voorlopig echter nog een rem op het herstel van de economische activiteit. Naarmate de crisis langer duurt, neemt de kans op volledig herstel verder af. Niet alle uitgestelde consumptie en gemiste investeringen zullen immers worden ingehaald. Faillissementen en langdurige werkloosheid kunnen bovendien tot schade aan (im-)materieel en menselijk kapitaal leiden. Het zal dan nog langer duren voordat de economie zich weer op het welvaartsniveau van voor de corona-uitbraak bevindt.

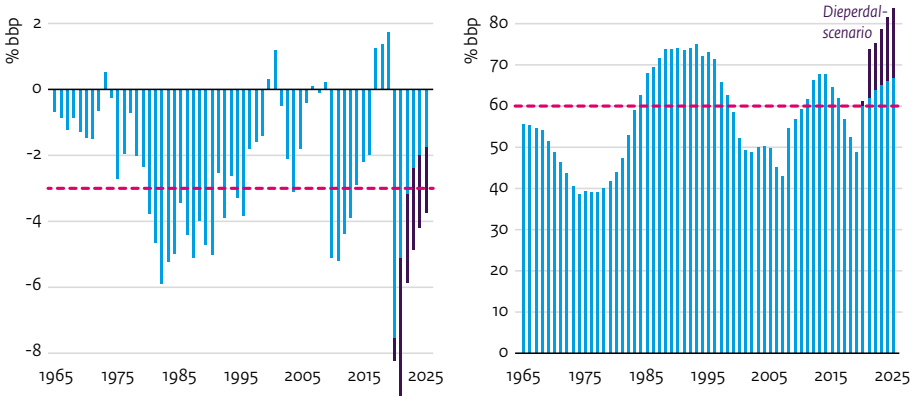
De gevolgen voor de overheidsfinanciën zijn groot: begrotingstekort en een oplopende schuld. De overheidsfinanciën hebben door de steunmaatregelen en de lagere belastinginkomsten een flinke klap gehad. Dit leidt in de basisverkenning tot een ongekend begrotingstekort van -7,6 procent in 2020. Het saldo verbetert in de jaren daarna tot een tekort van -1,7 procent in 2025 (zie figuur 1.2, links). Als gevolg van het begrotingstekort blijft de schuld de

[7] Potentiële groei is de economische groei geschoond voor de stand van de conjunctuur.

[8] De output-gap is het verschil tussen de feitelijke en potentiële economische groei en weerspiegeld daarmee de stand van de conjunctuur. Een negatieve (positieve) output-gap wil zeggen dat de economie zich onder (boven) potentieel bevindt.

komende kabinetsperiode verder oplopen tot een niveau van 66,8 procent van het bbp in 2025. De stijging van de schuld is niet alleen het gevolg van de economische neergang, maar komt ook door de introductie van het Nationaal Groeifonds waartoe kabinet Rutte III heeft besloten. In historisch perspectief is het schuldniveau voor Nederland in 2025 relatief hoog, maar zeker niet uniek (zie figuur 1.2, rechts).

Figuur 1.2: *EMU-saldo en EMU-schuld*



Bron: Centraal Planbureau, Actualisatie Middellangetermijnverkenning.

In het dieperdalscenario zijn de negatieve effecten voor zowel economie als overheidsfinanciën heviger. In de basisverkenning gaat het CPB ervan uit dat er geen tweede coronagolf komt. Het CPB heeft echter ook een scenario uitgewerkt waarin dit wel gebeurt. In dit scenario groeit de economie niet met 3 procent, maar krimpt de economie in 2021 met 1,3 procent. De economie blijft in dit scenario gedurende de gehele kabinetsperiode ver onder haar kunnen presteren en zal de economische schade groter zijn. De werkloosheid stijgt in 2021 niet naar 5,9 procent, maar naar 8,5 procent van de beroepsbevolking om daarna te dalen tot 6,4 procent in 2025. Ook de overheidsfinanciën krijgen logischerwijs in dit scenario een grotere klap: het begrotingstekort komt in 2025 uit op -3,9 procent en de schuld stijgt verder naar 83,7 procent van het bbp in 2025.

1.3 De maatschappelijke, internationale en politieke context

Begrotingsbeleid komt tot stand in een bredere context. Voor de uiteindelijke keuzes die worden gemaakt ten aanzien van het te voeren begrotingsbeleid is niet alleen de economische en budgettaire context relevant. Ook de maatschappelijke, internationale en politieke context hebben invloed op het uiteindelijke begrotingsbeleid. Hieronder wordt hier nader op ingegaan.

1.3.1 Internationale context

Keuzes die elders worden gemaakt hebben grote impact op Nederland. Ook de internationale en de Europese economie merken hevig de effecten van de coronapandemie. Nederland is als kleine open economie stevig verweven met de wereldeconomie en handel met andere landen. Nederland heeft er om die reden belang bij dat ook andere landen een effectieve beleidsreactie hebben op de pandemie en de economische crisis die daarvan het gevolg is. Dat bepaalt immers de mate en het tempo van het wereldwijde economisch herstel. Wanneer – in reactie op de coronapandemie – bijvoorbeeld de internationale samenwerking onder druk komt te staan, zal dit een negatief effect hebben op Nederland. Dit geldt ook wanneer er in toenemende mate sprake zal zijn van protectionisme.

De corona-uitbraak legt het verschil tussen Noord-Europa en Zuid-Europa bloot.
Het nationale begrotingsbeleid wordt gevoerd binnen de kaders van de 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. De schulden en saldo's zijn vanwege de lagere belastinginkomsten en hogere uitgaven als gevolg van de noodmaatregelen overal in de Eurozone opgelopen, met daarbij risico's voor financiële markten, de private sector, en de overheidsfinanciën. Niet alle Eurolanden hebben de afgelopen jaren in dezelfde mate als Nederland buffers opgebouwd. Tegelijkertijd is de wederzijdse afhankelijkheid via investeringen en schulden binnen de Eurozone toegenomen.[9] Dit levert spanning op voor de begrotingsregels en legt extra druk op Europese initiatieven en budgetten om de economie verder te herstellen. Binnen Europa is het verschil in diepte van de economische neergang tussen Zuid-Europese en Noord-Europese landen goed te zien. De mate waarin landen automatische stabilisatoren kennen, dan wel zich ruimhartig steunbeleid kunnen veroorloven, bepaalt mede de diepte van de crisis en waarschijnlijk ook het herstel-tempo. De Europese steunpakketten beogen deze verschillen te verkleinen.

1.3.2 Politieke context

Het politieke landschap versnippert. Het politieke landschap wordt de afgelopen decennia gekenmerkt door versnippering. Het aantal politieke partijen neemt gestaag toe, ook als gevolg van afsplitsingen. De fracties in de Eerste en Tweede Kamer zijn hierdoor gemiddeld kleiner van omvang. Dit maakt dat er steeds meer partijen nodig zijn om meerderheden te kunnen vormen. Hierdoor kan het lastiger zijn om compromissen te sluiten. Het sluiten van compromissen gaat over het algemeen gepaard met inzet van extra middelen, wat de beheersbaarheid

[9] CPB (2020). Risicorapportage Financiële Markten 2020.

van de Rijksbegroting onder druk kan zetten. Ook 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 erop dat de trend van versnippering van het politieke landschap niet zomaar zal keren.

Hierdoor staat integrale besluitvorming onder druk. Mede door de versnippering van het politieke landschap is steeds vaker de (politieke) wens om op belangrijke thema's akkoorden te sluiten met maatschappelijke partners en vertegenwoordigers van belangenorganisaties. Aangezien aan deze akkoorden over het algemeen langdurige onderhandelingen voorafgaan, sluit de timing vaak niet aan op het reguliere begrotingsproces. Daarnaast speelt in de laatste kabinetten het coalitieoverleg een steeds belangrijkere rol. Daar zijn sommige vakministers en departementen echter niet vertegenwoordigd, met als risico dat hun kennis niet kan worden benut en hun belangen minder worden meegewogen. Deze ontwikkelingen zetten de integrale besluitvorming – waarbij op één moment in de Ministerraad wordt besloten over de besteding van iedere euro – onder druk. Dit roept de vraag op of en op welke manier het Nederlandse begrotingsproces beter rekening zou kunnen houden met het bewegende politieke landschap.

1.3.3 Maatschappelijke context

Het begrotingsbeleid en het begrotingsproces moeten brede welvaart bevorderen. Regeren is keuzes maken: welke doelen wil het kabinet graag bereiken, om zo de (brede) welvaart van Nederlanders te vergroten? Welvaart kent veel verschillende dimensies (welvaart nu, later en elders en de welvaartsverdeling) en is bovendien niet voor iedereen hetzelfde. Politieke partijen hebben verschillende ideeën, plannen en prioriteiten. Zij maken verschillende afwegingen, ook omdat er uitruilen bestaan tussen verschillende beleidsdoelen, en laten met hun plannen zien hoe Nederland er volgens hen uit zou moeten zien. De begroting is een belangrijk middel dat politici hebben om deze doelen te bereiken. De begroting maakt het immers mogelijk om prioriteiten te ondersteunen met de benodigde financiële middelen. De begrotingsregels creëren de voorwaarden waarbinnen de politiek – gegeven de doelen die zij nastreeft – elke euro zo doelmatig mogelijk kan besteden.

Uitdagingen liggen niet alleen op economisch en budgettair terrein. Ook op het gebied van bijvoorbeeld duurzaamheid, ecologie, het welzijn van (kwetsbare groepen) mensen, Europa en geopolitiek liggen er fundamentele uitdagingen. Ook hier zal voldoende aandacht voor moeten zijn. Welvaart wordt immers niet alleen bepaald door het aantal euro's in de portemonnee, maar kent een veelheid aan dimensies. In het begrotingsproces en begrotingsbeleid levert dit soms spanning op: het lijkt alsof het dan hoofdzakelijk over de euro's gaat. Achter dergelijke besluiten gaan echter grote maatschappelijke thema's schuil, zoals de onderwerpen hiervoor genoemd. Er is binnen de politiek en daarbuiten in toenemende mate aandacht voor de effecten van beleid op de welvaart in brede zin. Het begrotingsbeleid zal hier ook rekening mee moeten houden.

2

Kwantitatieve doelstelling

2 Kwantitatieve doelstelling

Hoeveel begrotingsruimte heeft een volgend kabinet? Dit hoofdstuk gaat in op de kwantitatieve doelstelling van het volgende kabinet. Dit hoofdstuk leunt zoals gebruikelijk op de analyses van het Centraal Planbureau, als gepubliceerd in de Bijgewerkte Middellangetermijnraming 2022-2025.[10] Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op wat de economische en budgettaire situatie betekent voor de korte termijn, de lange termijn en wat op basis hiervan de conclusie is voor de begrotingsruimte in de komende kabinetsperiode.

2.1 Korte termijn: stabiliseren van de economie

Stabiliseren van de economie op de korte termijn. De gevolgen van de coronacrisis zullen naar verwachting ook de komende kabinetsperiode nog merkbaar zijn. Omdat de economie als gevolg daarvan onder haar kunnen presteert, zal stabilisatie van de economie het primaire doel van het begrotingsbeleid moeten zijn. De automatische stabilisatoren, die zorgen dat de begroting meebeweegt met de conjunctuur, moeten hun werk doen. Dat betekent dat de belastinginkomsten tijdelijk lager zijn en de WW- en bijstandsuitgaven tijdelijk hoger, waardoor het begrotingstekort en de schuld tijdelijk oplopen. De economische neergang wordt dan automatisch en op het juiste moment gedempt. Hierdoor verliezen minder mensen hun baan of hun opdrachten en wordt economische en maatschappelijke schade voorkomen. Dit heeft positieve gevolgen voor het inkomen en welbevinden van mensen en dus voor de welvaart in brede zin. Het bevordert ook het economisch herstel na de crisis. Voor effectieve macro-economische stabilisatie zijn verder van belang: discretionair begrotingsbeleid dat automatische stabilisatie ondersteunt; een verstandige omgang met de Europese begrotingsregels; en macro-economisch beleid dat bijdraagt aan de schokbestendigheid van een economie.

2.1.1 Discretionair crisisbeleid

Discretionair crisisbeleid in aanvulling op automatische stabilisatie. Omdat de economische gevolgen van de huidige crisis te groot en te abrupt waren om via automatische stabilisatie op te vangen, is het verstandig geweest dat het kabinet aanvullende tijdelijke discretionaire noodmaatregelen heeft genomen. Omdat het moment van de conjunctuuromslag helder was, konden maatregelen als de Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor werkbehoud (NOW) en de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO) goed getimed worden ingezet. Deze maatregelen zijn in deze uitzonderlijke crisis belangrijke aanvullende stabilisatoren. Alhoewel deze maatregelen discretionair zijn ingesteld, ademt het budgettair beslag van deze regelingen wel automatisch mee met de conjunctuur. Het beroep op de NOW en TOZO neemt immers automatisch af als het omzetverlies van ondernemingen afneemt en zij weer op eigen benen kunnen staan. Met deze maatregelen is beoogd verdere schade aan de economie te voorkomen. De Studiegroep beveelt aan om de crisismaatregelen te evalueren, met als doel ervoor te zorgen dat bij een toekomstige economische crisis effectief en gericht discretionair beleid 'klaarstaat' om dan snel in te kunnen zetten. Zo zou het in de toekomst zinvol kunnen zijn om het bereik van de sociale zekerheid tijdelijk te verbreden of om investeringen die al gepland waren

[10] Centraal Planbureau, 2020, Actualisatie Verkenning Middellangetermijn 2022-2025.

naar voren te halen. Bij dergelijke tijdelijke maatregelen helpt het bovendien om een breed welvaartsperspectief te hanteren, gericht op het versneld behalen van bestaande lange termijn beleidsdoelen, zoals duurzaamheid en klimaat. Daardoor kunnen synergiekansen worden benut.

Vanuit economisch perspectief is aanpassing en uiteindelijk afbouw van crisismaatregelen wenselijk. Crisismaatregelen zijn gericht op het stabiliseren van de economie en daarom per definitie tijdelijk van aard. Naarmate de economie meer op eigen benen kan staan, is het echter ook belangrijk dat mensen zonder werk weer op zoek gaan naar nieuw werk en bedrijven weer geprikkeld worden om te ondernemen. Crisisbeleid moet noodzakelijke aanpassingen in de economie namelijk niet in de weg staan. Er zal een transitie moeten plaatsvinden van sectoren of bedrijven die ook op de langere termijn weinig kans op overleven hebben, naar sectoren of bedrijven die dat wel hebben. Verstandig crisisbeleid ondersteunt deze transitie en zorgt er op die manier ook voor dat het economisch herstel wordt bevorderd.

Ook vanuit budgettair oogpunt is afbouw van crisismaatregelen wenselijk. Om de overheidsfinanciën op de lange termijn weer op orde te krijgen is het wenselijk om – als dit economisch weer kan – de uitgaven zoals gebruikelijk te beheersen onder het uitgavenplafond. De discretionaire crisismaatregelen die ten behoeve van de stabilisatie buiten het uitgavenplafond zijn geplaatst moeten daartoe volledig worden afgebouwd. Dat is op dit moment ook het voornemen. Als gedurende de volgende kabinetsperiode toch wordt besloten een crisismaatregel structureel voort te zetten, dan dient deze ingepast te worden onder het dan geldende uitgavenplafond. Als discretionair crisisbeleid is afgebouwd, vindt er nog steeds stabilisatie plaats. De automatische stabilisatoren blijven immers hun werk doen: het beroep op WW en bijstand zal ook in de nasleep van de crisis hoger blijven en de belastinginkomsten zullen vermoedelijk lager zijn, met als gevolg een negatief begrotingssaldo.

2.1.2 Omgang met de Europese begrotingsregels

Spanning tussen de Europese begrotingsregels en stabiliserend begrotingsbeleid. De vorige Studiegroep Begrotingsruimte constateerde dat stabilisatie van de economie en de Europese begrotingsregels (zie ook box 3) op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Dit geldt zeker voor Nederland, waar de begrotingselasticiteit – mede als gevolg van de sterke automatische stabilisatie in onze begrotingssystematiek – relatief groot is. Het tekortcriterium voor het EMU-saldo van 3 procent van het bbp komt in Nederland hierdoor relatief snel in zicht. Om deze reden zat Nederland van 2009 tot en met 2014 in de correctieve arm. In reactie hierop is bezuinigd en zijn lasten verzwaard in een periode waarin het economisch niet goed ging. Voor een deel waren deze maatregelen gericht op verbetering van het EMU-saldo op de korte termijn. Dat is risicovol: dit kan de economie verder afremmen en de crisis verdiepen of het herstel vertragen. Bovendien worden deze maatregelen vaak weer teruggedraaid als er weer meer budgettaire ruimte is. Het beleid is dan procyclisch en er is sprake van jojobeleid. De Studiegroep acht het daarom van belang dat wordt gerealiseerd dat er binnen de bestaande regels meer flexibiliteit bestaat dan soms wordt aangenomen. Deze ruimte kan worden benut om procyclisch beleid te voorkomen. Hierna wordt daarom nader ingegaan op de flexibiliteit die de regels zowel nu in crisistijd maar ook in 'normale' tijden bieden.

Box 3: De Europese begrotingsregels

Het Stabiliteit- en Groeipact (SGP) kent een preventieve en een correctieve arm. Binnen de preventieve arm staan het structurele saldo en de uitgavenregel centraal. Voor het structurele saldo stellen lidstaten de zogeheten Medium Term Objective (MTO) vast. Doel van de MTO is om ervoor te zorgen dat de overheidsfinanciën van eurolanden ook in goede tijden op orde blijven en op de (middel)lange termijn houdbaar zijn. De MTO wordt elke drie jaar opnieuw vastgesteld.>>

>> Nederland heeft voor de periode 2020-2022 gekozen voor een MTO van -0,5 procent van het (potentieel) bbp. In 2022 moet een nieuwe keuze worden gemaakt. De regel voor het structurele saldo houdt rekening met economische omstandigheden. De snelheid waarmee de MTO gehaald moet worden hangt onder andere af van de output-gap. Naarmate de economie sterker onder potentieel presteert, wordt er in mindere mate een verbetering van de MTO geëist. Hierdoor is er ruimte om het saldo met de economie mee te laten ademen.

Binnen de correctieve arm staan de 3 procent (het tekortcriterium) en de 60 procent (het schuldcriterium) centraal. Als niet aan het schuldcriterium wordt voldaan, dan moet de schuld jaarlijks worden afgebouwd (in 20 jaar naar 60 procent). Wanneer een land niet voldoet aan het schuldcriterium en hier ook niet in voldoende mate naartoe beweegt, dan dienen er maatregelen genomen te worden, zodat het saldo en de schuld weer aan de normen voldoen.

Als gevolg van de coronacrisis worden, net als in de vorige crisis, kritische waarden gepasseerd. Het EMU-saldo zal in 2020 het tekortcriterium van -3 procent ruim overschrijden. Het CPB voorziet nu een EMU-saldo van -7,6 procent van het bbp. Ook in 2021 (-5,1 procent) en 2022 (-3,2 procent) overschrijdt het EMU-saldo de kritieke grens. Volgens de huidige inschattingen van het CPB zal de EMU-schuld vanaf 2021 de grens van 60 procent van het bbp passeren. De schuld zal volgens verwachting de gehele volgende kabinetsperiode dit niveau overschrijden. Het structurele saldo is vanwege de corona-uitbraak verslechterd van -0,5 procent van het bbp naar -4,7 procent van het bbp in 2020. Gedurende de komende kabinetsperiode verbetert het structurele saldo naar -1,5 procent van het bbp in 2025. Daarmee voldoet Nederland ook aan het eind van de volgende kabinetsperiode niet aan de MTO. Deze voorspellingen zijn altijd, maar zeker in de huidige situatie, omgeven met veel onzekerheid.

Door activering van de ontsnappingsclausule krijgt stabilisatie echter ruim baan. Zolang er sprake is van een economische neergang is het risicovol om te bezuinigen of de lasten te verhogen, met als doel het saldo te verbeteren. Daarmee wordt de economie mogelijk verder afgeremd en de crisis verder verdiept. Stabilisatie staat nu voorop en dat betekent dat de overheid op de korte termijn meer uitgeeft dan zij binnenkrijgt. De regels van het Stabiliteit- en Groeipact geven ook ruimte voor dit beleid: de Europese Commissie heeft de economische gevolgen van de uitbraak van het coronavirus aangemerkt als een reden voor lidstaten om nu tijdelijk van reguliere verplichtingen van het Stabiliteit- en Groeipact af te wijken.
Daarom heeft de Europese Commissie de *general escape clause* geactiveerd. Daarmee erkent de Europese Commissie het belang van stabilisatie in deze fase van de crisis.[11] Op een later moment zal besloten worden over het moment waarop de clausule wordt beëindigd. Mochten de Europese begrotingsregels gaan knellen, dan is het aan het kabinet om te wegen hoe hiermee om te gaan.

Maar ook in 'normale' tijden bieden de regels de nodige flexibiliteit. Ook de reguliere regels van het Stabiliteits- en Groeipact bieden meer ruimte voor stabiliserend begrotingsbeleid, dan soms wordt verondersteld. Zo worden het schuldcriterium – de 60 procent – en het tekortcriterium – de -3 procent – vaak ten onrechte te streng uitgelegd. De indruk bestaat dat een land direct moet overgaan tot bezuinigingen of lastenverzwaringen, zodra deze kritische grenzen zijn gepasseerd. Dat is echter niet het geval. Als grenzen worden overschreden heeft

[11] In het najaar, bij de indiening van de Ontwerpbegroting en op basis van de meest actuele economische inzichten, zal de Europese Commissie bezien of de periode waarin mag worden afgeweken van het SGP zal worden verlengd.

een land tijd om zich weer binnen de kritieke grenzen te gaan begeven. Daarbij krijgt een land extra tijd als de economie zich nog in zwaar weer bevindt. Het aanpassingspad naar de MTO kan daarnaast langzamer worden vastgesteld als er structurele hervormingen worden doorgevoerd. Als van die geboden ruimte gebruik wordt gemaakt, dan hoeven de Europese begrotingsregels niet te conflicteren met verstandig begrotingsbeleid. Bovendien zou Nederland voor een MTO van -1 procent kunnen kiezen, om zo de ruimte om zelfstandig begrotingsbeleid te voeren (verder) te vergroten. Deze keuze is echter alleen mogelijk bij lage budgettaire risico's en een schuld beneden de 60 procent. Gezien de huidige voorspellingen is hier in 2022 – het volgende keuzemoment – geen sprake van.

Bij de onderhandelingen over het SGP verdienen de huidige inconsistenties aandacht. Over het Stabiliteits- en Groeipact vinden in de toekomst mogelijk weer onderhandelingen plaats. Er zal dan discussie zijn over de verschillende regels en indicatoren die onderdeel uitmaken van het SGP. Die regels overlappen voor een deel en kunnen daardoor in bepaalde mate inconsistenties veroorzaken. Daarnaast zijn de regels voor landen met relatief gezonde overheidsfinanciën soms onnodig streng. De schuld van een Euroland dat over een langere periode voldoet aan zowel het schuldcriterium als de MTO, neemt bijvoorbeeld af tot een niveau (ver) onder de 60 procent. Dat is niet nodig en wellicht zelfs nadelig voor het betreffende land (zie hiervoor ook paragraaf 2.2). De Studiegroep is van mening dat dit aandacht verdient in de toekomstige onderhandelingen over het SGP.

2.1.3 Kwetsbaarheden wegnemen en schokbestendigheid vergroten

Kwetsbaarheden wegnemen en schokbestendigheid vergroten. De coronacrisis legt opnieuw een aantal reeds lang bestaande kwetsbaarheden bloot. Zo zien we dat een deel van de huishoudens en bedrijven nauwelijks buffers heeft opgebouwd om een economische schok op te kunnen vangen. Hier gaat een procyclische werking vanuit, waardoor de overheid bij een hevige recessie zoals nu genoodzaakt is deze schok op te vangen met automatisch en discretionair begrotingsbeleid. Nog beter dan de economische schok te dempen met stabiliserend begrotingsbeleid, is om er direct voor te zorgen dat de impact van schokken in de economie kleiner is. Burgers en bedrijven zijn dan bij een crisis minder afhankelijk van ingrepen van de overheid. Dat maakt het voor de overheid ook minder noodzakelijk om een grotere buffer aan te houden.

Aanknopingspunten voor beleid:

1. De steeds flexibelere arbeidsmarkt, met een grotere tweedeling tussen flex en vast, zorgt ervoor dat Nederlanders kwetsbaarder zijn voor conjunctuuruitslagen. Gevolgen van een crisis worden minder effectief gedempt en bovendien niet gelijkmatig verdeeld over alle werkenden. Werknemers met een flexibel contract en zelfstandigen zijn gevoeliger voor een economische neergang doordat zij beperkte werk- en inkomenszekerheid hebben. Een deel van hen krijgt moeilijk een vast contract, ook door de verplichtingen die hier voor werkgevers aan verbonden zijn. Naast persoonlijke gevolgen heeft dit ook macro-economische gevolgen: het verergert de economische situatie. De Commissie Borstlap[12] heeft goede oplossingsrichtingen geschetst voor deze problematiek.
2. Het Nederlandse bedrijfsleven heeft over het algemeen een buffer om eventuele schokken op te vangen. Tegenover deze buffers staan echter ook relatief hoge schulden. Door de omvang van de bedrijfsschulden ten opzichte van de economie zijn Nederlandse bedrijven

[12] Commissie-Borstlap, 2020, In wat voor land willen wij werken?, Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk.

kwetsbaar voor macro-economische schokken. Ondanks de beperking van de (bovenmatige) renteaftrek die het kabinet heeft doorgevoerd blijft schuldfinanciering in Nederland (maar ook wereldwijd) relatief aantrekkelijk door de fiscaal gunstige behandeling van financiering met vreemd vermogen. De verwevenheid tussen het bedrijfsleven en de financiële sector is daarom sterk, wat maakt dat een economische schok via Nederlandse ondernemingen kan overslaan naar de financiële sector. Aanknopingspunt om de schokbestendigheid van ondernemingen te vergroten is bijvoorbeeld de fiscale behandeling van vreemd versus eigen vermogen en de huidige wet- en regelgeving rondom corporate governance. Hierbij zal oog moeten zijn voor de internationale context.

3. Nederlandse huishoudens en de economie zijn gevoelig voor vermogensschokken. Er is ook bij huishoudens sprake van een lange balans: Nederlandse huishoudens hebben relatief hoge schulden (met name de woninghypotheek) én grote vermogens uit hoge verplichte besparingen (met name het 2e pijler pensioen en de woning). De netto-vermogenspositie van huishoudens is sterk. Over het algemeen sparen huishoudens dus genoeg en is het vanuit macro-economisch perspectief ook niet verstandig om bepaalde huishoudens tot nog meer besparingen te dwingen. Het probleem is dat veel van het gespaarde vermogen illiquide is, waardoor dit niet direct ingezet kan worden om een schok op te vangen. Het vermogen is bovendien ongelijk verdeeld tussen huishoudens. De grote blootstelling op de woning- en financiële markten maakt bovendien dat huishoudens kwetsbaar zijn voor vermogensschokken. Ondanks dat het huidige kabinet en vorige kabinetten op dit punt al goede stappen hebben gezet, is meer gericht beleid nodig om de financiële kwetsbaarheid als gevolg van de lange balansen verder te verminderen. Concreet aanknopingspunt is het verbeteren van de (structurele) werking van de woningmarkt, zoals het aanpassen van de fiscale behandeling van de eigen woning.

De timing van hervormingen is ingewikkeld. Enerzijds bestaat er bij sommige maatregelen het risico dat deze procyclisch uitpakken en daarmee de crisis verdiepen. Anderzijds worden juist in een crisis een aantal fundamentele kwetsbaarheden blootgelegd. Zo ontstond er in de vorige crisis draagvlak voor belangrijke structuurversterkende en houdbaarheidsverbeterende hervormingen, zoals het beperken van de hypotheekrenteaftrek en de verhoging van de AOW-leeftijd (zie ook box 4). De urgentie om kwetsbaarheden aan te pakken wordt ook tijdens deze crisis weer gevoeld. Om te verzekeren dat een hervorming wordt doorgevoerd is het daarbij behulpzaam dat afspraken worden vastgelegd in het regeerakkoord. De Studiegroep adviseert om in de formatie (principe-) afspraken te maken over de noodzakelijke hervormingen, maar in de timing van het moment van invoering rekening te houden met de stand van de economie. Het langzaam infaseren van een hervorming kan uitkomst bieden om procycliciteit van een hervorming te voorkomen of te verkleinen.

Box 4: Lessen uit de vorige financiële crisis
De ervaringen en lessen uit de vorige crisis kunnen behulpzaam zijn bij toekomstige budgettaire beleidsvorming.

Begrotingsbeleid tijdens de vorige financiële crisis
De uitgangssituatie tijdens de vorige crisis had veel overeenkomsten met de huidige: een relatief gezonde economie, een lage werkloosheid, een relatief lage schuld en een begrotingsoverschot. In reactie op de crisis voerde het kabinet net als nu stabiliserend begrotingsbeleid: automatische stabilisatoren deden hun werk en met discretionair crisisbeleid dempte het kabinet in 2009 en 2010 het effect van de crisis. Mede door de nationalisatie en herkapitalisatie van o.a. ABN Amro, ING en SNS liep de staatsschuld snel op, van 44 procent van het bbp in 2008 tot 64 procent van het bbp in 2012. Door dreiging van oplopende rentes op staatsobligaties en aanblijvende economische, internationale en politieke onzekerheden zagen toenmalige kabinetten zich genoodzaakt maatregelen te nemen om de gezondheid van de overheidsfinanciën te verbeteren. Het pakket van maatregelen bestond uit hervormingen, bezuinigingen en lastenverzwaringen die vanaf 2011 werden ingezet. In de jaren daarna – 2012 en 2013 – werd dat beleid doorgezet en versterkt: via verschillende akkoorden werden er op de korte termijn bezuinigingen en lastenverzwaringen doorgevoerd ten behoeve van het begrotingssaldo. Tegelijkertijd zijn er belangrijke structuurversterkende en houdbaarheidsverbeterende hervormingen doorgevoerd – zoals het beperken van de hypotheekrenteaftrek, verhoging van de AOW-leeftijd en versterking van toezicht op banken.

Drie lessen van de vorige crisis
1. Expansief begrotingsbeleid is effectief in het stabiliseren van de economie bij een grote economische schok; mits tijdig, tijdelijk en doelgericht. Met name de automatische stabilisatoren, of maatregelen die mee-ademen met de conjunctuur zijn effectief.
2. In tegenstelling tot het algemene beeld is er in de vorige crisis niet direct bezuinigd. Pas vanaf 2010 werden bezuinigingen aangekondigd en in 2012 en 2013 werd duidelijk ingrepen in de Rijksbegroting. De situatie was op dat moment zeer onzeker, maar terugblikkend is de economie – die zich in een neergang bevond – op dat moment mogelijk verder afgeremd.
3. Structuurversterkende en houdbaarheidsverbeterende hervormingen zijn verstandig. Hervormingen in de vorige crisis hebben de uitgangspositie en duurzaamheid van de Nederlandse economie en overheidsfinanciën significant verbeterd.

2.2 Lange termijn: de overheidsschuld

Wat is een optimaal niveau voor de overheidsschuld? Dit is een vraag waar economen veelvuldig over discussiëren en waar – als gevolg van de langdurig lage rente – hernieuwde aandacht voor is. Voor de uitbraak van corona stond de Studiegroep voor de vraag of een staatsschuld die afneemt richting 40 procent van het bbp niet te laag is. Als gevolg van de huidige coronacrisis en de maatregelen die de overheid heeft genomen om de crisis te bestrijden, is er komende kabinetsperiode geen sprake meer van een dalende maar juist een stijgende overheidsschuld. De crisis onderstreept de voordelen van een opgebouwde buffer. Nederland is nu beter dan diverse andere Europese landen in staat om de schok op te vangen. Tegelijkertijd is de fundamentele vraag wat een optimale staatsschuld is onverminderd relevant. In deze paragraaf gaan we daarom in op de vraag wat voor Nederland over een langere periode bezien een verstandige staatschuld zou zijn en wat dat betekent voor het begrotingsbeleid op de korte termijn.

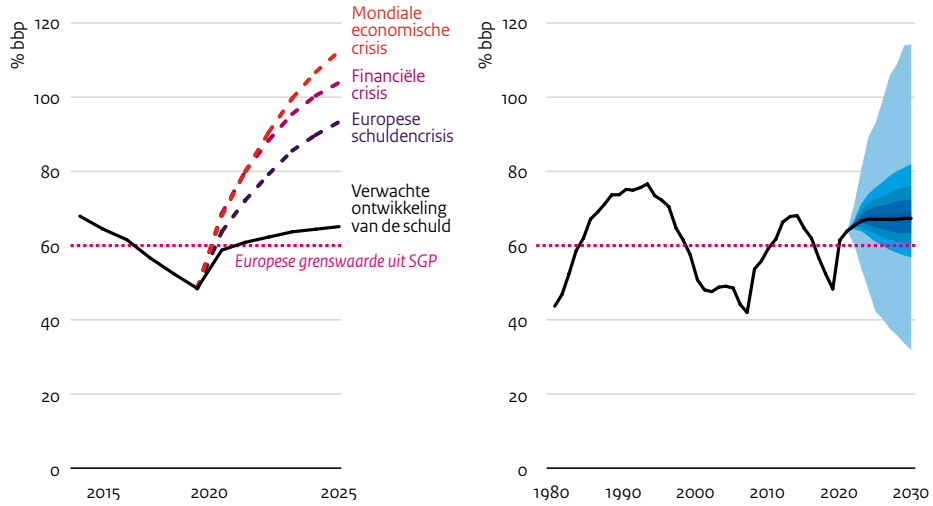
2.2.1 De voor- en nadelen van een lage en hoge overheidsschuld

Het is verstandig ervoor te zorgen dat de samenleving en economie kunnen blijven profiteren van gezonde en schokbestendige overheidsfinanciën. Dat betekent dat het schuldniveau (in procenten van het bbp) niet alsmaar kan stijgen. Boven een bepaald niveau blijkt de overheidsschuld de kapitaalmarktrente substantieel op te kunnen stuwen met hogere rentebetalingen tot gevolg. Dan kunnen de overheidsfinanciën in een neerwaartse spiraal terechtkomen. Een toename van schuld leidt in dat geval tot meer rentebetalingen en lagere groei en daardoor tot een verdere toename van de schuld. Een land kan dan van een 'goed' evenwicht (lage rente, hoge groei) naar een 'slecht' evenwicht (hoge rente, lage groei) verschuiven. In het geval financiële markten niet meer in de kredietwaardigheid geloven kan het voor een land onmogelijk worden om haar schuld te (her)financieren. Wanneer er reeds sprake is van een hoge staatsschuld, wordt het hierdoor ingewikkelder om de negatieve gevolgen van economische schokken op te vangen. Het is wenselijk, ook voor de economie op de lange termijn, om voldoende ruimte te houden om de economie te kunnen stabiliseren. Het aangaan van extra schuld is primair ook een generatievraagstuk. Wanneer de baten van een hogere schuld vooral in het heden neerslaan en de kosten in de toekomst – bijvoorbeeld via een hogere rentelast – dan is de overheid in feite middelen aan het herverdelen van een toekomstige generatie naar de huidige generatie. Of anders gezegd: de overheid schuift dan rekeningen door naar de toekomst.

De overheidsschuld heeft een belangrijke functie voor de samenleving en economie. Tegenover de rentebetalingen op de overheidsschuld staan voor de huidige belastingbetaler immers voordelen die met het aangaan van meer schuld zijn gefinancierd. Zo kunnen met het geleende geld overheidsinvesteringen (in bijvoorbeeld infrastructuur en kennisontwikkeling) worden gefinancierd, waarvan zowel huidige als toekomstige generaties de vruchten plukken. Tegenover de overheidsschuld staan ook veel overheidsbezittingen. Behalve door financiering van rendabele overheidsinvesteringen kan overheidsschuld een positief effect op de economie hebben vanwege de rol van overheidsobligaties voor het goed functioneren van de financiële markten. Veilig beleggingspapier, zoals overheidsobligaties, geeft huishoudens en bedrijven namelijk de mogelijkheid om financiële middelen op een betrouwbare manier aan te houden. Tot slot is er voor de betrouwbaarheid en liquiditeit van Nederlandse staatsobligaties een zeker schuldniveau gewenst. Met het voorspelbaar uitgeven en aflossen van obligaties bouwt Nederland een solide reputatie op die behulpzaam is op momenten waarop Nederland ineens veel geld wil lenen.

Het is onvermijdelijk dat in de toekomst zich weer nieuwe schokken zullen voordoen. Het CPB en het IMF hebben in kaart gebracht wat mogelijke schuldscenario's zijn. Het CPB brengt in hun recente schokproef overheidsfinanciën in kaart wat het effect op de Nederlandse economie en overheidsfinanciën is als één van de volgende drie scenario's zich voordoet: een financiële crisis, een Europese schuldencrisis en een mondiale economische crisis. In elk van de drie scenario's loopt de schuld sterk op (zie figuur 2.1, links).[13] In het extreemste scenario van een mondiale crisis loopt de schuld op tot boven de 100 procent bbp. Het IMF heeft op basis van de Nederlandse schuldontwikkeling in het verleden berekend wat de kans is dat Nederland de komende jaren op een bepaald schuldniveau uitkomt. De resultaten van het IMF tonen aan dat met een 90 procent zekerheidsinterval de schuld in een gegeven jaar niet uitkomt boven de 90 procent bbp (zie figuur 2.1, rechts).[14]

Figuur 2.1: *CPB-schokproef (links) en fanchart overheidsschuld (rechts)*



Bronnen: CPB, bewerking Ministerie van Financiën (figuur links); B. Carton and A. Fouejieau. "Assessing Dutch Fiscal and Debt Sustainability," forthcoming under the IMF Working Paper series (figuur rechts).

2.2.2 Visie op het niveau van de overheidsschuld

Er bestaan verschillende visies op wat 'gezonde overheidsfinanciën' precies zijn. Het is onwenselijk als de staatsschuld te laag of te hoog wordt. Daar zijn economen het ook over eens. Cruciale vraag is dan: wat is 'gezond' dan precies en wat voor schuldniveau hoort daarbij? De literatuur heeft geen eenduidig antwoord op deze vraag, omdat het niet precies vast te stellen is wat – in het algemeen of voor Nederland – het optimale niveau voor de schuld is. Op basis van de literatuur bestaan er verschillende visies over wat een verstandig schuldniveau zou zijn. Deze verschillen gaan traditioneel over de inschatting van het nut van expansief begrotingsbeleid en over de mate waarin een hogere schuld een acceptabel risico is. De laatste jaren is er ook discussie ontstaan over de oorzaken van de lage rente en de implicaties daarvan voor het begrotingsbeleid.

[13] E. Westerhout, A. Trommelen en S. van Veldhuizen, 2020, Schokproef overheidsfinanciën 2020, CPB Achtergronddocument.

[14] B. Carton and A. Fouejieau. "Assessing Dutch Fiscal and Debt Sustainability," forthcoming under the IMF Working Paper series

Er zijn verschillende visies over de kosten en baten van expansief begrotingsbeleid. Vrijwel alle economen zijn het erover eens dat het in de eerste fase van de coronacrisis nodig was om ruimhartig steunbeleid te voeren. Over het nut van langdurig stimuleringsbeleid verschillen de meningen echter. De baten hangen grotendeels af van de hoogte van de multipliers en de kosten van eventuele hysterese-effecten[15] en van de inschatting van het risico van een hoger schuldniveau. In het geval huishoudens en bedrijven verwachten dat de schuld als gevolg van dit expansieve begrotingsbeleid niet meer houdbaar is, dan kunnen zij uit voorzorg gaan sparen omdat zij in de nabije toekomst een belastingverhoging verwachten. Zoals hierboven al beschreven, kan een stimulans bij een zwakke staat van de overheidsfinanciën er ook toe leiden dat kredietverstrekkers bezorgd worden en daarom een hogere rente eisen.

Een aantal economen gaan uit van een langdurig lage rente, wat maakt dat een hoger schuldniveau mogelijk is. Deze economen gaan er met name vanuit dat de rente wel eens voor lange tijd onder de groeivoet zou kunnen blijven liggen. Dit maakt dat de schuld geen 'directe kost' heeft voor de begroting. Hierdoor is een hoger schuldniveau houdbaar.
Een aantal vooraanstaande economen zien de 'secular stagnation'-theorie[16] als verklaring voor de lage rente. Zij gaan ervan uit dat de rente al zo dicht bij de effectieve ondergrens zit dat vraag en aanbod op de kapitaalmarkt (en daarmee ook de goederenmarkt) niet meer in evenwicht kunnen komen. Dit leidt ertoe dat de economie structureel onder potentieel blijft, tenzij de overheid de achterblijvende vraag aanjaagt door hogere uitgaven. Doordat er bovendien wereldwijd een toenemende vraag is naar (risicovrije) beleggingen zal volgens deze visie de rente op staatsobligaties voor langere tijd laag blijven. Zolang de groei hoger is dan de rente is de houdbaarheid van de staatschuld geen probleem.

Andere economen zien de lage rente als een tijdelijk fenomeen, wat aanleiding is voor een meer prudent niveau van de staatsschuld. Volgens deze visie zal de rente niet per se voor lange tijd lager blijven dan de groeivoet van de economie. De lage rente is het gevolg van een combinatie van factoren zoals het proces van schuldafbouw (privaat en publiek) na de financiële crisis, een laag vertrouwen in de toekomst en het expansieve monetaire beleid. Bovendien is het wereldwijde spaaroverschot in deze visie geen gevolg van een fundamentele verandering van de economie, maar wordt dit grotendeels gedreven door beleid in het buitenland zoals de opbouw van reserves in opkomende economieën. De rente zal op termijn weer gaan stijgen en boven de groeivoet uitkomen. Extra schuld die nu is aangegaan tegen een lage rente zal dan tegen een hogere rente moeten worden geherfinancierd. In dat geval zijn primaire overschotten nodig om te voorkomen dat de schuld alsmaar blijft stijgen. Dat geeft aanleiding om te streven naar een prudent niveau voor de staatsschuld.

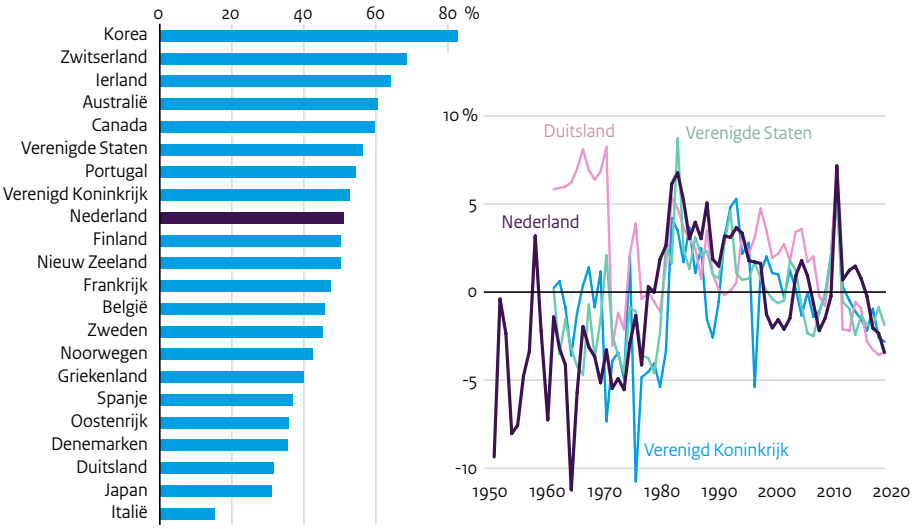
Volgens de Studiegroep maakt de lage rente lenen goedkoop, maar zeker niet risicoloos. De huidige lage of zelfs negatieve rente maakt dat Nederland tegen zeer gunstige voorwaarden geld kan lenen. Dit maakt volgens de Studiegroep echter nog niet dat er kosteloos extra schuld kan worden aangegaan. Geld lenen gaat goed zolang kredietverstrekkers geloven dat de schuld ooit wordt terugbetaald. Daarvoor is naast de rente ook de economische groei van een land belangrijk: bij een hogere economische groei (en primaire balans) is een schuld immers gemakkelijker te dragen. De verhouding tussen de rente en de economische groei – het rente-groeiverschil – is daarom cruciaal. Momenteel is dit rente-groeiverschil negatief, wat maakt dat de schuldquote – uitgaande van een primaire balans van nul – steeds lager

[15] Hysterese houdt in dat een recessie tot een permanent hogere werkloosheidsvoet op macroniveau leidt en daarmee schade aan de economie die niet meer goedgemaakt kan worden. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat mensen vaardigheden verliezen bij langdurige werkloosheid.

[16] Tot deze groep behoren onder andere de economen Summers, Blanchard, Teulings en Jacobs.

wordt. Dat de rente lager is dan de groei is echter geen wetmatigheid: in het verleden kende Nederland evenveel periodes met een negatief als met een positief rente-groeiverschil (zie figuur 2.2, links). Dit geldt ook voor andere landen (figuur 2.2, rechts). Bij een positief rente-groeiverschil zal gegeven een begrotingstekort dit tekort en de schuld alsmaar stijgen. Bovendien is ook bij een negatief rente-groeiverschil de schuldhoudbaarheid geen gegeven. De huidige situatie illustreert dit: door de extra uitgaven die de overheid momenteel doet om de coronacrisis te bestrijden, neem de schuld toe, ondanks een lage rente. De lage rente maak een schuld beter houdbaar, maar maakt niet dat het aangaan van schuld risicoloos is. De rente kan op termijn immers weer gaan stijgen. Zo geven sommigen aan dat het beleid van de ECB een (beperkt) drukkend effect op de rente heeft gehad de afgelopen jaren. Wanneer de ECB met haar ruime monetaire beleid stopt, kan dit een opwaarts effect hebben op de rente.

Figuur 2.2: *aandeel jaren met negatief rente-groeiverschil, en rente-groeiverschil VK, NL, VS en DE*

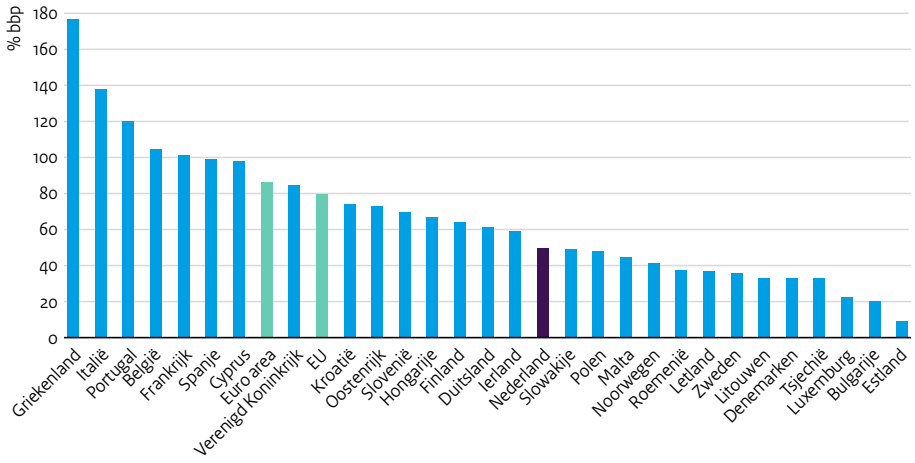


Bron: Centraal Planbureau.

2.2.3 Implicaties voor de volgende kabinetsperiode

Het is belangrijk ook te kijken naar schuldniveaus elders. Bij het bepalen van het gewenste schuldniveau is het verstandig om ook naar de landen om ons heen te kijken. Op dit moment heeft Nederland zich net als de andere Eurolanden gecommitteerd aan het schuldcriterium van (maximaal) 60 procent van het bbp in de Stabiliteits- en Groeipact. Nederland heeft in vergelijking met diverse andere Eurolanden een lage staatschuld als percentage van het bbp (zie figuur 2.3). Als gevolg van ingrepen om de coronacrisis te bestrijden, stijgt de schuldquote van vrijwel alle landen fors. Het niveau van de schuldenquote zal na de coronacrisis over de gehele linie dus hoger zijn. In vergelijking met andere landen zal de markt Nederland nog steeds als relatief kredietwaardig beschouwen, zolang de Nederlandse staatschuld zich behoorlijk onder het schuldniveau van andere landen bevindt. De kredietwaardigheid van een land wordt echter niet alleen bepaald door het schuldniveau maar ook door bijvoorbeeld de betalingsbalans, het groeipotentieel en instituties.

Figuur 2.3: *Staatschuld in Eurolanden*



Bron: Eurostat

Op de korte termijn is het schuldniveau geen anker voor beleid. Het is om die reden ook niet van belang dat er nu een keuze wordt gemaakt in (de richting van) het gewenste schuldniveau. Ongeacht de renteontwikkeling en het precieze schuldniveau is de Studiegroep namelijk van mening dat – gezien de economische vooruitzichten – stabilisatie het primaire doel van het begrotingsbeleid van het komende kabinet moet zijn. De schuld loopt als gevolg van de macro-economische ontwikkeling, beleid en als gevolg van de middelen die gereserveerd zijn voor het Nationaal Groeifonds de komende jaren verder op, maar dat is slechts het resultaat van het dempen van de economische schok. Wanneer de economie in rustiger vaarwater is gekomen, zal duidelijk worden wat de budgettaire gevolgen zijn. Op dat moment zal nader moeten worden bezien of de schuld zich op een aanvaardbaar en wenselijk niveau bevindt.

Het anker voor de lange termijn. Het schuldniveau, het structurele saldo en het houdbaarheidssaldo zijn op dit moment geen geschikte ankers om op te sturen. Als gevolg van de economische crisis slaan deze indicatoren nu flink uit, maar de ramingen van deze indicatoren zijn – zeker nu – onzeker. Het is op dit moment nog moeilijk in te schatten hoe de inkomsten en uitgaven van de overheid zich ontwikkelen als de crisis voorbij is. Dat bepaalt in grote mate ook hoe de houdbaarheid, het structurele saldo en de schuld zich in de toekomst gaan ontwikkelen. Wanneer de economie zich weer in rustiger vaarwater bevindt, is het een goed moment om opnieuw te bepalen welk anker het kabinet wil gaan hanteren. Om tot een onderbouwde keuze voor een anker te kunnen komen moeten nog een aantal vragen worden beantwoord, zoals: wat is dan het schuldniveau waarop men op de lange termijn uit wil komen?; hoe zijn de discussies en onderhandelingen over het Stabiliteits- en Groeipact in de tussentijd verlopen?; en in welke mate en op welke termijn wil men de houdbaarheid van de overheidsfinanciën weer op orde brengen? Voor de houdbaarheid geldt bovendien dat er aanleiding is om na te denken over de (conceptuele) vormgeving van dit lange termijn anker, waarbij ook rekening wordt gehouden met de gevoeligheid voor diverse aannames. Daarbij blijft het van belang dat herverdeling tussen generaties in kaart wordt gebracht. Dit zijn vragen die in de huidige onzekerheid nog niet goed te beantwoorden zijn.

Het Ministerie van Financiën, het Centraal Planbureau, De Nederlandse Bank en de betrokken departementen zullen de komende tijd benutten om een zo goed mogelijk antwoord te formuleren op deze vragen.

2.3 De balans tussen inkomsten en uitgaven

Voor de gezondheid van de overheidsfinanciën is de schuldontwikkeling belangrijker dan het schuldniveau. Zeker is dat Nederland uit deze crisis komt met een aanmerkelijk hoger schuldniveau. Het precieze schuldniveau waar we op uit komen is onzeker. Dat is in belangrijke mate afhankelijk van de lengte en diepte van de economische crisis en de mate waarin beleid erin slaagt om de schok zo klein mogelijk te houden, maar ook van internationale ontwikkelingen en hoe het virus zich verder ontwikkelt. Voor de gezondheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn is het precieze schuldniveau direct na de crisis minder belangrijk. Dat schuldniveau is ontstaan als gevolg van de pandemie en de economische crisis die daarop volgde. Veel belangrijker is hoe het schuldniveau zich na afloop van de crisis gaat ontwikkelen. Dat is met name afhankelijk van de balans tussen de structurele inkomsten en de structurele uitgaven van de overheid (zie toelichting box 5).

Box 5: Wat beïnvloedt de staatsschuld?

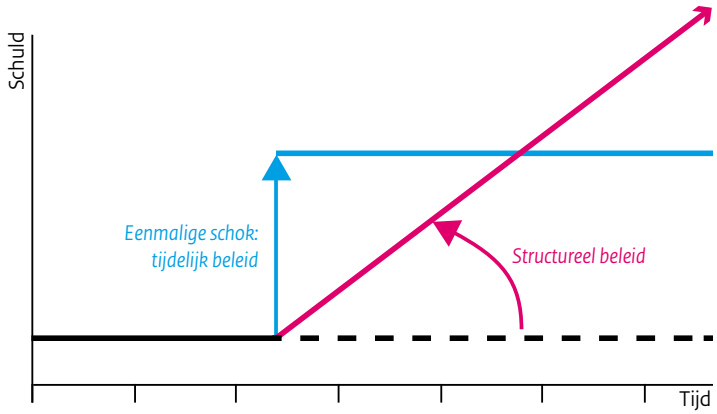
Tijdelijk beleid, zoals crisisbeleid, raakt alleen het schuldniveau…

Crisisbeleid heeft als doel de schade op de korte termijn zo klein mogelijk te houden. Al het crisisbeleid is tijdelijk beleid. Burgers en bedrijven krijgen tijdelijk ondersteuning om het effect van de economische schok zoveel mogelijk te beperken, bijvoorbeeld via tijdelijke inkomensondersteuning of belastinguitstel. Dit heeft wel effect op het schuldniveau, maar niet op de schuldontwikkeling op de langere termijn. Als de crisis voorbij is, dan is de schuld hoger, maar de overheid is met deze maatregelen geen verplichtingen aangegaan die doorlopen na de crisis (afgezien van de rentebetalingen). Het was immers tijdelijk beleid.

…en structureel beleid beïnvloedt de schuldontwikkeling

Structureel beleid beïnvloedt de schuld daarentegen permanent, via het effect op de schuldontwikkeling. Als de leraren- of politiesalarissen bijvoorbeeld worden verhoogd, dan nemen de uitgaven in alle jaren vanaf het invoeringsjaar toe. En als de inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting wordt verlaagd, dan nemen de inkomsten in alle jaren vanaf het invoeringsjaar af. De overheid gaat met deze maatregelen een permanente verplichting aan. In het geval de overheidsuitgaven en de overheidsinkomsten structureel uit balans zijn (rekening houdend de economische groei en de rentelasten), dan neemt de schuld alsmaar toe. Op termijn is dat geen houdbare situatie.

Figuur 2.4: *Schuldontwikkeling versus schuldniveau*



Bij een stabiel schuldniveau zijn inkomsten en uitgaven in balans. Los gezien van conjuncturele schommelingen heeft een land idealiter een redelijk stabiele staatsschuld als percentage van het bbp.[17] Bij een stijgende staatsschuld lopen de uitgaven en inkomsten steeds verder uit de pas. Om de ontwikkeling van de staatsschuld dan weer te beheersen zullen volgende generaties gedwongen worden om hun collectieve voorzieningen te versoberen of hun belastingen te verhogen. Bij een dalende staatsschuld zijn de inkomsten te hoog in verhouding tot de uitgaven. De huidige generatie doet zichzelf dan in zekere zin te kort en had de collectieve voorzieningen kunnen verbeteren of de lasten kunnen verlagen. Bij een constante schuld zijn de inkomsten en uitgaven in balans en worden rekeningen eerlijk verdeeld tussen generaties. Dit sluit aan bij de theorie van 'tax smoothing': overheidsuitgaven dienen structureel te worden gedekt door belastingen, overheidsschuld is slechts een manier om de belastingheffing tussen generaties te schuiven.[18]

Een stabiele schuld vereist geen begrotingsevenwicht. Om de overheidsschuld te stabiliseren – ongeacht het niveau waarop - is het niet noodzakelijk dat de inkomsten en uitgaven precies aan elkaar gelijk zijn. Doordat de economie groeit en er inflatie is, mag ook de schuld nominaal jaar op jaar iets groeien. Dat betekent dat er gemiddeld sprake mag zijn van een (beperkt) begrotingstekort. De staatschuld stabiliseert namelijk wanneer het begrotingstekort (inclusief de rentelasten) gelijk is aan de nominale groei (reële groei plus inflatie). Als de overheid de schuld bijvoorbeeld wil stabiliseren op 60 procent van het bbp, dan mag de overheid bij een nominale groei van 3 procent (bijvoorbeeld 1,5 procent reële groei en 1,5 procent inflatie) een begrotingstekort hebben van gemiddeld 1,8 procent bbp.[19] Als gevolg van de conjunctuur schommelen de daadwerkelijke saldi daar dan omheen.

Onzekerheden, risico's en kansen voor de begroting op de middellange termijn. Kijkend naar de schuldontwikkeling op de middellange termijn, dan zijn er volgens de Studiegroep een aantal risico's en kansen:

1. Er is onzekerheid over hoe Nederland uit de crisis komt: de eerste aanwijzingen zijn dat de balans tussen inkomsten en uitgaven door de crisis is verstoord.
2. Bij ongewijzigd beleid groeien de uitgaven snel door de vergrijzing en ook door de moeilijk beheersbare zorguitgaven.
3. Er is de kans om met slim beleid en investeringen de (structurele) groei aan te jagen en op die manier ook de inkomsten (structureel) te verhogen.

2.3.1 Onzekerheid over de economisch ontwikkeling

De schuldontwikkeling na de crisis is onzeker. In het positieve geval wordt de structurele schuldontwikkeling niet of nauwelijks door de crisis beïnvloed. Dan vindt na afloop van de crisis, als de economie weer aantrekt, vanzelf schuldafbouw plaats. De overheid bouwt dan automatisch weer een buffer op om een volgende crisis mee op te kunnen vangen. In het negatieve geval wordt de structurele schuldontwikkeling wel geraakt. De overheidsuitgaven en overheidsinkomsten zijn dan blijvend uit balans, bijvoorbeeld doordat overheidsuitgaven gedurende de crisis trendmatig zijn doorgestegen, terwijl de economie en de belastinginkomsten op een lager groeipad terecht zijn gekomen. In dat geval is er sprake van een structurele budgettaire opgave.

[17] Los van eventuele vergrijzingskosten waarvan het wel verstandig kan zijn om die (tijdelijk) met de staatsschuld op te vangen.

[18] Barro, R.J. (1979). On the determination of the public debt. Journal of Political Economy, 87(5), 940-971.

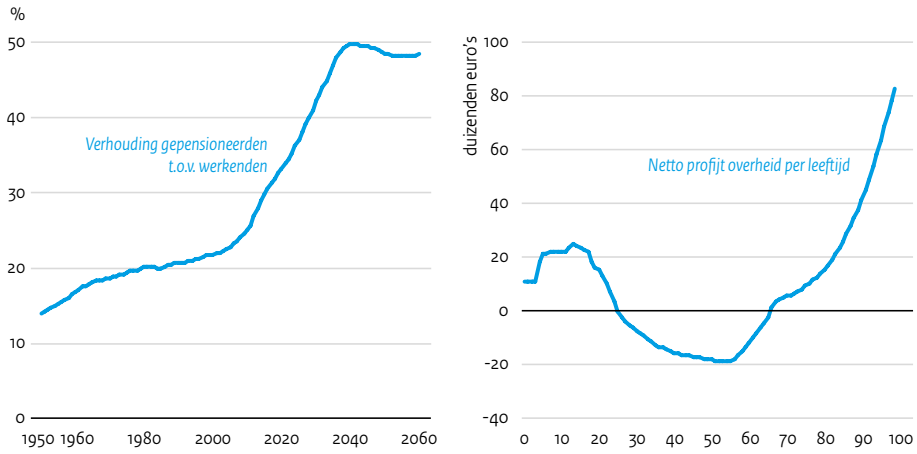
[19] Som: 60 procent schuld * 3 procent nominale groei van de schuld = 1,8 procent.

De kans dat na de crisis een budgettaire opgave resteert lijkt op dit moment reëel. Hoewel er pas definitieve uitspraken gedaan kunnen worden zodra de gevolgen op de overheidsfinanciën met minder onzekerheid zijn omgeven, zijn de veranderingen in het structureel saldo en de houdbaarheid een duidelijke waarschuwing. Het structureel saldo (het feitelijke saldo gefilterd voor de stand van de conjunctuur) is sinds de vorige raming verslechterd naar -1,5 procent aan het eind van de komende kabinetsperiode. En het houdbaarheidssaldo is sinds de vorige raming verslechterd van -0,8 procent naar -3,0 procent van het bbp. De verslechtering van het houdbaarheidssaldo wordt voor het grootste deel (-1,9 procentpunt) verklaard door een lager primair saldo in 2025. Dat lagere begrotingssaldo komt vooral door de lagere economische groei. Hierdoor dalen de inkomsten gedurende de crisis in lijn met het bbp (in percentage van bbp constant), terwijl de uitgaven min of meer op peil zullen blijven. Beide ramingsbijstellingen zijn een indicatie dat de uitgaven en inkomsten van de overheid op de lange termijn niet in balans zijn.

2.3.2 Risico op onbeheerste uitgavengroei

Vergrijzing gaat automatisch gepaard met extra uitgavengroei. Als gevolg van de demografische ontwikkeling neemt het aantal ouderen ten opzichte van het aantal jongeren de komende jaren verder toe (figuur 2.5, links). Veel van de overheidsinkomsten en –uitgaven zijn leeftijdsafhankelijk. Jongeren – die vaak onderwijs genieten – en ouderen – die AOW genieten en vaker (duurdere) zorg consumeren – zijn per saldo netto-ontvanger van de overheid en de leeftijdsgroepen daartussen zijn nettobetaler (figuur 2.5, rechts). Hierdoor gaat de vergrijzing gepaard met stijgende uitgaven, met name aan zorg en AOW. Als wordt besloten om AOW- of zorgarrangementen te verbeteren, dan raken de overheidsfinanciën snel uit balans. De zogenaamde 'demografische kop' zorgt er namelijk voor dat iedere euro die wordt besteed aan curatieve zorg en AOW de overheidsfinanciën op de lange termijn met 1,20 euro verslechtert. Iedere euro die wordt besteed aan ouderenzorg verslechtert de overheidsfinanciën op de lange termijn zelfs met 1,60 euro.[20] Zo heeft de aanpassing in de stijging van de AOW-leeftijd de overheidsfinanciën tijdens Rutte III verslechterd. Desalniettemin zorgt de koppeling met de AOW-leeftijd er per saldo voor dat het demografische effect van de AOW op de overheidsfinanciën wordt gedempt. Hiervan is bij de zorguitgaven geen sprake. De grootste mogelijkheid voor het beperken van de vergrijzingsgevoelige uitgaven ligt om die reden op het terrein van de zorguitgaven.

Figuur 2.5: *Verhouding gepensioneerden t.o.v. werkenden en netto profijt van de overheid*



Bron: CPB-vergrijzingsstudie 'Zorgen om morgen'.

[20] Adema, Y. en I. van Tilburg, 2019, Zorgen om morgen, CPB Vergrijzingsstudie.

Daarbovenop komt dat de snelle groei van de zorguitgaven niet houdbaar is. De zorguitgaven stijgen ook zonder vergrijzing automatisch harder dan de uitgaven in andere sectoren, doordat automatisch extra middelen beschikbaar worden gesteld voor kwaliteitsstijgingen en een hogere zorgvraag als gevolg van een stijging van het besteedbaar inkomen. In tegenstelling tot alle andere collectieve sectoren is hiervoor geen politiek besluit nodig. Dit uit zich in een significant hogere groei van de zorguitgaven dan alle andere collectieve uitgaven (zie toelichting box 6). Op de lange termijn is deze uitgavenontwikkeling niet houdbaar. Zonder ingrijpen in de zorguitgaven raken de inkomsten en uitgaven namelijk blijvend uit balans. Zo schat het CPB in dat als de zorguitgaven in het huidige tempo blijven stijgen het jaarlijkse gat tussen de inkomsten en uitgaven met 4,4 procent van het bbp,[20] gelijk aan ruim 40 miljard euro, extra toeneemt. Voor de gezondheid van de Nederlandse overheidsfinanciën op de lange termijn is het daarmee verstandig om de stijging van de zorguitgaven structureel af te remmen. Het verdient de voorkeur daartoe tijdig maatregelen te nemen. Het doorschuiven van de rekening is immers niet gratis: de rekening wordt alsmaar hoger als ingrijpen wordt uitgesteld.

Box 6: De stijgende zorguitgaven nader verklaard

De reële zorguitgaven groeien de komende kabinetsperiode met 2,3 procent per jaar.[21] Net als in andere collectieve sectoren wordt de ontwikkeling van de uitgaven beïnvloed door demografie. Dit verklaart 1,2 procentpunt van de groei. Daarnaast wordt 0,4 procentpunt van de groei verklaard door reële loon- en prijsontwikkeling (Baumol-effect). Ongeveer 0,8 procentpunt van de groei wordt verklaard door hogere vraag als gevolg van een hoger besteedbaar inkomen (0,5 procentpunt) en overige groei (0,3 procentpunt) als gevolg van onder andere kwaliteitsstijgingen door nieuwe behandelmethodes en sociaal-culturele trends. Uitkomst is dat in de raming voor de komende kabinetsperiode de zorguitgaven stijgen met 0,3 procent van het bbp. Ter vergelijking: de uitgaven aan veiligheid en onderwijs dalen met 0,2 procent van het bbp en de uitgaven aan onderwijs openbaar bestuur en sociale zekerheid dalen met respectievelijk 0,7 en 0,4 procent van het bbp.

2.3.3 Kansen op hogere groei en meer inkomsten

Hogere economische groei zorgt voor welvaart en gezonde overheidsfinanciën. Investeringen in de economie kunnen op de korte termijn de economie stimuleren en de welvaart van toekomstige generaties verhogen wanneer ze de arbeidsproductiviteit vergroten. Het gaat dan bijvoorbeeld om investeringen op het terrein van kennisontwikkeling, research & development (R&D) en innovatie en infrastructuur. De bestedingsruimte van huishoudens en bedrijven en de belastinginkomsten voor de overheid neemt dan toe. Het kan hierdoor eenvoudiger worden om collectieve arrangementen te financieren. Daarnaast zorgen investeringen die resulteren in een hogere economische groei er via het noemereffect ook voor dat de schuldquote daalt. Zowel vanuit het perspectief van de economie als vanuit het perspectief van de gezondheid van de overheidsfinanciën zijn dergelijke investeringen daarom aantrekkelijk en nastrevenswaardig.

[20] Adema, Y. en I. van Tilburg, 2019, Zorgen om morgen, CPB Vergrijzingsstudie.

[21] Centraal Planbureau, 2020, Actualisatie Verkenning Middellangetermijn 2022-2025.

In de praktijk zijn overheidsinvesteringen die daadwerkelijk leiden tot economische groei niet gemakkelijk te vinden. Dit geldt in het bijzonder voor een welvarend land als Nederland, waar veel (fysieke en kennis-) infrastructuur reeds aanwezig is. In landen waar in het verleden reeds flink geïnvesteerd is, is het relatief lastiger om aan de marge renderende investeringen te vinden. Dit neemt niet weg dat er ook in Nederland investeringen zullen zijn die kunnen bijdragen aan het groeivermogen. Onder andere met dit doel heeft het kabinet Rutte III het Nationaal Groeifonds opgericht. Met een onafhankelijke commissie en een vooraf vastgesteld toetsingskader wordt bevorderd dat projecten worden geselecteerd die bijdragen aan dit doel. Investeringen dienen daarbij te passen bij de ambities van het kabinet, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en klimaat. Het is belangrijk dat aan de gestelde criteria wordt voldaan om te voorkomen dat 'geld op zoek gaat naar bestemming'. De komende jaren zullen leren of de voor het fonds gereserveerde middelen – cumulatief 20 miljard euro – effectief bestemd kunnen worden.

Bovendien blijkt de afbakening tussen consumptieve uitgaven en investeringen in de praktijk moeilijk. Om ervoor te zorgen dat kapitaalinvesteringen op het terrein van bijvoorbeeld kennisontwikkeling en infrastructuur plaatsvinden en niet worden belemmerd, wordt met regelmaat gepleit voor een gulden financieringsregel. Bij een gulden financieringsregels moeten lopende (consumptieve) uitgaven gedekt worden door lopende ontvangsten, terwijl dat niet geldt voor kapitaalsinvesteringen die renderen en gedurende een langere periode nut hebben. Kapitaalsinvesteringen zouden gedekt mogen worden door schuld aan te gaan. In theorie is dit een goede regel. Investeringen die de economische groei aanjagen en waarvan men langjarig profijt heeft, zouden dan niet gedekt hoeven te worden onder het uitgavenplafond. Dergelijk uitgaven zouden zich immers dan op termijn terugverdienen. In de praktijk is de gulden financieringsregel echter niet werkbaar gebleken. Er ontstaan snel afbakeningsproblemen, waarbij van uiteenlopende uitgaven wordt gesteld dat zij een kapitaalsinvestering zouden betreffen met meerjarig nut, om op die wijze de uitgave niet te hoeven dekken. Het separaat behandelen van bepaalde uitgaven – bijvoorbeeld in een apart fonds – staat bovendien op gespannen voet met de integrale afweging. Idealiter stelt een kabinet prioriteiten en weegt op basis daarvan alle uitgaven tegen elkaar af (zie hiervoor ook de aanbevelingen in paragraaf 4.1).

2.4 Conclusie: de begrotingsruimte in de kabinetsperiode 2021-2025

De Rijksbegroting als schokdemper van vandaag en morgen. De gevolgen van de coronacrisis zullen de komende kabinetsperiode nog merkbaar zijn. Om die reden beveelt de Studiegroep aan om de automatische stabilisatiefunctie van de begroting zijn werk te laten doen en op de korte termijn geen bezuinigingen of lastenverzwaringen door te voeren met als doel saldoverbetering. Het schuldniveau zal als gevolg van dit beleid de komende jaren toenemen. Dit onderstreept hoe belangrijk het is om in economisch goede tijden een buffer op te bouwen. In de toekomst zullen zich weer nieuwe schokken voordoen en ook dan wil de overheid – net zoals dat nu gebeurt – deze schok weer kunnen opvangen met een buffer. Er bestaan verschillende visies op wat voor de lange termijn een gewenst schuldniveau is om na te streven. Ongeacht het gekozen wenselijke niveau voor de schuld, zal het advies op de korte termijn echter zijn om de economie te stabiliseren. Het schuldniveau is daarmee geen anker voor beleid op de korte termijn. Veel belangrijker is hoe het schuldniveau zich na afloop van de crisis gaat ontwikkelen. Dat is afhankelijk van de balans tussen de structurele inkomsten en de structurele uitgaven.

Advies: geen ruimte voor per saldo extra uitgaven of lastenverlichting. Het is onzeker hoe de overheidsfinanciën uit deze crisis zullen komen. De gevolgen van de coronacrisis op de overheidsfinanciën zijn nog onbekend. De balans kan pas definitief worden opgemaakt zodra de economie in rustiger vaarwater is. Op basis van de recente ramingen lijkt de kans dat een budgettaire opgave resteert echter reëel. Het is daarom vooralsnog onverstandig de overheidsfinanciën structureel te belasten. Structurele uitgavenverhogingen of belastingverlagingen zijn dan alleen mogelijk als daar uitgavenverlagingen of belastingverhogingen tegenover staan. Een structurele belasting van het EMU-saldo zou de eventuele budgettaire opgave op de lange termijn immers vergroten, wat een eventueel ingrijpen harder en daarmee moeilijker maakt. Alles afwegend is de Studiegroep daarom van mening dat er ten opzichte van de huidige situatie – dat wil zeggen: bij ongewijzigd beleid – geen budgettaire ruimte is voor per saldo extra uitgaven of lastenverlichting. Of anders gezegd: ten opzichte van het MLT-pad is er een budgettaire ruimte van nul. Het MLT-pad is daarom het budgettaire anker voor de komende kabinetsperiode.

Beheersing van de zorguitgaven is noodzakelijk. Vooral de stijging van de zorguitgaven creëert schaarste en dwingt tot keuzes. De ontwikkeling van de zorguitgaven in de MLT zetten de overheidsfinanciën onder druk. Bovendien zorgen de zorguitgaven komende kabinetsperiode voor lastenstijgingen en wordt daarmee de koopkrachtontwikkeling onder druk gezet. Ook verdringen de alsmaar stijgende zorguitgaven de uitgaven aan andere collectieve voorzieningen (paragraaf 4.5 gaat hier nader op in). Door de stijging van de zorguitgaven te beheersen of andere vergrijzingsgevoelige uitgaven te verlagen kan het volgende kabinet ruimte vrij maken voor andere prioriteiten zonder daadwerkelijk te hoeven bezuinigen. Door met maatregelen en afspraken de stijging van de zorguitgaven structureel af te remmen – en meer in lijn te brengen met de uitgavenontwikkeling in de andere collectieve sectoren – ontstaat meer ruimte voor kwaliteitsverbetering in andere collectieve sectoren en koopkrachtverbetering en kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de gezondheid van de Nederlandse overheidsuitgaven op de lange termijn. Als de stijging van de zorg door het nemen van kostenbesparende maatregelen in lijn wordt gebracht met de stijging van de andere collectieve uitgaven, dan levert dit budgettaire ruimte op van ongeveer 3 miljard euro en verbetert dit de overheidsfinanciën op termijn met ruim 4 miljard euro.

Tabel 2.1: *voorziene uitgavenontwikkeling komende kabinetsperiode*

Collectieve uitgaven	2021	2025	mutatie 2022-2025 in %	mutatie 2022-2025 in %bbp
Openbaar bestuur	83,6	88,3	5,6	-0,7
Veiligheid	13,1	13,2	0,9	-0,2
Defensie	8,9	9,1	2,0	-0,1
Infrastructuur	12,2	14,9	22,3	0,1
Onderwijs	41,9	45,4	8,5	-0,2
Zorg	84,9	98,0	15,5	0,3
Sociale zekerheid	101,5	111,4	9,8	-0,4
Overdrachten aan bedrijven	31,3	15,4	-50,8	-2,1
Internationale samenwerking	15,8	14,4	-8,6	-0,3
Rente	3,7	1,9	-49,4	-0,2
Bruto collectieve uitgaven	396,7	412,0	3,9	-3,7

3

Het begrotingsbeleid 2017-2020

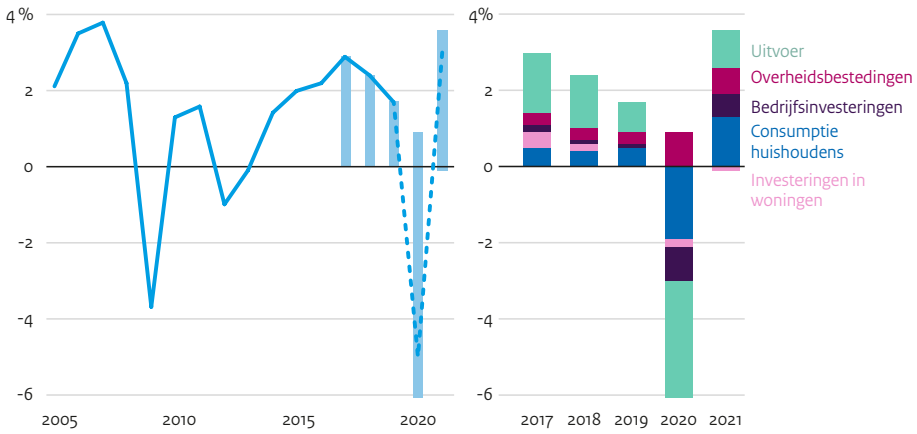
3 Het begrotingsbeleid 2017-2020

In dit hoofdstuk wordt het begrotingsbeleid in de periode 2017-2020 besproken en geëvalueerd. Daarbij is er ook aandacht voor de veranderende context waarbinnen dit beleid werd gevoerd. Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op de Beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid.[22]

3.1 Het gevoerde beleid en de context

Ambitieus en expansief begrotingsbeleid in hoogconjunctuur. Het kabinet gaat van start in een periode van herstel na de vorige crisis. De arbeidsmarkt trekt in hoog tempo aan en de werkloosheid neemt even snel af als deze tijdens de vorige crisis is toegenomen. De consumptie van huishoudens trekt aan, er wordt flink geïnvesteerd in woningen en de uitvoer neemt toe. Ook het kabinet draagt, na een periode die in het teken staat van beheersing van de overheidsfinanciën, bij aan de economische groei met een regeerakkoord met aanzienlijke structurele intensiveringen (9 miljard euro) en lastenverlichtingen (6,5 miljard euro).
De investeringsagenda van het kabinet is ambitieus: al in 2018 worden omvangrijke investeringen gepland in infrastructuur en defensie. Daarnaast investeert het kabinet in extra en beter opgeleid personeel in onder andere het onderwijs en de zorg. Door de krapte op de arbeidsmarkt, is het al snel de vraag of het kabinet deze ambities volledig waar kan maken.

Figuur 3.1: *Ontwikkeling economische groei*

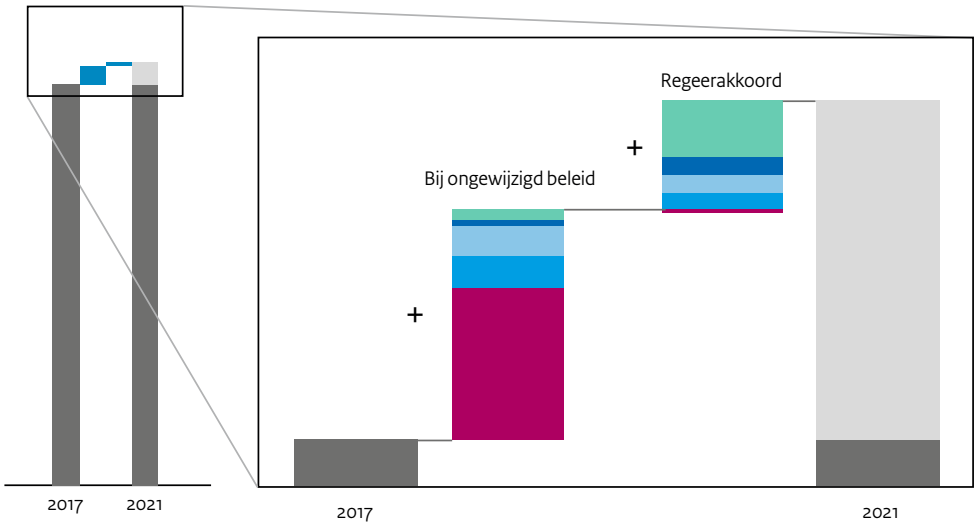


Bron: Centraal Planbureau, MEV.

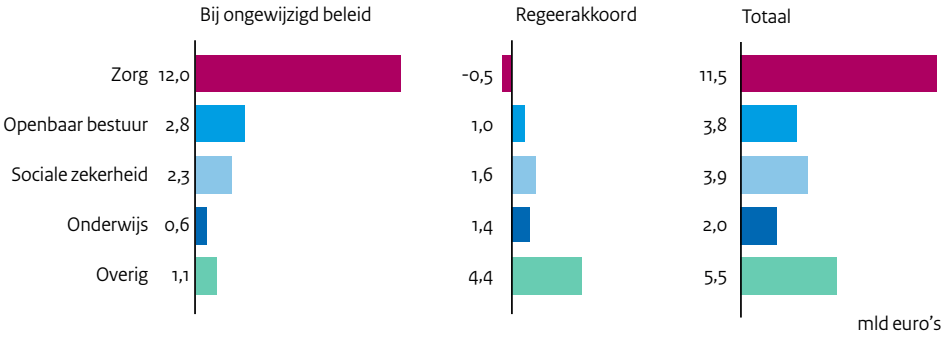
[22] Ministerie van Financiën, 2020, Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleidw.

Figuur 3.2: *Uitgaven met en zonder het regeerakkoord*

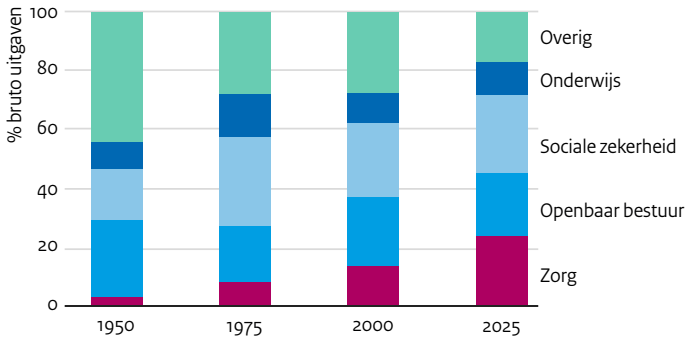
Ook als beleid niet wordt gewijzigd treden er veranderingen op in de uitgaven door bijvoorbeeld demografie en bestaande wetgeving. Die veranderingen zijn vaak groter dan de veranderingen door kabinetsbeleid in het regeerakkoord. Dit was bijvoorbeeld het geval in de vorige kabinetsperiode.



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.



Het aandeel van de zorguitgaven in de totale uitgaven stijgt al meer dan 50 jaar. Vooral de overige uitgaven -die bestaan uit onder andere uitgaven aan defensie, veiligheid en infrastructuur - zijn qua aandeel flink afgenomen.



Bron: CPB-cijfers, bewerkt de 16e Studiegroep Begrotingsruimte.

Het kabinet stuurt bij, maar het basispad bepaalt de trend. Het kabinet intensiveert in diverse collectieve sectoren waaronder onderwijs en klimaat, terwijl bij de zorgkosten een besparing wordt voorzien. Per saldo nemen de uitgaven aan de zorg echter nog steeds sneller toe dan de uitgaven aan bijvoorbeeld veiligheid, defensie en onderwijs. Dit komt doordat de zorguitgaven – in tegenstelling tot de andere collectieve uitgaven – in het zogenaamde basispad stijgen door de vergrijzing, maar ook doordat kwaliteitsstijgingen en een hogere zorgvraag als gevolg van een stijging van het besteedbaar inkomen automatisch worden geaccommodeerd. Als gevolg van het regeerakkoord stijgen de zorguitgaven slechts beperkter dan anders was voorzien: er is kortom sprake van 'minder meer' (zie ook figuur 3.2). Ook de lastenmaatregelen zijn in zekere zin slechts correcties op het basispad. Per saldo is er over de kabinetsperiode sprake van een lastenverzwaring (3,4 miljard euro) in plaats van een lastenverlichting, wederom als gevolg van beleid dat al is opgenomen in het zogenoemde basispad.

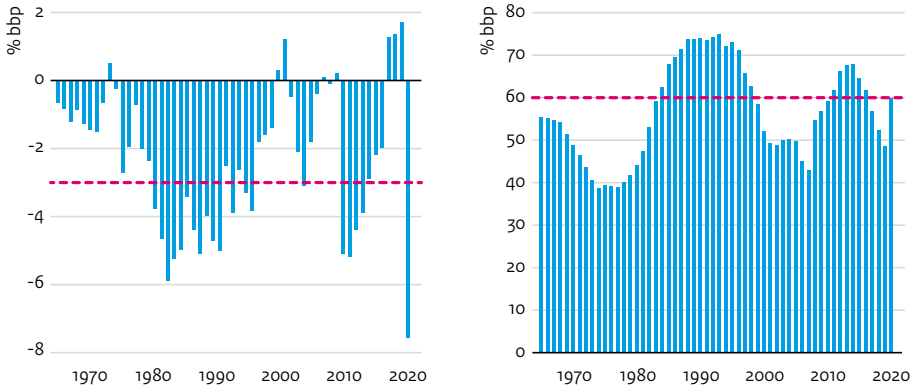
Ambitieus investeringstempo leidt tot onderuitputting en een hoger EMU-saldo. In het eerste begrotingsjaar van het kabinet (2018) blijkt dat verschillende beleidswensen niet in het gewenste ambitieuze tempo gerealiseerd kunnen worden, onder andere vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. Niet aangewende defensie- en infrastructuurmiddelen worden doorgeschoven naar latere jaren en onderuitputting wordt ingezet om een begrotingsreserve in te stellen ten behoeve van klimaatmaatregelen (Urgenda-vonnis). Onderuitputting zorgt er samen met de hogere economische groei en daarmee samenhangende hogere belastinginkomsten voor dat het begrotingssaldo substantieel hoger uitkomt dan verwacht. In 2018 wordt besloten om de gaswinning terug te brengen. De gederfde opbrengst kan binnen de begroting worden opgevangen door meevallers en ramingsbijstellingen, onder andere in de zorg.

De systematiek aan de inkomstenkant dwingt het kabinet tot keuzes. De zorguitgaven vallen in meerdere jaren in de kabinetsperiode lager uit dan eerder werd aangenomen. De lagere zorgpremies die hier het gevolg van zijn, zijn volgens de begrotingsregels gecompenseerd door de belastingtarieven en de werkgeverspremies te verhogen. De Raad van State[23] en de politiek heeft kritiek op de systematiek van het inkomstenkader. Sinds deze kabinetsperiode is daarnaast afgesproken dat regelingen voordat ze worden omgezet in wetgeving worden herijkt, en dat het verschil met de eerdere raming ook gecompenseerd moet worden. Afschaffing van de dividendbelasting blijkt bij herijking duurder dan oorspronkelijk geraamd. Voor de verschillende herijkingen is een lastenverzwaring van circa 400 miljoen euro nodig. In oktober 2018 heeft het kabinet, na flinke politieke discussie, uiteindelijk besloten om de dividendbelasting niet af te schaffen. De opbrengst van het niet doorzetten van deze maatregel is gebruikt voor een ander maatregelenpakket met lastenverlichting voor bedrijven.

De sterk verbeterde overheidsfinanciën zetten de begrotingsdiscipline onder druk. De overheidsfinanciën ontwikkelen zich in het eerste deel van de kabinetsperiode erg goed. Door de onderuitputting is de begroting minder expansief dan bij regeerakkoord was voorzien. Samen met de gunstige economische ontwikkelingen en de bezuinigingsmaatregelen tijdens de vorige crisis draagt dit bij aan een historisch lange periode van overschotten. Een snel dalende schuld is het resultaat. De verbeterde budgettaire situatie leidt ook tot meer ruimte ten opzichte van de Europese regels. Verschillende politieke partijen pleiten daarom voor hogere uitgaven, hogere lonen en lagere lasten: na jaren van bezuinigingen moet men weer kunnen meeprofiteren van de economische voorspoed. De lage rente wordt vaak gebruikt als ondersteunend argument: gegeven de economische groei wordt geld lenen goedkoper en de schuld aflossen daardoor minder noodzakelijk.

[23] Raad van State, Septemberrapportage Begrotingstoezicht, No.W06.18.0261/III, Den Haag, 17 september 2018.

Figuur 3.3: *EMU-schuld en EMU-saldo in historisch perspectief*



Bron: Centraal Planbureau, Actualisatie Middellangetermijnverkenning.

Akkoorden en druk tot lastenverlichting dwingen het kabinet tot afwijken van eigen regels. Voor het pensioenakkoord, klimaatakkoord, en een lastenverlichting voor huishoudens besluit het kabinet in 2019 tot afwijking van de eigen begrotingsregels. Om tot akkoorden te komen met maatschappelijke partners en vertegenwoordigers van belangenorganisaties zijn langdurige onderhandelingen vereist. Het kabinet voelt zich hierdoor genoodzaakt het principe van één hoofdbesluitvormingsmoment los te laten. Bovendien gaat het kabinet over tot extra uitgaven en lastenverlichting buiten het uitgavenplafond en inkomstenkader om. Het kabinet rechtvaardigt de maatregelen vanuit het maatschappelijke belang en de verwachte positieve effecten op de lange termijn. De lastenverlichting gaat gepaard met een versobering van de zelfstandigenaftrek, wat bijdraagt aan een vermindering van de ongelijke fiscale behandeling tussen werknemers en zelfstandigen. In 2019 is er daarnaast sprake van verschillende meevallers, die worden ingezet voor maatschappelijke prioriteiten, waaronder klimaat, defensie en onderwijs. Ook krijgen gemeenten extra middelen voor de jeugdzorg. Net als in 2018 leidt de systematiek met de zorgpremies en de (dreigende) onderbesteding tot politieke discussie.

De coronacrisis heeft verstrekkende maatschappelijke en economische gevolgen. In maart 2020 breekt het coronavirus in Nederland uit en treft de overheid vergaande maatregelen om verdere verspreiding tegen te gaan. Door contactbeperkende maatregelen komt de economie in Nederland – maar ook in de rest van de wereld – deels tot stilstand. Nederland komt hierdoor in maart 2020 in een recessie terecht. De uitbraak van het coronavirus heeft verstrekkende maatschappelijke en economische gevolgen en heeft ook zijn weerslag op de besluitvorming en de begroting. Het kabinet neemt diverse maatregelen om onder andere ondernemers en zzp'ers te ondersteunen. De maatregelen hebben als doel dat zo veel mogelijk mensen hun baan behouden en zo veel mogelijk ondernemingen overeind blijven. In juni en ook in augustus heeft het kabinet het pakket verlengd en deels aangepast. Het nieuwe steunpakket in augustus was er met name op gericht om werkenden en bedrijven te ondersteunen in de noodzakelijke aanpassingen aan de anderhalvemetereconomie.

De klap van de coronacrisis is opgevangen met stabiliserend begrotingsbeleid. Voor de bestrijding van het virus en het beperken van de economische en maatschappelijke gevolgen maakt het kabinet in 2020 veel extra kosten. Daarnaast lopen de inkomsten snel terug als gevolg van de afnemende economische activiteit en de mogelijkheid van tijdelijk belastinguitstel. Het kabinet heeft daarnaast besloten alle fiscale coronamaatregelen, die met name in 2020 lastenverlichting bieden, buiten het inkomstenkader te plaatsen. Ook heeft het kabinet een aantal maatregelen genomen om de weerbaarheid van de economie te vergroten en heeft het kabinet

het Nationaal Groeifonds opgericht om te werken aan het verdienvermogen van Nederland. Deze uitgaven zijn niet ingepast onder het uitgavenplafond en gaan dus ten koste van het begrotingssaldo en de schuld. Als gevolg van de economische neergang en de genomen maatregelen komt het begrotingssaldo naar verwachting uit op -7,6 procent van het bbp in 2020 en neemt de schuldratio snel toe naar 62 procent van het bbp in 2021. De regels van het Stabiliteit- en Groeipact geven ruimte voor dit begrotingsbeleid: de Europese Commissie heeft de economische gevolgen van de uitbraak van het coronavirus aangemerkt als een reden voor lidstaten om nu tijdelijk van de reguliere verplichtingen van het Stabiliteit- en Groeipact af te wijken.

3.2 Evaluatie van het gevoerde beleid

Brede waardering voor de begrotingssystematiek, maar ook ruimte voor verbetering. Volgens de OESO heeft Nederland een goede begrotingssystematiek, met een uitgavenplafond voor ieder jaar in de kabinetsperiode, een goede evaluatiesystematiek en 'performance budgeting'. Ook het IMF noemt Nederland een voorbeeldland. Er is brede steun voor het Nederlandse trendmatige 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. Wel vinden Kamerleden en bewindslieden de begrotingsregels op een aantal onderdelen complex of de uitkomsten van begrotingssystematiek contra-intuïtief.[24] Complexe en moeilijk uitlegbare regels moeten volgens hen kritisch worden bekeken en het begrotingsbeleid en de begrotingsregels kunnen nog beter worden uitgelegd.

Hierna wordt het gevoerde begrotingsbeleid aan de hand van de drie doelen van het begrotingsbeleid geëvalueerd:

1. Efficiënte verdeling van publieke middelen
2. Beheersing van de overheidsfinanciën
3. Macro-economische stabilisatie

3.2.1 Bevorderen van efficiënte verdeling van publieke middelen

Goed begrotingsbeleid vraagt in de eerste plaats om een goed begrotingsproces. Begrotingsbeleid dient de voorwaarden te scheppen voor een efficiënte verdeling van publieke middelen, zowel aan de inkomsten- als de uitgavenkant. Het belang van integrale afweging staat daarbij centraal. Er bestaat geen objectieve meetlat voor een efficiënte verdeling van overheidsmiddelen. De verdeling van middelen betreft immers een politieke keuze. De efficiëntie van de verdeling moet daarom beoordeeld worden door te bekijken in hoeverre het begrotingsproces heeft voldaan aan de criteria voor een integrale afweging en optimale besluitvorming:

1. Besluitvorming dient plaats te vinden op één besluitvormingsmoment; en
2. Op dat moment dient alle relevante informatie die nodig is voor zorgvuldige besluitvorming beschikbaar te zijn.

Als aan deze criteria wordt voldaan kunnen de verschillende beleidsdoelen onderbouwd tegen elkaar worden afgewogen. Dat is van belang om te kunnen sturen op brede welvaart.

[24] Dit blijkt bijvoorbeeld uit hun inbreng in de debatten over de verschillende budgettaire nota's.

De Nederlandse instituties zijn sterk en de afspraken vooraf zijn goed. 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 Centraal Planbureau (CPB) zorgt voor onafhankelijke ramingen, het Centraal Bureau voor de Statistiek (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. De Nederlandsche Bank (DNB) publiceert ramingen die in aanvulling op de ramingen van het CPB een beeld geven van de economische en budgettaire situatie. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) zorgen voor onafhankelijke informatie over het klimaat, de leefomgeving en het welzijn van alle mensen in Nederland. Het begrotingsbeleid wordt ondersteund door een duidelijke set regels en er zijn vooraf duidelijke afspraken vastgelegd over het begrotingsproces.

In de praktijk staat integrale besluitvorming echter permanent onder druk. In de praktijk blijkt het lastig om de orde in het besluitvormingsproces te handhaven. Lopende het jaar vinden gebeurtenissen plaats, zoals rechterlijke uitspraken of het verschijnen van rapporten met nieuwe informatie, die vragen om een politiek besluit. Ook worden er akkoorden gesloten met maatschappelijke organisaties en zijn soms onderhandelingen met oppositiepartijen noodzakelijk, omdat een parlementaire meerderheid niet vanzelfsprekend meer is. Door afhankelijkheid van derden is het steeds lastiger om de regie op het besluitvormingsproces te behouden. De laatste jaren heeft ook onderuitputting van budgetten effect gehad op de ordelijkheid van het besluitvormingsproces. Twee keer bleek relatief laat in het jaar incidenteel geld over te zijn, waarna het kabinet op zoek is gegaan naar een bestemming. Dergelijke ad hoc besluitvorming over middelen die meer bij toeval dan bedoeld beschikbaar komen, staat op gespannen voet met integrale besluitvorming. Bovendien maakt ad hoc besluitvorming het ingewikkeld om beleidsdoelen in samenhang te bezien en zo op brede welvaart te sturen.

Inzichten over effectief beleid kunnen nog beter worden gebruikt. Het Nederlandse evaluatiestelsel staat internationaal goed aangeschreven: evaluatieverplichtingen zijn wettelijk geborgd en veel beleidsterreinen worden geëvalueerd. Er bestaan verschillende Rijksbrede evaluatie-instrumenten zoals IBO's en de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, die gericht zijn op verbetering van beleid. Een belangrijk aandachtspunt is dat bij nieuw of gewijzigd beleid tijdig nagedacht moet worden over heldere doelstellingen en hoe geëvalueerd gaat worden. Dit is een voorwaarde om na verloop van tijd goed inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te kunnen krijgen. Met de introductie van de Strategische Evaluatie Agenda is een verbeterslag gemaakt op de departementale evaluatieagenda's die ook handvatten biedt voor interdepartementale coördinatie. Ook is de aandacht voor een goede onderbouwing en evaluatie van beleidsvoorstellen toegenomen door artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet. Desondanks zijn er ook verbeterpunten: inzichten kunnen nog beter gebruikt worden in de besluitvorming. Een kwetsbaarheid is bijvoorbeeld dat overleg over nieuw beleid deels plaatsvond in het coalitieoverleg, waardoor veel vakministers en ook hun departementen meer op afstand staan en hun kennis minder goed wordt benut. Daarnaast ligt de focus in de jaarlijkse besluitvormingsronden erg op de korte termijn, terwijl veel vraagstukken een aanpak vragen die de kabinetsperiode en daarnaast ook het beleidsterrein overstijgen. Een breed welvaartsperspectief kan mogelijk bijdragen aan meer integrale besluitvorming en aan meer samenwerking tussen departementen.

Het basispad als referentiekader kan integrale besluitvorming belemmeren. De uitgaven in de verschillende collectieve sectoren ontwikkelen zich niet op dezelfde manier. Zo stijgen de zorguitgaven sneller dan de uitgaven aan alle andere collectieve sectoren, zoals onderwijs en openbaar bestuur. Voor een deel wordt dit verklaard door demografie, wat bij de zorg een opwaarts effect heeft en bij bijvoorbeeld onderwijs een neerwaarts effect. Voor het overige stijgen de zorguitgaven automatisch harder dan alle andere collectieve sectoren, doordat ook extra

middelen beschikbaar worden gesteld voor kwaliteitsstijgingen en een hogere zorgvraag als gevolg van een stijging van het besteedbaar inkomen. Dit vergt op basis van de huidige wetgeving[25] geen expliciet politiek besluit meer. 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. Het risico is dat uitgaven in verschillende sectoren verschillend worden gewogen, wat ten koste kan gaan van goede integrale budgettaire besluitvorming. De huidige focus op de mutaties ten opzichte van het basispad kan daarmee integrale besluitvorming in de praktijk bemoeilijken. De mutaties die in het regeerakkoord worden gepresenteerd geven immers niet het complete beeld. Bovendien ontstaat er vaak verwarring in de communicatie: bij het publiek leeft het beeld dat er continu bezuinigd wordt op de zorg, terwijl de zorgkosten in werkelijkheid het snelst stijgen.

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. Er kan een goed motief zijn voor een koppeling of oormerk, bijvoorbeeld in het geval van de Zvw waarbij dit inherent is aan het gekozen stelsel. In de meeste gevallen is het – vanwege de integrale afweging – echter onwenselijk om inkomsten en uitgaven te koppelen of te oormerken.

3.2.2 Beheersing van de overheidsfinanciën

Door beheersing in goede tijden kan er nu worden gestabiliseerd in crisistijd. 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 heeft er mede toe bijgedragen dat het saldo er aan de vooravond van de coronacrisis goed voorstond. Vanaf 2017 volgen vier jaren met begrotingsoverschotten. Dit is historisch uniek: na de Tweede Wereldoorlog was er in Nederland geen periode waarin de overschotten zo lang zo hoog waren. Mede hierdoor is de schuldratio in het eerste deel van de kabinetsperiode aanzienlijk gedaald. Dit stelde het kabinet in staat om in de coronacrisis de economische schok te dempen met de Rijksbegroting. Crisisgerelateerde maatregelen werden daarom bewust niet beheerst via het uitgavenplafond of inkomstenkader. Voor de reguliere begroting bleven de begrotingsregels, inclusief het uitgavenplafond en het inkomstenkader, echter zoveel als mogelijk van toepassing.

Het handhaven van begrotingsdiscipline in goede tijden is een uitdaging. In goede economische tijden staat het draagvlak voor beheersing vrijwel direct onder druk. Het blijkt in de praktijk lastig deze druk te weerstaan. Positieve begrotingssaldi voor meerdere jaren op rij creëren het gevoel dat er geld over is. Daarnaast vielen die saldi in de eerste jaren van de kabinetsperiode steeds positiever uit dan vooraf werd ingeschat, mede als gevolg van de onderuitputting en de beter dan verwachte groeicijfers. Hierdoor werd het gevoel van overvloed verder gevoed. Bij politieke wensen of problemen was er hierdoor weinig bereidwilligheid te snijden in andere uitgaven. Gedurende de rit zijn daarom de uitgavenplafonds diverse malen overschreden, onder andere voor het pensioenakkoord en het woonpakket. Ook heeft het kabinet in 2019 de beleidsmatige lasten sterker verlaagd dan afgesproken bij de start van de kabinetsperiode, in het lastenverlichtingspakket huishoudens (augustus 2019),

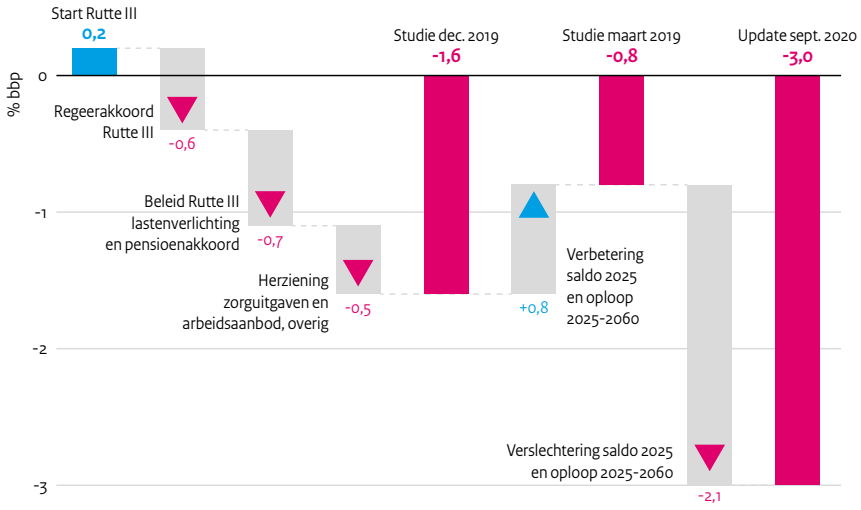
[25] In de wet is het recht op zorg naar de stand van de wetenschap en praktijk opgenomen.

het pensioenakkoord en het klimaatakkoord. Met het instellen van begrotingsreserves voor Urgenda en stikstof zijn de uitgavenplafonds ondermijnd. Ondanks dat het kabinet erin is geslaagd om in goede tijden een buffer op te bouwen, heeft beleid in het regeerakkoord en 'gedurende de rit' het saldo en houdbaarheidssaldo verslechterd (zie toelichting box 7).

Box 7: Het houdbaarheidssaldo

Het houdbaarheidssaldo geeft aan of toekomstige generaties van dezelfde collectieve voorzieningen kunnen genieten als de huidige generatie, zonder dat daarvoor de belastingtarieven verhoogd hoeven te worden. Het beleid in de kabinetsperiode heeft de overheidsfinanciën vanuit dit perspectief 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 zorguitgaven 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 ook paragraaf 2.3.1).

Figuur 3.4: *Ontwikkeling houdbaarheidssaldo*



Bron: Centraal Planbureau.

Het houdbaarheidscijfer is gevoelig voor aannames en de gekozen uitgangspunten, bijvoorbeeld ten aanzien van de discontovoet en de potentiële groei. Daarnaast betekent de aanname van constante arrangementen in het geval van de zorg dat kwaliteitsstijgingen niet worden meegenomen, terwijl in de praktijk deze kwaliteitsstijgingen wel plaatsvinden. Dit verklaart dat iedere kabinetsperiode de aanpassing van de zorgarrangementen gepaard gaat met een negatieve bijstelling van het houdbaarheidssaldo. De houdbaarheidsberekening is daarnaast geen welvaartsmaatstaf en houdt geen rekening met toekomstige preferenties. Zo zorgen hogere uitgaven aan onderwijs en infrastructuur voor een verslechtering van het houdbaarheidssaldo, terwijl dergelijke uitgaven een positief effect kunnen hebben op de welvaart van toekomstige generaties. Zij krijgen hier – middels een houdbaarheidstekort – dan een rekening voor gepresenteerd, maar krijgen daar ook iets voor terug in de vorm van hogere welvaart. Daarmee wordt het gemakkelijker om die rekening te betalen.

Beheersing van budgettaire risico's en verplichtingen vraagt aandacht in goede en slechte tijden. In het bijzonder in crisistijd kunnen zogenaamde risicoregelingen (garanties en achterborgstellingen) een efficiënt instrument zijn om (tijdelijk verhoogde) risico's uit de markt weg te nemen. Op die manier kunnen in de huidige crisis bijvoorbeeld faillissementen worden vermeden. Het aantal risicoregelingen – en het bijbehorende uitstaande risico – beweegt hierdoor mee over de conjunctuur. Het uitstaand risico is in de huidige crisis inmiddels met meer dan 60 miljard euro toegenomen. Omdat deze verplichtingen een risico vormen voor het Rijk en de overheidsfinanciën, is het belangrijk het uitstaand risico actief te verminderen in economisch goede tijden. Zo ontstaat er ook hier een soort buffer om in slechte tijden weer meer risico's te kunnen dragen. Na de vorige crisis heeft de introductie van het nee-tenzij-beleid hier een belangrijke bijdrage aan geleverd.

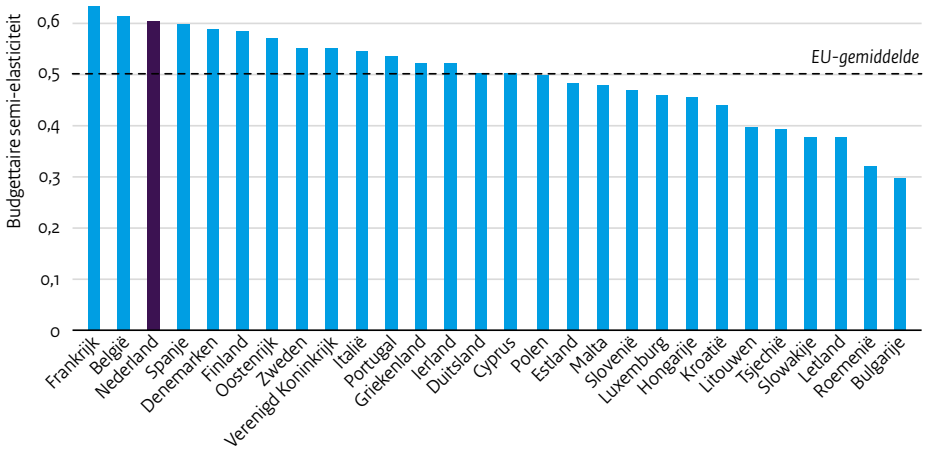
Beheersing van de inkomsten ligt ingewikkeld. De beleidsmatige lastenontwikkeling wordt beheerst via de toepassing van de regels van het inkomstenkader. Dit werkt over het algemeen naar behoren, al is het kabinet op enkele momenten van de beoogde lastenontwikkeling afgeweken. Vooral door de overschotten bleek het op momenten lastig om politiek draagvlak te behouden voor de lastenontwikkeling die bij de start van het kabinet is afgesproken. Aandachtspunt is daarnaast de uitlegbaarheid van het inkomstenkader. De presentatie van het inkomstenkader zorgt voor veel verwarring. Ten eerste komt dit doordat het inkomstenkader (in tegenstelling tot het uitgavenplafond) in jaar-op-jaar mutaties wordt gepresenteerd. Ten tweede komt dit doordat de presentatie van de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) in het inkomstenkader tot verwarring leidt, omdat deze definitie van de blo afwijkt van die van het CPB. Daarnaast hebben ook de herijkingen en de systematiek van de zorgpremies gezorgd voor dalend draagvlak voor de begrotingsregels aan de inkomstenkant. De beheersing van fiscale regelingen die (niet meer) onder het inkomstenkader vallen blijft een uitdaging. In tegenstelling tot wat gebruikelijk is aan de uitgavenkant, worden belastinguitgaven niet meer beheerst zodra de regeling eenmaal is ingevoerd. Mee- en tegenvallers lopen in het saldo, waardoor er slechts beperkt een prikkel is om kritisch naar de ontwikkeling van het budgettair beslag van deze regelingen te blijven kijken. Zeker voor fiscale regelingen die veel kenmerken van een subsidie hebben, is het om die reden wenselijk om deze vorm te geven aan de uitgavenkant. In de praktijk blijkt dat echter lastig. De regeling Baangerelateerde investeringskorting (BIK), waartoe Rutte III heeft besloten, is hier een voorbeeld van. Een ander kritiekpunt op fiscale regelingen is dat ze geen onderdeel meer uitmaken van de integrale afweging. Wel vindt op basis van de Regeling Periodiek Evalueren (RPE) elke vijf jaar een evaluatie van de verschillende fiscale regelingen plaats en kunnen regelingen naar aanleiding van deze evaluaties worden aangepast.

3.2.3 Macro-economische stabilisatie

De Nederlandse begroting is relatief conjunctuurgevoelig en daarmee stabiliserend. Door een trendmatig begrotingsbeleid te voeren, reageren de inkomsten en de uitgaven verschillend op de economische ontwikkeling. Aan de uitgavenkant worden vaste uitgavenplafonds voor de gehele kabinetsperiode gehanteerd. Aan de inkomstenkant is de beleidsmatige ontwikkeling van de lasten voor de gehele kabinetsperiode vastgelegd. Fluctuaties in de inkomsten als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen leiden niet tot een aanpassing van het beleid. De inkomsten bewegen dus met de economische ontwikkeling mee, terwijl de uitgaven relatief constant blijven. Als het economisch meezit valt het EMU-saldo dan hoger uit, en als het tegenzit lager. Dit heeft een stabiliserend effect. Sinds 2018 is de mate van stabilisatie vergroot door het uitgavenplafond aan te passen voor niet-beleidsmatige mutaties in de WW- en bijstandsuitgaven. Hierdoor hoeft niet bezuinigd te worden als deze uitgaven stijgen als gevolg van een toenemende werkloosheid. De Nederlandse begroting is na Frankrijk en België het meest gevoelig voor de economische ontwikkeling in de EU (zie figuur 3.5). Dit is een belangrijke indicatie dat de automatische stabilisatoren in Nederland relatief sterk zijn.

Hierdoor wordt het effect van een economische neergang automatisch op het juiste moment gedempt, waardoor dan minder mensen hun baan verliezen. Ook verliezen minder mensen hun inkomen, waardoor de consumptie op peil kan blijven en huishoudens minder voorzorgbesparingen hoeven te treffen. Dit heeft positieve gevolgen voor de stabiliteit en spreiding van het inkomen en daarmee het welbevinden van mensen.

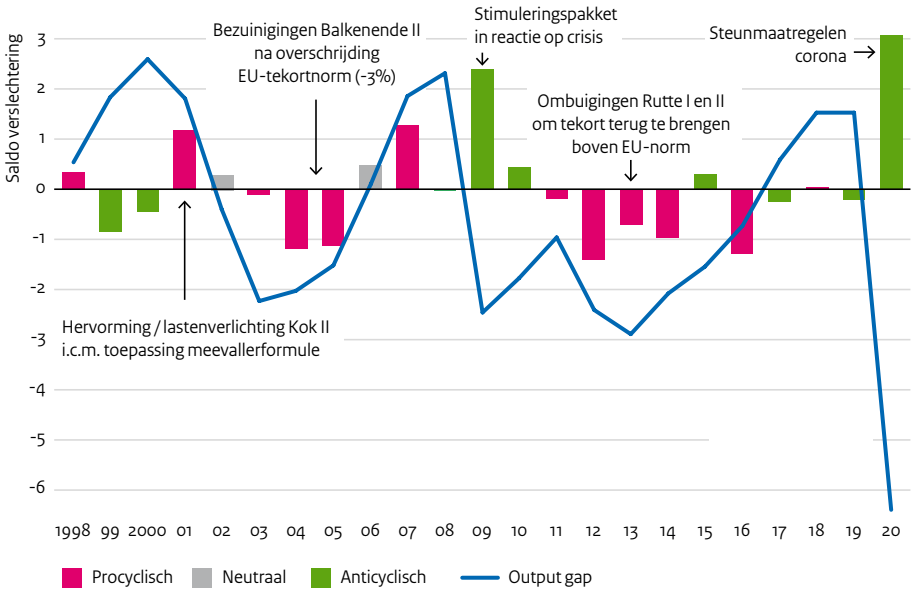
Figuur 3.5: *De Nederlandse begroting is relatief gevoelig voor de economie*



Bron: Europese Commissie (Mourre et al., 2019)

Nieuw beleid is vaak procyclisch in plaats van stabiliserend. Economisch gezien is het verstandig om in zowel goede als slechte tijden vast te houden aan trendmatig begrotingsbeleid. In de praktijk blijkt dit lastig. Zo is er in slechte tijden vaak (procyclisch) bezuinigd, mede onder druk van (overschrijding van) de Europese begrotingsnormen. Als gekeken wordt naar de ontwikkeling van het structurele saldo (figuur 3.6), dan blijkt de invloed van discretionair beleid in het verleden vaak procyclisch is geweest. Zo besloot het kabinet in het regeerakkoord – gesloten in hoogconjunctuur – tot aanzienlijk intensiveringen en lastenverlichtingen. Ook gedurende de kabinetsperiode trok het kabinet, na aanpassing van het uitgavenplafond en het inkomstenkader, extra middelen uit voor het pensioenakkoord en het klimaatakkoord en voor additionele lastenverlichting. Het effect van deze maatregelen leek in eerste instantie ook procyclisch te zijn. Omdat de conjunctuur inmiddels is omgeslagen pakken deze maatregelen bij nader inzien echter deels anticyclisch uit.

Figuur 3.6: *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 (output gap, AMECO-database) en CPB (structureel saldo, MEV 2020).

In de coronacrisis tonen de buffers en het stabiliserende begrotingsbeleid hun waarde.
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 schuldratio 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.

4

Aanbevelingen voor de begrotingssystematiek

4 Aanbevelingen voor de begrotingssystematiek

4.1 Het begrotingsproces en sturen op brede welvaart

Hoofdlijn aanbevelingen

- Integrale besluitvorming en het hoofdbesluitvormingsmoment staan onder druk. De Studiegroep herbevestigt daarom het belang van één besluitvormingsmoment en beveelt aan om prioriteiten aan het begin van het jaar vast te stellen. Daarom kan overwogen worden om in het voorjaar ook over de hoofdlijnen van de inkomstenkant te besluiten.
- De Studiegroep adviseert om explicieter te sturen op brede welvaart en bij de formatie duidelijk te maken wat de belangrijkste doelen zijn. Het kan behulpzaam zijn om daarbij te expliciteren op welke indicatoren het kabinet een verandering wil bewerkstelligen. In dat kader beveelt de Studiegroep aan om over politiek gekozen indicatoren periodiek te rapporteren, bijvoorbeeld in de Miljoenennota.
- Om sturen op brede welvaart mogelijk te maken, beveelt de Studiegroep aan om de rapportagecyclus van het PBL en SCP aan te laten sluiten op de begrotingscyclus.
- Om het samenwerken aan maatschappelijke prioriteiten te bevorderen en te ondersteunen, kan overwogen worden om bij formatie hiervoor een enveloppe met middelen beschikbaar te stellen.
- Tot slot beveelt de Studiegroep aan om de totstandkoming van interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) los te koppelen van de budgettaire besluitvorming in het voorjaar.

Het begrotingsproces ondersteunt een efficiënte verdeling van publieke middelen.
Regeren is keuzes maken met als doel het bevorderen van de welvaart in den brede. Omdat je een euro maar één keer uit kan geven moet een kabinet prioriteiten stellen. Binnen de beschikbare financiële ruimte moet het kabinet het nut van diverse uitgaven onderling afwegen. Die keuzes probeert een kabinet zorgvuldig en integraal te maken. In hoofdstuk drie is reeds beschreven dat de efficiëntie van de verdeling beoordeeld moet worden door te bekijken in hoeverre het besluitvormingsproces heeft voldaan aan de criteria van integrale afweging en optimale besluitvorming. Besluitvorming die aan deze criteria voldoet, leidt tot de beste uitkomsten in termen van brede welvaart.

Box 8: Begrotingsproces en de lessen uit het verleden
In de jaren zeventig en tachtig werd het besluitvormingsproces als zeer chaotisch ervaren. Er vond continue budgettaire besluitvorming plaats, wat veel bestuurlijke onrust veroorzaakte. Onder de Kabinetten Lubbers werd bijvoorbeeld bijna wekelijks in de ministerraad gesproken over de begroting als gevolg van een verslechtering van de economische vooruitzichten. Op basis hiervan werd het beleid ook met regelmaat op ad-hoc basis aangepast, wat de integrale afweging niet ten goede kwam. Daardoor ontstond de wens om het besluitvormingsproces te verbeteren en ordentelijker te laten verlopen. De 7e Studiegroep Begrotingsruimte kwam in haar rapport 'Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven' (1983) daarom tot het volgende voorstel: >>

>> *'De procedure van begrotingsvoorbereiding en besluitvorming dient zodanig te zijn, dat de beschikbare tijd effectief wordt benut. Vooral in een tijd waarin geen groei meer kan worden verdeeld, vereist dit grote duidelijkheid en strakke organisatie van de besluitvorming in een aantal fasen. Jaarlijks dient in februari/maart op basis van trendmatige uitgangspunten een becijfering te worden gemaakt van de toelaatbare (meerjarige) ontwikkeling van het uitgaventotaal en de daaruit eventueel voortvloeiende (meerjarige) ombuigingstaakstellingen. [...] In juli/augustus dient de ministerraad dan zijn besluitvorming af te ronden.'*

Vanaf het moment van invoering van het trendmatig begrotingsbeleid was integrale besluitvorming een belangrijk kernonderdeel van het begrotingsbeleid. Het belang van integrale afweging en een hoofdbesluitvormingsmoment is door de Studiegroepen daarna steeds onderschreven.

4.1.1 Integrale besluitvorming en het hoofdbesluitvormingsmoment

Integrale besluitvorming en het hoofdbesluitvormingsmoment staan onder druk. Om zorg te dragen voor een integrale weging van belangen en prioriteiten kent het begrotingsproces één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over de uitgaven, en een besluitvormingsmoment in augustus over de lasten en de koopkracht op basis van de meest actuele raming. Dit zorgt voor stabiliteit en voorkomt dat de begroting continu wordt bijgesteld. Bovendien is er dan voldoende tijd voor een goede voorbereiding en invoering van maatregelen. De integrale besluitvorming staat in de praktijk echter onder druk, doordat gebeurtenissen en incidenten lopende het jaar vragen om een politiek besluit, vaak met budgettaire gevolgen. Ook is de regie op het begrotingsproces moeilijker te handhaven, wanneer akkoorden worden gesloten met maatschappelijke partners of oppositie. De uitdaging is het besluitvormingsproces zo vorm te geven dat ook in deze context zo goed mogelijk aan de randvoorwaarden voor integrale besluitvorming wordt voldaan. Politiek draagvlak is daarbij cruciaal.

De Studiegroep herbevestigt het belang van prioriteitstelling op één moment. Prioriteiten moeten op één moment in de tijd gesteld worden. Dan moeten de hoofdbesluiten genomen worden. Daarvoor is het noodzakelijk dat aan het begin van het jaar de problemen onder de uitgavenplafonds in kaart worden gebracht voor het lopende en het komende begrotingsjaar. Ook dienen aan het begin van het jaar de politieke wensen te worden geïnventariseerd. Vervolgens moeten vroeg in het jaar in de ministerraad de politieke prioriteiten van het jaar worden vastgesteld. De Studiegroep beveelt aan om deze afspraken vast te leggen in de kaderbrief, die voorafgaand aan de voorjaarsbesluitvorming in het kabinet wordt besproken. Door in het voorjaar – gelijktijdig met de uitgavenbesluitvorming – op basis van het CEP ook over de hoofdlijnen van de inkomstenkant te besluiten, ontstaat meer samenhang tussen de besluitvorming over de inkomsten en de uitgaven, bijvoorbeeld wanneer het inkomstenkader en uitgavenplafond gezamenlijk aangepast worden naar aanleiding van hervormingen (statistische correctie) of in het geval van een meevaller in de Zvw (zie ook paragraaf 4.4). Dit komt de prioriteitstelling van het kabinet en daarmee een efficiënte verdeling van middelen naar verwachting ten goede. Ook ontstaat hierdoor meer tijd voor de invoering van fiscale maatregelen. Het volgende kabinet zou daarom kunnen overwegen om in het voorjaar ook op hoofdlijnen over de lasten te besluiten. Om de inkomstenbesluitvorming uiteindelijk aan te laten sluiten bij het meest actuele koopkrachtbeeld, kan vervolgens over de precieze maatvoering van de maatregelen besloten worden in augustus op basis van de concept-MEV.

Integrale besluitvorming stimuleert tevens het departementaal overstijgend denken. Budgettaire besluitvorming in het voorjaar wordt gestructureerd aan de hand van de departementale begrotingen. Dit zorgt voor een efficiënte afweging binnen een begroting en is

bovendien noodzakelijk voor een goede en transparante verantwoording aan de Kamer. Tegelijkertijd worden departementen hierdoor niet gestimuleerd om samen te werken aan thema's die verder reiken dan het eigen departement. Door voorafgaand aan de voorjaarsbesluitvorming de prioriteiten van het volgende jaar af te spreken kan samenwerking worden bevorderd en problematiek meer in samenhang worden bezien. Ook bij formatie kan een kabinet een bepaalde maatschappelijke opgave als prioriteit bestempelen. Om het samenwerken aan maatschappelijke uitdagingen nog meer te bevorderen en te ondersteunen, kan een kabinet overwegen om bij formatie hiervoor middelen te reserveren middels een enveloppe voor een specifieke maatschappelijke opgave.

Ruimte voor nadere invulling en deelbesluitvorming tot Prinsjesdag. Besluitvorming over de uitgaven moet primair plaatsvinden in het voorjaar. Daarna is er tot en met augustus nog wel flexibiliteit om (deel)besluiten met budgettaire gevolgen te nemen, met als belangrijkste aanleiding nieuwe (uitvoerings)informatie. Eventuele nieuwe beleidswensen zijn immers in het voorjaar al geïnventariseerd en gewogen. Voor besluiten met budgettaire gevolgen na de voorjaarsbesluitvorming vormen de afspraken die aan het begin van het jaar zijn gemaakt de leidraad. Als men in het begin van het jaar voorziet dat er tussen het hoofdbesluitvormingsmoment en augustus nog (deel)besluitvorming met budgettaire gevolgen te voorzien is, dan wordt in het voorjaar al bepaald hoeveel middelen het kabinet daarvoor wil reserveren, bijvoorbeeld middels enveloppen waarover wordt besloten in de voorjaarsbesluitvorming. Zo wordt integraliteit van de besluitvorming in het voorjaar zo veel mogelijk in stand gehouden. In augustus is het laatste moment dat deelbesluiten over de uitgaven genomen kunnen worden. Na Prinsjesdag is (deel)besluitvorming onwenselijk, omdat dit onvermijdelijk ten koste gaat van doelmatigheid en een ordelijk voorbereidings- en invoeringstraject van maatregelen.

Organisatie en voorbereiding van besluitvorming belangrijk voor doeltreffend en doelmatig beleid. Besluitvorming vindt in beginsel plaats in de ministerraad in het bijzijn van alle vakministers. De ministerraad op vrijdag wordt gekenmerkt door een geordend proces. Agenda, bespreekstukken en besluitenlijsten worden verspreid en iedere vakminister wordt door zijn of haar ambtenaren voorbereid. Deze randvoorwaarden zijn belangrijk om te komen tot een goede verdeling van middelen: als de benodigde informatie van een beleidsdossier voor iedereen beschikbaar en helder is, kan een goede afweging worden gemaakt. Wanneer besluitvorming of voorbereiding van de besluitvorming plaatsvindt buiten de ministerraad – bijvoorbeeld in het coalitieoverleg – dan is het belangrijk om ook hier zoveel mogelijk de randvoorwaarden voor integrale besluitvorming te creëren. Ordelijke besluitvorming is gebaat bij een goede voorbereiding en een helder proces. Dit zorgt voor de nodige checks and balances en komt de kwaliteit van de besluitvorming ten goede.

4.1.2 Brede welvaart in het besluitvormingsproces

Overheidsinterventies hebben als doel om de welvaart in brede zin te verhogen. Economische groei wordt vaak gebruikt als maatstaf voor het succes van overheidsbeleid. Welvaart kent echter veel verschillende dimensies (welvaart nu, later en elders en de welvaartsverdeling) en is bovendien niet voor iedereen hetzelfde. Politieke partijen hebben verschillende ideeën, plannen en prioriteiten. Zij maken verschillende afwegingen, ook omdat er uitruilen bestaan tussen verschillende beleidsdoelen, en laten met hun plannen zien hoe Nederland er volgens hen uit zou moeten zien. Bij de verkiezingen stemmen Nederlanders op de politieke partijen met de plannen die het beste aansluiten bij hun eigen voorkeuren. Vervolgens wordt in de formatie bekeken voor welke plannen er een meerderheid is. Zo wordt aan het begrip brede welvaart in zekere zin tijdens de verkiezingen en in de formatie opnieuw invulling gegeven. Dit gebeurt aan de marge: ondanks de verschillen in visies tussen politieke partijen is er op veel punten grote overeenstemming over de doelen die in Nederland worden nagestreefd.

De Monitor Brede Welvaart geeft verschillende mogelijke dimensies op welvaart weer. Sinds 2008 publiceert het CBS jaarlijks de Monitor Brede Welvaart, waarmee met meer dan honderd indicatoren, verschillende dimensies op brede welvaart in kaart worden gebracht. De indicatoren brengen de kwaliteit van leven van mensen in Nederland, de welvaart van volgende generaties en van mensen in andere landen en de verdeling van (brede) welvaart in beeld. De Monitor Brede Welvaart heeft tot doel om een objectieve beschrijving te geven hoe Nederland er op verschillende terreinen voor staat, en of er op deze terreinen vooruitgang of achteruitgang is geboekt. De Monitor Brede Welvaart kan behulpzaam zijn bij het bepalen van de belangrijkste uitdagingen en het prioriteren van beleidsdoelen. Op welke indicatoren je een verandering wilt bewerkstelligen, in welke richting de indicator zich moet ontwikkelen en wat het uiteindelijke gewenste niveau is, is aan de politiek om te bepalen.

Box 9: Brede welvaart in het begrotingsproces in andere landen
Ook enkele andere landen hebben initiatieven genomen om brede welvaart meer in hun beleids- en begrotingscyclus te integreren. Het succes van het implementeren van brede welvaart in de beleidscyclus is tot op heden gelimiteerd, waarbij opvalt dat het met name de kleine landen zijn die initiatief tonen. In theorie is het meest vooruitstrevende voorbeeld om welzijn en brede welvaart te integreren in de beleidscyclus het Nieuw-Zeelandse well-being budget. Nieuw-Zeeland reserveert een vast bedrag voor het verbeteren van brede welvaart op een vijftal terreinen waar het slecht op scoort. Ministeries en organisaties kunnen vervolgens voorstellen indienen die erop zijn gericht de score op dat terrein te verbeteren. Deze voorstellen worden getoetst aan een overkoepelend raamwerk en waar mogelijk worden de effecten doorgerekend. Ook in IJsland en Schotland streeft de regering expliciet een bredere welvaart na dan alleen de economische groei. In beide landen zijn op verschillende thema's, zoals milieu en gezondheid, door de regering indicatoren geselecteerd. Deze indicatoren worden actief gemonitord en hierover wordt gerapporteerd, maar dit wordt niet direct gelinkt aan beleid of budget.

Sturen op brede welvaart en integrale besluitvorming gaan hand in hand. Een kabinet stuurt op brede welvaart door in haar keuzes de verschillende belangen, zowel materieel als immaterieel, af te wegen. Het formele begrotingsproces biedt hiervoor een goede structuur, maar is geen garantie voor succes. Alleen als wordt voldaan aan de randvoorwaarden voor integrale besluitvorming kan effectief gestuurd worden op brede welvaart. Bij de integrale afweging wordt breed gekeken naar de impact van (nieuw) beleid en onder meer rekening gehouden met zowel (brede) welvaart nu als later. Ad-hoc beleid draagt over het algemeen niet bij aan lange termijn uitdagingen. Het is van belang dat een kabinet enerzijds beleid voert om langetermijnuitdagingen het hoofd te bieden en te zorgen voor stabiliteit en vertrouwen voor burgers en bedrijven. Anderzijds moet ieder kabinet ook ruimte hebben om haar eigen prioriteiten en doelen te stellen. De langetermijnuitdagingen liggen niet alleen op economisch terrein. Ook op het gebied van bijvoorbeeld duurzaamheid, ecologie, het welzijn van (kwetsbare groepen) mensen, Europa en geopolitiek liggen er fundamentele uitdagingen voor het volgende kabinet.[26] De Studiegroep constateert dat de coronacrisis dit herbevestigt en adviseert een volgend kabinet om hier voldoende aandacht voor te hebben.

De Studiegroep adviseert doelen in plaats van instrumenten centraal te stellen. Punt van commentaar bij regeerakkoorden is dat vooral duidelijkheid wordt gegeven over de maatregelen

[26] De drie planbureaus hebben recentelijk ook gezamenlijk inzicht gegeven in verstandig (herstel)beleid (Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus, 'Aandachtspunten voor herstelbeleid').

die worden genomen, maar niet over de concrete doelen die men wil bereiken. Als de doelen vooraf niet helder zijn dan kan daarover achteraf ook geen verantwoording worden afgelegd. De Studiegroep beveelt het volgende kabinet aan om in het regeerakkoord duidelijk te zijn over de belangrijkste doelen die zij nastreeft. Op dit punt kan het behulpzaam zijn een relatie te leggen met de indicatoren voor brede welvaart die worden ontwikkeld, waaronder indicatoren van de Monitor Brede Welvaart. Het kabinet kan expliciteren op welke indicatoren zij een verandering wil bewerkstelligen, en wat uiteindelijk de ambities zijn. Om politieke sturing op brede welvaart te bevorderen beveelt de Studiegroep daarom aan om over politiek gekozen indicatoren periodiek te rapporteren, bijvoorbeeld in de Miljoenennota en het Jaarverslag. Zo wordt er dan over een breder palet aan indicatoren gerapporteerd, naast de indicatoren over de economie en de stand van de overheidsfinanciën. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan CO_2-uitstoot of inkomensongelijkheid. Actuele ramingen hiervan zijn een noodzakelijke vereiste. De Planbureaus kunnen daarbij een belangrijke rol vervullen.[27] Gedurende de kabinetsperiode kan het kabinet haar prioriteiten en de indicatoren gezamenlijk tegen het licht houden. Daarbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat indicatoren vaak moeilijk direct door beleid te beïnvloeden zijn en ook effectmetingen ingewikkeld kunnen zijn.

Om sturen op brede welvaart mogelijk te maken, beveelt de Studiegroep aan om de rapportagecyclus van het PBL en SCP aan te laten sluiten op de begrotingscyclus.
De begrotingscyclus is ingericht op de beschikbaarheid van economische en budgettaire informatie vanuit het CPB – naast de uitvoeringsinformatie van de departementen.
De informatie van het CPB is de basis voor de (budgettaire) besluitvorming. De rapportagecyclus van het PBL en SCP, bijvoorbeeld als het gaat om de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van het PBL of onderzoeken van het SCP, sluit niet aan op het begrotingsproces. De kennis en expertise die het PBL en SCP op onder andere het gebied van de leefomgeving en het welzijn van inwoners van Nederland in huis hebben, kan tijdens de besluitvormingsmomenten om die reden nu niet optimaal worden gebruikt. Daarom is het belangrijk dat er een betere aansluiting komt tussen de rapportagecyclus van het PBL en SCP en de begrotingscyclus. Zo kan nog explicieter stil worden gestaan bij het effect van beleid op brede welvaart en kan een betere (integrale) afweging worden gemaakt tussen verschillende beleidsopties.

Inzicht in beleidseffecten is essentieel voor sturing op brede welvaart. Inzicht in de (verwachte) effecten van nieuw beleid en evaluatie van bestaand beleid is een belangrijke randvoorwaarde om in de beleids- en begrotingscyclus te kunnen sturen op brede welvaart.
Er bestaan verschillende Rijksbrede evaluatie-instrumenten zoals MKBA's, IBO's en Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, die gericht zijn op het inzicht geven in en verbeteren van beleid. Ook de drie Planbureaus leveren een waardevolle stroom aan informatie op verschillende beleidsterreinen. Daarnaast heeft het stelsel sinds de vorige Studiegroep een impuls gekregen met de operatie Inzicht in Kwaliteit. Het is nu aan de verschillende departementen om de in gang gezette veranderingen voort te zetten, waarbij het ministerie van Financiën – als stelselverantwoordelijke – de implementatie dient te monitoren en bij te sturen waar nodig. De Studiegroep constateert daarnaast dat de onderwerpkeuze van IBO's onderdeel is van het politieke (budgettaire) proces in het voorjaar. Hierdoor is niet altijd sprake van agendering van de goede onderwerpen, waardoor het instrument minder effectief wordt ingezet.
Om ervoor te zorgen dat de totstandkoming van IBO's los komt te staan van politieke besluitvorming beveelt de Studiegroep aan om dit instrument institutioneel te verankeren en de onderwerpkeuze los te koppelen van de budgettaire besluitvorming in het voorjaar.

[27] De planbureaus presenteren naar verwachting in december 2020 een plan van aanpak om tot een Kernset Indicatoren Brede Welvaart te komen, die als doel heeft om verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek beter mogelijk te maken.

4.2 Beheersing van de uitgaven

Hoofdlijn aanbevelingen

- Beheersing van uitgaven via de uitgavenplafonds voorkomt het doorschuiven van rekeningen naar volgende generaties. Deze systematiek dient daarom behouden te blijven. Wel benadrukt de Studiegroep het belang van budgettaire discipline.
- Uitlegbaarheid en flexibiliteit zijn belangrijk voor het draagvlak voor beheersing. Er is steeds meer aandacht gekomen voor beheersing waardoor er minder politieke manoeuvreerruimte resteert, wat ten koste gaat van flexibiliteit en uitlegbaarheid.
- Daarom worden enerzijds aanpassingen in de systematiek voorgesteld die de flexibiliteit in enige mate vergroten en is er daarnaast enige terughoudendheid om nieuwe voorstellen te doen die weliswaar de mate van beheersing of stabilisatie zouden kunnen verbeteren, maar tegelijkertijd de politieke manoeuvreerruimte verder zouden verkleinen.
- De Studiegroep stelt de volgende aanpassingen voor: 1) politieke manoeuvreerruimte door middel van een meevallerformule of besluitvormingsenveloppe; 2) introductie van een apart investeringsplafond met flexibele jaargrenzen; 3) perceptiekosten generaal maken; 4) herstel van de weeffout bij de EU-invoerrechten; 5) gasbaten terug onder het uitgavenplafond met generale behandeling; en 6) introductie van een wegingsmoment voor begrotingsreserves en risicoregelingen.
- De Studiegroep beveelt aan om bij formatie heldere afspraken te maken over de schade- en versterkingsoperatie in relatie tot de gaswinning en in aansluiting op deze afspraken voldoende middelen te reserveren.

Beheersing van uitgaven voorkomt doorschuiven rekeningen naar volgende generaties. Beheersing van de overheidsfinanciën betekent dat een kabinet de ontwikkeling van uitgaven in de hand houdt. Daarom worden er aan het begin van een kabinetsperiode duidelijke afspraken gemaakt over wat er per jaar maximaal mag worden uitgegeven: het zogeheten uitgavenplafond. Doordat nieuwe uitgaven moeten worden ingepast onder dit uitgavenplafond worden verschillende uitgavenmogelijkheden tegen elkaar afgewogen. Dit draagt bij aan doelmatigheid. De afspraak over de (ontwikkeling van de) uitgaven vormt een belangrijk onderdeel van het Nederlandse begrotingsbeleid en is erop gericht om te voorkomen dat we volgende generaties opzadelen met een te grote schuld of hen ertoe dwingen te bezuinigen of hun belastingen te verhogen, omdat de huidige generatie op te grote voet heeft geleefd. In goede economische tijden staat het draagvlak voor beheersing snel onder druk. Positieve en meevallende begrotingssaldi creëren dan het gevoel dat er geld over is. Dat gevoel is niet terecht: de overschotten zijn het gevolg van economische voorspoed en compenseren voor begrotingstekorten in perioden van laagconjunctuur of (onverwachte) crisis, zoals de huidige crisis als gevolg van de uitbraak van het coronavirus.

Het beheersen van de uitgaven vraagt om discipline. Als er sprake is van een budgettaire tegenvaller of probleem, of een nieuwe politieke wens, dan kan hier niet zomaar extra geld voor uitgetrokken worden. Als er geen budgettaire meevallers tegenover staan, dan zal er elders bezuinigd moeten worden. Daarvoor moet dan budgettaire discipline worden opgebracht, en dat kan in een politieke context best lastig zijn. Bezuinigingen – in het bijzonder tijdens een kabinetsperiode – stuiten immers vaak op verzet. Een bezuiniging doet nu eenmaal altijd ergens pijn. Zeker als de overheidsfinanciën er goed voor staan, of het einde van een kabinetsperiode nadert, dan bestaat hiervoor weinig draagvlak.

Balans houden voor draagvlak: streng waar het moet, enige flexibiliteit waar het kan. De begrotingsregels moeten uitlegbaar blijven en de achterliggende doelen van het begrotingsbeleid ondersteunen. Daar waar regels niet bijdragen aan verstandig begrotingsbeleid,

verdienen zij ofwel aanpassing of een flexibelere toepassing. Dat draagt bovendien bij aan het draagvlak voor de regels. Draagvlak is cruciaal om uiteindelijk de doelen van het begrotingsbeleid te kunnen realiseren.

4.2.1 Meer flexibiliteit ten behoeve van politieke manoeuvreerruimte

De historische trend: meer beheersing en minder politieke manoeuvreerruimte. Op hoofdlijnen is het trendmatig begrotingsbeleid – dat in 1994 is ingevoerd – niet gewijzigd, maar de onderliggende regels zijn met regelmaat bijgesteld. Door aanscherping van de regels is bijvoorbeeld de kwaliteit van ramingen steeds beter geworden en wordt er niet meer behoedzaam geraamd. De begroting geeft daarmee een meer accurate weergave van de verwachte uitgaven en de verwachte budgettaire ruimte. Ook is er geen meevallerformule meer en zijn vanwege het argument van stabilisatie verschillende uitgaven buiten het plafond geplaatst. Een (onbedoeld) bijeffect van deze ingrepen is dat er gedurende de kabinetsperiode steeds minder politieke manoeuvreerruimte is om actuele problemen – een tegenvaller op de begroting of een nieuwe politieke wens – op te kunnen lossen. Een risico van deze situatie is dat als er geen ruimte binnen de spelregels is, de spelregels worden opgerekt om alsnog manoeuvreerruimte te creëren. Dit speelt in het bijzonder in het tweede deel van een kabinetsperiode, als een kabinet nieuwe plannen wil realiseren of geconfronteerd wordt met problemen of tegenvallers, terwijl de bereidheid om daarvoor op dat moment om te buigen ontbreekt.

Een meevallerformule of besluitvormingsenveloppe voor politieke manoeuvreerruimte. In het bijzonder in tijden dat de overheidsfinanciën er goed voor staan, neemt het politieke draagvlak voor de begrotingsregels en het trendmatig begrotingsbeleid af. Het draagvlak voor (compenserende) bezuinigingen is dan klein. Juist dan kan enige budgettaire ruimte om politieke problemen op te lossen of wensen in te willigen behulpzaam zijn. Dit kan bovendien bijdragen aan een ordelijk en integraal besluitvormingsproces en behoud van het draagvlak voor de systematiek als geheel. Gegeven de huidige economische en budgettaire vooruitzichten heeft het herintroduceren van een meevallerformule op dit moment echter geen toegevoegde waarde: de komende jaren is de kans op meerjarige overschotten verwaarloosbaar. Wanneer de economische en budgettaire vooruitzichten op termijn verbeteren, adviseert de Studiegroep om dan binnen het kabinet tijdig afspraken te maken over een meevallerformule. Op dat moment kan bekeken worden wat in de geldende omstandigheden de meest wenselijke vormgeving van de meevallerformule is. Ook met een besluitvormingsenveloppe kan politieke manoeuvreerruimte later in de kabinetsperiode worden gecreëerd. Er moet dan aan het begin van de kabinetsperiode budgettaire ruimte worden gereserveerd, eventueel gekoppeld aan specifieke doelen. De ervaring leert dat het in de praktijk niet eenvoudig is om middelen voor een langere periode onbestemd te laten.

Naar een apart investeringsplafond met flexibelere jaargrenzen. De beheersing van de uitgaven per jaar verhindert dat je uitgaven over jaargrenzen mag verschuiven. Een groot deel van de uitgaven – zoals salarissen van leraren, zorgkosten en uitkeringen – betreft structurele uitgaven met een jaarlijks ritme. Het is dan ook logisch om deze uitgaven per jaar te beheersen. Voor investeringsuitgaven ligt dat anders. Als er middelen worden gereserveerd om bijvoorbeeld een weg aan te leggen, of een Marineschip aan te schaffen, dan maakt het vanuit het oogpunt van beheersing niet veel uit of deze (incidentele) uitgaven in dit of in het volgende jaar plaatsvinden. Dit is alleen relevant in het geval de grenzen van de Europese begrotingsregels binnen bereik komen en door de overschrijding van het jaarplafond het tekortcriterium zou worden geschonden. De Studiegroep adviseert om voor investeringsmiddelen met een eenmalig karakter een apart investeringsplafond te introduceren. Hiervoor kwalificeren de investeringen uit het Infrastructuurfonds, het Deltafonds, het Nationaal Groeifonds, het Woningbouwfonds en het Defensiefonds. Voor de uitgaven die onder dit investeringsplafond

vallen, kan dan meer flexibel worden omgegaan met het schuiven van middelen tussen de jaren: als een investeringsproject vertraging oploopt, dan mogen middelen vrij naar achter worden geschoven, mits de afstand tot Europese begrotingsregels (d.w.z. de correctieve arm binnen het SGP) hier ruimte voor biedt. Daarbij adviseert de Studiegroep om – ten behoeve van realistische ramingen van het EMU-saldo – een zo realistisch mogelijk investeringsritme af te spreken.

4.2.2 Begrotingsregels dragen bij aan verstandig beleid

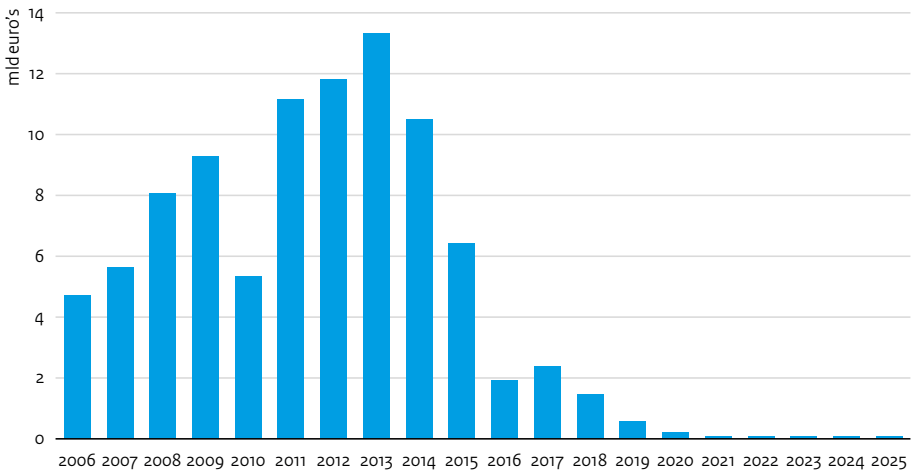
De begrotingsregels als hulpmiddel voor verstandig begrotingsbeleid. Het begrotingsbeleid is gestoeld op drie basisprincipes: 1) efficiënte allocatie van publieke middelen; 2) beheersing van de overheidsfinanciën; en 3) macro-economische stabilisatie. Om deze drie principes in de praktijk te ondersteunen en de doelen van het begrotingsbeleid te realiseren is een set van onderliggende begrotingsregels opgesteld. Een groot deel van deze regels ondersteunt in het bijzonder het tweede principe: beheersing van de overheidsfinanciën. Niet alle budgettaire geschillen en problemen zijn aan de hand van deze begrotingsregels op te lossen. In de praktijk doen zich tijdens een kabinetsperiode altijd onvoorziene situaties voor, waar de bestaande regelset niet in voorziet. Dat is niet erg: de begrotingsregels zijn in de eerste plaats een hulpmiddel bij standaardsituaties. Uiteindelijk vindt besluitvorming over de begroting altijd in de ministerraad plaats en heeft het parlement het budgetrecht. In de ministerraad kan in specifieke en uitzonderlijke situaties 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.

Perverse prikkels bij specifieke kosten die leiden tot generale baten. Een aantal begrotingsregels staat ter discussie, omdat zij verstandig beleid in de weg kunnen staan. Dit speelt bijvoorbeeld bij beleidsmaatregelen waarvan de kosten specifiek gedekt moeten worden door het verantwoordelijke vakdepartement, terwijl de baten van de maatregelen generaal zijn en dus de Rijksbegroting in brede zin toekomen. In deze gevallen heeft het verantwoordelijke departement niet de prikkel om de kosten te maken, terwijl het per saldo een positief effect heeft op de Rijksbegroting als deze kosten wel gemaakt worden. Dit kan bijvoorbeeld gelden bij kosten die gemaakt moeten worden om een (hogere) veiling- of belastingopbrengst te realiseren. De Studiegroep beveelt aan om zogenaamde perceptiekosten generaal te maken. Dit betreft de kosten die onvermijdbaar gemaakt moeten worden om de betreffende generale baat te kunnen realiseren. Ten behoeve van de beheersing en de doelmatigheid moeten de perceptiekosten wel goed afgebakend kunnen worden en dient de onvermijdelijkheid van deze kosten goed te worden onderbouwd.

De Studiegroep adviseert om de weeffout bij de EU-invoerrechten te herstellen. Nederland haalt invoerrechten op aan de eigen landsgrenzen bij handel met niet EU-lidstaten. Deze opgehaalde middelen worden, met inhouding van de zogeheten perceptiekostenvergoeding, één-op-één doorgegeven aan de EU via de afdrachten. In de huidige systematiek vallen de invoerrechten niet onder het inkomstenkader, terwijl de EU-afdrachten wel onder het uitgavenplafond vallen. Hierdoor leidt een van nature budgetneutrale transactie tot moeilijk uitlegbare budgettaire ruimte of problematiek onder het uitgavenplafond. Zo leiden hogere invoerrechten tot een saldoverbetering doordat de inkomsten stijgen, maar de uitgaven onder het plafond gelijk blijven. De Studiegroep Begrotingsruimte beveelt aan om de EU-invoerrechten (gedeeltelijk) buiten het uitgavenplafond te plaatsen om de huidige weeffout in de systematiek te corrigeren.

Gasbaten geheel terug onder het uitgavenplafond. Voor de veiligheid in Groningen is de gaswinning flink teruggebracht. Hierdoor zijn de gasbaten in de komende kabinetsperiode fors lager dan in het verleden. Op termijn is het zelfs denkbaar dat de gasbaten per saldo negatief worden: de (juridisch verplichte) kosten voor schade en versterken kunnen de baten van de gaswinning gaan overstijgen. Dit roept vragen op over de budgettaire verwerking van de gasbaten. Op dit moment staan de gasbaten – bij uitzondering – buiten het uitgavenplafond. Deze uitzonderingspositie was gebaseerd op het grote budgettaire beslag (13 miljard euro in 2013), met grote fluctuaties buiten de directe invloedsfeer van de Nederlandse overheid door beweging in de gasprijs en gasvraag. Waar deze invloed er wel was – bij de volumebesluiten – dienden budgettaire effecten wel onder het uitgavenplafond te worden ingepast. In de huidige raming zijn de gasbaten vanaf 2022 nog slechts enkele tientallen miljoenen euro per jaar. Fluctuaties in de gasprijs of gasvraag leiden daarmee niet langer tot uitslagen die dermate groot zijn dat ze het budgettair proces kunnen verstoren. Daarom is het niet langer logisch om een uitzondering te maken op de reguliere begrotingsregels en beveelt de Studiegroep aan om de gasbaten weer regulier onder het uitgavenplafond te plaatsen vanuit de basisregel dat EMU-saldorelevante uitgaven en ontvangsten ook plafondrelevant zijn.

Figuur 4.1: *Gasbaten sinds 2006*



Bron: Ministerie van Financiën.

Gasbaten worden generaal behandeld en de schade- en versterkingskosten in beginsel specifiek. De afgelopen kabinetsperiode heeft er veel besluitvorming plaatsgevonden op het gasdossier. Naar aanleiding van onder andere verschillende aardbevingen heeft het kabinet middelen uitgetrokken (op de Aanvullende Post) voor aanvullend herstel bij schade en investeringen in versterkingen (inclusief risico's). De reguliere schade en versterkingen worden door de NAM betaald en verdisconteerd met de gasbaten. De aanvullende middelen voor schade en versterken op de Aanvullende Post waren niet bij het regeerakkoord gereserveerd en hiervoor moest dus gedurende de kabinetsperiode ruimte gevonden worden binnen de begroting. Voor de komende kabinetsperiode is het zaak om de rust op het gasdossier te herstellen. De Studiegroep beveelt daarom aan om bij formatie heldere afspraken te maken over de schade- en versterkingsoperatie en in aansluiting op deze afspraken voldoende middelen te reserveren. Deze middelen kunnen vervolgens regulier beheerst worden onder het uitgavenplafond, met specifieke behandeling. Onvoorziene grotere gebeurtenissen kunnen (grotere) budgettaire effecten op de post Schade en versterken met zich meebrengen, die in de praktijk niet eenvoudig in te passen zijn op de departementale begrotingen van BZK en EZK. De ministerraad kan dan desgewenst besluiten tot generale behandeling. Voor meevallers en tegenvallers in de gasbaten – met daarin verdisconteert de uitgaven voor reguliere schade en

versterken voor de veiligheid door de NAM – ligt generale behandeling in de rede. Meevallers en tegenvallers in de gasbaten zijn veelal het gevolg van externe factoren, die moeilijker beleidsmatig zijn te beïnvloeden.

De Studiegroep adviseert een wegingsmoment voor begrotingsreserves en beëindiging van reservevorming voor staartrisico's. Er ontstaat regelmatig verwarring over begrotings- en risicoreserves.[28] Discussie ontstaat er vooral wanneer de omvang van deze reserves over de tijd blijft accumuleren, omdat er weinig uitgaven plaatsvinden. Zo waren bij de SDE de plannen om de middelen binnen afzienbare tijd te bestemmen weinig concreet, waardoor de reserve bleef groeien. Accumulatie van reserves vindt ook plaats bij risicoregelingen die worden gekenmerkt door 'low risk, high impact' (staartrisico's). Als concrete schades uitblijven, groeit de reserve en zien sommigen een pot met geld op zoek naar een bestemming of aanleiding om de premies te verlagen. Dit is echter niet logisch: als een staartrisico zich gedurende een periode niet materialiseert en de reserve groeit, is dit immers geenszins een teken dat het risico is afgenomen. Het risico is alleen niet opgetreden. Als het risico zich uiteindelijk manifesteert zal de schade omgekeerd vrijwel zeker niet uit de risicoreserve gedekt kunnen worden. Om accumulatie van reserves zonder concrete bestemming te voorkomen beveelt de Studiegroep aan om:

1. tijdens de formatie een expliciet wegingsmoment te introduceren voor begrotingsreserves, waarbij reserves zonder concrete plannen voor een doelmatige besteding moeten worden afgeboekt;
2. risicoreserves zonder begrote schades af te schaffen en daarvoor een verzekeringsmodel te hanteren, waarbij de risicoreserve komt te vervallen en ontvangsten en uitgaven generaal worden geboekt.

Het aantal risicoreserves neemt dan af van 24 naar 6. Hiermee wordt geformaliseerd dat onverwachte en grote schades bij het materialiseren van staartrisico's generaal worden gedekt. Voor risicoregelingen blijft het – ook na afschaffing van de risicoreserve – van groot belang dat de risicopremie op zorgvuldige en objectieve wijze wordt vastgesteld.

De formatie als wegingsmoment voor risicoregelingen. Tijdens de formatie gaat er gebruikelijk veel aandacht uit naar beleidswijzigingen aan de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting. Echter, ook risicoregelingen zoals garanties, achterborgstellingen en leningen brengen een voorwaardelijke financiële verplichting met zich mee, met bijbehorende risico's voor de begroting. Om te waarborgen dat de verplichtingen en risico's voor de begroting niet alsmaar toenemen, is de geldende afspraak dat bij uitbreiding of oprichting van risicoregelingen er een versobering van (andere) risicoregelingen moet plaatsvinden. Door beheersing van de risicoportefeuille in normale tijden kan de overheid meer risico's aangaan tijdens een crisis, wanneer vertrouwenseffecten sterker – en risicoregelingen dus effectiever – zijn. Zo is het uitstaand risico als gevolg van de coronacrisis deze kabinetsperiode sterk toegenomen. Voor individuele departementen kan het echter lastig zijn om gedurende een kabinetsperiode een nieuwe risicoregeling te creëren, bijvoorbeeld doordat een departement zelf geen risicoregelingen heeft of onvoldoende vrije ruimte. De formatie is bij uitstek het moment wanneer het kabinet integraal – en over de departementen heen – bekijkt welke doelen zij middels garanties, achterborgstellingen en leningen wil bereiken en of zij het uitstaand risico daarvoor wil verhogen of verlagen. De Studiegroep adviseert daarom om in de formatie aandacht te hebben voor risicoregelingen en het mogelijke effect op de begroting en desgewenst (bestaande) risicoregelingen te versoberen of uit te breiden of nieuwe risicoregelingen op te richten.

[28] Een begrotingsreserve biedt uitkomst als je middelen wilt reserveren voor een specifiek doel waarvan de uitgaven sterk fluctueren over de tijd. Een risicoreserve is een specifiek soort begrotingsreserve waarin de (marktconforme) premies van een risicoregeling wordt gestort.

4.3 Macro-economische stabilisatie

Hoofdlijn aanbevelingen

- Het trendmatig begrotingsbeleid werkt goed, en dient om die reden behouden te blijven. Zeker nu is het belangrijk dat de automatische stabilisatoren voluit hun werk kunnen doen.
- In aanvulling daarop kan discretionair beleid in crisissituaties zoals nu ook een belangrijke bijdrage leveren aan stabilisatie. Evaluatie van de crisismaatregelen kan belangrijke lessen opleveren voor als in de toekomst discretionaire stabilisatie weer noodzakelijk is.
- Discretionaire stimulus is belangrijk in een crisis, maar minder nuttig in de reguliere conjunctuurcyclus omdat het dan ingewikkeld is om beleid gericht en op tijd in te kunnen zetten.

Macro-economische stabilisatie is goed voor de welvaart in brede zin. De overheid heeft een belangrijke rol in het stabiliseren van de economie. Door het effect van een economische neergang te dempen, verliezen minder mensen hun baan of hun opdrachten en wordt economische en maatschappelijke schade voorkomen. Dit heeft positieve gevolgen voor het inkomen en welbevinden van mensen. Dit zijn belangrijke determinanten van de welvaart in brede zin. Ook wordt het economisch herstel na een crisis hierdoor bevorderd. In de praktijk is het echter lastig om aan trendmatig begrotingsbeleid vast te houden, wanneer het economisch goed gaat en er sprake is van overschotten. Dan wordt, terwijl het al goed gaat met de economie, de economie nog verder aangejaagd met extra uitgaven of lastenverlichting. Vanuit welvaartsperspectief is dat niet optimaal. Het trendmatig begrotingsbeleid is er juist op gericht om wanneer het economisch goed gaat buffers op te bouwen, die ingezet kunnen worden wanneer het economisch slecht gaat om dan de economie te ondersteunen.

Economische stabilisatie via de begroting wordt steeds belangrijker. Omdat de mogelijkheden voor een monetaire stimulans bij een economische neergang, vanwege de zeer lage rente, kleiner zijn dan in het verleden, neemt het belang van economische stabilisatie via de begroting toe. Voor het stabiliseren van de economie heeft de overheid verschillende instrumenten.
Het belangrijkste instrument is automatische stabilisatie door het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid. Voor effectieve macro-economische stabilisatie zijn verder van belang:

- discretionair begrotingsbeleid dat stabilisatie ondersteunt;
- een verstandige omgang met de Europese begrotingsregels;
- en macro-economisch beleid dat bijdraagt aan de schokbestendigheid van een economie.

Op deze laatste twee punten is de Studiegroep reeds uitvoering ingegaan in paragraaf 2.1.

4.3.1 Trendmatig begrotingsbeleid

Het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid werkt goed en moet behouden blijven. De begrotingssystematiek draagt in belangrijke mate bij aan automatische stabilisatie. De inkomsten bewegen mee met de ontwikkeling van de conjunctuur, terwijl de uitgaven in principe stabiel blijven, omdat zij bij de start van een kabinet worden bepaald. Als het economisch meezit valt het saldo (inkomsten minus uitgaven) daarom hoger uit en als het tegenzit wordt het saldo lager. Sinds 2018 is de mate van stabilisatie verder vergroot door het uitgavenplafond aan te passen voor niet-beleidsmatige mutaties in de WW- en bijstandsuitgaven. Hierdoor hoeft niet bezuinigd te worden als deze uitgaven stijgen als gevolg van een toenemende werkloosheid. De Nederlandse begroting is na Frankrijk en België het meest

gevoelig voor de economische ontwikkeling in de EU.[29] Dit is een belangrijke indicatie dat de automatische stabilisatoren in Nederland relatief sterk zijn. De begroting zorgt er automatisch voor dat de economie wordt gestabiliseerd, zowel bij een economische neergang als bij hoogconjunctuur.

Mogelijkheden tot versterking van automatische stabilisatie beperkt. Omdat de mogelijkheden voor monetaire stimulans kleiner zijn dan in het verleden, is het wenselijk de automatische stabiliserende werking van de begroting verder te vergroten. De mogelijkheden hiertoe zijn echter beperkt. Aan de inkomstenkant zijn de mogelijkheden om de automatische stabilisatie nog verder te versterken zo goed als uitgeput. Door het belastingstelsel progressiever te maken kan de stabilisatiefunctie nog verder worden versterkt, maar dit vergt een politieke weging.[30] Aan de uitgavenkant is het in de eerste plaats mogelijk om de automatische stabilisatie te versterken door het bereik van het sociale zekerheidsstelsel te vergroten, middels hervormingen op de arbeidsmarkt (zie ook paragraaf 3.3.4) of door (tijdelijk) de WW of bijstand genereuzer te maken.[31] Daarnaast is het eventueel mogelijk om de automatische stabilisatie te versterken, door anticyclische uitgavenposten buiten het uitgavenplafond te plaatsen. Zo is gekeken naar de huurtoeslag. Voor deze uitgavencategorie geldt dat deze een link heeft met de conjunctuur, maar dat deze niet zuiver anticyclisch is. Waar bijstands- en WW-uitgaven vrij direct meebewegen met de conjunctuur, beweegt deze uitgavencategorie vertraagd mee. Daar komt bij dat het – ook voor deze uitgavencategorie – lastig zou zijn om het conjuncturele deel van de uitgavenpost te isoleren. Dit maakt deze uitgavenpost minder geschikt als automatische stabilisator: de kosten in termen van verlies aan beheersing zijn dan al snel groter dan de eventuele baten van meer stabilisatie. De Studiegroep concludeert dat de mogelijkheden voor versterking van de stabilisatiefunctie van de Nederlandse begroting middels uitbreiding van de automatische stabilisatoren beperkt zijn.

4.3.2 Discretionair begrotingsbeleid in crisistijd

Discretionair beleid kan in crisissituaties een belangrijke bijdrage leveren aan stabilisatie. Wanneer de economische gevolgen van een crisis te groot en te abrupt zijn om via automatische stabilisatie op te vangen, kan het verstandig zijn om aanvullend discretionaire maatregelen te nemen. Dit doet Nederland in de coronacrisis, met onder andere de Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor werkbehoud (NOW) en de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO). Omdat het moment van de conjunctuuromslag helder was, konden deze maatregelen goed getimed worden ingezet en zijn zij in deze uitzonderlijke crisis belangrijke aanvullende stabilisatoren. Alhoewel deze maatregelen discretionair zijn ingesteld, ademt het budgettair beslag van deze regelingen wel automatisch mee met de conjunctuur. Het beroep op de NOW en TOZO neemt immers automatisch af als het omzetverlies van ondernemingen afneemt en zij weer op eigen benen kunnen staan. Met deze maatregelen is verdere schade aan de economie voorkomen.

[29] Nederland heeft een hoge begrotingselasticiteit. Dat betekent dat het begrotingssaldo relatief gevoelig is voor economische ontwikkelingen.

[30] Dit komt doordat lagere inkomens meer budget constraint zijn dan hogere inkomens en daardoor naar verhouding meer blijven consumeren tijdens een economische neergang.

[31] Zie ook: CPB (2020), Coronapublicatie, Opties voor vraagstimulering, juni 2020.

Discretionair stimuleren van de economie in 'traditionele' recessie is ingewikkelder.
In een meer traditionele recessie is het vaak niet precies helder op welk punt in de economische cyclus we ons bevinden. Dan is het ingewikkeld om stimuleringsmaatregelen goed te timen en zo met discretionair beleid de economie te stabiliseren. Daarnaast zijn er weinig maatregelen gericht genoeg om effectief te zijn. Een generieke lastenverlichting is vaak een minder geschikt instrument, omdat hiermee de vraag slechts indirect gestimuleerd wordt. Beter is het om gericht de bestedingsruimte te vergroten van mensen met een lager inkomen, die meer geneigd zijn om het extra inkomen ook daadwerkelijk uit te geven. Het blijft echter een indirecte stimulus: huishoudens bepalen immers zelf of zij de extra bestedingsruimte aanwenden voor consumptie of dat ze het op hun spaarrekening zetten. Uitgavenmaatregelen zijn daardoor over het algemeen gerichter dan inkomstenmaatregelen. Uitgavenmaatregelen kunnen echter minder eenvoudig snel ingevoerd worden, bijvoorbeeld omdat ze een wetswijziging en implementatietijd vergen. Ook investeringsprojecten kennen een behoorlijke doorlooptijd: er gaat bijvoorbeeld tijd overheen voordat de bouw van een brug waartoe besloten is ook daadwerkelijk kan starten. Voor zowel uitgavenverhogingen als lastenverlichting geldt bovendien al snel het risico dat dergelijke (tijdelijke) maatregelen permanent worden.

4.4 Het inkomstenkader

Hoofdlijn aanbevelingen

- Het inkomstenkader dient behouden te blijven. Het draagt bij aan de beheersing van inkomstenmaatregelen en zorgt voor automatische stabilisatie aan de inkomstenkant.
- De Studiegroep adviseert wel om het inkomstenkader op een aantal punten aan te passen. Zo komt het de uitlegbaarheid ten goede als het inkomstenkader niet langer in jaar-op-jaar mutaties maar in standen wordt weergegeven. De presentatie sluit dan ook beter aan bij de presentatie aan de uitgavenkant.
- Het inkomstenkader wordt hiermee een budgettair beheersingsinstrument en verliest de functie van het weergeven van de beleidsmatige lastenontwikkeling. Voor die functie heeft het kabinet samen met het CPB een nieuwe, aparte, gezamenlijke definitie ontwikkeld.
- Om daarnaast ook de uitlegbaarheid van de omgang met zorgpremies en zorguitgaven te verbeteren, adviseert de Studiegroep om voortaan het kabinet expliciet de keuze voor te leggen of zij een Zvw-meevaller wil inzetten voor andere uitgaven en/of lastenverlichting. Dit bevordert tevens de integrale afweging.
- Om de beheersing en de integrale weging te verbeteren adviseert de Studiegroep om bij nieuwe fiscale regelingen het bestaande toetsingskader beter en strenger toe te passen. De toepassing van de horizonbepaling wordt aangescherpt met de voorwaarde dat bij voorzetting van de maatregel het verschil met de initiële raming lastenrelevant wordt.

Het Nederlandse begrotingsbeleid streeft automatische stabilisatie na via de inkomstenkant. Het inkomstenkader vervult hierbij een belangrijke rol. Het inkomstenkader legt de lastenontwikkeling voor burgers en bedrijven als gevolg van de maatregelen van het kabinet in het regeerakkoord vast. Het principe van het inkomstenkader is dat alléén budgettaire gevolgen van beleidsaanpassingen (tariefs- dan wel grondslagaanpassingen) gedurende de rit gecompenseerd moeten worden door andere inkomstenmaatregelen. Daardoor wordt de lastendruk voor burgers en bedrijven beheerst. Schommelingen in ontvangsten als gevolg van overige oorzaken – met name economische ontwikkelingen – lopen in het EMU-saldo. Economische tegenwind leidt dus niet tot belastingverhoging. Het inkomstenkader zorgt daarmee voor automatische stabilisatie: in economisch slechte tijden nemen de belastingontvangsten af, terwijl zij in goede tijden toenemen.

Het inkomstenkader werkt over het algemeen goed, maar kan winnen aan uitlegbaarheid en beheersing. Het inkomstenkader is in de praktijk een effectief instrument om de economie automatisch te stabiliseren en de lastendruk te beheersen. De disciplinerende werking van het inkomstenkader bevordert bovendien de integrale afweging en stroomlijnt het besluitvormingsproces. In de praktijk blijkt echter dat het inkomstenkader niet altijd goed wordt begrepen en soms tot contra-intuïtieve of inhoudelijk moeilijk uitlegbare uitkomsten leidt. Dit speelt met name bij de presentatie en definitie van het inkomstenkader, de omgang met zorgpremies en het herijken van maatregelen. Daarnaast worden regelingen aan de inkomstenkant niet aan dezelfde budgettaire discipline blootgesteld als aan de uitgavenkant. Dit gaat ten koste van budgettaire beheersbaarheid en een integrale afweging aan de inkomstenkant. Hierna wordt nader ingegaan op de vier benoemde thema's.

4.4.1 Presentatie en definitie van het inkomstenkader

Het ministerie van Financiën en het CPB hanteren voortaan dezelfde definitie voor de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo). Het inkomstenkader wordt momenteel beschouwd als een instrument met twee doelen: bijdragen aan budgettaire beheersing en het weergeven van de ontwikkeling van de beleidsmatige lasten. Het CPB hanteert echter een andere definitie

voor de beleidsmatige lastenontwikkeling (op EMU-saldo basis). Om verwarring over het verschil in definitie in de toekomst te voorkomen gaan het ministerie van Financiën en het CPB over op een nieuwe gezamenlijke blo-definitie, welke niet langer gehanteerd wordt in het inkomstenkader.[32] Het inkomstenkader geeft hiermee voortaan de beleidsmatige aanpassingen aan de inkomstenkant van de begroting weer en niet langer de beleidsmatige lastenontwikkeling. Hiermee ontstaan er drie aparte instrumenten voor drie doelen: het inkomstenkader voor de budgettaire beheersing, de blo voor het weergeven van de beleidsmatige lastenontwikkeling en het lasteneffect op EMU-basis om de ontwikkeling op het EMU-saldo weer te geven.

De Studiegroep adviseert om het inkomstenkader voortaan in standen te presenteren. Aangezien het inkomstenkader met het loslaten van de definitie van de beleidsmatige lastenontwikkeling voortaan primair een budgettair beheersinstrument wordt, kan het inkomstenkader voortaan worden gepresenteerd als afwijking van de lastenrelevante ontwikkeling gedurende de kabinetsperiode ten opzichte van Startnota. Dit betekent dat de presentatie niet langer in mutaties, maar in standen kan. In box 10 hieronder wordt de nieuwe vormgeving nader uitgelegd. Tijdens de lastenbesluitvorming dient voortaan de afwijking ten opzichte van het inkomstenkader zoals afgesproken bij Startnota gecompenseerd te worden en niet langer de cumulatieve mutatie. Het inkomstenkader sluit hierdoor meer aan bij de systematiek en presentatie van het uitgavenkader.

Box 10: De nieuwe vormgeving van het inkomstenkader

Deze box legt uit hoe het inkomstenkader er voortaan uit zal zien en hoe dit anders is dan de huidige vormgeving. Tabel 4.1 toont de huidige vormgeving, waarbij het inkomstenkader de jaar-op-jaar mutaties bevat (de beleidsmatige lastenontwikkeling). In de nieuwe vormgeving (tabel 4.2) wordt het inkomstenkader in standen gepresenteerd. In dit voorbeeld wordt in 2022 een lastenverlichting van 3,8 miljard euro gegeven ten opzichte van het voorgaande jaar (oude presentatie), maar in totaal verlicht het kabinet de lasten voor 5,9 miljard euro (nieuwe presentatie). In elk geval dient het kader in het laatste jaar van de kabinetsperiode te sluiten, maar in beginsel ook op jaarbasis om negatieve incidentele effecten op het EMU-saldo te voorkomen.

Tabel 4.1: *Huidige vormgeving inkomstenkader*

	2022	2023	2024	2025	cum 2022-2025
Inkomstenkader (j-o-j mutaties)	2,1	3,8	-1,0	-1,6	3,4

Tabel 4.2: *Inkomstenkader Startnota (in standen)*

	2022	2023	2024	2025
Inkomstenkader (standen vanaf 2018)	2,1	5,9	4,9	3,4

Voortaan hoeft tijdens de augustusbesluitvorming enkel de afwijking ten opzichte van het inkomstenkader getoond te worden (in standen). Tabel 4.3 laat een voorbeeld hiervan zien. Bij de start van de kabinetsperiode staat het inkomstenkader voor alle jaren op 0. >>

[32] Zie hiervoor: het CPB Achtergronddocument (2020), Herdefiniëring beleidsmatige lastenontwikkeling.

>> Indien er lastenverlichtende maatregelen worden genomen dan ontstaat er een tekort in het kader. Tijdens de eerstvolgende augustusbesluitvorming zal dit tekort gedekt moeten worden met een lastenverzwaring zodat het kader voor alle jaren weer op 0 uitkomt.

Tabel 4.3: *Voorbeeld van afwijking inkomstenkader bij augustusbesluitvorming*

Augustus jaar 2021 (€ mld., in standen)	2022	2023	2024	2025
Afwijking kader Startnota	0,0	0,0	0,0	0,0
Afwijking kader sinds startnota	-0,2	-0,2	-1	-1
Compensatie augustus	0,2	0,2	1	1
Afwijking kader MN2022	0	0	0	0

De Studiegroep adviseert om nieuwe maatregelen ook na de kabinetsperiode te dekken. Het inkomstenkader heeft momenteel enkel betrekking op de budgettaire effecten binnen de kabinetsperiode. Er heerst daarmee onduidelijkheid over hoe om te gaan met maatregelen die pas een budgettair effect hebben na de kabinetsperiode. Om de budgettaire beheersbaarheid te versterken, wordt geadviseerd om de begrotingsregels op dit punt aan te scherpen. Een nieuwe maatregel met een budgettaire derving na de kabinetsperiode dient voortaan zowel op jaarbasis als structureel gelijktijdig gedekt te worden door een maatregel met dezelfde budgettaire opbrengst.

4.4.2 De omgang met zorgpremies

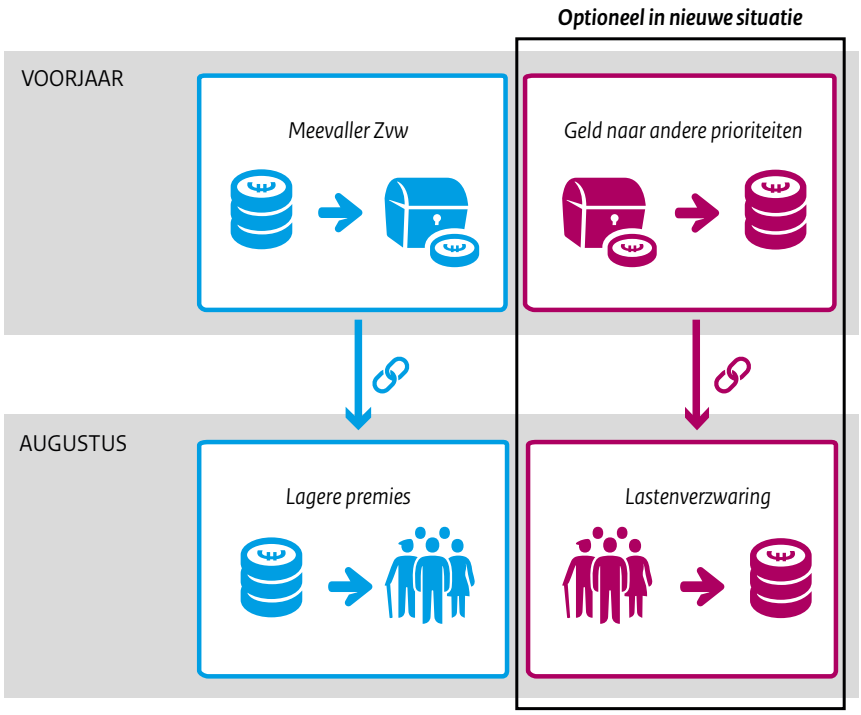
De huidige systematiek zorgt voor beheersing en een voorspelbare lastenontwikkeling. Fluctuaties in de zorguitgaven en de zorgpremies leiden in de huidige systematiek tot een nagenoeg neutraal effect op het EMU-saldo. De zorguitgaven en de zorgpremies worden ingekaderd door respectievelijk het uitgavenplafond en het inkomstenkader. Hoe dit precies werkt wordt toegelicht in box 11.

Box 11: Werking huidige systematiek zorgpremies

- Als in het voorjaar blijkt dat er een Zvw-meevaller is, dan leidt dit tot ruimte onder het uitgavenplafond. Het kabinet besluit dan gebruikelijk om de uitgaven elders met hetzelfde bedrag te verhogen. De zorguitgaven zijn dus lager, maar de totale uitgaven blijven gelijk.
- De Zvw-meevaller leidt – vanwege de wettelijke lastendekkende financiering – tot een neerwaartse bijstelling van de inkomensafhankelijke bijdrage en de nominale zorg-premies.[33] Om het inkomstenkader te sluiten, dienen ter compensatie in augustus de lasten elders verhoogd te worden.

Per saldo leiden lagere Zvw-uitgaven tot lagere Zvw premies en worden hogere uitgaven elders gefinancierd door hogere belastingen. De totale uitgaven, lasten en het EMU-saldo blijven gelijk.[34]

Figuur 4.2: *Werking systematiek zorgpremies in huidige en nieuwe situatie*



De compensatie voor mutaties in de zorgpremies leidt tot klachten over complexiteit en uitlegbaarheid. De afgelopen jaren was er steeds sprake van meevallers in de zorg. Als gevolg van lagere zorgpremies (nominaal en inkomensafhankelijk), was hierdoor telkens een

[33] De inkomensafhankelijke bijdrage en de nominale zorgpremie kennen een 50/50 verdeling in de financiering van de Zvw.

[34] Omdat de systematiek aan de inkomstenkant niet geheel hetzelfde is als de uitgavenzijde zal in de praktijk het EMU-saldo niet exact nul zijn. Zo wordt in de huidige systematiek niet gecompenseerd voor veranderingen in de zorgpremies in het eerstvolgende jaar nadat deze bij de Miljoenennota zijn geraamd. Hierdoor kan in de praktijk de zorgpremie in dat jaar uiteindelijk anders uitvallen, wat een effect heeft op zowel het EMU-saldo als de lastenontwikkeling.

compenserende lastenverzwaring noodzakelijk. Dat wordt als contra-intuïtief ervaren en is politiek moeilijk verkoopbaar. Dat is minder het geval als de zorguitgaven tegenvallen: dan leidt de systematiek tot hogere zorgpremies en tot compenserende lastenverlichtingen om het inkomstenkader weer te sluiten. De verwarring ontstaat voor een deel doordat de besluitvorming over de zorguitgaven plaatsvindt in het voorjaar, terwijl de benodigde compenserende lastenverzwaring (of lastenverlichting) pas in augustus in beeld komt. Dat de compenserende lastenverzwaring de extra uitgaven in het voorjaar financiert is daardoor minder duidelijk. Wanneer deze lastenverzwaring niet zou plaatsvinden, dan wordt het geld echter dubbel uitgegeven: zowel in het voorjaar via extra uitgaven, als in augustus via een lagere zorgpremie.

De Studiegroep heeft een alternatieve systematiek onderzocht om zo het draagvlak voor de omgang met zorguitgaven en premies te vergroten. Om aan de geschetste bezwaren tegemoet te komen, krijgt het kabinet voortaan de keuze hoe zij een eventuele Zvw-meevaller wil inzetten. Een meevaller in de Zvw leidt in eerste instantie tot ruimte onder het plafond. Het kabinet heeft in deze nieuwe variant twee keuzes hoe om te gaan met deze ruimte. Zij kan ervoor kiezen om de ruimte onder het plafond in te zetten voor extra uitgaven. Omdat het inkomstenkader door deze nieuwe systematiek direct gelinkt wordt aan de Zvw-uitgaven, wordt de (eventueel elders ingezette) Zvw-meevaller voortaan leidend voor de dekkingsopgave van het inkomstenkader.[35] In dit geval dient dit gefinancierd te worden door de lasten beleidsmatig met hetzelfde bedrag te verhogen als de Zvw-ruimte onder het uitgavenplafond.[36][37] Met de mogelijkheid om de meevaller in te zetten voor extra uitgaven elders blijft flexibiliteit in het voorjaar behouden. Het kabinet kan er voortaan echter ook voor kiezen de ruimte onder het plafond niet in te zetten voor extra uitgaven, waardoor er geen compenserende lastenverzwaring elders nodig is. Als gevolg van de lagere nominale zorgpremie zullen de lasten voor burgers en bedrijven dan per saldo dalen. Ter bevordering van de integrale afweging dient het besluit hiertoe op hetzelfde moment genomen te worden: het besluit over lastenverzwaring wordt dan niet – zoals in de huidige systematiek – doorgeschoven naar augustus. Om bij een eventuele Zvw-meevaller tijdig de integrale afweging tussen extra uitgaven of lasten te kunnen maken, is het verstandig om dit onderdeel te maken van de geadviseerde kaderbrief met prioriteiten (zoals beschreven in paragraaf 4.1). Een eventuele tegenvaller zal, zoals dat nu ook het geval is, opgelost moeten worden onder het uitgavenplafond.

Flexibiliteit binnen het uitgavenplafond zorg (UPZ) blijft mogelijk. In de huidige systematiek dient een vakminister een tegenvaller zelf op te lossen ('eigen broek ophouden') en zijn per saldo meevallers voor het generale beeld. De minister van VWS behoudt de flexibiliteit om binnen de eigen begroting een Zvw-meevaller in te zetten voor tegenvallers. Dit dient wel expliciet ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de minister van Financiën. Het inzetten van een Zvw-meevaller betekent namelijk ook dat er een compenserende lastenverzwaring nodig is, wat gevolgen heeft die verder reiken dan alleen het beleidsterrein van VWS. Dit vergt daarom een integrale weging. Wanneer de minister van Financiën dit toestaat en via het Besluitvormingsmemorandum (BVM) voorlegt aan de ministerraad, dan dient wel helder te zijn dat het inzetten van een Zvw-meevaller voor een Wlz-tegenvaller betekent dat er een compenserende lastenverzwaring nodig is. Over de invulling daarvan zal ook gelijktijdig een besluit genomen moeten worden om zo de integrale weging te waarborgen. In box 12 is nader uitgewerkt hoe besluitvorming over de Zvw-uitgaven en premies voortaan zal verlopen.

[35] In de huidige systematiek waren de beleidsmatige lasten (de hoogte van de Zvw-premie) leidend voor de dekkingsopgave in het inkomstenkader.

[36] Minus het effect op de zorgtoeslag, die relevant blijft onder het inkomstenkader.

[37] Een deel van de lastenverzwaring verloopt automatisch via de zorgtoeslag.

Box 12: Het nieuwe besluitvormingsproces over de Zvw-premies en -uitgaven

Aan het begin van het jaar stelt het kabinet haar prioriteiten voor het lopende en komende jaar vast in de kaderbrief (zie voorstel in paragraaf 4.1). Idealiter is dat het moment waarop het kabinet integraal besluit hoe zij een eventuele meevaller in de Zvw-uitgaven gaat inzetten. Op dat moment is het uitgavenbeeld, waaronder de Zvw-uitgaven en de zorg als geheel, echter nog niet beschikbaar. Dat beeld volgt richting de voorjaarsbesluitvorming. De momenten van besluitvorming worden *in de tijd* daarom als volgt:

In het voorjaar: Tijdens de voorjaarsbesluitvorming zal de minister van Financiën in samenspraak met in ieder geval de bewindspersonen van VWS bepalen hoe een eventuele Zvw-meevaller ingezet zal worden: extra uitgaven elders of een lastenverlichting. De minister van Financiën zal in het BVM een definitief voorstel doen aan de Ministerraad. Mocht besloten worden dat met de Zvw-meevaller uitgaven elders worden verhoogd, dan zal in het BVM ook het voorstel voor de dekking aan de inkomstenkant opgenomen moeten worden voor hetzelfde bedrag als de gebruikte meevaller aan de uitgavenzijde. Een combinatie, de meevaller deels gebruiken voor uitgaven en deels voor lastenverlichting, is ook mogelijk.

Voor de zomer: Bij Julibrief wordt een update gemaakt van de raming van de Zvw-uitgaven. Bij een eventuele Zvw-meevaller zal de minister van Financiën, net zoals tijdens de voorjaarsbesluitvorming, een voorstel doen op welke wijze de meevaller wordt ingezet.

In augustus: Tijdens de augustusbesluitvorming wordt, in het geval de meevaller wordt ingezet voor extra uitgaven elders, de nadere besluitvorming gefinaliseerd. Indien er geen sprake is van een meevaller maar van een Zvw-tegenvaller dan zal, zoals dat nu ook het geval is, tijdens de augustusbesluitvorming besloten worden over een compenserende lastenverlichting.

Alles overwegende adviseert de Studiegroep om over te gaan op deze nieuwe systematiek, waarbij het kabinet kan kiezen tussen extra uitgaven of lastenverlichting. Hoewel volgens de Studiegroep de huidige systematiek in theorie nog goed uitlegbaar is, is gebleken dat deze systematiek het draagvlak voor de begrotingsregels onder druk zet. Door bij een Zvw-meevaller het kabinet in het voorjaar expliciet de keuze voor te leggen of zij deze meevaller wil inzetten voor extra uitgaven of lastenverlichting, wordt voorkomen dat het kabinet in augustus verrast wordt door een noodzakelijke compenserende lastenverzwaring. De minister van Financiën neemt hierbij het voortouw, zoals dat bij iedere budgettaire beslissing het geval is. Dit beslismoment bevordert daarnaast de integrale afweging. De Studiegroep is bovendien van mening dat een aantal belangrijke aspecten, zoals beheersbaarheid en flexibiliteit, met deze alternatieve systematiek in stand blijven. Bij een Zvw-tegenvaller wordt de huidige systematiek gehandhaafd, zodat er sprake blijft van beheersing van de zorguitgaven.

4.4.3 Herijken van fiscale maatregelen

Herijken verbetert de kwaliteit van de raming, maar komt de uitlegbaarheid niet altijd ten goede. Sinds deze kabinetsperiode worden ramingen van fiscale beleidsmaatregelen eenmaal herijkt bij het opstellen van een wetsvoorstel. Doel hiervan is om de kwaliteit van de raming te vergroten. Bijstelling van de raming kan het gevolg zijn van actuelere realisatiecijfers maar ook van een verbeterde ramingsmethodiek. Deze raming wordt vervolgens door het CPB gecertificeerd. Daarnaast is afgesproken dat het verschil tussen de raming bij Startnota en de herijkte raming lastenrelevant is (dat wil zeggen er is een compenserende lastenmaatregel elders nodig). De gedachte hierachter is dat het inkomstenkader consistent is met de raming

in het wetsvoorstel. Op basis van de meest actuele raming kan een kabinet de maatregel opnieuw integraal wegen en eventueel de maatregel intrekken of de maatvoering aanpassen. Het lastenrelevant verklaren van herijkte maatregelen kent echter ook nadelen: wanneer de nieuwe raming substantieel afwijkt kan dit zorgen voor politieke onrust. De casus dividendbelasting aan het begin van de huidige kabinetsperiode (waarbij na herijking bleek dat het afschaffen van de dividendbelasting circa 400 miljoen euro meer koste dan bij Startnota werd aangenomen) illustreert dit. Daarnaast is een aandachtspunt dat het bij herijken wenselijk is om het effect van conjunctuur buiten beschouwing te laten. Het is in de praktijk echter niet mogelijk om, meer dan nu al het geval is, te komen tot een conjunctuur-neutrale raming.

De Studiegroep ziet voldoende reden om te blijven herijken en herijkingen lastenrelevant te houden. De hiervoor genoemde redenen om te herijken zijn nog onverminderd van toepassing. Wel is de Studiegroep van mening dat het draagvlak voor herijken kan worden verbeterd door de bekendheid over de nut en noodzaak van het herijken te vergroten en ook duidelijker in de begrotingsregels en Startnota te verwerken. Daarnaast kan een kabinet overwegen om een reservepost aan te houden in het geval herijken per saldo leidt tot een tegenvaller in het inkomstenkader. Hiervoor dient bij formatie dan wel ruimte voor vrijgemaakt te worden.

4.4.4 Bevorderen van beheersing en integrale afweging aan de inkomstenkant

Fiscale regelingen worden slechts beperkt beheerst. Fiscale regelingen zijn regelingen die de belastingopbrengst verminderen. Dit beslaat een breed scala aan regelingen, zoals aftrekposten en verlaagde tarieven. Reden om een fiscale regeling in te zetten is onder meer omdat een fiscale regeling zekerheid biedt, gebruiksvriendelijk is en in sommige gevallen een hogere effectiviteit heeft aan de inkomstenkant. In het inkomstenkader worden dergelijke regelingen alleen ingeboekt op het moment van besluitvorming en enkel nog eenmaal herijkt bij het omzetten in wetgeving. Als de ontwikkeling van het budgettaire beslag na het omzetten in wetgeving anders is dan geraamd bij Startnota, loopt het verschil in het EMU-saldo (zowel mee- als tegenvallers). Dit in tegenstelling tot regelingen aan de uitgavenkant, waarbij in dit geval het verschil in raming gedekt moet worden. Dit heeft een aantal gevolgen voor de inkomstenkant. Ten eerste leiden sommige regelingen een slapend bestaan. Doordat zij na invoering geen onderdeel meer uitmaken van de integrale afweging (zoals dat aan de uitgavenkant wel het geval is) worden deze regelingen daarna niet meer kritisch integraal gewogen. Ten tweede bestaat er geen prikkel tot beheersing: onvoorziene ontwikkelingen lopen immers in het saldo. Dit geldt zeker in het geval regelingen zo zijn vormgeven dat ze niet te beheersen zijn (openeinderegelingen). Ten derde heeft een beleidsdepartement – vanwege de mindere beheersing – een prikkel om beleid te voeren via de inkomstenkant, ook als een uitgavenmaatregel efficiënter is. Om de budgettaire beheersbaarheid te vergroten zijn een aantal fiscale regelingen gebudgetteerd (o.a. WBSO en de MIA). Ook wordt op basis van de Regeling Periodiek Evalueren (RPE) iedere regeling elke vijf jaar geëvalueerd en wordt er naar aanleiding daarvan gekeken naar de effectiviteit van de betreffende fiscale regeling.

De Studiegroep adviseert een betere en strengere toepassing van het bestaande toetsingskader. Sinds deze kabinetsperiode zijn een aantal stappen gezet om de beheersing binnen het inkomstenkader de verbeteren. Zo is de monitoring verbeterd door meer fiscale regelingen op te nemen in de bijlage van de Miljoenennota. De Studiegroep constateert echter ook dat het huidige toetsingskader een gebrekkige toepassing kent. Het toetsingskader is bindend voor nieuwe fiscale regelingen en bij evaluatie van bestaande regelingen. Ten opzichte van het huidige toetsingskader komt er op één onderdeel een aanscherping. De Studiegroep adviseert om bindend het toetsingskader te doorlopen, en indien een regeling niet aan de uitgavenkant kan worden vormgegeven of gebudgetteerd kan worden er (waar mogelijk) een horizonbepa-

ling voor deze fiscale regeling wordt toegepast. De regeling zal dan zonder additionele maatregelen na een vooraf vastgesteld aantal jaren vervallen. Indien de politiek het wenselijk acht om de regeling voort te zetten, dan dient de regeling opnieuw te worden ingevoerd, met de op dat moment meest actuele budgettaire raming.

De Studiegroep heeft opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de beheersing van bestaande fiscale regelingen. Deze werkgroep zal een aantal bestaande fiscale regelingen onder de loep nemen om te bezien in hoeverre deze regeling niet beter overgeheveld kan worden naar de uitgavenkant (zie tabel 4.4). Indien de regeling momenteel gebudgetteerd is, zal tevens worden bekeken of de wijze van budgetteren momenteel optimaal is. Het staat *a priori* niet vast voor de onderzochte regelingen dat budgetteren of verplaatsing naar de uitgavenzijde wenselijk is of in de praktijk een optie is. Hiervoor moeten namelijk ook de voordelen van fiscale regelingen, zoals die hierboven beschreven zijn, worden bekeken. De werkgroep zal begin 2021 haar resultaten opleveren, zodat deze bruikbaar zijn tijdens de kabinetsformatie.

Tabel 4.4: *Nader te onderzoeken regelingen*

Departement	Regeling
EZ	Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk WBSO
	Uitzonderingen energiebelasting
	Energie-investeringsaftrek (EIA)
I&M	Milieu-investeringsaftrek (MIA)
	VAMIL
	Vrijstellingen en uitzonderingen autobelastingen
BZK	Verhuurderheffing

4.5 Ongelijke behandeling van collectieve sectoren

Hoofdlijn aanbevelingen

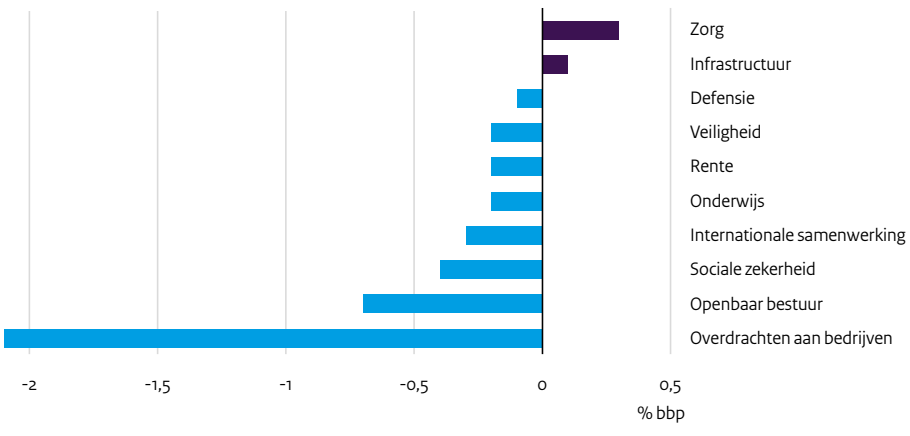
- De afweging tussen sectoren moet een politieke keuze zijn en geen automatisme.
- Uit de huidige wet- en regelgeving volgt echter een ongelijke behandeling van collectieve sectoren: voor de zorg worden automatisch middelen voor kwaliteitsstijgingen vrijgemaakt en voor andere collectieve sectoren niet.
- Hierdoor stijgen de zorguitgaven automatisch harder dan uitgaven aan alle andere collectieve sectoren.
- Bewustzijn hierover moet worden vergroot, onder andere door betere communicatie hierover.
- Communicatie in verticale mutaties geeft geen goed beeld van de werkelijkheid. De Studiegroep beveelt daarom aan om voortaan primair te communiceren over de horizontale (jaar op jaar) ontwikkeling.

De allocatiefunctie van het begrotingsbeleid zorgt voor een doelmatige verdeling van middelen. In paragraaf 4.1 is het belang van integrale besluitvorming benadrukt. Door verschillende keuze- en bestedingsmogelijkheden zorgvuldig tegen elkaar af te wegen komt het kabinet tot een doelmatige verdeling van middelen. Om te kunnen beoordelen of middelen efficiënt worden verdeeld, is inzicht in de uitgavenontwikkeling van belang. Vanuit het oogpunt van een efficiënte allocatiefunctie is het belangrijk dat automatische uitgavengroei zichtbaar is, de redenen achter de uitgavenontwikkeling bekend zijn en de uitgavengroei als een bewuste politieke keuze worden gesteund.

4.5.1 Collectieve uitgaven ontwikkelen zich niet op dezelfde wijze

De uitgaven aan de zorg en sociale zekerheid stijgen bij ongewijzigd beleid als enige als percentage van het bbp. De MLT-raming van het CPB laat zien dat tussen 2021 en 2025 bij ongewijzigd beleid de uitgaven aan zorg als percentage van het bbp met 0,3 procentpunt toenemen (zie hiervoor ook tabel 2.1). De uitgaven aan infrastructuur nemen toe met 0,1 procent van het bbp. De uitgaven aan alle andere sectoren, waaronder sociale zekerheid (-0,4%), onderwijs (-0,2%), justitie en veiligheid (-0,2%) en defensie (-0,1%) en openbaar bestuur (-0,7%), nemen daarentegen af als aandeel van het bbp. Deze daling komt voornamelijk door het noemereffect: de uitgaven blijven achter bij de toename van de waarde van het bbp.

Figuur 4.3: *Uitgavenontwikkeling 2021-2025*



Bron: Centraal Planbureau, Actualisatie Middellangetermijnverkenning.

Een belangrijke verklarende factor voor deze verschillen is de vergrijzing. De zorguitgaven stijgen deels als gevolg van economische groei en vergrijzing. Dat is ook logisch: als het aantal ouderen toeneemt stijgt immers de totale zorgvraag. Ook de uitgaven aan andere collectieve sectoren stijgen mee met de economie en daar waar van toepassing worden ze ook gecorrigeerd voor demografie. Zo nemen om dezelfde reden in het onderwijs de budgetten per saldo juist af: de leerlingenaantallen dalen als gevolg van demografische ontwikkelingen (ontgroening). De reële lonen en prijzen (0,4 procent) en demografie (1,2 procent) verklaren echter slechts gedeeltelijk de reële groei (2,3 procent) van de zorguitgaven in de periode 2022-2025. De zorguitgaven worden ook hoger geraamd door de hogere zorgvraag vanwege de inkomensgroei per hoofd van de bevolking en door overige groei met respectievelijk 0,5 en 0,3 procent.

Ongelijke behandeling door kwaliteitsstijgingen en meer vraag in de zorg. Het CPB neemt in hun raming van de uitgaven de onderliggende wetgeving (en de daarin verankerde collectieve arrangementen) als uitgangspunt. De collectieve zorgarrangementen wijken op twee punten echter af van alle andere collectieve uitgaven: in de zorg worden ook middelen voor kwaliteitsstijgingen, zoals nieuwe behandelmethodes, automatisch geaccommodeerd. Daarnaast stijgen de zorguitgaven automatisch mee met een stijging van het besteedbaar inkomen. Het vrijmaken van middelen voor kwaliteitsstijgingen in de zorg of een hogere zorgvraag door een inkomensverbetering vergt geen politiek besluit. Kwaliteitsverbetering in andere collectieve sectoren, zoals bij onderwijs of defensie, vergen daarentegen wel een politiek besluit. Ook wordt er bij alle andere collectieve sectoren niet automatisch rekening gehouden met andere preferenties als gevolg van een inkomensverbetering. Wanneer de minister van Defensie bijvoorbeeld extra geld voor beter materieel wil of de minister van Onderwijs extra middelen wil om de kwaliteit van de lesmethode te verbeteren, dan kunnen zij dit pas realiseren wanneer de politiek besluit tot hogere uitgaven. Hierdoor ontstaat een ongelijke behandeling tussen collectieve sectoren: middelen voor kwaliteitsstijgingen en een hogere vraag als gevolg van een hoger besteedbaar inkomen in de zorg worden automatisch geaccommodeerd zonder dat dit door de politiek op dat moment integraal wordt gewogen.

De zorguitgaven verdringen andere uitgaven en drukken het besteedbaar inkomen. Dat de zorguitgaven automatische harder stijgen dan alle andere uitgaven zorgt ervoor dat de verdeling van middelen maar beperkt integraal wordt afgewogen. Het risico is dat een extra euro voor de zorg (onbedoeld) voorrang krijgt op een extra euro voor bijvoorbeeld onderwijs. Bij ongewijzigd beleid gaan de zorguitgaven zo een steeds groter aandeel beslaan van de totale Rijksbegroting. De uitgaven aan andere collectieve sectoren komen hiermee onder druk te staan. Het gevolg van de alsmaar stijgende zorguitgaven is daarnaast dat de besteedbare inkomens onder druk komen te staan. Komende kabinetsperiode wordt geen stijging in de koopkracht voorzien, met name door toedoen van de stijging van de zorguitgaven en de daaraan gekoppelde zorgpremies.

Houdt rekening met de verschillen tussen de zorg en andere collectieve sectoren en stel vervolgens prioriteiten. Goede zorg wordt erg belangrijk gevonden. Vanuit die optiek kan het wenselijk zijn om een groter gedeelte van de collectieve uitgaven voor de zorg te bestemmen. Dit hoort echter een politiek besluit te zijn en geen automatisme, zeker omdat de alsmaar stijgende zorguitgaven ten koste gaan van andere uitgaven en de koopkracht. Het volgende kabinet dient zich bewust te zijn van de verschillende behandeling van de verschillende collectieve sectoren in de status quo. Als het kabinet hier iets aan wil doen – bijvoorbeeld om meer budgettaire ruimte over te houden voor het handhaven of verbeteren van kwaliteitsniveaus in andere collectieve sectoren of voor het verbeteren van de koopkracht – dan zijn maatregelen in de zorg noodzakelijk. Een andere mogelijkheid is om de zorguitgaven te normeren op een door de politieke te bepalen aanvaardbaar en budgettair houdbaar niveau. Dat vraagt – in enige vorm – om een wijziging van het zorgstelsel, omdat in de wet de mogelijkheden voor de zorgsector zelf om de kwaliteit vast te stellen dan ingeperkt moeten worden. Het is aan de politiek om de verschillende opties te wegen.

4.5.2 De communicatie over het basispad

Regeren is meer dan wijzigingen aanbrengen op een basispad. De politieke besluitvorming over overheidsuitgaven concentreert zich in de huidige praktijk op het aanbrengen van aanpassingen ten opzichte van het basispad. Afgelopen kabinetsperiode is hier geen uitzondering op. Zowel bij de formatie als gedurende de kabinetsperiode ligt de focus op hoeveel middelen er ten opzichte van het basispad bij komen of af gaan: de zogeheten verticale mutatie. Er is veel minder aandacht voor de horizontale ontwikkeling: het effect van het basispad en de aanpassingen van het kabinet samen. Het basispad bevat, zoals hierboven reeds toegelicht, echter al fundamentele keuzes over de verdeling van middelen en ook de verdeling van de lasten (zie ook figuur 3.2). In hun dagelijks leven – en portemonnee – ervaren mensen niet enkel de gevolgen van de beleidsaanpassingen van het huidige kabinet maar ook de gevolgen van de beleidseffecten in het basispad.

De Studiegroep beveelt aan om in de eerste plaats te communiceren over de horizontale ontwikkeling, zowel in kabinetsstukken als bij besluitvormingsmomenten. Door bij verkiezingsprogramma's, in het regeerakkoord en bij besluitvormingsmomenten primair te communiceren over de aanpassingen van het kabinet op het basispad wordt niet het hele verhaal verteld. Bovendien wordt hiermee de suggestie gewekt dat de politiek alleen verantwoordelijk is voor de wijzigingen waartoe zij zelf heeft besloten. De politiek is echter aanspreekbaar op al het gevoerde beleid, inclusief beleid van eerdere kabinetten dat zij besluit voort te zetten. Om het volledige beeld te schetsen en zo het (vaak dominante) effect van het basispad voor het voetlicht te brengen, beveelt de Studiegroep aan om consequent het totale effect (inclusief basispad) te tonen bij budgettaire communicatie, desgewenst naast het effect van de aanpassingen in het gevoerde beleid. Ook het CPB zal, zoals zij dat ook gedaan heeft bij de doorrekening van de budgettaire effecten van het klimaatakkoord, waar mogelijk de horizontale ontwikkeling in beeld brengen.

4.6 Sociale fondsen en koppelingen

Hoofdlijn aanbevelingen

- De Studiegroep constateert dat het bestaan van de fondsen vanuit het begrotingsbeleid bezien geen toegevoegde waarde meer heeft. Het advies is daarom om te onderzoeken wat de verschillende mogelijkheden zijn tot het afschaffen van de premie- en fondsensystematiek en daarbij de voor- en nadelen in kaart te brengen.
- Koppelingen en oormerken staan op gespannen voet met integrale besluitvorming, omdat middelen zonder politieke prioriteitstelling automatisch worden bestemd. De Studiegroep beveelt daarom aan om koppelingen en oormerken in (in beginsel) niet meer toe te passen, en (daar waar mogelijk) bestaande gevallen op te heffen.

4.6.1 Sociale fondsen en premies

De sociale fondsen worden op verschillende manieren gevoed. Vanuit de sociale fondsen worden aanspraken betaald die burgers en bedrijven hebben op grond van de socialezekerheidswetgeving, de Wlz en de Zvw. De fondsen worden gevoed met premies die (vaak) door het kabinet worden vastgesteld en/of belastingmiddelen (rijksbijdragen). Zij worden op afstand van het Rijk beheerd door verschillende uitvoeringsorganisaties. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen sociale verzekeringen en sociale voorzieningen. Bij sociale verzekeringen (o.a. volksverzekeringen AOW en Wlz en werknemersverzekeringen WW en WIA) wordt een premie betaald en heeft de verzekerde recht op wettelijke aanspraken. De sociale voorzieningen worden betaald uit de algemene (belasting)middelen. De sociale fondsen maken geen onderdeel uit van het Rijk. De inkomsten en uitgaven van de sociale fondsen, en dus de veranderingen in hun financiële positie, tellen wel mee voor het EMU-saldo. De fondsen zijn verplicht hun eventuele vermogen aan te houden in de schatkist.

De fondsensystematiek is historisch zo gegroeid. Sommige sociale fondsen, zoals het fonds voor werkloosheid, zijn in de vorige eeuw door de sociale partners opgericht op afstand van de overheid. De premiehoogte werd door hen met een lastendekkend motief (omslagstelsel) vastgelegd. Inmiddels is er veel veranderd. Hoewel de fondsen- en premiesystematiek nog steeds bestaat, worden de premies nu niet meer vastgesteld door de sociale partners maar door het kabinet. De gewenste ontwikkeling van de lasten en de koopkracht is daarbij leidend. De premies maken onderdeel uit van het inkomstenkader en de uitgaven vallen onder het uitgavenplafond. De meeste fondsen kennen geen lastendekkende premie en worden deels of zelfs volledig gevoed met rijksbijdragen. De directe link tussen de fondsinkomsten (premies) en fondsuitgaven is daarmee verdwenen. Dit geldt voor de sociale verzekeringsfondsen en het Fonds Langdurige zorg, maar niet voor de Zvw: de Zvw is lastendekkendheid vanwege de vormgeving van het stelsel. In het geval van de Zvw heeft het heffen van een premie en het hebben van een fonds daarom wel toegevoegde waarde.

Hoewel de fondsconstructie op zichzelf goed past bij de verzekeringsgedachte, lijken veel sociale verzekeringen sterk op een sociale voorziening. Dit geldt met name voor de volksverzekeringen. Alle ingezetenen zijn immers rechthebbenden en (vrijwel[38]) iedereen betaalt premie. De premies volksverzekeringen zijn in de loop der jaren ook volledig geïnte-

[38] Mensen die bijvoorbeeld in Nederland werken maar in een ander land wonen, betalen hier geen premie (maar wel belasting).

greerd met de belastingheffing. Vanuit die optiek kunnen volksverzekeringen net zo goed worden gefinancierd vanuit belastingen.[39] Ook in het geval van de werknemersverzekeringen is de koppeling tussen premies en uitgaven grotendeels verdwenen.[40]

De fondsensystematiek is moeilijk uitlegbaar en leidt tot verwarring. Het fonds bouwt een vermogen op wanneer de premie-inkomsten groter zijn dan de uitgaven en een negatief vermogen als de uitgaven groter zijn dan de inkomsten. Dit leidt tot verwarring in de Tweede Kamer: daar ontstaat de indruk dat een negatief fondsvermogen betekent dat er bezuinigd moet worden op de uitgaven en dat een positief vermogen betekent dat er 'geld op de plank blijft liggen'. De premie- en fondsensystematiek ondersteunt de fictie dat uitgaven en inkomsten enige relatie met elkaar hebben. Kamerleden stellen hierover met regelmaat vragen. Bij de sectorfondsen hadden de sociale partners een adviserende rol bij de premiestelling. Daardoor hadden zij soms de indruk dat een fondsoverschot hun eigen gespaarde geld was, terwijl het de politiek is die nu over de fondsen en premies gaat. Tot slot is het – gegeven de constatering dat bij de fondsen het verschil tussen premiegefinancierd en begrotingsgefinancierde uitgaven slechts beperkt aanwezig is – moeilijk uitlegbaar dat de Tweede Kamer geen budgetrecht heeft, alleen omdat het wettelijk gezien geen uitgaven betreft die door de minister worden gedaan. Hoewel de Tweede kamer in de praktijk de (wettelijke) voorwaarden bepaalt of goedkeurt, heeft het parlement in formele zin niet de mogelijkheid om uitgaven van de fondsen te autoriseren.

De Studiegroep constateert dat het bestaan van de fondsen vanuit het begrotingsbeleid bezien geen toegevoegde waarde meer heeft. Op basis van het voorgaande bestaat er puur vanuit het begrotingsbeleid bezien geen rationale meer om de huidige premie- en fondsensystematiek in stand te houden. Dit geldt met name voor de fondsen waar geen sprake is van een wettelijke lastendekkende premie. Afschaffing zou het stelsel in zijn geheel eenvoudiger en begrijpelijker maken. Dat bekent echter niet dat het afschaffen van de premie- en fondsensystematiek geen negatieve bijeffecten heeft. Zonder compensatie zal een nieuwe vormgeving bijvoorbeeld gepaard gaan met herverdelingseffecten. Ook kunnen juridische en eventuele andere praktische bezwaren een rol spelen en daarnaast leidt afschaffing voor het parlement niet tot de mogelijkheid om via het amenderen van de begrotingswet de hoogte van de sociale zekerheids- of zorguitgaven aan te passen. De hoogte wordt immers bepaald via de wetgeving van de betreffende regelingen. Deze en andere eventuele gevolgen vergen een politieke weging. De Studiegroep adviseert daarom om te onderzoeken wat de verschillende mogelijkheden zijn tot het afschaffen van de premie- en fondsensystematiek en daarbij de voor- en nadelen in kaart te brengen. Op basis van dit onderzoek kan vervolgens politieke besluitvorming plaatsvinden.

[39] De AOW kan hierop als een uitzondering worden gezien doordat er verschil bestaat in premieplicht tussen ingezetenen tot de AOW-gerechtigde leeftijd en ingezetenen die ouder zijn. Daarnaast zijn er situaties waar het verschil tussen belastingheffing en premieheffing nog wel een rol speelt, zoals bij grensoverschrijdend werk, vrijwillig verzekerden en gemoedsbezwaarden.

[40] Met uitzondering van de WIA, waar er sprake is van een hybride markt waarin er zowel een publieke als een private verzekering is. De publieke premie kan daardoor niet te veel afwijken van wat in de markt als een lastendekkend niveau wordt gezien.

4.6.2 Koppelingen en oormerken

Koppelingen en oormerken staan op gespannen voet met integrale besluitvorming. De Rijksbegroting kent middelen waarvan de uitkomsten ofwel geoormerkt zijn voor specifieke uitgaven of waar inkomsten en uitgaven in meer of mindere mate aan elkaar gekoppeld zijn, bijvoorbeeld bij de mautheffing en de ODE/SDE++ middelen.[41] Hoewel oormerken en koppelingen behulpzaam kunnen zijn in het compenseren van specifieke groepen of het bij specifieke groepen ophalen van middelen, kent deze systematiek diverse nadelen. Oormerken zorgt ervoor dat bij de afweging van de verschillende uitgaven van tevoren een prioriteitstelling plaatsvindt. Als de omstandigheden veranderen – zoals inzichten in de effectiviteit van beleid of de opbrengsten van een heffing – dan is er geen moment van heroverweging voorzien. Middelen worden dan door oormerking of koppeling onttrokken aan de integrale besluitvorming. Bovendien kan de ontwikkeling van de ontvangsten maatgevend worden voor het uitgavenniveau. Dit komt de doelmatigheid niet ten goede. Oormerken kan bovendien leiden tot een expansie van de collectieve sector en een verhoging van de collectieve lastendruk, zonder dat daar politieke besluitvorming over heeft plaatsgevonden.

De Studiegroep beveelt daarom aan om middelen (in beginsel) niet meer te koppelen of te oormerken, en (daar waar mogelijk) bestaande gevallen te ontkoppelen. Alleen in het geval dit juridisch niet anders kan, kan introductie van nieuwe koppelingen worden toegestaan. In dat geval kan bij regeerakkoord een koppeling tussen inkomsten- en uitgavenmaatregelen gehanteerd worden, waarna 'lopende de rit' de reguliere begrotingsregels gelden, waarbij wijzigingen in de inkomsten niet gepaard kunnen gaan met automatische wijzigingen in de uitgaven. Voor bestaande koppelingen, zoals de mautheffing, adviseert de Studiegroep om deze met ingang van het volgende regeerakkoord te ontkoppelen. Dit geldt ook wanneer dit een ex-ante koppeling betreft, zoals de ODE/SDE++, omdat ook dan de integrale afweging onder druk komt te staan, doordat dit in de praktijk leidt tot afgebakende posten op de begroting. Deze aanbeveling doet de Studiegroep primair bezien vanuit het begrotingsbeleid. Het lopende onderzoek IBO 'Financiering Energietransitie' zal met een nog bredere blik naar dit vraagstuk kijken. Dat onderzoek zal in het voorjaar van 2021 worden gepubliceerd.

[41] Specifiek voor de ODE/SDE++ geldt dat de SDE++ uitgaven wettelijk zijn vastgelegd en dat de ODE-tarieven hier jaarlijks op worden aangepast. In de praktijk is hierdoor sprake van een structureel tijdelijke koppeling. De ODE-middelen zijn immers primair bestemd voor de SDE++ uitgaven.

4.7 Het begrotings- en verslaggevingsstelsel

Hoofdlijn aanbevelingen

- Met regelmaat wordt er gepleit voor een bredere invoering van een baten-lastenstelsel. Voor het grootste deel van de uitgaven heeft dit geen toegevoegde waarde t.o.v. de huidige situatie. Daarom adviseert de Studiegroep geen integrale overgang naar een baten-lastenstelsel.
- Voor een deel van de uitgaven heeft aanvullende BLS-informatie mogelijk wel meerwaarde (o.a. investeringsuitgaven IenW en Defensie). Dit wordt nu onderzocht middels pilots. De Studiegroep wil deze pilots en evaluatie afwachten. Daarna kan een keuze gemaakt worden.
- Om de afweging tussen consumptieve en structuurversterkende uitgaven te bevorderen bestaan er onder andere begrotingsfondsen en begrotingsreserves. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert om te onderzoeken of een afwegingskader helder kan maken wanneer en onder welke voorwaarden deze verschillende begrotingsinstrumenten ingezet kunnen worden.

Het begrotings- en verslaggevingsstelsel ondersteunt de oordeels- en besluitvorming. Het primaire doel van het begrotings- en verslaggevingsstelsel van de Rijksoverheid is om informatie beschikbaar te stellen ten behoeve van de oordeels- en besluitvorming van de gebruikers (parlement, burgers). De leden van het parlement gebruiken deze informatie om hun controlerende en wetgevende taak uit te kunnen oefenen. De Rijksoverheid gebruikt momenteel voor het begroten en verantwoorden van de uitgaven en ontvangsten een kasverplichtingenstelsel, aangevuld met baten-lasteninformatie, daar waar dat zinvol is voor de oordeels- en besluitvorming Dit wordt ook wel aangeduid als het hybride stelsel of kasverplichtingen *plus* stelsel. Gekeken is op welke wijze het stelsel aangepast kan worden om de oordeels- en besluitvorming te verbeteren.

De Studiegroep constateert dat baten-lasteninformatie niet altijd van toegevoegde waarde is. Met regelmaat wordt er gepleit voor een bredere invoering van een baten-lastenstelsel. Een baten-lastenstelsel kan echter een kasverplichtingenstelsel niet volledig vervangen: voor de autorisatie door het parlement van de rijks- en departementale begrotingswetten is immers volgens artikel 105 van de Grondwet inzicht in de uitgaven en ontvangsten vereist. Dit is ook te zien in (bijna alle) andere zogenaamde BLS-landen waarbij de begroting op basis van uitgaven en ontvangsten wordt opgesteld en alleen de verantwoording met baten-lasten is ingericht. In Nederland vindt reeds een aanzienlijk deel van de verantwoording van de Rijksuitgaven (ca. 36 procent) direct, dan wel indirect, plaats op basis van baten en lasten. Dit geldt voor Agentschappen, maar ook voor overdrachtsuitgaven aan Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's), Gemeenten, Provincies en onderwijs- en zorginstellingen. Voor een ander groot deel van de Rijksbegroting (ca. 60 procent) heeft baten-lasteninformatie weinig tot geen toegevoegde waarde: beide stelsels bieden dezelfde informatiewaarde, omdat kosten en uitgaven in de tijd gelijklopen voor het rijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor salariskosten en uitkeringen. Het invoeren van een baten-lastenstelsel voor deze delen van de overheid voor de verantwoording brengt wel forse transitie- en uitvoeringskosten met zich mee. Bovendien is de kostensystematiek die wordt gehanteerd in een baten-lastenstelsel over het algemeen complexer van aard en is er daarom meer toelichting en kennis bij de gebruiker vereist. Gelet op het feit dat voor 36 procent van de uitgaven reeds een baten-lastenstel wordt gebruikt en voor 60 procent van de uitgaven een baten-lastenstel inhoudelijk geen toegevoegde waarde heeft, heeft het invoeren van een integraal baten-lastenstel voor 96 procent van de uitgaven geen toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige situatie. Dit is de reden dat de Studiegroep geen integrale overgang naar een baten-lastenstel adviseert.

Onderzoeken van meerwaarde van BLS-informatie bij investeringsdepartementen. Momenteel wordt door het kabinet onderzocht of baten-lasteninformatie van toegevoegde waarde is bij de zogenaamde investeringsdepartementen Defensie en Infrastructuur en Waterstaat (ca. 4 procent van de Rijksuitgaven). Hier is de verantwoording niet of niet volledig ingericht op basis van baten en lasten en lopen uitgaven en kosten niet synchroon (bijvoorbeeld bij afschrijvingskosten van activa). Door middel van vier investeringspilots wordt gekeken of baten-lasteninformatie van toegevoegde waarde is voor de oordeels- en besluitvorming richting het parlement. De uitkomsten van deze pilots worden meegenomen in een toegezegde evaluatie naar het Rijksbrede verslaggevingsstelsel, die start in 2021. Naar aanleiding van deze pilots en evaluatie zou kunnen worden overwogen om voor de investeringsdepartementen (deels) over te gaan naar een baten-lastenstelsel. In deze beslissing zullen mogelijke transitie- en uitvoeringskosten meegewogen moeten worden. De Studiegroep Begrotingsruimte wil deze pilots afwachten om te bezien of een baten-lastenstelsel voor deze uitgaven per saldo toegevoegde waarde heeft. De Studiegroep ziet hiernaast binnen het huidige stelsel ruimte om inzicht in exploitatie, bezittingen, schulden en (toekomstige) financiële risico's nog verder te vergroten. Zo kan het aanvullen van de departementale saldibalansen met reeds voorhanden zijnde gegevens over bezittingen en schulden de informatiewaarde van de begroting en de verantwoording ervan verbeteren. Tevens ziet de Studiegroep Begrotingsruimte ruimte om in de begroting en/of verantwoording meer aandacht te besteden aan (toekomstige) financiële risico's – bijvoorbeeld voortkomend uit lopende rechtszaken of afspraken waaraan het kabinet zich verbonden heeft, zoals de klimaatopgave. Hierdoor kan het parlement desgewenst tijdig (beheers)maatregelen treffen.

Naar een betere afweging tussen consumptieve en structuurversterkende uitgaven. In een kasstelsel worden alle uitgaven begrotingstechnisch op eenzelfde wijze behandeld. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen kapitaalinvesteringen en consumptieve uitgaven. Als bezuinigingen noodzakelijk zijn, dan is het schrappen van kapitaalinvesteringen relatief aantrekkelijk, omdat dan op korte termijn besparingen plaatsvinden, terwijl de gemiste baten – in brede zin, bijvoorbeeld ook in termen van een beter milieu of klimaat – vaak verder weg liggen in de tijd. De Raad van State adviseerde daarom om te onderzoeken hoe beter onderscheid gemaakt kan worden tussen kapitaalinvesteringen en consumptieve uitgaven (zoals bijvoorbeeld binnen een kapitaaldienst wordt gedaan).[42] Om kapitaalinvesteringen in enige mate te beschermen hebben in het huidige begrotingsstelsel veel kapitaalinvesteringen een aparte plek gekregen. Zo zitten de investeringen van de Ministeries van Defensie en I&W in een begrotingsfonds en wordt gebruik gemaakt van begrotingsreserves, onder andere ter bevordering van duurzame energie en CO2-reductie. De wijze waarop en voor welke doeleinden deze begrotingsinstrumenten (o.a. fondsen, reserves) worden ingezet is echter zeer divers. Voor de begrijpelijkheid en transparantie van het begrotingsstelsel als geheel is het wenselijk dat deze instrumenten (meer) uniform worden ingezet. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert daarom om te onderzoeken of een afwegingskader helder kan maken wanneer en onder welke voorwaarden verschillende begrotingsinstrumenten ingezet kunnen worden. Ook de uitbreiding van het gebruik van baten-lasteninformatie en het aanvullen van departementale saldibalansen kan een betere afweging tussen consumptieve en structuurversterkende uitgaven ondersteunen. Tot slot kan ook de door de Studiegroep voorgestelde introductie van een deelplafond voor kapitaalinvesteringen de plek van deze investeringen binnen het begrotingsstelsel versterken (zie ook paragraaf 4.2.1).

[42] Raad van State, Advies bij Miljoenennota 2020, No. W06.19.0195/III, Den Haag, 10 september 2019.

4.8 Financiële verhoudingen Rijk en decentrale overheden

Hoofdlijn aanbevelingen

- De Studiegroep beveelt het nieuwe kabinet aan om in samenspraak met de medeoverheden de normeringssystematiek zodanig aan te passen dat de stabiliteit en voorspelbaarheid van de systematiek wordt vergroot.

Een goede balans tussen bestuurlijke en financiële verhoudingen is belangrijk. Voor gemeenten en provincies zijn overdrachten vanuit het Rijk via het gemeente- en provinciefonds de belangrijkste inkomstenbron. Naast overdrachten vanuit het Rijk hebben gemeenten en provincies ook eigen inkomsten. De afgelopen twintig jaar is een groot aantal taken en verantwoordelijkheden gedecentraliseerd van het Rijk naar medeoverheden, met name gemeenten. De verschuiving van taken, de manier waarop deze bekostigd worden, de reikwijdte van de wet- en regelgeving en de beleidsvrijheden die medeoverheden op diverse domeinen kennen, maken dat decentrale overheden, en vooral gemeenten, financieel sterker afhankelijk zijn geworden van het Rijk. De afgelopen kabinetsperiode kenmerkte zich door veel budgettaire discussies tussen Rijk en – vooral – gemeenten, die mede het gevolg waren van de reikwijdte van wet- en regelgeving en schommelingen in de inkomsten. Deze discussies dragen niet bij aan doeltreffende oplossingen voor de opgaven waarvoor overheden ook in de komende kabinetsperiode staan.

Een groter decentraal belastinggebied als mogelijkheid. Om de gevolgen van de financiële afhankelijkheid van het Rijk te verkleinen, is het een optie om het gemeentelijk belastinggebied – en daarmee de ruimte om eigen inkomsten te verwerven – te vergroten. De Studiegroep verwijst hiervoor naar de advisering van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.[43] Daarnaast was tijdens de afgelopen kabinetsperiode sprake van een nieuwere vorm van financiering, waarbij geëxperimenteerd is met nieuwe interbestuurlijke samenwerkingsvormen, die interbestuurlijke samenwerkingsvormen ondersteunen, namelijk (gebieds) enveloppes, zoals de regio-enveloppe en de daaruit voortkomende regiodeals.

Samen met medeoverheden op zoek naar een stabielere bekostigingssystematiek. De indexatie van het gemeente- en provinciefonds volgt uit de normeringssystematiek, die ook wel bekend staat als "trap-op-trap-af-systematiek". De normeringssystematiek bepaalt het percentage waarmee de algemene uitkering uit de fondsen jaarlijks wordt verhoogd (trap op) of verlaagd (trap af). Het betreft één integrale indexatie – het accres – voor zowel loon-, prijs- als volumeontwikkelingen. De huidige systematiek beoogt een evenredige, stabiele, actuele, inzichtelijker en beheersbare indexatie van het gemeente- en provinciefonds te bewerkstelligen. Beleidsintensiveringen, ombuigingen, mee- en tegenvallers en nominale ontwikkelingen op de Rijksbegroting hebben via de normeringsystematiek direct invloed op de omvang van de fondsen. De normeringssystematiek is door een ambtelijke werkgroep geëvalueerd. De systematiek is getoetst aan de bovenstaande criteria. Met name op het punt van stabiliteit wordt de normeringssystematiek als onvoldoende beoordeeld. Wijzigingen in de uitgaven van het Rijk vertalen zich direct door in de budgetten van gemeenten en provincies. Dit leidt tot bestuurlijke onrust, zowel bij gemeenten als met de Tweede Kamer, omdat de ministers die het betreft hierop worden aangesproken. Dit komt de interbestuurlijke samenwerking niet ten goede. Voor zowel Rijk als medeoverheden is een stabielere ontwikkeling van

[43] Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen, 10 september 2020, *Als een overheid, slagvaardig de toekomst tegemoet!*

het accres van belang. De Studiegroep beveelt het nieuwe kabinet aan om in samenspraak met de medeoverheden de systematiek zodanig aan te passen dat de stabiliteit en voorspelbaarheid van de systematiek wordt vergroot. Hierbij moet rekening worden gehouden met de effecten van de introductie van een apart investeringsplafond voor de normeringssystematiek (zie paragraaf 4.2.1).

Bijlagen

Bijlage 1: Adviesaanvraag

Bijlage 2: Brief van de voorzitter

Bijlage 3: Samenstelling 16e Studiegroep Begrotingsruimte

Bijlage 4: Voorstel voor de begrotingsregels

Bijlage 1: Adviesaanvraag

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2019

Geachte voorzitter,

Hierbij informeer ik u dat de Ministerraad de Studiegroep Begrotingsruimte heeft verzocht om, zoals gebruikelijk, een advies uit te brengen over de begrotingsdoelstellingen en de begrotingssystematiek in de komende kabinetsperiode. Dit om het volgende kabinet te ondersteunen in het maken van een goede afweging over het te voeren begrotingsbeleid. In de adviesaanvraag is de Studiegroep verzocht om advies uit te brengen voor de zomer van 2020.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Bijlage 2: Brief van de voorzitter

Aan de minister van Financiën

Den Haag, 12 oktober 2020

In antwoord op uw adviesaanvraag van 17 september 2019, stuur ik u hierbij het advies van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte over zowel de begrotingsdoelstelling als de begrotingssystematiek ten behoeve van de volgende kabinetsperiode.

Hoogachtend,

De voorzitter van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte,
Bas van den Dungen

Bijlage 3: Samenstelling 16e Studiegroep Begrotingsruimte

Voorzitter

Bas van den Dungen	Secretaris-Generaal (per 1 februari 2020, daarvoor Manon Leijten), Ministerie van Financiën

Leden

Michiel Boots	Directeur Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Gert-Jan Buitendijk	Secretaris-Generaal (per 1 september 2020, daarvoor Paul Huijts) Ministerie van Algemene Zaken Directeur-Generaal Werk (tot 1 september 2020), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Pieter Hasekamp	Directeur (Per 1 maart 2020, daarvoor Laura van Geest), Centraal Planbureau
Coen Hogendoorn	Directeur Begrotingszaken, Ministerie van Financiën
Tjerk Kroes	Directeur, De Nederlandsche Bank
Nicole Kroon	Directeur Macro Economische Vraagstukken en Arbeidsmarkt, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Petra Lugtenburg	Directeur-Generaal Rijksbegroting, Ministerie van Financiën
Rens Nissen	Directeur Algemene Financiële en Economische Politiek, Ministerie van Financiën
Lidewijde Ongering	Secretaris-Generaal (per 1 september 2020, daarvoor Maarten Camps), Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Maarten Schurink	Secretaris-Generaal, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
Daniël Waagmeester	Directeur Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden, Ministere van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Adviserende leden

Hans Mommaas	Directeur, Planbureau voor de Leefomgeving
Kim Putters	Directeur, Sociaal en Cultureel Planbureau

Secretariaat

Karlijn Kersten	Directie Algemene Financiële en Economische Politiek, Ministerie van Financiën
Niels Muselaers	Directie Begrotingszaken, Ministerie van Financiën

Verder hebben aan de vergadering van de Studiegroep op verschillende momenten deelgenomen: Diederick Dicou (Centraal Planbureau), Joost Clerx (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Irene Jansen (Ministerie van Algemene Zaken), Marjolijn Olde Monnikhof (Sociaal en Cultureel Planbureau), Olaf Sleijpen (De Nederlandsche Bank), Elise Splint (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en Frans Suijker (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat).

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

Joost Baeten, Martijn Badir, Luka Bastiaans, Hans Beens, Dennis Berens, Cindy Biesenbeek, Erik Boertjes, Karel Boxhoorn, Marijke Bos, Wouter Bossink, Luuk Bosch, Iris Boukris, Broos Brouwers, Bas ten Dam, Joris van Dijk, Gertjan Dordmond, Claudia Deijl, Rob Euwals, Jan-Peter Eveleens, Benedikt Goderis, Linda Halling, Michel Heijdra, Koen Hendriks, Tom Hendriks, Jesse Hoekstra, Maarten van der Hoeven, Bert Hof, Wouter Hogervorst, Arlo van Holstein, Samantha Hoogendorp-Smit, Jeroen Huisman, Stijn Imhof, Jip Italianer, Geert Jansen, Jasper de Jong, Matthijs de Jong, Nathalie Jongmans, Geert de Joode, Myrthe de Jong, Ian Koetsier, Wim Kooij, Arvin Koopmans, Bert Kornet, Wouter de Kruijff, Daan de Leeuw, Daan van der Linde, Yuri van Loon, Barry Luttikhuis, Ivan Maassen, Jacco van Maldegem, Martin Mellens, Koen Mijnen, Abrahim Miro, Frank van Moock, Lucy Mooren, Robbert Nachbar, Valentin Neevel, Eline Nieuwland, Charles Nysten, Misha Omlo, Elmer Pals, Mark te Pas, Sam Peeperkorn, Olga Portier, Allard Postma, Gert-Anne van Pruissen, Arieke Reiding, Gusta Renes, Henrike Rietveld, Geke Robben, Dirk Roelofsen, Michiel Stal, Sylvia Teunissen, Iris van Tilburg, Wim van Tol, Stefan Toonen, Manon Sacceddu, Patrick Schuerman, Ivo Specker, Joyce van der Staaij, Rianne van Staalduinen, Maaike Stoel, Wim Suijker, Oscar Ubink, Thomas van der Veer, Remko ter Weijden, Jeroen van der Waart, Jasper Wesseling, Leon de Wit, Nynke de Witte, Yoshua Witteveen, Sander van Veldhuizen, Fabian Verheule, Erik Verkoeijen, Bart Vos – van Lint, Mathijs van Zaal, Karen Zandbergen, Marc Zondag, Tessa Zonneveld, Vinzenz Ziesemer.

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

Bijlage 4: Voorstel voor de begrotingsregels

Inleiding

Regeren is keuzes maken: welke doelen wil het kabinet graag bereiken, om zo de (brede) welvaart van Nederlanders te vergroten? De begroting is een belangrijk middel dat politici hebben om deze doelen te bereiken. De begroting maakt het immers mogelijk om prioriteiten te ondersteunen met de benodigde financiële middelen. Als prioriteiten worden bijgesteld, dan gaat dit gebruikelijk gepaard met verschuiving van budgetten binnen de begroting. Het begrotingsbeleid moet dit proces ondersteunen.

Het begrotingsbeleid is gestoeld op drie basisprincipes:

1. **Efficiënte allocatie van publieke middelen:** regeren is keuzes maken: kiezen doet het kabinet zorgvuldig.
2. **Beheersing van de overheidsfinanciën:** het kabinet schuift geen rekeningen door naar volgende generaties.
3. **Macro-economische stabilisatie:** als het minder goed gaat met de economie vangt het kabinet deze klap deels op met de begroting, om de gevolgen voor mensen te beperken.

Om deze drie principes in de praktijk te ondersteunen is er een set van begrotingsregels opgesteld. Tijdens een kabinetsperiode is er altijd sprake van (onverwachte) ontwikkelingen of nieuwe politieke prioriteiten, die budgettaire gevolgen met zich meebrengen. De begrotingsregels vormen dan richtlijnen hoe hier mee om te gaan. Het kabinet kan dan aan de hand van deze voorspelbare regels prioriteiten bijstellen en budgetten – waar nodig – verschuiven.

De belangrijkste uitgangspunten van het Nederlandse begrotingsbeleid zijn vastgelegd in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof). Ook zijn hierin de Europese begrotingsafspraken verankerd. Deze afspraken vormen de grenzen waarbinnen het begrotingsbeleid vorm krijgt. Aan het begin van elke kabinetsperiode wordt nader invulling gegeven aan het begrotingsbeleid zoals vastgelegd in de wet Hof, door de (herziene) begrotingsregels (opnieuw) vast te stellen. Deze begrotingsregels van het kabinet hebben betrekking op de Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg. Voor de onderdelen van de collectieve sector die buiten het bereik van het begrotingsbeleid van het kabinet vallen – de decentrale overheden en rechtspersonen met een wettelijke taak – regelt de Wet Hof een gelijkwaardige inspanning in het gezond maken en houden van de overheidsfinanciën.

Leeswijzer

De begrotingsregels geven het begrotingsbeleid concreet vorm en zijn de invulling van het begrotingsbeleid. De begrotingsregels zijn gestoeld op drie basisprincipes, die de rationale achter het begrotingsbeleid vormen. In de eerste sectie worden de drie basisprincipes geïntroduceerd en toegelicht. In de tweede sectie worden de begrotingsregels per basisprincipe besproken en nader toegelicht.

Bijlagen bij de begrotingsregels

- Bijlage 1 Eindejaarsmarge en opbouw van meerjarencijfers en extrapolatie
- Bijlage 2 Beheersing belastinguitgaven
- Bijlage 3 Beleidskader risicoregelingen

Begrotingsproces

Van start formatie tot einde kabinetsperiode

Het begrotingsproces en de begrotingsafspraken zijn erop gericht dat het kabinet keuzes zo zorgvuldig mogelijk maakt. Op die manier wordt belastinggeld zo goed mogelijk besteedt en worden geen rekeningen doorgeschoven naar volgende generaties. Als het minder goed gaat met de economie vangt het kabinet dit deels op met de begroting, om de gevolgen voor mensen te beperken.



I Basisprincipes van het begrotingsbeleid

1. Efficiënte allocatie van publieke middelen

Regeren is keuzes maken: kiezen doet het kabinet zorgvuldig.

Het begrotingsbeleid draagt bij aan een goede besteding van publieke middelen. De begrotingsregels creëren de voorwaarden waardoor de politiek – gegeven de doelen die zij nastreeft – elke euro zo doelmatig mogelijk kan besteden.

De overheid is verantwoordelijk voor het tot stand brengen van verschillende voorzieningen die niet – of onvoldoende – door de markt worden voortgebracht. De overheid stelt de hoeveelheid benodigde middelen vast waarmee deze overheidstaken kunnen worden uitgevoerd en bepaalt hoe zij de bijbehorende lasten verdeelt – bijvoorbeeld over burgers en bedrijven. Elke euro moet immers 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.

Daarbij weegt een kabinet verschillende keuzemogelijkheden zorgvuldig tegen elkaar af. Om tot een goede integrale afweging te komen tussen de verschillende beleidsdoelstellingen (en bijbehorende uitgaven) vindt de besluitvorming over de begroting primair plaats op één vast moment in het jaar tijdens het zogenaamde 'hoofdbesluitvormingsmoment'. Dat is belangrijk omdat een euro die vandaag wordt uitgegeven aan het ene doel, morgen niet meer kan worden uitgeven aan een ander doel. Door te werken met een vast besluitvormingsmoment wordt bovendien rust gecreëerd in het begrotingsproces. Op besluitvormingsmomenten moet alle benodigde informatie om keuzes goed te kunnen maken beschikbaar zijn. In augustus vindt op basis van de meest actuele economische en budgettaire inzichten vervolgens nadere besluitvorming plaats over de lasten en de koopkracht.

2. Beheersing van de overheidsfinanciën

Het kabinet schuift geen rekeningen door naar volgende generaties.

Beheersing van de overheidsfinanciën betekent in de eerste plaats dat een kabinet de ontwikkeling van inkomsten en uitgaven zelf in de hand heeft en zich aan de gemaakte (budgettaire) afspraken houdt. *Door* de overheidsfinanciën te beheersen wordt voorkomen dat volgende generaties te maken krijgen met een te grote schuld of dat zij gedwongen worden om hun collectieve voorzieningen te versoberen of hun belastingen te verhogen, alleen omdat de huidige generatie op te grote voet heeft geleefd.

Om geen rekeningen door te schuiven naar volgende generaties maakt het kabinet aan het begin van een kabinetsperiode duidelijke afspraken over wat er in één jaar maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenplafond) en hoe hoog de beleidsmatige aanpassing van de belastingen per jaar moeten zijn (het inkomstenkader). De afspraken over inkomsten en uitgaven geven duidelijkheid over de grenzen waarbinnen het begrotingsbeleid kan plaatsvinden.

3. Macro-economische stabilisatie

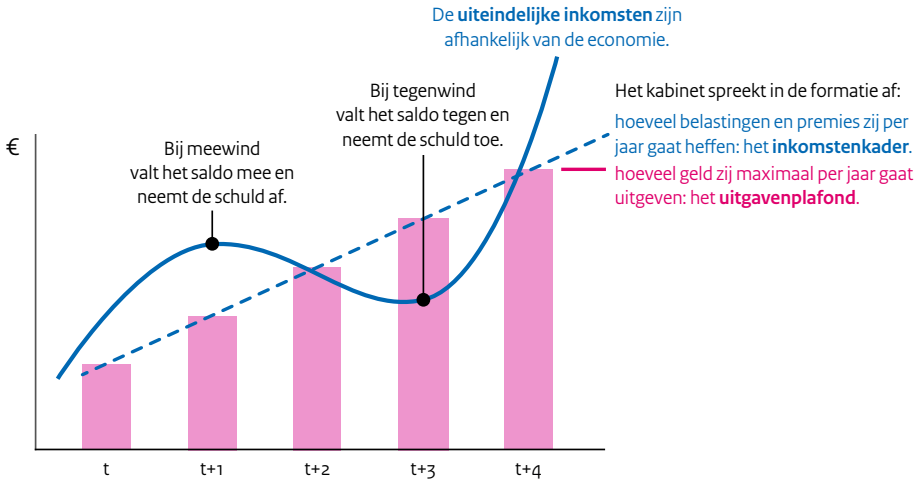
Als het minder goed gaat met de economie vangt het kabinet deze klap deels op met de begroting, om de gevolgen voor mensen te beperken.

De overheidsbegroting heeft een belangrijke rol in het stabiliseren van de economie. Aan de uitgavenkant van de begroting geeft het kabinet, als het economisch tij mee zit, niet meer uit dan het afgesproken uitgavenplafond. Aan de andere kant hoeft er ook niet te worden bezuinigd als het tijdelijk tegen zit. Mensen die dan tijdelijk geen inkomen hebben ontvangen WW of bijstand, waardoor die uitgaven stijgen. Daarvoor hoeft er dan niet bezuinigd te worden op andere uitgaven.

Aan de inkomstenkant van de begroting nemen in goede tijden de belastinginkomsten automatisch toe. Die extra inkomsten geeft het kabinet niet uit. De extra inkomsten worden in plaats daarvan gebruikt om buffers op te bouwen voor minder goede tijden. Dit doet het kabinet door de overheidsschuld af te lossen. Als het minder gaat hoeft hierdoor niet te worden bezuinigd, en hoeven de belastingen ook niet te worden verhoogd. In plaats daarvan teren we in op onze buffer: de overheidsschuld loopt dan weer op.

Het kabinet laat de begroting dus meebewegen met de economische ontwikkeling. Dit wordt trendmatig begrotingsbeleid genoemd. Hierdoor wordt het effect van een economische neergang automatisch op het juiste moment gedempt. Dit heeft positieve gevolgen voor het inkomen en welbevinden van mensen, dus voor de brede welvaart: burgers en bedrijven voelen minder de negatieve effecten van een periode waarin het economisch minder goed gaat. Trendmatig begrotingsbeleid bevordert ook stabiel beleid, wat er ook aan bijdraagt dat de economie minder fluctueert.

Figuur 1: *Automatische stabilisatie*



II Voorstel voor de begrotingsregels

De basisprincipes van het begrotingsbeleid, zoals toegelicht in de eerste sectie, vormen de rationale achter het begrotingsbeleid. De begrotingsregels zijn de concrete spelregels om het begrotingsbeleid in de praktijk conform de drie basisprincipes vorm te kunnen geven.

Per basisprincipe van het begrotingsbeleid worden de regels in deze sectie nader toegelicht. Een aantal regels wordt bij meerdere basisprincipes genoemd, omdat de betreffende regel meerdere principes ondersteunt.

1. Efficiënte allocatie

Een goed begrotingsproces draagt bij aan een efficiënte allocatie van publieke middelen. In dit proces worden de voorwaarden gecreëerd waarbinnen de politiek – gegeven het doel dat wordt nagestreefd – elke euro zo goed mogelijk kan besteden. Integrale besluitvorming staat daarbij centraal. Dit zorgt ervoor dat echte keuzes worden gemaakt in dienst van een zo groot mogelijke (brede) welvaart. Hierna worden de regels beschreven die hieraan bijdragen.

1.1 Integrale afweging: één hoofdbesluitvormingsmoment

Om een goede integrale afweging te kunnen maken tussen de verschillende beleidsdoelstellingen en bijbehorende kosten vindt de besluitvorming over de uitgavenkant van de begroting in beginsel plaats op één vast moment in het jaar. Op dit zogenaamde 'hoofdbesluitvormingsmoment' in het voorjaar kunnen verschillende politieke wensen, problemen en mee- en tegenvallers integraal worden afgewogen. Er vindt dan integrale besluitvorming plaats over de uitgavenkant, zowel voor het uitvoeringsjaar (tot en met december) als het eerstkomende begrotingsjaar. Aan de voorjaarsbesluitvorming liggen de onafhankelijke economische ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) ten grondslag, te weten het Centraal Economisch Plan (CEP).

Dit 'hoofdbesluitvormingsmoment' in het voorjaar voorkomt dat de begroting continu wordt bijgesteld en maakt dat er genoeg tijd is voor gedegen invoering van maatregelen. Ook zorgt besluitvorming op één moment voor een betere integrale afweging van de verschillende kosten per beleidsdoelstelling. Zo wordt voorkomen dat bepaalde wensen voorrang krijgen, met als enige reden dat zij zich eerder in de tijd aandienden.

In augustus vindt besluitvorming plaats over de inkomstenkant en de koopkrachtontwikkeling, op basis van een onafhankelijke nieuwe raming van het Centraal Planbureau (CPB), te weten de macro-economische verkenningen (MEV).

1.2 Herbestemming van per saldo meevallers in de Ministerraad (MR)

Per saldo meevallende uitgaven mogen pas gebruikt worden voor nieuw beleid of aanpassingen van beleid na besluitvorming in de MR. Hierdoor worden er geen middelen aangewend voor een ander beleidsterrein, zonder dat daar expliciet voor gekozen is in de MR.

1.3 Oormerken van inkomsten en uitgaven is onwenselijk

Vanwege het belang om een goede afweging te kunnen maken tussen de (kosten van) verschillende beleidsdoelstellingen is het oormerken van inkomsten voor uitgaven in beginsel niet wenselijk, ook niet in het geval van (begrotings-)fondsen. De doelstellingen van beleid horen bepalend te zijn voor het niveau van de uitgaven, niet hoeveel geld er via een bepaalde bron binnenkomt. Fondsen dienen van een voeding voorzien te zijn passend bij het uitgavenniveau van het fonds.

2. Beheersing van de overheidsfinanciën

Om geen rekeningen door te schuiven naar volgende generaties maakt het kabinet afspraken over wat er maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenplafond) en hoe hoog de belastingen en premies moeten zijn (het inkomstenkader). Hierna worden de regels over beheersing van de uitgaven (deels 2A) en het inkomstenkader nader toegelicht (2B). Samen zorgen zij voor beheersing van de overheidsfinanciën.

2A. Begrotingsregels ten behoeve van beheersing van de uitgaven

Voor de uitgavenkant van de begroting worden aan het begin van de kabinetsperiode afspraken gemaakt over wat er maximaal mag worden uitgegeven in elk jaar van de kabinetsperiode (het uitgavenplafond). Elke minister is verantwoordelijk voor een deel van het uitgavenplafond. Een hard plafond dwingt tot het maken van keuzes, omdat ministers niet meer mogen uitgeven dan vooraf is afgesproken. Als ministers nieuwe prioriteiten willen stellen en (beleidsmatig) meer uit willen geven aan het ene, dan moeten ze hiervoor (beleidsmatig) geld vrijmaken door minder uit te geven aan het andere.

Op deze manier houdt het kabinet de totale uitgaven onder controle. Om ervoor te zorgen dat een kabinet gedurende alle jaren zijn doelen kan realiseren met de gereserveerde middelen, wordt de hoogte van het uitgavenplafond jaarlijks aangepast aan de loon- en prijsontwikkeling. Dit gebeurt op basis van een onafhankelijke raming van het CPB.

2A.1 Afbakening van het uitgavenplafond

Alle uitgaven binnen de Rijksbegroting, Sociale zekerheid en Zorg die meetellen voor het EMU-saldo vallen onder het uitgavenplafond, tenzij anders is besloten (zie regels 2A.2, 2A.3 en 3.1). Onder het uitgavenplafond vallen ook een aantal ontvangsten die geen belasting- of premieontvangsten zijn, zoals boeteontvangsten. Doordat uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo over het algemeen onder het uitgavenplafond vallen, is effectieve beheersing van de uitgaven mogelijk.

2A.2 Afbakening van het investeringsplafond

Uitgaven hebben over het algemeen een terugkerend karakter en worden daarom middels het uitgavenplafond beheerst per jaar. Voor investeringsuitgaven met een eenmalig karakter die over meerdere jaren plaatsvinden, is de beheersing van het totaalbedrag relevanter dan het bedrag per jaar. Zij vallen daarom onder het investeringsplafond. Hiervoor kwalificeren enkel de investeringen uit de volgende fondsen:

- het Infrastructuurfonds;
- het Deltafonds;
- het Nationaal Groeifonds;
- het Woningbouwfonds; en
- het Defensiematerieelfonds.

Voor de uitgaven die onder dit investeringsplafond vallen, geldt dat als een investeringsproject vertraging oploopt, middelen vrij naar latere jaren mogen worden geschoven, mits de Europese begrotingsregels hier ruimte voor bieden.

2A.3 Uitzonderingen op de afbakening van het uitgavenplafond

Voor de volgende uitgaven geldt een uitzondering op het uitgangspunt dat uitgaven die EMU-saldorelevant zijn ook plafondrelevant zijn. Deze uitgaven vallen daardoor niet onder het uitgavenplafond:

- het saldo van het Diergezondheidsfonds;
- veilingopbrengsten;
- het consolidatiesaldo voor Rijksdiensten met een baten-lastenstelsel.

Daarnaast gelden de volgende uitzonderingen:

- Rijksbijdragen en rentebetalingen aan de sociale fondsen en premiebijdragen zijn - om boekhoudkundige dubbeltellingen te voorkomen - niet relevant voor het uitgavenplafond.
- De zorgtoeslag, ETS-opbrengsten en de SDE+-heffing vallen onder het inkomstenkader van de begroting en tellen op die wijze mee voor het EMU-saldo.
- Eerder genomen interventies in de financiële sector en de afbouw hiervan tellen niet mee voor het uitgavenplafond of inkomstenkader. Dit geldt ook voor maatregelen genomen met het oog op de financiële stabiliteit van het eurogebied.
- De invoerrechten die Nederland namens de EU int vallen niet onder het inkomstenkader, terwijl de EU-afdrachten in het verleden wel onder het uitgavenplafond vielen. Hierdoor leidde een van nature budgetneutrale transactie tot moeilijk uitlegbare budgettaire ruimte of problematiek onder het uitgavenplafond. Om te voorkomen dat een van nature budgetneutrale transactie zou leiden tot budgettaire ruimte of problematiek onder het uitgavenplafond, worden de EU-invoerrechten (gedeeltelijk) buiten het uitgavenplafond geplaatst.
- Het uitgavenplafond wordt aangepast voor mutaties in de werkloosheids- en bijstandsuitgaven (WW en WWB) die niet het gevolg zijn van beleidsmatige keuzes. Dit voorkomt noodzakelijke ombuigingen op deze posten in slechte economische tijden en budgettaire ruimte in tijden van economische voorspoed en draagt zo bij aan automatische stabilisatie.

2A.4 Scheiding van inkomsten en uitgaven en uitzonderingen

Aan het begin van de kabinetsperiode maakt het kabinet afspraken over wat er in één jaar maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenplafond) en hoe hoog de inkomsten per jaar moeten zijn (het inkomstenkader). In beginsel worden het uitgavenplafond en het inkomstenkader gedurende de kabinetsperiode niet aangepast, nadat erover is besloten in de formatie: er geldt een zogenoemde scheiding van inkomsten en uitgaven. Omdat niet alles te voorzien is, zijn er enkele situaties waarin aanpassing bij uitzondering is toegestaan. Dergelijke aanpassingen worden statistische correcties genoemd. Het doel van deze correcties is om goed beleid mogelijk te maken dat weliswaar aanpassingen vergt aan het uitgavenplafond en het inkomstenkader, maar het EMU-saldo niet verslechtert.

Van dergelijke correcties is alleen sprake bij:

- Een wijziging in de financiële vormgeving van beleid (van inkomsten naar uitgaven en omgekeerd), waarbij het voorzieningenniveau en de doelgroep nagenoeg gelijk blijven.
- Grote hervormingen waarbij een collectief arrangement anders wordt vormgegeven met zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenzijde mutaties.
- Een Publiek Private Samenwerking (PPS). In dat geval vindt een budgettair neutrale omzetting plaats van het (kas) budget in (meerjarige) beschikbaarheidsbudgetten. Dat betekent een verlaging van het uitgavenplafond en een per saldo even grote verhoging van het uitgavenplafond in de jaren waarin een beschikbaarheidsvergoeding nodig is. De efficiencywinst komt ten gunste van het betreffende departement. Voor het infrastructuurfonds geldt dat de toegestane uitgavenruimte voor beschikbaarheidsvergoedingen 20 procent is.

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

2A.5 Overschrijding van uitgaven

Beheersing van de overheidsuitgaven begint bij het niet overschrijden van de uitgaven zoals deze zijn begroot. Dreigende overschrijdingen dienen zoveel mogelijk te worden voorkomen door passende en tijdige maatregelen. Iedere dreigende overschrijding dient zo snel mogelijk schriftelijk te worden gemeld aan de minister van Financiën. De bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waar de overschrijding zich voordoet, doet in dezelfde budgettaire nota voorstellen voor compensatie binnen de eigen begroting. Meevallende uitgaven mogen worden gebruikt om tegenvallende uitgaven te compenseren. Herbestemming van meevallers voor nieuw beleid mag pas na integrale besluitvorming in de MR (zie ook regel 1.2).

Door een dreigende overschrijding binnen dezelfde begroting te dekken wordt overschrijding van het (deel)plafond voorkomen. Alleen de MR kan besluiten om hiervan af te wijken en compensatie te vinden op andere begrotingen en/of binnen andere sectoren. Het uitgangspunt is dat de opbrengst van een compenserende maatregel in ieder jaar gelijk is aan de problematiek. Indien dit redelijkerwijs niet mogelijk is kan compensatie in de tijd voor- of achterlopen op de problematiek, bijvoorbeeld door het gebruik van een kasschuif. Compensatie vindt hoe dan ook plaats binnen de meerjarenperiode, zoals beschreven in regel 2A.9. Zie ook bijlage 1 voor een uitgebreide toelichting.

2A.6 Uitgavenmutaties met een afwijkende behandeling

Het uitgangspunt dat compensatie van mutaties plaats moet vinden binnen de departementale begroting of sector, geldt niet voor mutaties in enkele uitgavencategorieën. Het betreft de mutaties in het rendement op het vermogen van de Staat, zoals bijvoorbeeld dividenden en rente (inclusief rente op de overheidsschuld). Zo krijgt een departement geen budgettaire ruimte als rendementen op vermogen tijdelijk hoog zijn, maar staat een departement ook niet zelf aan de lat bij tegenvallende rendementen. Ook betreft het mutaties in de delfstofbaten (waaronder de gasbaten), boetes en transacties op de JenV begroting en afpakken op de JenV begroting.

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

Het compenseren van mutaties binnen dezelfde begroting geldt ook niet voor zogenaamde perceptiekosten. Dit zijn kosten die onvermijdbaar gemaakt moeten worden om een (grotere) generale baat te kunnen realiseren. Ten behoeve van de beheersing en doelmatigheid dient de onvermijdelijkheid van de perceptiekosten deugdelijk te worden onderbouwd.

Het compenseren van mutaties binnen dezelfde begroting en sector geldt ook niet voor mutaties in budgetten waarvoor een rekenregel (niet zijnde de macro-economische doorwerking) geldt, zoals ontwikkelingssamenwerking (ODA), EU-afdrachten en de ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds volgend uit de normeringsystematiek. Door deze uitgaven afwijkend te behandelen, ontstaan er voor departementen geen budgettaire voor- of nadelen als zij worden geconfronteerd met mee- of tegenvallers waar zij zelf geen invloed op hebben. Ook voor andere onvoorziene grotere gebeurtenissen kan gelden dat budgettaire effecten in de praktijk niet in te passen zijn op departementale begrotingen. De MR kan dan desgewenst ook in deze gevallen gemotiveerd besluiten tot generale behandeling.

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

2A.7 Eindejaarsmarge ter voorkoming van ondoelmatige besteding

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

2A.8 Indexatie van het uitgavenplafond

Het uitgavenplafond wordt aan het begin van de kabinetsperiode vastgesteld in lopende prijzen. De hoogte van het uitgavenplafond wordt gedurende de kabinetsperiode aangepast aan de onafhankelijke indices voor loon- en prijsontwikkelingen van het CPB. In het voorjaar volgen die uit het Centraal Economisch Plan (CEP) en in augustus uit de Macro Economische Verkenning (MEV).

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

2A.9 Meerjarencijfers en extrapolatie

De meerjarenperiode bestaat uit het begrotingsjaar (tot en met december) en de vier daaropvolgende jaren. Bij het beleidsarm extrapoleren van meerjarencijfers wordt rekening gehouden met bestaande wettelijke regelingen. Zie bijlage 1 voor een uitgebreide toelichting hierop.
De begrotingen voor de jaren tijdens de kabinetsperiode worden gebaseerd op de macro-economische cijfers uit het CEP en de MEV. Alle uitgavenmutaties na de kabinetsperiode, voortvloeiend uit beleidsaanpassingen tijdens de kabinetsperiode, moeten elkaar compenseren. Mutaties die het gevolg zijn van verbeterde of verslechterde economische vooruitzichten na de kabinetsperiode worden niet betrokken in de besluitvorming. Zo wordt voorkomen dat besluiten van het huidige kabinet beslag leggen op de budgettaire ruimte van het volgende kabinet. Daarmee worden de kosten van een uitgave altijd meegewogen bij de integrale

afweging, zodat de rekening niet buiten beschouwing blijft of wordt doorgeschoven naar volgende generaties. Zo blijven de overheidsfinanciën ook voor komende generaties beheersbaar.

2A.10 Overschrijding van de verplichtingen

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

2A.11 Risicoregelingen

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

2B. Begrotingsregels ten behoeve van beheersing van inkomsten

Voor de inkomstenkant van de begroting spreekt het kabinet af hoe hoog het totaal van beleidsmatige aanpassingen mag zijn (het inkomstenkader). Als het kabinet bijvoorbeeld de ene belasting wil verlagen, dan moet een andere belasting omhoog om te voorkomen dat de totale inkomsten dalen. Het omgekeerde geldt ook: als het kabinet de ene belasting wil verhogen, dan moet een andere belasting omlaag om te voorkomen dat de totale inkomsten stijgen. Op deze manier is er sprake van een beheerste ontwikkeling van de inkomsten gedurende de kabinetsperiode. Het gaat hierbij dus niet om het beheersen van de totale belastingen, maar alleen om beheersing van beleidsmatige wijzigingen.

2B.1 Aanpassingen van het inkomstenkader

Het inkomstenkader wordt in principe niet tussentijds aangepast, nadat erover is besloten in de formatie. Omdat niet alles te voorzien is gelden er enkele uitzonderingen, die aanpassingen mogelijk maken als dat noodzakelijk is. Deze zijn toegelicht in regel 2A.4.

2B.2 Reikwijdte van het inkomstenkader

Het totaal van beleidsmatige aanpassingen aan de inkomstenkant wordt aan het begin van een kabinetsperiode vastgelegd voor de duur van de kabinetsperiode. Eventuele lastenrelevante dervingen gedurende de rit dienen gecompenseerd te worden met lastenverzwaring elders en vice versa, zodat er per saldo geen verschil is met wat bij Startnota is afgesproken. De budgettaire veranderingen in het inkomstenkader dienen over de kabinetsperiode als geheel op nul uit te komen, waarbij in principe ook per jaar de veranderingen tezamen optellen tot een effect van nul. Budgettaire gevolgen van beleidsaanpassingen (tariefs- dan wel grondslagwijziging) moeten gecompenseerd worden door andere inkomstenmaatregelen. De uitzonderingen die daarop gelden komen aan bod in regel 2A4.

2B.3 Inkomstenmaatregelen die ingaan na de kabinetsperiode

In beginsel gaan maatregelen aan de inkomstenkant binnen de kabinetsperiode in en realiseert het budgettaire effect zich dan ook. Mochten er toch nieuwe maatregelen worden genomen met een budgettair effect aan de inkomstenkant buiten de kabinetsperiode, dan dient een derving buiten de kabinetsperiode gedekt te worden met een lastenverzwaring elders, zowel op jaarbasis als structureel.

2B.4 Statistisch effect en gedragseffect

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

Daar waar relevant, telt ook het eersteordegedragseffect mee in het inkomstenkader. Dit zijn directe effecten op de grondslag van de belasting waar de maatregel betrekking op heeft. Dit leidt tot een meer realistische inschatting van de effecten van een tariefswijziging en daarmee tot een betere afweging. Ook wordt rekening gehouden met direct samenhangende kruiselasticiteiten wanneer die van toepassing zijn. Een fiscale stimulans van elektrisch rijden via de ene belastingsoort kan bijvoorbeeld ook andere autogerelateerde belastingen substantieel beïnvloeden. Het effect van een fiscale beleidsmaatregel op het toetsingsinkomen dan wel op de vermogenstoets van de toeslagen wordt ook als eersteordegedragseffect gezien.

2B.5 Herijken van inkomstenmaatregelen

Op het moment dat inkomstenmaatregelen in wetgeving worden omgezet, worden de budgettaire effecten van de maatregelen eenmalig herijkt. Bij het herijken worden de laatste (economische) inzichten meegenomen om te zorgen voor een zo accuraat mogelijke raming. Het verschil tussen de herijkte raming en de oorspronkelijke raming bij Startnota of bij de oorspronkelijke raming van een gedurende de kabinetsperiode genomen beleidsmaatregel dient gecompenseerd te worden binnen het inkomstenkader.

2B.6 Omgang met intertemporele effecten

De omkeerregel zoals nu toegepast bij pensioenpremies en pensioenuitkeringen leidt tot intertemporele effecten met op korte termijn lagere belastinginkomsten, waar in de toekomst naar verwachting hogere inkomsten tegenover staan. Met het dekken van maatregelen via de omkeerregel moet terughoudend worden omgegaan om een uitholling van de belastinggrondslag en omzeiling van het inkomstenkader te voorkomen. Bij de toepassing van de omkeerregel moeten de belastinginkomsten op langere termijn voldoende zijn verzekerd en is de contante waarde van de langjarige kasstroom relevant voor het inkomstenkader.

2B.7 Zvw-premies en Zvw-uitgaven

Het kabinet dient in het voorjaar en bij de juli- en augustusbesluitvorming een besluit te nemen over de inzet van een eventuele plafondrelevante meevaller in de uitgaven op grond van de Zorgverzekeringswet (Zvw). In het geval dat er sprake is van een meevaller aan de uitgavenzijde, mag het kabinet kiezen of zij de ruimte die hierdoor onder het uitgavenplafond ontstaat inzet voor extra uitgaven elders en/óf gebruikt voor een lastenverlichting door tegenover de lagere zorgpremies geen compenserende lastenverhoging te stellen. Als het kabinet kiest voor extra uitgaven, dan dient dit bedrag gecompenseerd te worden aan de inkomstenkant door voor hetzelfde bedrag de lasten te verhogen. Daarbij worden wijzigingen in de zorgtoeslag als gevolg van wijzigingen in de nominale premie en beleidsmatige wijzigingen ook in het inkomstenkader gecompenseerd. In het geval dat er sprake is van een plafondrelevante tegenvaller aan de uitgavenzijde wordt dit opgelost binnen het uitgavenplafond en worden aan de inkomstenkant de lasten met hetzelfde bedrag verlaagd.

2B.8 Omgang met fiscale regelingen

De budgettaire ontwikkeling van fiscale regelingen aan de inkomstenkant, zoals vrijstellingen, aftrekposten en verlaagde tarieven die de belastingopbrengst verlagen, wordt jaarlijks gemonitord in de Miljoenennota. Substantiële opwaartse afwijkingen ten opzichte van het verwachte niveau aan het begin van de kabinetsperiode en relatief hoge endogene groei, worden in de monitoring apart benoemd en geven in beginsel aanleiding voor het nemen van maatregelen. Deze maatregelen zijn niet relevant voor het inkomstenkader. Voor alle nieuwe

regelingen aan de inkomstenkant dient een toetsingskader te worden doorlopen. Er zal allereerst worden bekeken of een regeling aan de uitgavenkant kan worden vormgegeven. Indien dit niet mogelijk is, wordt gekeken of het mogelijk is om de regeling te budgetteren. Indien het niet wenselijk of mogelijk is om een fiscale regeling aan de uitgavenzijde vorm te geven of te budgetteren, dan wordt in beginsel een harde horizonbepaling opgelegd. Ook vinden evaluaties plaats van fiscale regelingen volgens een evaluatieprogrammering die in de Miljoenennota en begrotingen wordt gepubliceerd. Zie bijlage 2 voor een uitgebreidere toelichting.

3. Macro-economische stabilisatie

Met stabiliserend begrotingsbeleid vangt het kabinet – als het minder goed gaat met de economie – de klap deels op met de begroting, om zo de gevolgen voor mensen te beperken. De onderstaande regels dragen bovendien bij aan stabiel beleid, zodat mensen weten waar ze aan toe zijn.

3.1 Het uitgavenplafond en conjunctuur

Aan de uitgavenkant van de begroting geeft het kabinet, als het economisch tij mee zit, niet meer uit dan het afgesproken uitgavenplafond. Aan de andere kant hoeft er ook niet te worden bezuinigd als het tijdelijk tegen zit. Mensen die dan tijdelijk geen inkomen hebben, ontvangen WW of bijstand, waardoor die uitgaven stijgen. Daarvoor hoeft er dan niet bezuinigd te worden op andere uitgaven.

In principe wordt het uitgavenplafond niet tussentijds aangepast nadat erover is besloten in de formatie. Het uitgavenplafond wordt dus in hoofdzaak niet aangepast als het economisch meezit of als het economisch juist tegenzit. Ten behoeve van de automatische stabilisatie is er één belangrijke uitzondering. Zoals in regel 2A.3 beschreven staat wordt het uitgavenplafond aangepast voor mutaties in de werkloosheids- en bijstandsuitgaven (WW en WWB) die niet het gevolg zijn van beleidsmatige keuzes. Bij een recessie zullen de werkloosheidsuitgaven stijgen. Om te voorkomen dat in slechte tijden bezuinigd moet worden om deze stijgende uitgaven te dekken, wordt het uitgavenplafond aangepast voor niet-beleidsmatige ontwikkelingen in de uitgaven aan WW en bijstand. Omgekeerd ontstaat er in economisch goede tijden geen extra budgettaire ruimte als gevolg van niet-beleidsmatige meevallende WW- en bijstandsuitgaven.

3.2 Het inkomstenkader en conjunctuur

Aan de inkomstenkant van de begroting nemen in goede tijden de belastinginkomsten automatisch toe. Die extra inkomsten geeft het kabinet dan niet uit. De extra inkomsten worden in plaats daarvan gebruikt om buffers op te bouwen voor minder goede tijden. Omgekeerd dalen de belastinginkomsten automatisch in minder goede tijden. Dan wordt er op de buffer ingeteerd.

Het inkomstenkader wordt in principe niet tussentijds aangepast nadat erover is besloten in de formatie. Het inkomstenkader wordt dus niet aangepast als het economisch mee zit of als het economisch juist tegen zit. Omdat niet alles te voorzien is gelden er enkele uitzonderingen, die aanpassingen mogelijk maken als dat noodzakelijk is. Deze zijn toegelicht in regel 2A4.

Bijlage 1: Eindejaarsmarge en opbouw meerjarencijfers en extrapolatie

Eindejaarsmarge

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

Meerjarencijfers en extrapolatie

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

Voor het extrapoleren van de meerjarencijfers gelden de volgende uitgangspunten:

1. Bij de ramingen wordt rekening gehouden met bestaande wettelijke regelingen.
2. Het extrapolatiejaar voor de departementale begrotingen en fondsen wordt beleidsarm geëxtrapoleerd. De demografische ontwikkeling is bepalend voor het beleidsarm extrapoleren. In alle gevallen moet het gaan om aan te gane verplichtingen en daaruit voortvloeiende uitgaven op grond van de voortzetting van bestaand of ongewijzigd beleid, of om uitgaven die door expliciete besluiten van de minister van Financiën of het kabinet zijn geaccordeerd. Indien bestaand beleid niet noodzakelijkerwijze impliceert dat nieuwe verplichtingen worden aangegaan (bijvoorbeeld bij projecten of eenmalige investeringen), dient te worden verondersteld dat geen nieuwe verplichtingen worden aangegaan, tenzij is besloten om het beleid te continueren.
3. Voor de economische groei wordt aangesloten bij de recentste MLT-raming van het Centraal Planbureau (CPB).
4. Het extrapolatiejaar wordt kwantitatief (met prestatiegegevens) onderbouwd. Wanneer geen expliciete andersluidende afspraken bestaan, dienen het volume en de prijs die ten grondslag liggen aan de ramingen, constant gehouden te worden.
5. Het extrapolatiejaar wordt ook kwalitatief (welke programma's, projecten, bijdragen, etc.) onderbouwd.
6. De ramingen dienen te zijn gebaseerd op het in ongewijzigd tempo realiseren van meerjarige projecten.
7. Wanneer reeds is afgesproken dat instrumenten een afloop kennen, dient deze afloop tot uiting te komen in de extrapolatie.

Bijlage 2: Beheersing fiscale regelingen

Beheersingskader

Het budgettaire belang van fiscale regelingen valt niet onder een met uitgaven vergelijkbaar strikt beheersingskader. Beleidsmatig mutaties aan de inkomstenkant en nieuwe fiscale regelingen worden geboekt onder het inkomstenkader.

Toetsing fiscale regelingen

Voor de introductie van nieuwe dan wel intensiveringen van bestaande fiscale regelingen en de evaluatie van fiscale regelingen geldt een verplicht toetsingskader, zoals opgenomen in het RBV. Met behulp van het toetsingskader kan worden afgewogen of (de intensivering) een fiscale regeling de voorkeur heeft.

Het toetsingskader

Voor nieuwe fiscale regelingen en intensiveringen van bestaande fiscale regelingen geldt dat er verplicht een stappenplan doorlopen moet worden. Er zal allereerst worden bekeken of een regeling aan de uitgavenkant kan worden vormgegeven. Indien dit niet mogelijk is, wordt gekeken of het mogelijk is om de regeling te budgetteren. In beginsel wordt een horizonbepaling vastgelegd. In het geval bij afloop van de horizonbepaling blijkt dat realisaties afwijken van de verwachting bij invoering van de regeling, dan is de afwijking bij voorzetting van de regeling relevant voor het inkomstenkader.

Monitoring van individuele fiscale regelingen

De budgettaire ontwikkeling van fiscale regelingen aan de inkomstenkant zoals vrijstellingen, aftrekposten en verlaagde tarieven die de belastingopbrengst verkleinen, wordt jaarlijks gemonitord in de Miljoenennota. Substantiële opwaartse afwijkingen van het verwachte niveau aan het begin van de kabinetsperiode en relatief hoge endogene groei in de kabinetsperiode worden in de monitoring apart benoemd en geven in beginsel aanleiding tot het nemen van maatregelen om beter aan te sluiten bij het eerder geraamde budget. Deze maatregelen zijn niet relevant voor het inkomstenkader.

Bijlage 3: Beleidskader risicoregelingen

Het beleidskader risicoregelingen ziet toe op alle nieuwe en bestaande risicoregelingen die tussen een organisatie van de rijksoverheid en een organisatie buiten de 'sector overheid'[44] zijn overeengekomen. Onder risicoregelingen worden verstaan: (in)directe garanties en leningen.

Besluitvorming over een nieuwe en of aanpassing van een bestaande risicoregeling gebeurt aan de hand van het 'toetsingskader risicoregelingen'. Voor de besluitvorming over risicoregelingen gelden de volgende voorwaarden:

1. Risicoregelingen vallen onder voorafgaand toezicht van de minister van Financiën. Nieuwe risicoregelingen, dan wel de aanpassingen in bestaande regelingen, zijn altijd onderdeel van de besluitvorming in de ministerraad (MR). Besluitvorming over risicoregelingen gebeurt in principe bij het hoofdbesluitvormingsmoment.
2. Voornemens tot het opzetten van nieuwe risicoregelingen of wijzigingen van bestaande risicoregelingen al in een vroeg stadium kenbaar gemaakt aan het ministerie van Financiën. Deze voornemens worden besproken in de beleidsbrief. Dit ten behoeve van ordentelijke besluitvorming omtrent risicoregelingen.
3. Na besluitvorming wordt het toetsingskader risicoregeling verzonden aan het parlement en wordt conform de instructies in de rijksbegrotingsvoorschriften periodiek verantwoording afgelegd.

Het toetsingskader risicoregelingen wordt gepubliceerd in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijk (HAFIR) en in de wettenpocket. De hieronder besproken uitgangspunten vormen de basis voor het toetsingskader risicoregelingen.

Probleemstelling en rol van de overheid

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

Risico's en risicobeheersing

De directe en indirecte financiële risico's die de overheid loopt dienen goed inzichtelijk te worden gemaakt. Daarom wordt een deugdelijke onderbouwing van de directe en indirecte financiële risico's die de overheid zal gaan dragen gegeven. Daarbij dient inzichtelijk te worden gemaakt welke aannames er bij de risico-inschatting zijn gebruikt en waar deze risico-inschatting op gebaseerd is. Dit gebeurt op basis van het maximale risico dat per jaar kan optreden en de precieze kenmerken van het risico dat de regeling moet dekken.

Iedere risicoregeling dient eindig te zijn, en het risico dient gemaximeerd te zijn met een plafond. Als er gedurende de uitvoering van de risicoregeling sprake blijkt te zijn van een onderbenutting van meer dan 10 procent van het plafond, dan wordt het plafond neerwaarts bijgesteld.

[44] Conform de definitie in European Standard of Accounts 2010.

Hierop is een uitzondering als aangetoond wordt dat een hoger plafond gerechtvaardigd is, omdat uit het meerjarig gebruik bijvoorbeeld blijkt dat er sprake is van sterke fluctuaties als gevolg van economische ontwikkelingen of omdat het gebruik van de regeling in de toekomst sterk zal toenemen.

In het toetsingskader geeft ook een beschrijving van alle risico-mitigerende maatregelen die worden gehanteerd om het risico voor de overheid zoveel mogelijk te beperken. Voorbeelden hiervan zijn het (gedeeltelijk) dekken van het risico (deels) door private financiële instellingen, als overheid beslag leggen op het vermogen van de tegenpartij en maatregelen of risicovoorzieningen die de afnemer van de risicoregeling moet treffen om het risico voor de overheid zoveel mogelijk te beperken.

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

Risicopremie, risicovoorziening en budgettaire verwerking

In het geval dat wordt besloten tot een risicoregeling wordt er een premie gevraagd die een zo reëel mogelijke weergave vormt van het risico. De premie is in principe de optelsom van de verwachte schade, de uitvoeringskosten en een risico-opslag. De verwachte schade wordt bepaald op basis van een onderbouwde raming die bij het ministerie van Financiën wordt voorgelegd.

De risico-opslag dient (zoveel mogelijk) overeen te komen met gangbare risicopremies die worden gehanteerd bij vergelijkbare marktactiviteiten. De premie wordt in een risicovoorziening gestort die meerjarig beschikbaar blijft voor het doen van uitgaven voortkomend uit de risicoregeling. In overeenstemming met het ministerie van Financiën wordt besloten over de aanwending van de middelen die na afloop van een risicoregeling nog resteren in een risicovoorziening.

Vormgeving en budgettaire inpasbaarheid van de risicoregeling

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

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

Horizonbepaling en evaluatie

Iedere risicoregeling kent een horizonbepaling. De standaardtermijn voor een horizonbepaling is vijf jaar.

Ten tijde van het bereiken van de horizon uit de horizonbepaling wordt een evaluatie van de risicoregeling uitgevoerd. Daarbij worden de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de risicoregeling onderzocht. De kwaliteitseisen voor dit onderzoek zijn beschreven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

De relevante wet en regelgeving met betrekking tot risicoregelingen bestaat uit de volgende documenten:

- Comptabiliteitswet.
- Rijksbegrotingvoorschriften.
- Begrotingsregels zoals vastgelegd door het kabinet.
- ABC-fiche begrotingsreserves.
- HAFIR algemeen.
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek

Dit rapport is een uitgave van:

Ministerie van Financiën
Postbus 20201 | 2500 EE Den Haag
T 070 342 80 00 (ma t/m vrij 8.00 – 20.00 uur)

Oktober 2020