Rijksoverheid

# Beleidsdoorlichting begrotingsbeleid

Bijlage vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte


eidsdoorlichting begrotingsbeleid
nde rapport Studiegroep begroting
eidsdoorlichting begrotingsbeleid
nde Studiegroep begrotingsruimte
sdoorlichting begrotingsbeleid Vij
port Studiegroep begrotingsruimt
sdoorlichting begrotingsbeleid Be
orlichting begrotingsbeleid Vijftien
port Studiegroep begrotingsruimt
sdoorlichting begrotingsbeleid Vij
port Studiegroep begrotingsruimt

# Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid

**juli 2016**

# Inhoud


| | | |
|---|---|---|
| | **Inhoud** | **3** |
| **1** | **Inleiding** | **5** |
| **2** | **Beleidstheorie** | **8** |
| **3** | **Hoe scoort de begrotingssystematiek op de OESO-indicatoren?** | **14** |
| **4** | **Het begrotingsbeleid sinds de crisis in relatie tot de doelen** | **33** |
| | 4.1 Drie ontwikkelingen van invloed op het begrotingsbeleid | 33 |
| | 4.2 Het begrotingsbeleid onder invloed van de drie ontwikkelingen | 35 |
| | 4.3 Het effect van het begrotingsbeleid op de doelstellingen | 37 |
| **5** | **Samenvatting en uitdagingen voor de Studiegroep Begrotingsruimte** | **55** |

# 1 Inleiding

## Aanleiding

Deze beleidsdoorlichting is geschreven als bijlage bij het rapport van de 15e Studiegroep Begrotingsruimte. De doorlichting evalueert de huidige begrotingssystematiek en kijkt terug op het daadwerkelijk gevoerde begrotingsbeleid van de afgelopen jaren. Gezien het grote effect dat de financiële crisis van 2008 heeft gehad op zowel de economie als de overheidsfinanciën, zal de beleidsdoorlichting zich voornamelijk richten op het beleid sinds de crisis. Waar dat relevant is wordt teruggekeken over de gehele periode waarin het trendmatig begrotingsbeleid van kracht was.

Ook in 2010 heeft het ministerie van Financiën een beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid uitgevoerd, die als bijlage bij het 13e rapport van de Studiegroep is verschenen. Sinds 2011 is de verplichting tot periodiek evalueren middels een beleidsdoorlichting komen te vervallen, omdat het begrotingsbeleid geen eigen artikel meer kent. Maar omdat evaluatie en analyse van de begrotingssystematiek een belangrijke bijdrage levert aan de oordeelsvorming over het gewenste beleid, is ervoor gekozen om toch een beleidsdoorlichting uit te voeren. Deze heeft plaatsgevonden in samenhang met de Studiegroep Begrotingsruimte en de expertise en ervaring van de leden van de Studiegroep is benut voor de analyse in de beleidsdoorlichting. Beleidsdoorlichtingen worden geschreven aan de hand van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). In deze beleidsdoorlichting is de RPE gevolgd waar mogelijk. Door het karakter van het beleid dat in deze doorlichting onder de loep wordt genomen, is een aantal onderdelen van de RPE in deze doorlichting niet uitgewerkt. Met het begrotingsbeleid is geen beleidsmatig budget gemoeid. Deze beleidsdoorlichting bevat daarom geen onderbouwing van de uitgaven aan dit beleid, en evenmin besparingsvarianten.

De basis voor deze doorlichting is de analyse van verschillende werkgroepen met vertegenwoordigers van de betrokken departementen, Centraal Planbureau (CPB) en De Nederlandsche Bank (DNB). De leden van de werkgroepen hebben gebruik gemaakt van hun eigen ervaringen als expert op het betreffende terrein, en de beschikbare literatuur. In de doorlichting zijn eveneens de inzichten benut die zijn opgedaan in het seminar van eind 2015 over effectief begrotingsbeleid, met sprekers van het CPB, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Ook zijn gesprekken gevoerd met (oud-)politici (afkomstig uit zowel coalitie als oppositie) en economen, en zijn bezoeken afgelegd aan drie Europese hoofdsteden (Helsinki, Wenen en Rome) om beter te begrijpen hoe andere Europese landen omgaan met de vereisten uit het SGP.

## Definitie en doelstellingen

Deze beleidsdoorlichting definieert begrotingsbeleid als de keuzes die de overheid maakt ten aanzien van de hoogte van de overheidsinkomsten en -uitgaven, het saldo, de schuld, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de financiële verplichtingen die de overheid aangaat (waaronder voorwaardelijke verplichtingen als garanties en achterborgstellingen). Met begrotingssystematiek wordt bedoeld de vormgeving van de besluitvorming over de begroting.

Om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van het begrotingsbeleid, dient eerst te worden vastgesteld wat de doelstellingen van het begrotingsbeleid zijn. Deze doelstellingen zijn niet formeel vastgelegd. Er is wel literatuur over de drie klassieke functies van de overheidsfinanciën. Deze zijn in de beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid van 2010 als volgt samengevat:

- Allocatiefunctie: De overheid is verantwoordelijk voor het tot stand brengen van allerlei voorzieningen die niet of niet voldoende op de markt worden voortgebracht: (semi-) collectieve goederen. De overheid stelt de hoeveelheid middelen vast waarmee deze overheidstaken kunnen worden uitgevoerd. Vervolgens moeten deze middelen zo doelmatig en doeltreffend mogelijk worden verdeeld over de verschillende beleidsprioriteiten. Binnen de beschikbare financiële ruimte zijn beleidsmakers gedwongen het nut van diverse uitgaven onderling af te wegen. En wanneer prioriteiten verschuiven, moet een herschikking van middelen plaatsvinden.
- Macro-economische (stabilisatie)functie: de overheid kan – in haar streven naar een bestendige ontwikkeling van de economie – proberen de conjunctuurcyclus te dempen. Dit kan door middel van actief conjunctuurbeleid (stimuleren in laagconjunctuur, afremmen in hoogconjunctuur) of door te vertrouwen op de werking van de automatische stabilisatoren in de economie.
- Verdelingsfunctie: De overheid streeft naar een 'redelijke' inkomensverdeling en beschikt over de instrumenten om de inkomensverdeling te beïnvloeden. De overheid kan tarieven van belastingen en premies wijzigen en toeslagen of subsidies introduceren om inkomen tussen personen of huishoudens her te verdelen. De overheid kan door beleid invloed uitoefenen op de verdeling tussen generaties."

De doelstellingen voor het begrotingsbeleid zijn niet gelijk aan de functies van het overheidsbeleid, maar zijn hier wel van af te leiden. Een eerste verschil is dat het begrotingsbeleid politiek neutraal is. De vraag wat een redelijke inkomensverdeling is (de verdelingsfunctie) of de uitkomsten van de allocatiefunctie vallen daarom niet onder het begrotingsbeleid. Het begrotingsbeleid beoogt wel de voorwaarden te creëren voor politici om tot een efficiënte besluitvorming over zowel de allocatie als de verdeling te komen. In de tweede plaats zijn gezonde overheidsfinanciën een randvoorwaarde om de functies überhaupt uit te kunnen oefenen. In deze beleidsdoorlichting zal daarom worden gekeken in welke mate het begrotingsbeleid heeft bijgedragen aan de volgende drie doelen:

i. gezonde overheidsfinanciën;
ii. een efficiënte allocatie van overheidsmiddelen;
iii. stabiele groei van de economie.

## De onderzoeksvragen en aanpak

Deze doorlichting beoogt antwoord te geven op twee hoofdvragen:

1. In welke mate heeft het gevoerde begrotingsbeleid bijgedragen aan de drie genoemde doelstellingen?
2. Hoe functioneert de begrotingssystematiek, en draagt deze bij het aan behalen van de drie doelstellingen?

Om een antwoord te kunnen geven op de eerste vraag, is belangrijk om concreet te maken met behulp van welke indicatoren de drie doelstellingen kunnen worden geoperationaliseerd. Om de gezondheid van de overheidsfinanciën in beeld te brengen, zal worden gekeken naar de volgende vier aspecten:

- een schuldniveau dat de economie niet schaadt
- schokbestendigheid
- houdbaarheid
- financierbaarheid van de schuld

Er bestaat geen meetlat voor een efficiënte allocatie van overheidsmiddelen. De aanpak in deze doorlichting is daarom om te beoordelen in welke mate de voorwaarden aanwezig waren voor een integrale afweging van kosten en baten. Er wordt nadrukkelijk niet ingegaan op de keuzes die zijn gemaakt in die afweging, omdat dit politieke keuzes zijn, die vaak een afruil betreffen tussen economische efficiëntie en herverdeling.

Ten aanzien van de stabiele groei van de economie, zal worden onderzocht in welke mate de automatische stabilisatoren hebben kunnen werken, en of dit vervolgens inderdaad heeft geleid tot anticyclisch begrotingsbeleid van jaar op jaar.

Om een antwoord te kunnen geven op de tweede vraag wordt gebruik gemaakt van de principes voor goed begrotingsbeleid van de OESO. Deze bieden een raamwerk op basis waarvan de sterke en de verbeterpunten in de begrotingssystematiek kunnen worden geïdentificeerd.

## Leeswijzer

Paragraaf 2 brengt in kaart hoe de Nederlandse begrotingssystematiek eruit ziet, hoe deze beoogt bij te dragen aan de doelen van het begrotingsbeleid en hoe hier internationaal tegenaan wordt gekeken. In paragraaf 3 wordt de begrotingssystematiek beoordeeld aan de hand van de principes voor goed begrotingsbeleid van de OESO. In de vierde paragraaf zal worden ingegaan op hoe het beleid in de praktijk heeft gefunctioneerd, onder invloed van drie belangrijke ontwikkelingen: de economische crisis, de ontwikkeling van de Europese begrotingsafspraken en nationaal politieke versplintering. De vijfde paragraaf vat samen.

# 2 Beleidstheorie

Deze paragraaf brengt in kaart hoe de Nederlandse begrotingssystematiek eruit ziet en hoe deze beoogt bij te dragen aan de drie doelen van het begrotingsbeleid.

## De pijlers van het Nederlandse begrotingsbeleid

De kabinetten Rutte I en Rutte II beoogden **trendmatig begrotingsbeleid** te voeren, binnen de grenzen van de Europese begrotingsafspraken. De belangrijkste uitgangspunten daarvan zijn:

- De overheidsuitgaven worden beheerst via een (reëel) uitgavenkader. Het kader is een maximum, waar de uitgaven onder moeten blijven. De hoogte van dit kader wordt vastgesteld ten tijde van het Regeerakkoord, op basis van de meerjarenramingen van het Centraal Planbureau en het Rijk.
- Er is ruimte voor macro-economische stabilisatie van de economie: als de inkomsten als gevolg van de conjunctuur hoger of lager uitvallen, worden deze schommelingen opgevangen in het saldo. De overheid past hier gedurende de kabinetsperiode het beleid niet op aan. Dit krijgt vorm via het zogenoemde inkomstenkader, waarmee de beleidsmatige lastenontwikkeling wordt beheerst. Het inkomstenkader is geen maximum, maar een bij Regeerakkoord vastgesteld niveau van de lastendruk. Dat betekent dat een beleidsmatige verhoging van de lasten op een onderdeel – ten opzichte van het bij Regeerakkoord vastgelegde niveau - moet worden gecompenseerd door een lastenverlaging elders en vice versa. Ontwikkelingen in de inkomsten zelf worden gezien als endogeen. Deze schommelingen in de inkomsten worden opgevangen in het saldo.
- Er is sprake van een scheiding tussen de inkomstenkant en de uitgavenkant van de begroting: uitgavenverhogingen kunnen niet worden gefinancierd door lastenverzwaringen en vice versa. Deze scheiding krijgt vorm via het uitgavenkader en het inkomstenkader. Met 'de scheiding' wordt geëxpliciteerd dat extra uitgaven onder het uitgavenkader dienen te worden ingepast en lastenverlagingen of -verzwaringen worden gecompenseerd binnen het inkomstenkader.
- De besluitvorming over de uitgavenkant van de begroting vindt zoveel mogelijk plaats in het voorjaar, naar aanleiding van de verschijning van het Centraal Economisch Plan (CEP). Dit heet het hoofdbesluitvormingsmoment. Over de inkomstenkant van de begroting en de koopkracht wordt vooral in augustus besloten op basis van de concept Macro Economische Verkenning (MEV).

Deze instrumenten staan beschreven in de begrotingsregels, die bij de start van het kabinet zijn afgesproken en als bijlage bij het Regeerakkoord zijn gepubliceerd. Ook de **regels budgetdiscipline** maken deel uit van de begrotingsregels. Deze set regels bestaat al geruime tijd en werd al gehanteerd ruim voor de start van het trendmatig begrotingsbeleid in 1994. De bekendste spelregels zijn dat iedere overschrijding van een begroting moet worden gecompenseerd en dat compensatie in principe plaats moet vinden op dezelfde begroting als waar de overschrijding zich voordoet. Meevallers mogen niet gebruikt worden voor nieuwe beleidsintensiveringen.

## De Wet Houdbare Overheidsfinanciën

De Wet Hof, sinds eind 2013 van kracht, verankert de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid in de wet. In de Wet Hof is vastgelegd dat het trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd met inachtneming van de **Europese begrotingsregels** voor het (structurele) EMU-saldo, de EMU-schuld en de uitgavenontwikkeling. Daarnaast is de algemene procedurebepaling opgenomen dat wanneer de Europese begrotingsnormen in het geding zijn adequate uitgavenbeperkende en/of inkomstenverhogende maatregelen moeten worden genomen. Ook is in de Wet Hof de rol van het CPB en de Raad van State in het begrotingsproces vastgelegd.

## Institutionele context

Nederland telt vijf onafhankelijke instituties die een rol spelen in het begrotingsbeleid. Het CPB levert de onafhankelijke groeiramingen en geeft een eigen raming van saldo, schuld en de indicatoren die relevant zijn om te beoordelen of is voldaan aan de Europese begrotingsregels (structureel saldo, uitgavenregel en schuldcriterium). De Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) adviseert het kabinet en de Staten-Generaal over begrotingswetten en toetst sinds 2014 als Onafhankelijk Begrotingstoezicht of voldaan is aan de Europese begrotingsregels op basis van de ramingen van het CPB. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert de realisatiecijfers waar het kabinet gebruik van maakt voor de groei van het bbp, de inkomsten en de uitgaven, en het EMU-saldo en de EMU-schuld. De Algemene Rekenkamer (ARK) toetst op rechtmatigheid en doet onderzoek naar doelmatigheid van het beleid. De Nederlandsche Bank (DNB) publiceert ramingen en analyses die in aanvulling op de ramingen van het CPB een beeld geven van de budgettaire situatie; langs die weg heeft DNB een informele rol in het begrotingsproces.

## Bijdragen aan de drie doelen

De Nederlandse begrotingssystematiek beoogt als volgt bij te dragen aan de drie doelen van het begrotingsbeleid:

i. Gezonde overheidsfinanciën

   De begrotingsregels, en dan met name de regels budgetdiscipline, zorgen voor beheersing op het niveau van de departementen. De regels budgetdiscipline vereisen immers dat elke minister een overschrijding op de eigen begroting zelf compenseert door het inzetten van een meevaller of door het nemen van maatregelen ter dekking van de overschrijding.

   Het trendmatig begrotingsbeleid zorgt voor beheersing van de uitgaven onder het uitgavenkader[1] en voor beheersing van de beleidsmatige ontwikkeling van de lastendruk. Bij Regeerakkoord wordt op basis van de middellangetermijnraming (MLT) van het CPB een keuze gemaakt ten aanzien van het gewenste saldo aan het eind van de kabinetsperiode. Op basis daarvan worden zowel het uitgavenpad als het pad voor de lasten vastgelegd, waarbij geldt dat, gegeven de economische omstandigheden zoals voorzien in de raming, dit uitgavenpad en lastenpad leiden tot het beoogde saldo.

   Gedurende de regeerperiode zorgen het uitgaven- en inkomstenkader voor beheersing van de ontwikkeling van de uitgaven en de lastendruk. Er wordt niet meer gestuurd op het saldo. Economische ontwikkelingen die in de raming niet voorzien waren, leiden tot een andere ontwikkeling van de inkomsten en daarmee ook tot een hoger of lager saldo dan voorzien in het Regeerakkoord. De veronderstelling in het trendmatig begrotingsbeleid is dat deze andere economische omstandigheden (voornamelijk) conjunctureel van aard zijn.

   Tot slot draagt ook de institutionele context bij aan gezonde overheidsfinanciën. De doorrekening van verkiezingsprogramma's en het Regeerakkoord door het CPB zorgt ervoor dat de kosten en baten van maatregelen (in termen van directe kosten voor de overheid, maar ook in termen van werkgelegenheid, inkomenseffecten en economische groei) inzichtelijk worden gemaakt. Het CPB levert ook de onafhankelijke ramingen die de basis vormen voor het opstellen van de begroting. Het CBS publiceert de definitieve budgettaire indicatoren en is net als het CPB volledig onafhankelijk. Het Onafhankelijk Begrotingstoezicht door

1 Hieronder valt ruim 90% van de uitgaven. Rente-uitgaven vallen er bijvoorbeeld buiten.

de Raad van State toetst of de overheid voldoet aan de Europese verplichtingen. De ARK onderzoekt voor het parlement jaarlijks de rechtmatige besteding van de rijksuitgaven en de inning van de (belasting)ontvangsten en voert doelmatigheidsonderzoeken uit op diverse beleidsterreinen.

ii. Efficiënte allocatie
Met efficiënte allocatie wordt bedoeld dat voorwaarden gecreëerd worden waardoor de politiek – gegeven het doel – elke euro zo goed mogelijk kan besteden. De uiteindelijke keuze hoe het geld wordt besteed of wat er mee moet worden bereikt is aan de politiek. Voor het creëren van de voorwaarden voor efficiënte allocatie is nodig:
- Een ordelijk en integraal begrotingsproces, waarin duidelijk is wanneer wordt besloten over de aanwending van het budget en waarin de verschillende bestedingsopties tegen elkaar kunnen worden afgewogen.
- Het voorkomen van te veel bijsturing in de budgetten. Budgetten die jaarlijks worden bijgesteld, maken het moeilijker om het geld effectief te besteden. Tegelijkertijd is wel noodzakelijk dat bij wijzigingen in de politieke prioriteiten het mogelijk is om budgetten hierop aan te passen.
- Informatie over de effectiviteit van beleid(sopties).

Met het trendmatig begrotingsbeleid worden de belangrijkste keuzes ten aanzien van de allocatie gemaakt bij Regeerakkoord. Budgetten kunnen worden bijgesteld bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar als het gaat om uitgaven, en in augustus als het gaat over de koopkracht en de inkomsten. Deze manier van werken creëert rust in het begrotingsproces en zorgt voor een integrale afweging.

Gedurende het jaar kunnen bewindspersonen zelf keuzes maken tot bijsturing binnen de beleidsterreinen waar zij voor verantwoordelijk zijn. De regels budgetdiscipline,met name de basisregel dat bewindspersonen in principe naar eigen inzicht op het eigen terrein kunnen schuiven, mits afgestemd met de minister van Financiën, vormen een prikkel om bij nieuwe beleidswensen kritisch te kijken naar de minst effectieve uitgaven op het eigen terrein. Als deze verschuivingen plaatsvinden tussen begrotingsartikelen, is wel goedkeuring nodig van het parlement.

Er wordt op verschillende manieren gepoogd om inzicht te geven in de effectiviteit van beleid. In Nederland zijn ministers zelf verantwoordelijk om al het beleid op hun begroting periodiek te onderzoeken op doeltreffendheid en doelmatigheid.[2] Deze verplichting is verder uitgewerkt in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Ministers vullen deze verplichting in door evaluaties, monitors en ander onderzoek op hun beleidsterrein uit te (laten) voeren. Deze informatie komt samen in een beleidsdoorlichting, die de bijdrage van het beleid aan het behalen van de beleidsdoelen op begrotingsartikelniveau evalueert. In Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) verkennen ambtelijke werkgroepen op basis van een grondige analyse beleidsvarianten voor huidig beleid. MKBA's (maatschappelijke kostenbatenanalyse) geven met name bij grote infrastructurele projecten ex ante inzicht in de verwachte kosten en baten van het project. Het CPB speelt met de doorrekening van de verkiezingsprogramma's – Keuzes in Kaart – een belangrijke rol bij het inzichtelijk maken van de effecten op de economie van de beleidsopties rond het Regeerakkoord. Recent zijn de

2 Artikel 20 van de Comptabiliteitswet.

planbureaus begonnen met de reeks 'Kansrijk' om informatie te verschaffen over de effectiviteit van beleidsopties. Ook de ARK doet, op eigen initiatief of op verzoek van het parlement of regering, onderzoeken naar de doelmatigheid van beleid.

iii. Stabiele groei van de economie

Zoals beschreven bij gezonde overheidsfinanciën, wordt in het trendmatig begrotingsbeleid niet gestuurd op het saldo, maar alleen op de ontwikkeling van de uitgaven en de lasten. Alle economische ontwikkelingen die niet in de raming voorzien waren, leiden tot andere inkomsten en daarmee ook tot een ander saldo. Ervan uitgaande dat niet voorziene economische ontwikkelingen conjunctureel van aard zijn, zorgt het opvangen van deze mee- of tegenvallers aan de inkomstenkant in het saldo voor automatische stabilisatie. Immers, wanneer de economie verslechtert, wordt de omvang van de overheid relatief groter ten opzichte van de economie: de uitgavenkaders en de beleidsmatige lastendruk blijven immers op het niveau dat ook was vastgesteld op basis van de MLT, terwijl het saldo verslechtert. Wanneer de economie verbetert, gebeurt juist het tegenovergestelde.

Stabilisering van de economische groei is om verschillende redenen wenselijk. Anticyclisch begrotingsbeleid in zowel economisch goede als slechte tijden is volgens de economische theorie namelijk welvaartsverhogend. Genoemde redenen zijn dat huishoudens risicoavers zijn en dat dit tot meer economische groei en betere allocatie van productiefactoren kan leiden. De eerste reden houdt in dat huishoudens meer waarde hechten aan een stabiele consumptie van jaar op jaar dan aan een situatie waarin tegenover een jaar met lage consumptie een jaar van hoge consumptie staat. Dit is het gevolg van het zogeheten afnemende marginale nut van consumptie: de consument hecht aan elk extra beetje consumptie steeds iets minder waarde.[3] Dit impliceert dat het onverstandig is om te sterk op het saldo te sturen op de korte termijn. Stabilisatie van de bbp-fluctuaties is ook welvaartsverhogend omdat het tot minder onzekerheid leidt, waardoor een betere allocatie van productiefactoren tot stand komt. Investeringen kunnen door de onzekerheid van een volatiele economische omgeving met zich meebrengt lager zijn. Ook kan padafhankelijkheid voorkomen worden. Werklozen kunnen hun vaardigheden verliezen (depreciatie van menselijk kapitaal). Zo kunnen negatieve vraagschokken leiden tot structureel groeiverlies. Tot slot kan het nastreven van een evenwichtige inkomensverdeling pleiten voor stabiliserend begrotingsbeleid, omdat werkloosheids- en inkomensrisico's kwetsbare groepen vaak het zwaarst treffen.

Twee factoren zorgen ervoor dat de stabiliserende rol van begrotingsbeleid relevanter is dan in het verleden. Ten eerste kan Nederland sinds de invoering van de EMU geen dempend monetair beleid voeren via de centrale bank.[4] Het beleid van de ECB richt zich op de eurozone als geheel. Daarbij komt dat de beleidsrente de nulgrens heeft bereikt: de beleidsrente kan praktisch gezien niet veel verder omlaag. Dit belemmert de stabiliserende rol van monetair beleid en vergroot het belang van de stabilisatiefunctie van het begrotingsbeleid.

---

3 Hieraan gerelateerd is ook het principe van 'tax smoothing'. Het is optimaal beleid om belastingen over de tijd uit te smeren omdat de welvaartsverliezen van verstorende belastingheffing ongeveer kwadratisch stijgen met het belastingtarief. (Barro, 1979)

4 Overigens moeten de gevolgen van de toetreding van Nederland tot de EMU niet overschat worden. Lange tijd was de gulden (vrijwillig) gekoppeld aan de Duitse mark, en volgde DNB vrijwel een-op-een het monetaire beleid van de Bundesbank. Hierdoor was de ruimte voor macro-economische stabilisatie vanuit DNB gering.

Ten tweede beschikken Nederlandse huishoudens over lange balansen: relatief hoge schulden (met name de woninghypotheek) én grote vermogens uit hoge besparingen (met name het tweedepijlerpensioen en de woning). De netto-vermogenspositie van huishoudens is met bijna 400 procent bbp sterk. Daar staat tegenover dat veel van het vermogen vast zit in de eigen woning en pensioenfondsen en dus niet direct gebruikt kan worden voor het aflossen van schulden of consumptie. Verder versterkt de vormgeving van het Nederlandse pensioensysteem schommelingen in de economie, hoewel dit recent door het nieuwe Financieel Toetsingskader verminderd is. Stabiliserend beleid kan een rol spelen om de grote conjunctuuruitslagen als gevolg van de lange balansen van huishoudens te dempen. Daarbij past wel de aantekening dat begrotingsbeleid ter compensatie van de effecten van lange balansen een lapmiddel is, en geen geneesmiddel. Voor het daadwerkelijk aanpakken van de lange balansen is gericht beleid nodig.

## Literatuur

De wetenschappelijke literatuur laat zien dat het ideale begrotingsbeleid niet bestaat. Begrotingsregels streven verschillende doelen na. Eenvoud en een duidelijke link met het einddoel zijn belangrijk zodat beleidsmakers en burgers de regel en de logica ervan begrijpen. Maar regels dienen ook voldoende flexibiliteit te bevatten, zodat ze rekening kunnen houden met de andere doelen die het begrotingsbeleid nastreeft, waaronder automatische stabilisatie en voldoende ruimte geven aan hervormingen.[5] Tussen de doelen bestaan afruilen. Er is sprake van een afruil tussen eenvoud en flexibiliteit: rekening houden met omstandigheden maakt regels minder eenvoudig; en er bestaat een afruil tussen flexibiliteit en geloofwaardigheid: te vaak een uitzondering maken vanwege de omstandigheden doet afbreuk aan het vertrouwen dat de regels wel degelijk worden gevolgd.[6] Vanwege deze afruilen is een begrotingsbeleid dat op alle fronten maximaal scoort niet mogelijk. Op welk doel een land het beste de nadruk kan leggen, hangt af van de specifieke politieke en economische situatie.

De literatuur doet wel uitspraken over welke begrotingsregels of elementen in de begrotingssystematiek in de praktijk meer effectief lijken te zijn in het bereiken van gezonde overheidsfinanciën en welke juist minder. Simpelweg gebruik maken van begrotingsregels – nog los van hoe die er uit zien – lijkt al een belangrijke bijdrage te leveren. Een uitgavenplafond komt naar voren als een in verhouding effectief instrument.[7] Ook laat de literatuur zien dat de aanwezigheid van een zogenoemde 'fiscal institution' (in Nederland zijn dit het CPB en de RvS gezamenlijk) de effectiviteit van de begrotingsregels vergroot.[8] Hierbij moet ook de kanttekening worden gemaakt dat het moeilijk is om oorzaak en gevolg te scheiden. Het is goed voorstelbaar dat landen die begrotingsdiscipline belangrijk vinden betere begrotingsregels en instituties hebben.

Zowel het IMF als de OESO hebben het Nederlandse begrotingsbeleid geanalyseerd. Het IMF heeft in 2006[9] voor het laatst een uitgebreide analyse gemaakt, en destijds geconstateerd dat het Nederlandse beleid de 'good practice standards' van de vier principes die het IMF

5 Kopits, G. and S. Y. Symansky, (1998), Fiscal Policy Rules. *Series: Occasional Paper No. 162*
6 Debrun, X. en M. Kumar, (2007), Fiscal Rules, Fiscal Councils and All that: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?, *SSRN Electronic journal*
7 IMF, 2015, Can fiscal policy stabilize output?, Chapter 2 in *IMF Fiscal Monitor*, april. Zie ook Buti, M. en V. Gaspar (2015) Designing fiscal policy for steady, enduring growth, Vox EU; en OESO (2015), Achieving prudent debt targets using fiscal rules, *OECD Policy Brief*.
8 IMF (2013), The functions and impact of fiscal councils, *IMF Policy paper*
9 IMF Country Report No. 06/124, March 2006: Kingdom of the Netherlands—Netherlands: Report on the Observance ofStandards and Codes—Fiscal Transparency Module, and the Aide-MémoireRegarding the Fiscal Framework

hanteert voor 'fiscal transparency' bereikt of overtreft. Het IMF noemde drie punten uniek voor Nederland: de reputatie en onafhankelijkheid van het CPB, het trendmatig begrotingsbeleid met uitgavenkaders voor de middellange termijn, en de onafhankelijke positie van de ARK, het CPB en het CBS die zorgt voor betrouwbare data. Het IMF constateerde dat de verantwoordelijkheidsverdeling helder is, begrotingsdocumenten en begrotingsindicatoren van hoge kwaliteit zijn, tijdig en betrouwbaar, en het begrotingssysteem transparant is. Het IMF ziet het Nederlandse 'fiscal management' op veel terreinen als een 'best practice'. Het IMF benoemde ook aandachtspunten. Zo wees het IMF erop dat agentschappen, ZBO's en decentrale overheden een batenlastensystematiek hanteren terwijl de rijksoverheid dat niet doet. Het IMF merkte op dat er weinig inzicht is in het aandeel in het EMU-saldo van decentrale overheden, waardoor daar niet goed op gestuurd kan worden. Sindsdien zijn afspraken gemaakt over het aandeel van het EMU-saldo van lokale overheden. Doordat decentrale overheden om goede redenen sturen op een sluitende begroting in termen van baten- en lasten, is het lastig om tussentijds de afspraken over het aandeel in het EMU-saldo van decentrale overheden te monitoren of hier op te sturen. Tot slot noemt het IMF de mate van centrale sturing op hervormingen die op decentraal niveau moeten worden ingezet of uitgewerkt. Daarbij wijst het IMF ook op het belang van meer beheersing van garanties en van de belastinguitgaven.

De OESO heeft in 2013[10] een analyse gemaakt van de begrotingspraktijk in de aangesloten landen en een beoordeling gemaakt door te kijken naar vier indicatoren: een index die aangeeft hoe sterk het uitgavenkader (Medium Term Expenditure Framework, afgekort MTEF) is; een transparantie-index; een index ten aanzien van de mate waarin de begroting is gekoppeld aan de beoogde prestaties (performance budgeting); en tot slot een flexibiliteitsindex. De OESO concludeert dat Nederland, Nieuw Zeeland en Zweden het hoogste scoren. Daarbij tekent de OESO aan dat een hoge score op de MTEF index en de transparantie-index en vermoedelijk ook de 'performance budgeting' index wijzen op een degelijk en goed doordacht begrotingsbeleid, terwijl bij de flexibiliteitsindex meer analyse nodig is om te kunnen beoordelen of deze een positieve bijdrage levert aan het begrotingsbeleid.

10 OECD Conference Centre: Strengthening budget institutions in OECD countries, results of the 2012 OECD budget practices and procedures survey, Paris, 3-4 June 2013

# 3 Hoe scoort de begrotingssystematiek op de OESO-indicatoren?

In deze paragraaf wordt de begrotingssystematiek aan een systematische toets onderworpen. Aan de hand van de tien OESO-principes voor goed begrotingsbeleid (*The OECD Principles of Budgetary Governance*) worden zowel de sterke kanten van de Nederlandse systematiek als de verbeterpunten geïdentificeerd.

De principes van de OESO zijn tot stand gekomen op basis van het werk en de inzichten van de zogenoemde 'Working party of Senior Budget Officials' (SBO). Deze werkgroep, bestaande uit directeuren verantwoordelijk voor het opstellen van de nationale begrotingen uit de bij de OESO aangesloten landen, bestaat al sinds 1980, en probeert sinds die tijd kennis te verzamelen en verspreiden over 'best practices' op het terrein van begrotingsbeleid. In 2015 is de 'Recommendation of the council on budgetary governance' uitgebracht. Daarin wordt het doel als volgt toegelicht:

'*The Recommendation provides a concise overview of good practices across the full spectrum of budget activity, specifying in particular ten principles of good budgetary governance, which give clear guidance for designing, implementing and improving budget systems to meet the challenges of the future. The overall intention is to provide a useful reference tool for policy-makers and practitioners around the world, and help ensure that public resources are planned, managed and used effectively to make a positive impact on citizens' lives.*' (Recommendation of the council on budgetary governance', p. 5, 18 februari 2015)

Het karakter van een referentie-instrument dat het begrotingsbeleid integraal bekijkt, gebaseerd op goede voorbeelden uit de praktijk en uit inzichten uit de wetenschap, maakt de OESO-principes een geschikte toets voor het functioneren van het Nederlandse begrotingsbeleid.

### 1. Manage budgets within clear, credible and predictable limits for fiscal policy

Het eerste principe stelt dat duidelijke, geloofwaardige en voorspelbare begrotingsregels nodig zijn om te komen tot beheersbare overheidsfinanciën en (zo veel mogelijk) anticyclisch beleid. Uiteraard hangen deze elementen met elkaar samen: onduidelijke regels zijn niet voorspelbaar en regels waarvan de betekenis en ratio onduidelijk is zullen weinig commitment hebben. Door de internationale literatuur wordt de Nederlandse systematiek gezien als over het algemeen duidelijk en voorspelbaar.[11] Er is consensus dat trendmatig begroten tot betere resultaten leidt dan saldosturing. Uit de praktijkervaringen van ambtenaren en politici blijken de uitgavenkaders en de regels budgetdiscipline – met name de financiële verantwoordelijkheid voor het eigen beleidsterrein - inderdaad duidelijk, geloofwaardig en voorspelbaar. Het uitgavenkader speelt als beheersingsinstrument een centrale rol in interdepartementale en parlementaire discussies. Het kabinet houdt zich doorgaans aan het uitgavenkader zoals dat aan het begin van de kabinetsperiode is vastgesteld. Het principe van eigen broek ophouden is een belangrijk uitgangspunt om gedurende de kabinetsperiode de uitgaven onder het uitgavenkader te beheersen. Wel kan een departement een probleem ervaren als de samenstelling van zijn begroting compensatie tussen verschillende uitgavenposten lastig maakt; de huurtoeslag maakt bijvoorbeeld meer dan 90 procent uit van de begroting van W&R. Voor grote begrotingsposten waarbinnen externe oorzaken voor substantiële mutaties kunnen zorgen, zoals de WW-uitgaven, gas en rente, speelt vaak een afruil tussen meer zekerheid over de uitkomst van het EMU-saldo (wenselijk met het oog op gezonde overheidsfinanciën) en automatische

11 IMF (2006), Country Report No. 06/124: *Kingdom of the Netherlands—Netherlands: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module, and the Aide-Mémoire Regarding the Fiscal Framework*; OECD (2013), *Strengthening budget institutions in OECD countries*, results of the 2012 OECD budget practices and procedures survey, Conference Centre: Paris, 3-4 June 2013.

stabilisatie en bestuurlijke rust (met bijbehorende implicaties voor de allocatie). Welke posten onder het kader zouden moeten vallen, is afhankelijk van welk doelen het belangrijkste wordt gevonden.

Op andere aspecten komt echter een minder positief beeld naar voren: sommige elementen binnen de huidige systematiek worden ervaren als complex en de begrotingsregels hebben aan geloofwaardigheid ingeboet de afgelopen jaren. Het begrotingsraamwerk als geheel is de afgelopen jaren niet altijd voorspelbaar geweest. De kritiek richtte zich op de volgende aspecten: de complexiteit van de begrotingsregels als geheel, de samenhang tussen het nationale begrotingsbeleid en de Europese begrotingsafspraken, de ruilvoet, het inkomstenkader en de scheiding tussen inkomsten en uitgaven.

***Complexiteit van de begrotingsregels als geheel.*** De effectiviteit van de begrotingsregels staat of valt met de mate waarin politici daadwerkelijk gecommitteerd zijn aan die regels en de regels draagvlak hebben onder politici. Uit vrijwel alle gevoerde gesprekken kwam naar voren dat het totaal aan begrotingsregels als complex wordt ervaren. Deels heeft dit te maken met het aantal regels. De huidige set begrotingsregels bestaat uit 36 regels op dertien bladzijden. De meeste gesprekspartners waren van mening dat dit veel is. De begrotingsregels als geheel kunnen aan effectiviteit winnen door meer focus op de kern en door duidelijker de samenhang tussen de verschillende regels weer te geven.

Daarnaast, en dat is meer fundamenteel, geldt dat op een aantal elementen de ratio achter de regels onvoldoende wordt gezien. Dat geldt met name voor de ruilvoet, het inkomstenkader en de scheiding van inkomsten en uitgaven. Deze elementen komen hieronder aan de orde.

***Samenhang met de begrotingsafspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact.*** Zowel uit de gevoerde gesprekken als uit publicaties van het IMF en de OESO komt naar voren dat de Europese regels in onvoldoende mate 'clear, credible and predictable limits' bieden aan beleidsmakers om adequaat op te kunnen sturen. Dat heeft een aantal oorzaken.

Een belangrijke oorzaak is dat de Europese begrotingsregels complex zijn en moeilijk uitlegbaar. Deze regels zijn in recente jaren aangescherpt om de financiële stabiliteit in de eurozone te bevorderen (zie verder paragraaf 4.3). De complexiteit vloeit voort uit het grote aantal indicatoren en wordt gevoed doordat sommige begrotingsregels gebaseerd zijn op niet observeerbare variabelen zoals de output gap en bijvoorbeeld de horizontale toets (t, en gemiddelde t en t+1) op basis waarvan de ontwikkeling van het structurele saldo en de uitgaven wordt beoordeeld. Soms leveren de regels een onderling tegenstrijdig beeld op. Dat de Europese begrotingsregels nog volop in ontwikkeling zijn kan ook voor onduidelijkheid zorgen. Zo is in het voorjaar van 2015 de vereiste vooruitgang van het structureel saldo verder gespecificeerd op basis van de output gap, schuld en houdbaarheid. Daarnaast zijn drie flexibiliteitsclausules uitgewerkt die lidstaten in bepaalde omstandigheden meer budgettaire ruimte geven. De onvoorspelbaarheid in de Europese begrotingsregels wordt deels ook versterkt door de centrale rol van volatiele economische indicatoren. Dit geldt met name voor de rol van de output gap in het berekenen van het structureel saldo. Deze volatiliteit heeft tot gevolg dat aan het begin van een kabinetsperiode geen zekerheid kan worden gegeven of het beoogde meerjarig budgettair pad voldoet aan de Europese begrotingsregels gedurende de kabinetsperiode. Voorts leidt de volatiliteit tot knelpunten gedurende het begrotingsproces.

Een tweede oorzaak betreft de discretionaire ruimte die de Commissie heeft bij de beoordeling van de begroting. Deze biedt de mogelijkheid om beter rekening te houden met specifieke omstandigheden, maar biedt ook ruimte voor politieke beïnvloeding en geeft lidstaten onzekerheid in de begrotingsvoorbereiding. Zo is vooraf moeilijk in te schatten hoe de Commissie een significante afwijking op één indicator in de preventieve arm zal beoordelen. Dit oordeel kan bepalend zijn in de beslissing om al dan niet een zogenoemd 'Draft Budgetary Plan' (DBP) terug te sturen. Dit geldt ook voor de toepassing bij flexibiliteit. Door bij DBP in oktober t-1 een beroep te doen op de hervormingsclausule of de investeringsclausule, is nog niet zeker of het beroep door de Commissie in november zal worden gehonoreerd.
Tot slot zijn de onderbouwingen van de Commissieramingen en berekeningen voor lidstaten niet altijd beschikbaar. Dit bemoeilijkt sturing op de voorgeschreven begrotingsregels in de praktijk. De Europese begrotingsregels worden horizontaal toegepast; de Commissie kijkt naar veranderingen van jaar op jaar, en naar een tweejaarlijks gemiddelde. Deze focus op de horizontale ontwikkeling biedt politici het voordeel van een doel om naar toe te werken, ook voor de periode na de kabinetsperiode. Een risico is echter dat met de relatief korte horizon structurele problemen met ad hoc oplossingen kunnen worden opgelost (doorschuiven naar de toekomst), omdat alleen het aankomende jaar beoordeeld wordt. Ook kan er spanning zijn met de middellangetermijnoriëntatie van het Nederlandse begrotingsbeleid.

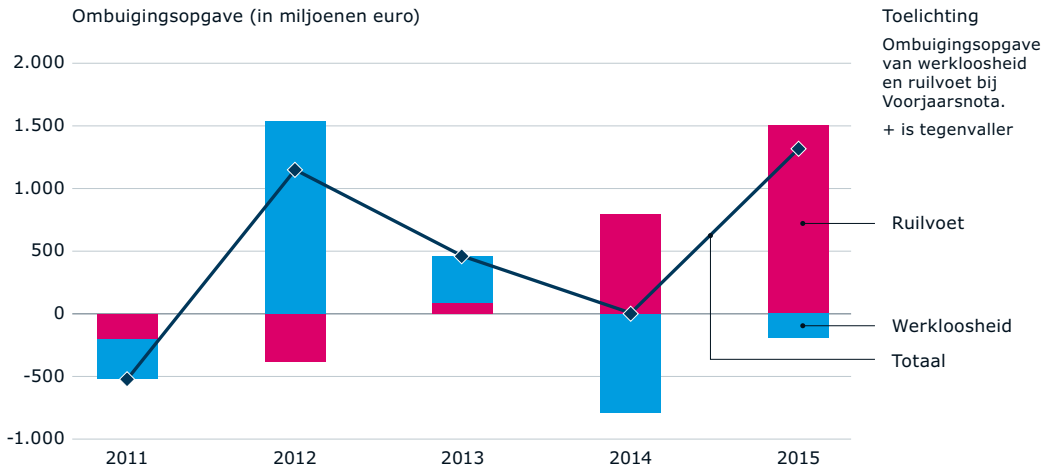
***Ruilvoet.*** De Nederlandse systematiek gaat uit van reële uitgavenkaders: de nominale uitgaven gecorrigeerd voor de algemene prijsontwikkeling. Er wordt daarmee gestuurd op de omvang van de collectieve sector in reële termen. De verhouding tussen de prijzen van de collectieve sector en het algemene prijspeil wordt de ruilvoet genoemd. Als de collectieve sector relatief duurder wordt is er sprake van een ruilvoetprobleem dat moet worden opgelost en als de collectieve sector goedkoper wordt is er juist ruimte voor meer uitgaven.

In de praktijk werkt de ruilvoetsystematiek als volgt. Bij het maken van de begrotingen van de departementen worden de uitgaven geïndexeerd met de door het CPB geraamde loonontwikkeling (de contractloonstijging in de markt) en prijsontwikkeling in die sector. Daarmee wordt in de verdeling van de indexatieruimte binnen de overheid zo goed mogelijk aangesloten bij de feitelijke ontwikkelingen in elke sector. Het uitgavenkader als geheel wordt echter geïndexeerd met de prijsontwikkeling in de markt en overheid gezamenlijk, de zogenoemde prijs nationale bestedingen. Bij Regeerakkoord wordt voor de gehele regeerperiode een inschatting gemaakt van de prijs nationale bestedingen en van de loon- en prijsontwikkeling van de overheidsuitgaven. Gedurende de kabinetsperiode worden momenteel de prijs nationale bestedingen en de loon- en prijsontwikkeling in de verschillende sectoren geactualiseerd voor het jaar t en t+1. Die actualisatie kan leiden tot mee- of tegenvallers. Als uit de actualisatie blijkt dat de lonen en prijzen in de collectieve sector sterker stijgen ten opzichte van de prijs nationale bestedingen dan waarmee rekening was gehouden bij het Regeerakkoord, ontstaat een ruilvoettegenvaller.

De ruilvoet kan behoorlijk volatiel zijn. Na omslagen in de conjunctuur, maar ook in de latere jaren van de kabinetsperiode (waarbij het verschil tussen middellangetermijnraming en realisatie relatief groot is), kan de actualisatie van loon- en prijsontwikkelingen voor grote mee- of tegenvallers zorgen. Het oplossen van die mee- of tegenvallers onder het kader zorgt ervoor dat de omvang van de overheid ten opzichte van de markt op hetzelfde niveau blijft als bij Regeerakkoord voorzien. In die zin draagt de ruilvoet bij aan beheersing van de omvang van de overheid. Tegenover beheersing staat dat ruilvoetmee- en tegenvallers en de resulterende ad hoc bezuinigingen of intensiveringen onder het kader afbreuk doen aan de bestuurlijke rust en aan een efficiënte allocatie.

De noodzaak om voor ruilvoettegenvallers om te buigen wordt anders ervaren dan voor andere tegenvallers. Ze kunnen bijvoorbeeld voortvloeien uit de conjunctuur of uit het feit dat de werkelijkheid afwijkt ten opzichte van de ramingen uit de MLT van de ontwikkeling van de contractlonen. Ook is er terugkerende discussie of een ruilvoetmutatie structureel of incidenteel gecompenseerd moet worden. Een terugblik op de jaren 2011-2015 laat zien dat in vrijwel alle jaren de ruilvoetproblematiek wel is opgelost, inclusief de forse ruilvoettegenvaller van ongeveer 2,5 miljard euro uit de voorjaarsbesluitvorming in 2015. Daarbij is relevant om op te merken dat ruilvoetontwikkelingen door dezelfde variabelen worden beïnvloed als de ontwikkeling in de WW-uitgaven: over langere periode compenseren deze ontwikkelingen elkaar (deels). Deze samenhang is eerder benoemd in de rapporten van de Studiegroep Begrotingsruimte, en analyse van de afgelopen jaren bevestigt dit beeld. Van jaar op jaar is in mindere mate sprake van compensatie. Ook de orde van grootte is vaak verschillend. Figuur 3.1 brengt de mutaties van de WW en de ruilvoet in beeld.

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




Bron: ministerie van Financiën

***Inkomstenkader.*** Het doel van het inkomstenkader is automatische stabilisatie mogelijk maken door het beheersen van de beleidsmatige lastenontwikkeling. Die stabilisatie ontstaat door hogere of lagere inkomsten als gevolg van de conjunctuur voor rekening te laten komen van het saldo. Het inkomstenkader stuurt daarom niet op de hoogte van de inkomsten. Om wel de lastendruk voor burgers en bedrijven te beheersen, spreekt het kabinet bij Regeerakkoord een pad af voor de beleidsmatige lastenontwikkeling. Dit wordt uitgedrukt in miljarden euro en berekend door het belastingtarief te vermenigvuldigen met de omvang van de grondslag. Bij nieuw beleid dat de lasten verhoogt, moet het kabinet compenserende maatregelen nemen die de lasten juist verlagen, en vice versa. Zo wordt voorkomen dat de beleidsmatige lastendruk in de regeerperiode hoger of lager uitvalt dan tevoren afgesproken. Deze werkwijze heeft een aantal consequenties, waarvan er drie nadere vermelding verdienen: de beheersing van de grondslag en belastinguitgaven, de omgang met gedragseffecten, en de positie van de zorgpremies in het inkomstenkader. Deze worden hieronder nader toegelicht.

Het inkomstenkader is een ex ante beheersingskader: een beheersing van de statische effecten van fiscale beleidswijzigingen. Het beoogt niet de eersteordegedragseffecten en macro-economische doorwerking van maatregelen te beheersen. Doordat alleen de statische (ex-ante) effecten worden ingeboekt in het inkomstenkader, speelt de doorwerking van fiscaal beleid in principe geen rol in de afweging. Na inboeking in het inkomstenkader loopt elke toekomstige ontwikkeling van het budgettaire beslag in het saldo. Dat betekent dat er ook geen sprake is van beheersing van de bestaande ongebudgetteerde belastinguitgaven (vrijstellingen, aftrekposten, verlaagde tarieven) en andere grondslagversmallende regelingen zoals de hypotheekrenteaftrek en pensioenpremieaftrek. Dit stimuleert beleidsdepartementen om maatregelen vorm te geven aan de inkomstenkant. Deze aspecten van het inkomstenkader zijn niet bevorderlijk voor een efficiënte allocatie en ook niet voor gezonde overheidsfinanciën. Praktische problemen spelen daarbij ook een rol. Voor gebudgetteerde belastinguitgaven geldt dat overschrijdingen moeten worden opgelost binnen de betreffende regeling. Dit zorgt voor discipline, maar beperkt de flexibiliteit en daarmee in potentie de efficiënte allocatie. Bij gewone uitgaven (in plaats van gebudgetteerde belastinguitgaven) is namelijk sprake van budgettering onder een breder kader. Overschrijdingen op een begrotingspost kunnen dan worden opgelost door maatregelen elders onder het bijbehorende kader. Ook speelt mee dat de omvang van gewone uitgaven na afloop van het jaar bekend is; dit is bij belastinguitgaven niet altijd het geval.

De omgang met ***gedragseffecten*** in het inkomstenkader wordt ervaren als complex en beïnvloedt de allocatie. Gedragseffecten worden, net als de macro-economische doorwerking van beleidsmaatregelen, wél meegenomen in de begrotingsramingen van belasting- en premieopbrengsten en het totale EMU-saldo. Het onderscheid tussen de effecten die relevant zijn voor het inkomstenkader enerzijds (waarin gedragseffecten in de regel geen rol spelen), en de ramingen van de belastinginkomsten en het EMU-saldo (waarin gedragseffecten wel zijn opgenomen), is voor het publiek en ook voor de Tweede Kamer niet altijd duidelijk. Dat er voor uiteenlopende gevallen uitzonderingssituaties zijn gedefinieerd waarin het gedragseffect wel onderdeel uitmaakt van het inkomstenkader, vergroot de complexiteit verder. Zo wordt er in bepaalde gevallen wel rekening gehouden met gedragseffecten. Dit is het geval bij een geheel nieuwe fiscale maatregel waaraan de deelname of waarvan gebruik vrijwillig is, als een maatregel gedrag mogelijk maakt dat voorheen niet mogelijk was (bijvoorbeeld afkoop stamrechtvrijstellingen), bij beleidswijzigingen van regelingen die zijn gebaseerd op de omkeerregel[12] (bijv. levensloopregeling) of als verwacht wordt dat het gedragseffect van een tariefswijziging het statische effect geheel domineert (bijvoorbeeld bpm voor elektrische auto's). Dat de omgang met gedragseffecten aan de inkomstenkant nooit toegankelijk is beschreven heeft ook niet bijgedragen aan het begrip van het inkomstenkader. Het niet opnemen van eersteordegedragseffecten in het inkomstenkader kan het nemen van lastenverzwarende maatregelen met een relatief sterke prijselasticiteit bevorderen. Andersom kan ook gelden dat positieve eersteordegedrageffecten van een lastenverlichting niet worden meegenomen in het inkomstenkader.

De ***zorgpremies*** zijn gedefinieerd als collectieve lasten en maken daarom onderdeel uit van de beleidsmatige lastendruk en van het inkomstenkader. Wanneer zorgpremies lager uitvallen dan verwacht, moeten de belastingen elders worden verhoogd en vice versa. Deze systematiek volgt uit het feit dat zorguitgaven onder de Zvw lastendekkend zijn gefinancierd: als de raming van de zorguitgaven neerwaarts wordt bijgesteld werkt dat door in lagere premies en vice versa. De zorguitgaven vallen onder het Budgettair Kader Zorg in het uitgavenkader, en mee- en tegen-

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

vallers in de zorguitgaven worden doorgaans binnen het totale uitgavenkader ingepast. Door de bijbehorende aanpassing in de zorgpremie te compenseren binnen het inkomstenkader, is er geen effect op het EMU-saldo, werkgeverslasten en de koopkracht. De ontwikkeling van de zorguitgaven en zorgpremies is echter lastig te ramen en zorgt jaarlijks voor grote fluctuaties. Hier is dus sprake van een afruil tussen stabiliteit in lastendruk en EMU-saldo enerzijds en rust in de besluitvorming anderzijds. Het draagvlak voor deze uitwerking van het inkomstenkader onder politici is gering. Vaak vinden in augustus nog onder tijdsdruk grote lastenschuiven plaats, wat een goede allocatie niet altijd ten goede komt. Sinds de huidige kabinetsperiode wordt alleen het structurele effect van de zorgpremies gecompenseerd. Dit heeft de volatiliteit in het inkomstenkader flink verminderd.

***Scheiding inkomsten-uitgaven.*** In de begrotingsregels geldt een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven; uitgaven zijn ingekaderd, terwijl inkomsten meebewegen met de conjunctuur (automatische stabilisatie). Tegenvallende belastingsinkomsten als gevolg van laagconjunctuur leiden dus niet tot bezuinigingen aan de uitgavenkant. Andersom leiden meevallende inkomsten niet tot hogere uitgaven. De scheiding past bij het streven naar automatische stabilisatie. Alleen in het geval van zogenoemde statistische correcties is het toegestaan om middelen van de inkomstenkant van de begroting over te hevelen naar de uitgavenkant en vice versa. In begrotingsregel 8 is vrij exact voorgeschreven wanneer hier van sprake is.
In grote lijnen wordt de scheiding tussen inkomsten en uitgaven gewaardeerd door politici, omdat deze dwingt tot prioritering aan de uitgaven- respectievelijk inkomstenkant. Ook kan hierdoor de besluitvorming over inkomsten en uitgaven losgekoppeld worden. In het algemeen vereenvoudigt dit het proces rond de besluitvorming. In de praktijk leidt de scheiding soms tot onbegrip en zorgt voor onlogisch ervaren uitkomsten of inefficiënte oplossingen. Dat verkleint de bereidheid van politici om zich aan de regels te houden.

Een bezwaar tegen de scheiding is dat die beperkte mogelijkheden biedt om in geval van veranderende omstandigheden de hoogte van uitgaven en inkomsten aan te passen. Tijdens de koopkrachtbesluitvorming in augustus kan de scheiding ertoe leiden dat soms suboptimale beleidsbeslissingen worden genomen. De middelen om het koopkrachtbeeld voor het komende jaar bij te sturen moeten in principe gevonden worden binnen het inkomstenkader. Dat geldt ook als de politieke wens bestaat om de koopkracht van een specifieke groep aan te passen. In deze gevallen is een maatregel aan de inkomstenkant van de begroting soms minder efficiënt dan vormgeving aan de uitgavenkant, omdat de instrumenten aan de inkomstenkant vaak grover en meer generiek zijn. De huidige toepassing van de scheiding tussen inkomsten en uitgaven maakt dat niet mogelijk. Hier kan de gescheiden besluitvorming over inkomsten en uitgaven juist complicerend werken.

De meeste onvrede over de scheiding van inkomsten en uitgaven ontstaat bij discussies over uitvoeringskosten (die meer uitgaven vragen maar ook meer inkomsten opleveren), de doorwerking van fiscale maatregelen en gerechtelijke uitspraken op fiscaal terrein. Reguliere besluitvorming over fiscale instrumenten kan (indirecte) doorwerking hebben naar de uitgavenkant van begrotingen – bijvoorbeeld Box 3 naar de hoogte van toeslagen – en vice versa. Deze doorwerking kan zowel beoogd als onbeoogd zijn en kan bij besluitvorming wel of niet scherp in beeld zijn geweest. Gerechtelijke uitspraken op fiscaal gebied kunnen (direct) doorwerking hebben naar de toepassing van huidige wet- en regelgeving. Gerechtelijke uitspraken die leiden tot een beleidsmatige grondslagverbreding, en daarmee een budgettaire derving, moeten binnen het inkomstenkader worden gedekt. Daarnaast kan een gerechtelijke uitspraak ook doorwerken naar de uitgaven. Vanuit de optiek van een beleidsdepartement kan

dit als ongewenst worden gezien, omdat door de uitspraak minder middelen ter beschikking komen van het beleidsdomein. Deze fiscale casussen leiden relatief vaak tot lange ambtelijke en politieke discussies over de toepassing van de begrotingsregels. Dit kan afbreuk doen aan het begrip voor en de steun voor de begrotingsregels als geheel.

***Normeringssystematiek*** Het Gemeentefonds en Provinciefonds worden jaarlijks geïndexeerd via de zogenoemde 'trap-op-trap-af' systematiek. De ontwikkeling van de fondsen volgt zo de ontwikkeling van de (netto gecorrigeerde) rijksuitgaven (NGRU). De laatste jaren is er vooral vanuit de decentrale overheden kritiek dat de uitkomst van de normeringsystematiek onvoldoende voorspelbaar en instabiel is. Decentrale overheden ervaren onzekerheid over het beschikbare budget.In 2016 heeft een evaluatie plaatsgevonden van de normeringssystematiek, die bestaat uit analyse van het functioneren van de huidige systematiek en alternatieven van de huidige systematiek. Dit rapport is in april 2016 opgeleverd in het bestuurlijk overleg financiële verhouding (overleg tussen fondsbeheerders en decentrale overheden).

***EMU-saldo decentrale overheden***. Het tekort of overschot van decentrale overheden maakt onderdeel uit van het EMU saldo. Maar decentrale overheden kennen een begroting op basis van baten en lasten. Goede ramingen van het EMU-saldo van groot belang in de nationale begrotingsbesluitvorming en richting Brussel. Op grond van de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Hof) is de beheersing van de overheidsfinanciën een gezamenlijke inspanning is van Rijk en medeoverheden. Het financieel akkoord 2013-2017 tussen Rijk en decentrale overheden bevat een norm voor het EMU-tekort voor de decentrale overheden tot en met 2017. Voor de periode daarna moeten nog interbestuurlijke afspraken worden gemaakt. Sinds 2004 is het EMU-saldo decentrale overheden binnen de afspraken gebleven. Mede door de batenlastensystematiek is het lastig om de actuele stand van het EMU-saldo van decentrale overheden te monitoren. Dit beperkt de mogelijkheden bijtijds bij te sturen.

### 2. Closely align budgets with the medium-term strategic priorities of government

Budgetten moeten volgens de OESO aansluiten bij de prioriteiten van het kabinet op middellange termijn. In Nederland legt het kabinet de prioriteiten vast bij het Regeerakkoord. Op basis van middellangetermijnramingen door het onafhankelijke CPB wordt de hoogte van de lastendruk (en daarmee de verwachte inkomstenontwikkeling) en van de uitgaven bepaald, evenals de verdeling van budgetten over de beleidsterreinen. Langs deze weg is er sprake van aansluiting van de begroting bij de door het kabinet vastgestelde prioriteiten voor de gehele kabinetsperiode. Deze procedure sluit aan bij de aanbeveling van de OESO op dit punt.

Bovenstaande aanpak werpt wel de vraag op of de Nederlandse begrotingssystematiek ook adequaat kan omgaan met een situatie waarin tussentijds de prioriteiten van het kabinet sterk wijzigen. In het trendmatig begrotingsbeleid liggen gedurende de kabinetsperiode het uitgaven- en inkomstenkader vast. Kunnen er ook situaties ontstaan waarin het wenselijk is om die niveaus toch tussentijds te wijzigen en geeft de Nederlandse systematiek voldoende houvast hoe in die situaties te handelen?

Terugkijkend op de afgelopen jaren lijken er in ieder geval twee mogelijke situaties waarin een aanpassing van de kaders gedurende de kabinetsperiode wenselijk kan blijken. In de eerste plaats in geval van een (substantiële) aanpassing van de structurele groei van de economie. In de tweede plaats kan aanpassing van de kaders wenselijk of zelfs noodzakelijk zijn in geval van een (dreigende) overschrijding van de Europese begrotingsregels (bijvoorbeeld de 3 procent). Voor beide situaties geldt dat de begrotingssystematiek geen duidelijkheid geeft op welk

moment de kadersystematiek zou kunnen of moeten worden verlaten of aangepast. Ten aanzien van een dreigende overschrijding geeft de Wet Hof wel aan dat Nederland 'de Europese begrotingsafspraken in acht neemt' en dat de Ministerraad ingrijpt 'indien door Onze Minister van Financiën wordt vastgesteld, dat het gevoerde trendmatig begrotingsbeleid niet in voldoende mate leidt tot het respecteren van de in het derde lid bedoelde normen en aanbevelingen'. Er zijn geen nadere afspraken gemaakt over het moment waarop de minister van Financiën dit betrouwbaar kan signaleren. Dit betekende de afgelopen jaren dat niet altijd duidelijk was of werd gestuurd op de nationale kaders of op de Europese regels.

### 3. Design the capital budgeting framework in order to meet national development needs in a cost-effective and coherent manner

Uitgaven kunnen worden onderscheiden in investeringen en consumptieve uitgaven. Investeringen zoals gebouwen, wegen en waterkeringen hebben een lange economische levensduur en generen normaliter een meerjarig maatschappelijk profijt dan wel rendement. De scheidslijn tussen investeringen en andere (consumptieve) uitgaven is overigens niet altijd helder te maken. Voor de overheid is deze scheidslijn eigenlijk niet relevant, aangezien het maatschappelijk rendement leidend is bij zowel investeringen als consumptieve uitgaven. Bovendien is niet elke investering een verstandige keuze. Niettemin houdt het begrotingsbeleid op verschillende manieren rekening met investeringen.

Investeringen in infrastructuur worden gefinancierd via een apart begrotingsfonds met een langjarige planning, waarbij budgetten onbeperkt kunnen worden doorgeschoven naar volgende jaren (ook wel 100% eindejaarsmarge genoemd). Dit voorkomt bestedingsdrang en voorkomt dat het kasritme van de begroting een rol speelt in investeringsbeslissingen. De middelen van de rijksoverheid voor investeringen in infrastructuur zijn ondergebracht in het Infrastructuurfonds (IF) en het Deltafonds (DF). Deze fondsen[13] hebben een eigen begroting die losstaat van de begroting van Infrastructuur en Milieu. De looptijd van deze fondsen is een stuk langer dan de looptijd van reguliere begrotingen, vanwege de lange periode die benodigd is voor het realiseren van nieuwe infrastructuur. Bovendien biedt de langere looptijd een grotere mate van zekerheid over de bekostiging van infrastructuur. De kostenramingen voor infrastructuurprojecten worden integraal geraamd volgens het principe van Life Cycle Costing.[14] Er zijn geen indicaties dat het begrotingsbeleid investeringen in infrastructuur in de weg staat. Zo scoort de kwaliteit van de Nederlandse infrastructuur hoog in internationale vergelijkingen. Nederland staat in de meeste ranglijsten in de top-5.[15]

Een aantal specifieke onderdelen van de begroting verdient nadere vermelding. Voor investeringen van bijvoorbeeld de Rijksgebouwendienst geldt dat deze volgens een batenlastensystematiek boekhoudkundig worden verwerkt met een doorberekening van de kosten ervan naar vakdepartementen. Hier is dus een uitzondering gemaakt op het kas-verplichtingenstelsel van de begroting. In sommige gevallen worden investeringen vorm gegeven door te kiezen voor een

13 Een begrotingsfonds is een onderdeel van de rijksbegroting voor afzonderlijk beheer van bepaalde ontvangsten en uitgaven voor een bepaald doel. Bij instelling van een begrotingsfonds worden het doel, het type uitgaven en de voeding vastgelegd in de wetgeving. Een begrotingsfonds biedt de mogelijkheid om ontvangsten te oormerken, zodat deze alleen ingezet kunnen worden voor een specifiek doel.

14 Hierin worden alle kosten over de levenscyclus van een project meegenomen, waaronder investeringskosten, beheers- en onderhoudskosten en restwaarde/sloopkosten.

15 Het World Economic Forum positioneert Nederland wereldwijd op de derde plek in termen van kwaliteit van infrastructuur. De Transport Scorecard van de Europese Commissie plaatst Nederland op nummer 1 (en "high performer") voor haven- en luchthaveninfrastructuur. De Logistics Performance Index van de Wereldbank zet Nederland op de 3e plaats op de indicator infrastructuur.

publiek-private samenwerking. Dat beïnvloedt doorgaans het kasritme: in plaats van een grote betaling aan het begin is dan sprake van een jaarlijkse bijdrage aan het project. De begrotingsregels maken het mogelijk om hiermee om te gaan binnen het uitgavenkader.

De doorgaans grote kosten van investeringen maken het extra belangrijk dat de besluitvorming zo goed mogelijk wordt voorbereid. Het instrument dat hiervoor wordt gebruikt zijn kostenbatenanalyses. Die worden uitgevoerd voor alle grote investeringsprojecten. De MKBA is de meest voorkomende en gestructureerde vorm van ex ante evaluatie in Nederland. MKBA's hebben als doel om onderbouwd het meest effectieve beleidsalternatief te kunnen kiezen. Een MKBA geeft antwoord op de vraag of een beleidsvoorstel naar verwachting al dan niet welvaartsverhogend is. Daarnaast kan een MKBA in de praktijk behulpzaam zijn bij het doelmatiger uitwerken van de beschikbare beleidsvoorstellen. In de infrastructuur en ruimtelijke economie is het instrument al sinds jaren een gebruikelijke stap in de voorbereiding van de besluitvorming. Het uitvoeren van een MKBA is sinds 2000 verplicht voor grote infrastructuurprojecten. De uitkomst van een MKBA in de transportinfrastructuur blijkt vooral bij grote projecten sturend voor de besluitvorming: bij investeringen boven de 500 miljoen euro is het genomen besluit in het overgrote deel in lijn met de MKBA-uitkomst. Bij relatief kleine projecten (<250 mln) wordt vrijwel altijd een go besluit genomen, onafhankelijk van de uitkomst van de MKBA. Ook de fase waarin het onderzoek plaatsvindt is van belang: als een MKBA in de fase voor de verkenning wordt uitgevoerd wordt de uitkomst vaak opgevolgd[16]. Timing van een MKBA is dus cruciaal voor de benutting; MKBA's kunnen als instrument effectiever worden door eerder in het besluitvormingsproces uitgevoerd te worden.

### 4. Ensure that budget documents and data are open, transparent and accessible

De belangrijkste onderdelen van het begrotingsbeleid zijn openbaar en toegankelijk via de website van de rijksoverheid. Daaronder vallen de begrotingen, de budgettaire nota's, het financieel jaarverslag, het garantieoverzicht, de houdbaarheidssommen die worden gemaakt door het CPB, en de ramingen van economische groei en overheidssaldo. De belangrijkste keuzes van het kabinet worden jaarlijks toegelicht in de Miljoenennota.

Voor een aantal onderwerpen geldt dat er kritiek is geuit op de mate van transparantie. Het Besluitvormingsmemorandum is een document dat in het voorjaar in de Ministerraad wordt vastgesteld met de uitkomsten uit de Voorjaarsbesluitvorming. Pas met Prinsjesdag, als de besluitvorming finaal is, wordt de informatie hieruit openbaar gemaakt. Een ander onderwerp betreft de omgang met gedragseffecten in het inkomstenkader. De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven dat de omgang met gedragseffecten bij fiscale maatregelen – in het inkomstenkader en in de budgettaire raming – niet altijd voldoende transparant is. Volgens de Rekenkamer is het onvoldoende duidelijk in welke gevallen en waarom er gebruik wordt gemaakt van de uitzondering op de hoofdregel dat gedragseffecten niet worden meegenomen in het inkomstenkader.

Meer algemeen geldt dat voor transparantie in brede zin het van belang is dat gepubliceerde documenten (in voldoende mate) begrijpelijk zijn voor de lezer. Zoals beschreven bij principe 1 worden bepaalde aspecten van de begrotingssystematiek ervaren als complex en moeilijk navolgbaar en daarmee ook niet als transparant. Ook budgettaire nota's en het begrotingsproces zelf zijn voor buitenstaanders weinig toegankelijk.

16 Syconomy (2015) - Inventarisatie KBAs transportinfrastructuur 2001-2014

Met ingang van 2013 is de opzet van de begrotingen aangepast door invoering van het zogenoemde 'Verantwoord Begroten' (VB). In vergelijking met de voorloper VBTB (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording) is de informatiewaarde van de stukken verhoogd door het opnemen van meer specifieke financiële informatie (waar gaat het geld heen) in plaats van uitgebreide teksten die weinig zeiden over het succes van beleid. Bij VB ligt de focus op waar de minister voor verantwoordelijk is en met welke financiële instrumenten hij aan deze verantwoordelijkheid invulling geeft. Daarmee geeft de begroting meer informatie over waar het geld aan wordt uitgegeven. Er is een scheiding aangebracht tussen programmageld en apparaatsgeld. De programma-uitgaven zijn ingedeeld in twaalf financiële instrumenten. Hierdoor wordt duidelijk op welke resultaten een minister invloed heeft en waarop hij juist geen of weinig invloed heeft. Deze focus betekent meer financiële informatie in de begroting. Alleen beleidsinformatie met een directe relatie tot de financiële instrumenten wordt opgenomen. Deze opzet maakt de begrotingen ook compacter, beter leesbaar en toegankelijker[17].

In 2014 is de nieuwe werkwijze geëvalueerd. Op dat moment was een volledige begrotingscyclus met VB afgerond. Het eindoordeel van de evaluatie is dat de nieuwe werkwijze goed voldoet. De Kamerbrief (2014–2015, 31 865, nr. 65) concludeert op grond van de evaluatie: "De begrotingen zijn meer ingericht op het verstrekken van financiële informatie. De stukken geven een beter inzicht in zowel de programma-uitgaven waarmee beleid wordt uitgevoerd als de omvang van apparaatsuitgaven per departement. Een analyse van de Kamervragen laat dan ook een toename zien van vragen over de effectiviteit van bepaalde instrumenten of het verloop van de meerjarige ontwikkeling van een bepaalde raming. Deze instrumenten zijn door VB apart zichtbaar geworden in de tabel budgettaire gevolgen van beleid. De expliciete koppeling van deze instrumenten met de uitgaven ontbrak voorheen in de begroting. VB heeft de koppeling tussen geld en beleid versterkt en daarmee het informatiegehalte van de begroting verhoogd voor de Kamer." Tegelijkertijd zijn in de evaluatie ook verbeteringen geïdentificeerd. Met name de onderdelen 'beleidswijzigingen' en 'beleidsconclusies' worden de komende jaren verder verbeterd. Zo kwamen bij het onderdeel 'beleidswijzigingen' de uitgevoerde bezuinigingen soms onvoldoende aan de orde. Voor de 'beleidsconclusies' geldt dat deze in ieder geval een helder oordeel moeten bevatten over de resultaten van het gevoerde beleid, inclusief de effecten van doorgevoerde bezuinigingen. Dat oordeel is op dit moment vaak nog onvoldoende scherp. De oorzaken zijn een gebrek aan informatie, verkokering (degene die het jaarverslag opstelt heeft soms niet alle relevante informatie beschikbaar) en de neiging om vooral successen te willen rapporteren.

### 5. Provide for an inclusive, participative and realistic debate on budgetary choices

Het parlementaire debat over de budgettaire keuzes van het kabinet vindt op vaste momenten plaats. Het hoogtepunt is Prinsjesdag. Dan worden de begrotingen en de Miljoenennota aangeboden aan het parlement. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen en de Algemene Financiële Beschouwingen debatteert het kabinet met het parlement over de plannen. Na Verantwoordingsdag, waarop het Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt aangeboden aan het parlement, wordt in het parlement gesproken over het afgelopen jaar en de resultaten van het beleid. Gedurende het jaar worden de zogenoemde Voorjaars- en Najaarsnota besproken, waarin wordt aangegeven op welke punten het kabinet budgettaire beleid bijstuurt.
De onafhankelijke informatie van het Centraal Planbureau, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer stimuleert het maatschappelijk debat over de budgettaire keuzes in de verschillende fases van het begrotingsproces.

17 http://rijksbegroting.nl/binaries/pdfs/verantwoord_begroten.pdf en TK 2014–2015, 31 865, nr. 65

Het Centraal Planbureau zorgt voor een doorrekening van het regeerakkoord en biedt alle partijen de mogelijkheid om beleidsvoorstellen te laten doorrekenen. In aanloop naar de verkiezingen rekent het CPB voor alle politieke partijen die dat willen het verkiezingsprogramma door. Lopende de kabinetsperiode laten oppositiepartijen vaak tegenbegrotingen doorrekenen door het CPB ten behoeve van hun inbreng bij de Algemene Politieke Beschouwingen en de Algemene Financiële Beschouwingen. Hiermee zorgt het CPB voor een goed onderbouwd en breed maatschappelijk debat over de verschillende budgettaire keuzes en de kosten en economische consequenties ervan. De uitkomsten van de doorrekening van het CPB worden vaak gebruikt in debatten in de Tweede Kamer. Dat zoveel partijen vrijwillig gebruik maken van de mogelijkheid om het CPB beleidsvoorstellen te laten doorrekenen is uniek in internationaal perspectief.

De rol van de Raad van State in het begrotingsproces is tweeledig: adviserend en controlerend. De Raad van State adviseert de regering over nieuwe wetten, inclusief begrotingswetten. Elk advies van de Raad van State wordt, voorzien van een kabinetsreactie, naar het parlement gestuurd. Zeker wanneer de Raad van State kritisch is over de onderbouwing of verwachte effecten van een nieuwe wet en een kritisch oordeel geeft, spelen deze adviezen vaak een rol in het parlementair en maatschappelijk debat in de Tweede Kamer. Sinds 2014 vervult de Raad van State ook het Onafhankelijk Begrotingstoezicht (OBt). De RvS toetst in die rol of Nederland zich houdt aan de Europese vereisten.

De Algemene Rekenkamer toetst de rechtmatigheid van de uitgaven, en onderzoekt ook de doelmatigheid van de uitgaven. Als onafhankelijk instituut bepaalt de Algemene Rekenkamer zelf waar het onderzoek naar doet. Soms gebeurt dat op verzoek van Kamerleden of bewindspersonen, soms naar aanleiding van signalen uit de samenleving. De rapporten worden naar het parlement verzonden en zijn openbaar.

Samenvattend kan gesteld worden dat de institutionele inbedding van het begrotingsproces het parlementair en het maatschappelijk debat stimuleren en voeden met objectieve informatie. Op haar beurt heeft het maatschappelijk middenveld zelf ook invloed op de budgettaire keuzes die worden gemaakt. Beleidsdepartementen houden voeling met 'het veld' en de informatie en signalen die langs die weg bij het kabinet terecht komen, kunnen door de vakministers worden gebruikt in de besluitvorming. Nederland heeft bovendien een lange traditie van overleg met sociale partners, via de Sociaal Economische Raad en de Stichting van de Arbeid. Het maatschappelijk middenveld heeft doorgaans ook contacten met het parlement, en heeft langs die weg betrokkenheid bij bijvoorbeeld de begrotingsbehandelingen.

### 6. Present a comprehensive, accurate and reliable account of the public finances

Een compleet, nauwkeurig en betrouwbaar beeld van de overheidsfinanciën is de basis voor verantwoording over gemaakte keuzes en is nodig voor de besluitvorming over nieuwe budgettaire keuzes. Dat beeld wordt gepresenteerd in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, dat op Verantwoordingsdag wordt aangeboden aan het parlement. Het FJR bevat de rijksrekening van uitgaven en ontvangsten waaruit blijkt hoe de realisatie zich verhoudt tot de begrote bedragen, en daarnaast bevat het FJR ook de saldibalans, de overheidsbalans, het garantieoverzicht en tot slot een overzicht van de agentschappen.

De overheidsbalans heeft sinds het FJR 2014 de daarvoor gepubliceerde staatsbalans vervangen. De staatsbalans bevat alleen de schulden en bezittingen van de Staat; bezittingen bij bijvoorbeeld decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen en scholen tellen daarin

niet mee. De staatsbalans gaf daarmee geen volledig beeld van de positie van de overheid. De staatsbalans presenteerde doorgaans een negatief vermogen, omdat de rijksoverheid vaak schulden aangaat voor bezittingen die op een andere plek in de collectieve sector belanden. De jaarlijkse overheidsbalans wordt van het CBS geeft een beeld van de vermogenspositie van de gehele overheid. De overheidsbalans is een foto van het nettovermogen van de overheid op een bepaalde datum. Hierop staan de bezittingen, de zogenoemde activa, die bestaan uit financiële activa zoals uitgezette leningen en niet-financiële activa als wegen en gebouwen. De passivazijde van de balans bestaat uit de schulden en het vermogen.

Toekomstige rechten en verplichtingen als toekomstige belastingopbrengsten en AOW-verplichtingen ontbreken op de overheidsbalans, vooral vanwege het onzekere karakter. Voor het inzicht in de toekomstige staat van de overheidsfinanciën publiceert het Centraal Planbureau onder meer middellangetermijnverkenningen en houdbaarheidssommen. Deze staan verder toegelicht bij principe 10.

De schokproef is een relatief nieuw instrument dat het inzicht over de overheidsfinanciën zoals gepresenteerd in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, aanvult. In 2011 is voor eerst een schokproef overheidsfinanciën uitgevoerd, die extreme, samenhangende risico's in beeld brengt die van grote invloed kunnen zijn op de overheidsfinanciën. De Miljoenennota 2015 licht toe: 'de schokproef bevat geen voorspellingen over de gepresenteerde scenario's. De schokproef doet namelijk geen uitspraken over de kans dat doorgerekende scenario's zich zullen voordoen. De schokproef geeft een inschatting van de effecten van extreme, financieel-economische schokken op de overheidsfinanciën. Dat gebeurt op basis van hypothetische scenario's. Daarbij wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met de onderlinge samenhang tussen verschillende facetten van de economie en uiteenlopende risico's.'.

### 7. Actively plan, manage and monitor budget execution

Het begrotingsproces dient zorgt te dragen voor het adequaat en actief plannen, beheren en monitoren van de begroting. De Nederlandse begrotingscyclus is gebaseerd op de hoofdlijnen van het trendmatig begrotingsbeleid en bestaat uit drie parallelle processen; de begrotingsvoorbereiding voor jaar t+1, de begrotingsuitvoering voor jaar t en de verantwoording over jaar t-1. Elk van deze drie processen kent zijn eigen rapportages binnen het kabinet en aan de Kamers. De cyclus volgt de afspraken voortvloeiend uit het trendmatig begrotingsbeleid en gaat uit van een scheiding tussen inkomsten en uitgaven en het onderscheid in drie uitgavenkaders (ook wel budgetdisciplinesectoren genoemd): Rijksbegroting-eng, Budgettair Kader Zorg en Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid. Vakministers moeten hun eigen 'broek ophouden' en op één moment in het jaar, het voorjaar, besluit het kabinet over de hoofdlijnen van de begroting aan de uitgavenkant en op één moment over de inkomstenkant van de begroting, te weten augustus. Deze werkwijze geeft duidelijkheid aan alle betrokkenen en creëert bestuurlijke rust.

Toch functioneert het begrotingsproces minder goed dan voorheen. Dat heeft voor een groot deel te maken met de invloed van de factoren beschreven in paragraaf 4: de grotere invloed van het Europees begrotingsproces en de politieke versplintering. De economische crisis heeft de consequenties van beide ontwikkelingen op het politieke proces de afgelopen jaren uitvergroot.

De afgelopen jaren was sprake van een politieke constellatie waarbij parlementaire meerderheden voor de coalitie niet vanzelfsprekend waren. Hierdoor waren regelmatig vier of meer partijen nodig om tot besluiten te komen. Gelet op de huidige zetelverdeling in de EK, die

tot 2019 in stand zal blijven, mag ervan uit worden gegaan dat de gevolgen van de politieke versplintering ook komende jaren een belangrijke rol zullen spelen. De ervaringen van afgelopen jaren laten zien dat om besluiten door de Kamers heen te loodsen afstemming met een gedoogpartij of de oppositie noodzakelijk was. Voor deze afstemming is in het huidige begrotingsproces niet expliciet ruimte ingebouwd. De afgelopen jaren leidde dit ertoe dat de besluitvorming lang doorliep in het jaar. Dat brengt risico's met zich mee voor de uitvoering. De onderhandelingen over het Belastingplan 2016 (tot in december 2015) leidden er bijvoorbeeld toe dat de Belastingdienst niet meer in staat was om grote wijzigingen of het niet doorgaan van het wetsvoorstel te verwerken in de systemen voor de loonaangifte. Ook op het gebied van zorg of sociale zekerheid geldt dat wanneer na de zomer over maatregelen besloten wordt (bijvoorbeeld aanpassing van het eigen risico in de zorg, de hoogte van de kinderopvangtoeslag of de AKW), een gedegen uitvoering in het geding komt.

Wanneer het Europees semester naast de Haagse kalender wordt gelegd, valt een aantal zaken op. De budgettaire aanbeveling aan Nederland komt in juni, op een moment dat al een groot deel van de nationale besluitvorming over de uitgaven is afgerond. Vroege besluitvorming is deels noodzakelijk omdat Nederland, in vergelijking met andere landen, een lange uitvoeringstermijn heeft. Relatief veel beleidswijzigingen vergen aanpassing van de wet. Ook krijgen betrokkenen – zowel uitvoerders als de burgers en bedrijven die met hen te maken hebben – tijd om zich aan te passen. De aanbeveling geeft duidelijkheid over welke exacte inspanning van Nederland wordt verwacht; mogelijk is die inspanning dus al geheel of gedeeltelijk bij Voorjaarsnota ingepast. Met name door de volatiliteit van de relevante indicatoren – in het bijzonder het structureel saldo, in mindere mate de uitgavenregel – in de preventieve arm is het moeilijk om in het voorjaar op de aanbeveling te anticiperen. In oktober kan de Commissie nog om aanvullende maatregelen vragen als de begroting die op Prinsjesdag aan het parlement is aangeboden het oordeel krijgt: *particularly serious non-compliance*. In het reguliere begrotingsproces is pas in het voorjaar weer gelegenheid om tot aanvullende maatregelen te komen. Er bestaat dus een mismatch tussen het nationale begrotingsproces en het Europees semester.

Daarnaast is voor de augustusbesluitvorming slechts enkele weken beschikbaar. Het koopkrachtbeeld waarop de koopkrachtbesluitvorming wordt gebaseerd, komt namelijk medio augustus beschikbaar. In die paar weken moet overleg worden gevoerd met de politiek, moeten wensen worden doorgerekend en ramingen van departementen worden afgestemd met het CPB. In het huidige politieke landschap leidt dit al snel tot knelpunten. Soms is onduidelijk op welke tafel besluiten worden genomen over aanvullende koopkrachtmaatregelen. Daarnaast is er bij politici vaak behoefte om in augustus ook koopkrachtmaatregelen te nemen aan de uitgavenkant. Het huidige begrotingsproces, met een strikte scheiding tussen de besluitvorming voor uitgaven en ontvangsten, maakt dat nu ingewikkeld.

In het verlengde hiervan ervaren vakministers minder betrokkenheid bij de besluitvorming. De aanvullende pakketten leidden ertoe dat vaak in kleine(re) kring werd gesproken, soms onder hoge tijdsdruk en gesprekken waren politieker van aard dan gebruikelijk in de begrotingscyclus. Deze ontwikkeling heeft bijgedragen aan het gevoel bij vakdepartementen meer op afstand te staan bij de besluitvorming over de begroting.

## 8. Ensure that performance, evaluation and value for money are integral to the budget process

De begrotingssystematiek probeert de voorwaarden te scheppen waarbinnen de politiek tot zo goed mogelijke keuzes kan komen en waarmee zo veel mogelijk effect wordt gesorteerd per uitgegeven euro ('value for money'). De begrotingssystematiek doet dat langs twee wegen. In de eerste plaats dragen de spelregels bij aan 'value for money' doordat ze een helder proces voor besluitvorming neerzetten. In aanvulling daarop zijn er specifieke instrumenten ontwikkeld die proberen te zorgen voor (meer) inzicht in wat goed beleid is.

Begrotingsbeleid gaat om keuzes maken. Keuzes vinden op verschillende momenten plaats. De belangrijkste keuzes vinden plaats bij Regeerakkoord. Dat is immers het moment waarop wordt besloten tot grote hervormingen en systeemwijzigingen. Positief voor het creëren van 'waar voor je geld' is dat op dat moment een integrale afweging plaatsvindt. Op dat moment worden alle beleidsterreinen, en zowel inkomsten als uitgaven, in de afweging betrokken, en dat bevordert een efficiënte allocatie. Ook het CPB speelt een belangrijke rol door effecten van beleidsopties op de economie beschikbaar te maken in de vorm van de doorrekening van verkiezingsprogramma's (KiK) en het Regeerakkoord. Het CPB brengt daarin zowel de directe kosten in beeld (inclusief weglek/inverdieneffecten), als de effecten op economie.

Gedurende de kabinetsperiode vindt in principe één keer per jaar een herprioritering plaats, waarbij er verschuivingen tussen begrotingen plaatsvinden. De integrale afweging op dit moment faciliteert een goede afweging. Maar de ervaring leert dat budgettaire problemen doorgaans de aanleiding vormen voor herprioritering en zelden inzichten in de effectiviteit van beleid. Dat roept de vraag op of de kwaliteit van beleid in voldoende mate een rol speelt in de jaarlijkse begrotingscyclus. Bij budgettaire problemen of verslechtering van het algehele beeld worden soms specifieke begrotingen (of alle begrotingen) gedwongen om geld in te leveren. Dat geeft vakministers een prikkel om kritisch naar het eigen beleid te kijken. Tot slot valt op dat in de jaarlijkse besluitvorming de focus sterk ligt op het komende jaar en de korte termijn, terwijl voor de kwaliteit van de uitgaven een langetermijnperspectief gewenst is. De regels budgetdiscipline bepalen dat elke minister binnen de eigen begroting kan herprioriteren gedurende het jaar, mits het totaalbudget niet wordt overschreden. Wanneer nieuwe wensen opkomen, zullen bewindspersonen die alleen kunnen financieren door elders minder uit te geven. Deze regel stimuleert bewindspersonen om in dat geval te snijden in de minst prioritaire uitgaven. Of op die momenten ook het minst effectieve beleid wordt geschrapt is moeilijk te zeggen. Regelingen hebben bepaalde belangengroepen, waardoor het politiek lastig kan zijn om ze af te schaffen, ook als ze slecht functioneren.

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat de budgettaire spelregels op de verschillende besluitvormingsmomenten bijdragen aan de kwaliteit van de uitgaven, met enkele kanttekeningen. De spelregels zorgen er niet automatisch voor dat er voldoende inzicht is in welk beleid effectief is. Daar zijn aanvullende instrumenten voor.

In Nederland zijn ministers zelf verantwoordelijk om al het beleid op hun begroting periodiek te onderzoeken op doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze verplichting is verder uitgewerkt in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Ministers vullen deze verplichting in door evaluaties, monitors en ander onderzoek op hun beleidsterrein uit te (laten) voeren. In Nederland wordt veel geëvalueerd. Exacte cijfers zijn er niet, maar jaarlijks worden er bij de Rijksoverheid meer dan 250 evaluatieonderzoeken gerapporteerd. De belangrijkste centraal georganiseerde evaluaties zijn de beleidsdoorlichtingen, IBO's en MKBA's (zie principe 3).

Beleidsdoorlichtingen zijn in 2006 ingevoerd om de werking van het overheidsbeleid op het behalen van de beleidsdoelstelling te evalueren. Beleidsdoorlichtingen zijn gekoppeld aan het begrotingsproces: iedere begrotingsdoelstelling wordt ten minste eens per zeven jaar doorgelicht. De beleidsdoorlichting steunt op eerder uitgevoerd onderzoek en bij het departement beschikbare kennis. Beleidsdoorlichtingen geven zodoende een inkijk in de beschikbaarheid van kennis over de werking van beleid die bij een departement aanwezig is. Beleidsdoorlichtingen worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het verantwoordelijke ministerie, met betrokkenheid van een onafhankelijke deskundige. Eén van de redenen daarvoor is dat het opstellen van de doorlichting er ook toe leidt dat beleidsmakers leren van deze ervaring. Naast de leerfunctie hebben de doorlichtingen ook een verantwoordingsfunctie: hoe effectief is de publiek bestede euro geweest? De doorlichtingen worden daarom aan het parlement verstuurd.

Er is een breed gedeeld beeld dat de bijdrage van beleidsdoorlichtingen aan het inzicht in de doelmatigheid van het beleid beperkt is. Beleidsdoorlichtingen bieden over het algemeen veel informatie over de uitgaven en de beleidsmaatregelen, maar bieden weinig inzicht in de effectiviteit en doelmatigheid van het gevoerde beleid[18]. De doelmatigheid van het beleid wordt in de meeste beleidsdoorlichtingen niet of beperkt behandeld. De doeltreffendheid komt wel altijd aan de orde, maar leidt niet altijd tot voldoende gefundeerde conclusies.[19] Meestal is de oorzaak daarvan dat er onvoldoende onderliggend evaluatiemateriaal beschikbaar (of dat de beschikbare evaluaties van onvoldoende kwaliteit zijn) om tot een goede beleidsdoorlichting te kunnen komen. Deels is dat omdat een effectmeting van veel overheidsbeleid altijd moeilijk is. Om de effecten van beleid vast te stellen moet je op objectieve wijze vast stellen wat er zou zijn gebeurd als er geen beleid zou zijn gevoerd. Deze 'counterfactual' is er meestal niet. Daarnaast is er ook niet altijd voldoende kennis over hoe effectmetingen moeten worden uitgevoerd. Vaak is belangrijk dat al meteen vanaf de start van nieuw beleid wordt nagedacht hoe dit zodanig opgezet of uitgevoerd kan worden, dat in een latere fase een effectmeting mogelijk is. Dat gebeurt nu vaak niet, mogelijk omdat departementen hier weinig ervaring mee hebben of omdat hier in de urgentie om nieuw beleid op te zetten vaak weinig aandacht voor is mede als gevolg van politieke druk of moties en toezeggingen in de Tweede Kamer. Ook als er geen effectmeting mogelijk is, valt echter meer te zeggen over nut en noodzaak van beleid dan nu gebeurt.

Dat doorlichtingen beperkt inzicht geven in de bijdrage van beleid aan het behalen van de doelen, heeft oorzaken die fundamenteler zijn dan een gebrek aan kennis. Er zit spanning tussen de twee doelstellingen van doorlichtingen: enerzijds zelf leren, anderzijds verantwoorden. Als je wilt leren, is het belangrijk om zo kritisch mogelijk te zijn. Wie wil verantwoorden, wil laten zien wat er is bereikt. Doordat de beleidsdoorlichting wordt gebruikt als verantwoordingsinstrument richting het parlement, is geen stimulans voor departementen om prioriteit te geven aan een kritische blik op het eigen beleid, zeker niet als dat ten koste gaat van de capaciteit die beschikbaar is voor andere beleidsuitvoering. Departementen ervaren de beleidsdoorlichting als een 'moetje'. Mede om deze reden leidt een beleidsdoorlichting slechts in een aantal gevallen tot nieuwe inzichten. Uiteindelijk brengt het beantwoorden van de vraag over nut en noodzaak van beleid en effectiviteit in het bijzonder voor bewindspersonen meer risico's met zich mee dan potentiële winst. Als beleid minder goed onderbouwd is of zelfs aantoonbaar ineffectief blijkt, heeft een minister daar veel last van, zeker als het om een belangrijk onderwerp gaat of veel geld heeft gekost. Als beleid effectief is geweest, is dat prettig voor de verantwoordelijke minister. Omdat zonder onderzoek doorgaans het uitgangspunt is

18 Algemene Rekenkamer (2015), *Verantwoordingsonderzoek 2014*
19 idem

dat het beleid effectief is, is de winst van deze uitkomst echter lang niet zo groot als het afbreukrisico bij een slechte uitkomst. En in geval het betreffende terrein expliciet onderdeel uitmaakt van de politieke afspraken die door de coalitiepartijen zijn gemaakt, en waarin er geen politieke ruimte is voor een koerswijziging, kan een kritische evaluatie de minister en mogelijk zelfs het kabinet in een lastige situatie brengen.

Bij de beleidsdoorlichtingen zit een afruil tussen dekkendheid en relevantie. Door de koppeling aan de begrotingsartikelen komt in principe al het beleid aan de beurt - ook uitgaven die buiten de maatschappelijke belangstelling worden uitgegeven. Aan de andere kant worden hierdoor er soms beleidsdoorlichtingen uitgevoerd naar thema's waarop recent nieuw beleid is ingezet en/of terreinen die beleidsmatig op slot zitten. Veel begrotingsartikelen bevatten uiteenlopende beleidsprogramma's, waardoor de synergie van het doorlichten in een beleidsdoorlichting beperkt is. En de door de overheid geformuleerde doelstellingen laten zich in sommige gevallen slecht evalueren.

Beleidsdoorlichtingen hebben doorgaans geen wezenlijke invloed in het debat tussen de minister en de Kamer. In formele zin is de aandacht van de Kamer toegenomen; bij alle beleidsdoorlichtingen die ze in 2015 heeft ontvangen zijn schriftelijke vragen gesteld. Maar in de debatten zelf spelen de meeste beleidsdoorlichtingen geen rol van betekenis.

In Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) worden ex post en ex ante evaluatieonderzoeken gecombineerd. In IBO's wordt doorgaans het huidige beleid geëvalueerd en worden op basis daarvan beleidsvarianten uiteengezet. Terugblikken wordt nadrukkelijker verbonden met vooruitblikken, wat de bruikbaarheid vergroot. IBO's vinden plaats in opdracht van de Ministerraad. De spanning tussen leren en verantwoorden speelt daardoor bij IBO's minder, want het kabinet heeft zich daarmee bereid verklaard zich beleid op dat gebied te analyseren en van beleidsalternatieven te voorzien. IBO's staan onder leiding van een onafhankelijke voorzitter (meestal een ambtenaar die niet verantwoordelijk is voor dit beleidsterrein). De werkgroepen hebben te maken met specifieke spelregels. Een belangrijke regel is die van 'non-veto': alle werkgroepleden mogen beleidsvarianten inbrengen en andere leden mogen deze opties niet blokkeren. De werkgroep geeft geen advies, maar brengt opties in kaart voorzien van voor- en nadelen. De werkgroep opereert onafhankelijk van de politiek en het rapport wordt verzonden aan het parlement. De bewindspersoon van het onderzochte beleidsterrein stuurt namens het kabinet een kabinetsreactie aan de Tweede Kamer. Op basis van de gevoerde gesprekken blijken de IBO-rapporten zowel ambtelijk als politiek breed te worden gewaardeerd. De rapporten bevatten doorgaans een gedegen analyse. Ook bevatten ze vaak beleidsopties waar politici gebruik van maken bij hun verkiezingsprogramma's en/of voor het nieuwe Regeerakkoord. Net als de beleidsdoorlichtingen steunen IBO's vooral op bestaand onderzoeken naar effectiviteit. Bij beleidsterreinen waar dergelijke onderzoeken schaars zijn, beperkt dat een IBO-werkgroep bij het beoordelen van de effectiviteit en het opstellen van beleidsvarianten. Daarnaast is de onderwerpselectie lastig. Onderwerpen worden geselecteerd op basis van budgettaire en/of politieke relevantie, en op basis van consensus binnen het kabinet.

De afgelopen 35 jaar heeft twee keer een brede heroverwegingronde plaatsgevonden. De heroverweging is gelijk aan een IBO, met dan vinden er veel heroverwegingen tegelijkertijd plaats(de laatste ronde waren het er twintig) en worden er altijd besparingsvarianten opgenomen. Bij een IBO kunnen de varianten ook budgettair neutraal zijn. Bij de laatste ronde in 2008 zijn veel van de varianten terecht gekomen in de verkiezingsprogramma's, waardoor deze invloed hebben gehad op later beleid.

Naast informatie die in opdracht van het kabinet wordt verzameld, spelen ook andere instituties een belangrijke rol bij het inzicht in de werking van beleid. De rol van het CPB in het doorrekenen van de effecten van beleid is bij principe 3 reeds toegelicht. Recent zijn de planbureaus begonnen met de reeks Kansrijk om informatie te verschaffen over de effectiviteit van beleidsopties.

Concluderend kan gesteld worden dat de verschillende instrumenten beogen bij te dragen aan de kwaliteit van de uitgaven, waaronder MKBA's, beleidsdoorlichtingen, IBO's en heroverwegingen. Met name de beleidsdoorlichtingen leveren nu niet de gewenste inzichten in de effectiviteit. Politici ervaren dat er niet altijd voldoende informatie beschikbaar is over 'value for money' op het moment dat zij keuzes (willen) maken. Het zwaartepunt van de beleidsdoorlichting ligt op het 'verantwoorden'. Beleidsdoorlichtingen leveren daardoor doorgaans weinig leerpunten op.

### 9. Identify, assess and manage prudently longer-term sustainability and other fiscal risks

Om de staat van de overheidsfinanciën adequaat te kunnen beoordelen is inzicht van belang in de (financiële) risico's waar de overheid aan bloot staat evenals inzicht in de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën.

Sinds de Miljoenennota 2013 is het garantiekader van kracht. Daarin heeft het kabinet aangegeven zoveel mogelijk terughoudendheid te betrachten bij risicoregelingen, door middel van een 'nee, tenzij-beleid'. Het garantiekader moet risico's zoveel mogelijk expliciteren en transparant te maken om ze vervolgens te beheersen en impliciete subsidies te voorkomen. Besluitvorming over het aangaan van nieuwe risicoregelingen – te weten leningen, garanties en achterborgstellingen – of wijziging van bestaande risicoregelingen is een vast onderdeel geworden van het reguliere begrotingsproces. Jaarlijks rapporteert het kabinet over de hoogte van het uitstaande risico  aan de Tweede Kamer. In de Miljoenennota 2015 is de werking van het garantiekader toegelicht: 'Mocht het kabinet besluiten een voorwaardelijke verplichting te verstrekken of een bestaande regeling aan te passen dan gelden duidelijke spelregels. Er wordt een kostendekkende (marktconforme) premie gevraagd voor het risico dat het Rijk loopt, net zoals er tegenover een verzekering in de markt een vergoeding staat voor de partij die risico's afdekt. De premieopbrengst moet gestort worden in een begrotingsreserve waaruit schades gedekt worden. Er geldt een standaardtermijn van vijf jaar voor de evaluatie van een risicoregeling, op basis waarvan het kabinet besluit over het voortbestaan van de regeling. Bij nieuwe regelingen en aanpassingen aan bestaande regelingen moeten andere risicoregelingen versoberd worden. Alleen met een gemotiveerd Ministerraadbesluit kan afgeweken worden van de bepalingen uit het garantiekader.'

Het garantiekader is nog te kort van kracht om in zijn geheel te evalueren. Wel is ten eerste de transparantie over voorwaardelijke verplichtingen sterk toegenomen; alle risico- en garantieregelingen op rijksniveau zijn in kaart gebracht en openbaar gemaakt. Ten tweede zijn voorwaardelijke verplichtingen onderdeel geworden van de begrotingscyclus, zodat een meer integrale besluitvorming plaatsvindt. Ten derde zijn voor veel risicoregelingen de risico's teruggebracht, bijvoorbeeld door het introduceren van een premie, het verlagen van het plafond of het verkorten van de looptijd. Het 'nee, tenzij-beleid' werpt daarmee zijn vruchten af. Niettemin blijven nog wel enkele knelpunten bestaan. Besluitvorming over internationale risicoregelingen met bijvoorbeeld het IMF of AIIB zijn lastig in te passen in het nationale begrotingsproces en het garantiekader. Ook is het in de praktijk lastig om voor complexe risicoregelingen een kostendekkende premie te berekenen. Vaak komt dat door een gebrek aan voldoende

historische data of het gebrek aan marktactiviteiten om bepaalde risico's te verzekeren. In de huidige presentatie wordt het maximale risico per risicoregeling gepubliceerd, terwijl soms onvoldoende informatie wordt gepresenteerd over het specifieke risicoprofiel van een regeling. Ook is er nog geen compleet beeld van garanties bij lagere overheden.

In internationaal verband loopt Nederland voorop op het gebied van risicoregelingen. Het IMF, de Europese Commissie maar ook andere landen zoals Finland verwijzen regelmatig naar het Nederlandse model en gebruiken het Nederlandse garantiekader ter inspiratie voor aanpassing van hun eigen beleid. Eurostat publiceerde in februari 2015 een overzicht van voorwaardelijke verplichtingen in de eurozone.[20] Vanuit het 'six-pack' hebben landen de verplichting om deze gegevens te leveren. Uit dat overzicht blijkt dat de uitkomsten nog erg wisselend zijn en slechts beperkt vergelijkbaar.

Het houdbaarheidssaldo, zoals berekend door het CPB, vormt doorgaans een belangrijke overweging voor het kabinet bij het bepalen van de doelstellingen ten tijde van het Regeerakkoord of bij grote beleidspakketten. Het houdbaarheidssaldo gaat uit van constante arrangementen (zie paragraaf 4.6.1). Met name voor de zorg geldt dat er een grote discrepantie bestaat tussen de groei van de zorg bij constante arrangementen (groei van de zorg gelijk aan groei van het bbp) en de feitelijk verwachte groei van de zorg die een stuk hoger ligt. Met de toevoeging van gevoeligheidsanalyses wordt inzicht gegeven in wat de consequenties voor de overheidsfinanciën zijn als de zorggroei hoger ligt dan de groei van het bbp.

### 10. Promote the integrity and quality of budgetary forecasts, fiscal plans and budgetary implementation through rigorous quality assurance including independent audit

Ramingen en doorrekeningen van het Centraal Planbureau spelen een belangrijke rol in de besluitvorming rond de begroting. De kwaliteit van de ramingen kan worden getoetst door te kijken naar ramingsfouten. Het is onvermijdelijk dat ramingen niet overeen komen met de realisaties, maar bij een onafhankelijk instituut is de verwachting dat deze fouten de economische groei niet systematisch over- of onderschatten (geen 'bias'). In de context van begrotingsbeleid zijn met name te positieve ramingen schadelijk, omdat deze budgettaire ruimte laten zien die in werkelijkheid niet bestaat.

Een analyse van voorspelfouten uit het Centraal Economisch Plan (CEP) en de Macro Economische Verkenning (MEV) in de periode 1971-2007 laat geen systematische over- of onderschatting zien. De gemiddelde voorspelfout voor het komende jaar uit de MEV bedraagt 0,0 procentpunt. De voorspelfout voor het lopende jaar laat in zowel CEP als MEV gemiddeld een kleine onderschatting zien van 0,3 procentpunt.[21] Een recente actualisatie van deze analyse in het kader van de visitatie van het CPB begin 2016 laat hetzelfde beeld zien. Ook voor de middellangetermijnverkenning (MLT) geldt dat er geen sprake is van een systematische over- of onderschatting. Over de periode 1976-2002, die negen ramingen van vier of vijf jaar beslaat, was de gemiddelde jaarlijkse voorspelfout 0,2 procentpunt.[22]

---

20 Zie http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-15-4300_en.htm.
21 Kranendonk, H., J. de Jong en J. Verbruggen (2009), Trefzekerheid CPB-prognoses 1971-2007, *CPB document no 178*
22 Kranendonk, H.C. en J.P. Verbruggen, (2006), Trefzekerheid van korte-termijnramingen en middellange-termijnverkenningen, *CPB Document 131*.

In de jaren volgend op de crisis was wel sprake van een opwaartse bias. De gemiddelde voorspelfout voor het komende jaar bedroeg in de periode 2009-2012 1,8 procentpunt bij het CEP en 2,0 procentpunt bij de MEV. Voor het lopende jaar was de voorspelfout in beide publicaties gemiddeld 0,4 procentpunt. Volgens het CPB waren deze voorspelfouten te wijten aan verschillende factoren: onaangekondigd beleid dat nog niet in de raming verwerkt was (regeerakkoord Rutte 2 en begrotingsakkoord 2013) in combinatie met een te optimistische inschatting van de wereldeconomie, wereldhandel en de huizenprijzen verklaart ongeveer de helft van de bijstellingen van de bbp-groei. Mogelijke aanvullende verklaringen zijn een asymmetrische reactie op huizenprijsdalingen en een onderschatting van de begrotingsmultiplier in de crisisjaren (zie MEV 2014, blz 15 en 16).[23] De grote voorspelfouten in de jaren na de crisis zijn niet het gevolg van een systematische bias, maar van het unieke karakter van de crisis. Naast de ramingen van het CPB zijn de onafhankelijke realisatiecijfers van het CBS een essentiële rol in het budgettaire proces. Die realisatiecijfers betreffen zowel de groei van het bbp, als de EMU-schuld, het EMU-saldo, de inkomsten en de uitgaven. Het CBS publiceert daarnaast ook cijfers over tal van sociaal maatschappelijke terreinen waarop het overheidsbeleid zich richt.

De functie van onafhankelijke externe auditor wordt ingevuld door de Algemene Rekenkamer (ARK). De ARK voert ten behoeve van het parlement ieder jaar een onderzoek uit bij elk ministerie naar de rechtmatige inning en besteding van publieke middelen, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de informatie in de departementale jaarverslagen. Wettelijk is vastgelegd dat de ministers hun auditdiensten moeten opdragen de informatie te leveren voor het onderzoek van de ARK. De auditdiensten van de ministeries zijn sinds 2012 ondergebracht in de Auditdienst Rijk (ADR), die functioneel onder Financiën valt. De ADR geeft een accountantsverklaring aan de ministers bij de financiële informatie van alle departementale jaarverslagen (interne certificerende functie). Doordat de interne certificerende functie van de ADR is vastgelegd in de Comptabiliteitswet en direct onder het hoogste management valt, is de ADR in staat om zijn werk zo onafhankelijk mogelijk uit te voeren. Als gevolg hiervan kan de ARK in hoge mate steunen op het werk van de ADR, al vindt wel aanvullende controle plaats door de ARK om zelfstandig tot een oordeel te kunnen komen. De certificerende functie van de ADR als interne auditor is in internationaal verband ongebruikelijk, maar werkt goed voor Nederland. Het niveau van rechtmatigheid ligt in Nederland hoog: 99,69 procent van de uitgaven van het Rijk zijn volgens de ARK in 2015 rechtmatig besteed. Voor het bepalen van doeltreffendheid en doelmatigheid hebben audits een minder systematisch karakter. *Performance audits* zijn hiervoor een nuttig maar nog niet zo vaak toegepast instrument.[24] (Controlebestel: ontwikkeling en perspectief, MinFin 2014: 19-20)

23 Van der Horst, A. en H. C. Kranendonk (2013), Trefzekerheid van CPB-ramingen 2011-2013, *CPB Achtergronddocument*
24 Ministerie van Financiën, 2014, *Controlebestel: ontwikkeling en perspectief*, pag. 19-20

# 4 Het begrotingsbeleid sinds de crisis in relatie tot de doelen

## 4.1 Drie ontwikkelingen van invloed op het begrotingsbeleid

Sinds de crisis van 2008 is de omgeving waarin het Nederlandse begrotingsbeleid wordt vormgegeven sterk veranderd. Drie ontwikkelingen zijn hier met name voor verantwoordelijk: de veranderde economische en budgettaire situatie, ontwikkelingen in Europa en de politieke context in Nederland.

### *4.1.1 Economie*

De val van Lehman Brothers in september 2008 was de aanleiding voor de grootste economische crisis in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog. Het directe economische gevolg was een krimp van 3,8 procent in 2009. Daarnaast kwamen zwaktes aan het licht in de financiële sector en raakten verschillende overheden in de eurozone in de betalingsproblemen. Dit leidde tot een langdurige periode van onzekerheid en beperkte economische ontwikkeling in het eurogebied. Vanwege de grote afhankelijkheid van de export raakte die Nederland zwaar. Daarbij komt dat de huizenprijzen in Nederland fiks daalden. Aangezien Nederlandse huishoudens door hun hoge schuldniveau kwetsbaar zijn voor vermogensschokken, had dit een drukkend effect op de consumptie en daarmee de economische groei. Door de problemen in de financiële sector kwam de kredietverlening ook onder druk te staan.

Het herstel bleef door al deze factoren meerdere jaren onevenwichtig, met enig herstel in 2010 en 2011 en krimp in 2012 en 2013, mede als gevolg van de Europese schuldencrisis. Pas sinds 2014 lijkt de Nederlandse economie de crisis definitief achter zich te laten. In 2015 trok de groei aan, wat in 2016 naar verwachting wordt voortgezet. Het herstel is breed gedragen, maar leunt wel op mogelijk tijdelijke factoren als de lage olieprijs en de goedkope euro. Risico's uit de internationale economie blijven aanwezig, waaronder de groeivertraging in opkomende economieën, geopolitieke spanningen en de gevolgen van monetair beleid binnen en buiten Europa.
Volgens het CPB heeft de crisis een permanente schade aan de economie toegebracht van 3 tot 8 procent bbp, maar is het groeipotentieel van de Nederlandse economie hierdoor niet aangetast. Wel is de verwachting dat de groei op langere termijn minder uitbundig zal zijn dan in de jaren voor de crisis. Dit is deels het gevolg van de vergrijzing. Daarnaast was de eerdere groei voor een deel het gevolg van ruime kredietverlening, bijvoorbeeld voor de eigen woning, die sindsdien met regelgeving is beteugeld.

### *4.1.2 Europa*

De crisis maakte duidelijk dat de Economische en Monetaire Unie (EMU) onvoldoende was toegesneden op de grote financiële verwevenheid in het eurogebied. In heel dreigden banken failliet te gaan die zo groot waren dat ze een bedreiging betekenden voor de financiële stabiliteit in Europa ('too big to fail'). Nationale overheden waren verantwoordelijk voor het redden van deze banken, maar werden daardoor zelf ook minder kredietwaardig. Om de besmetting tussen nationale overheden en banken te beperken is de Europese bankenunie ingericht, die inmiddels grotendeels in werking is getreden.

In de aanloop naar de crisis was er weinig verschil in de rente die eurolanden op hun staatsschuld betaalden, ondanks sterk uiteenlopende schuldniveaus en economische vooruitzichten. Hierdoor konden de zwakkere eurolanden lenen tegen historisch lage rentes. Na de val van Lehman Brothers stegen de rentes voor kwetsbare landen echter snel, waardoor acute betalingsproblemen dreigden te ontstaan. Het principe dat overheden verantwoordelijk zijn voor hun eigen staatsschuld (de 'no bail-out clausule') bleek echter in de praktijk niet geloofwaardig.
De eurolanden reageerden door bilaterale leningen aan Griekenland te verstrekken en in allerijl een noodfonds (EFSF, European Financial Stability Facility) op te richten, dat onder

voorwaarden leningen kan verstrekken aan landen in liquiditeitsproblemen. Hiermee werd definitief duidelijk dat de no bail-out clausule niet zou worden gehandhaafd. Inmiddels is er een permanent noodfonds ESM (European Stability Mechanism) opgericht. Het bestrijden van de Europese schuldencrisis was niet beperkt tot de noodfondsen. Ook het Internationaal Monetair Fonds heeft bijgedragen met leningen. Verder voert de Europese Centrale Bank conventioneel en onconventioneel beleid om de rust op financiële markten te bewaren.

Door dit alles is nog slechts in beperkte mate sprake van marktprikkels voor overheden van eurolanden om de eigen overheidsfinanciën op orde te krijgen. Om het toezicht op deugdelijke overheidsfinanciën te versterken zijn de Europese begrotingsregels, vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), aangescherpt. Hier heeft Nederland ook altijd sterk voor gepleit. Als eerste stap is eind 2011 het 'six-pack' – een verzameling van vijf verordeningen en een richtlijn – in werking getreden. De voornaamste elementen van het six-pack zijn:
kwantitatieve eisen aan landen in de preventieve arm (structureel saldo en de nieuwe uitgavenregel);

- aanscherping en operationalisering van de regels over de schuld, zodat de buitensporigtekortprocedure ook kan worden gestart als de schuld van een land onvoldoende snel richting de 60 procent bbp gaat;
- dwingender sancties;
- 'reverse QMV': een gekwalificeerde meerderheid in de Raad is nodig om een Commissievoorstel voor aanbevelingen aan landen te verwerpen, waarmee het naar verwachting lastiger wordt om aanbevelingen te verwerpen;
- introductie van regels die macro-economische onevenwichtigheden moeten tegengaan (de macro-economische onevenwichtighedenprocedure, MEOP).

In 2012 ondertekenden alle EU-landen, met uitzondering van het VK en Tsjechië, het Verdrag voor stabiliteit, coördinatie en governance in de EMU ('fiscal compact'), dat in 2013 in werking trad. Dit verdrag is een strengere versie van het SGP, met als belangrijkste onderdelen:

- 'balanced budget rule': het structurele tekort mag niet boven de 0,5 procent uitkomen (1 procent voor landen met een staatsschuld onder de 60 procent bbp);
- hogere tekorten zijn alleen toegestaan bij uitzonderlijke gebeurtenissen, waarbij het land moet aantonen dat het op middellange termijn wel voldoet;
- aanscherping schuldregel: landen met een schuld boven de 60 procent bbp moeten jaarlijks 1/20ste deel van de schuld aflossen[25];
- de regels van het verdrag en vereisten aan nationale begrotingsstelsels zoals een 'fiscal council' dienen in nationale wetgeving te worden vastgelegd (in Nederland de Wet Hof).

Kort daarop, in mei 2013, trad het 'two-pack' in werking, dat de aansluiting van de nationale begrotingscyclus op het Europees semester verduidelijkte, door precieze momenten aan te geven waarop het Stabiliteitsprogramma en Nationaal Hervormingsprogramma, de Ontwerpbegroting en de definitieve begroting moeten worden ingediend. Daardoor kan de Commissie op twee momenten ingrijpen in het begrotingsproces. In juni krijgen de lidstaten aanbevelingen op basis van hun Stabiliteitsprogramma en Nationaal Hervormingsprogramma. Uiterlijk 30 november levert de Commissie een analyse van de Ontwerpbegroting. Als deze ernstige tekortkomingen vertoont in de naleving van de regels van het SGP, kan zij eisen dat de lidstaat een nieuw plan indient.

25 Voor landen die in 2011 in de buitensporigtekortprocedure zaten, geldt een overgangsregime van drie jaar na beëindiging van de procedure. In deze periode moet het land voldoen aan de zogeheten 'minimum linear structural adjustment' (MLSA).

Kort samengevat hebben de verschillende aanscherpingen van de Europese begrotingsregels ertoe geleid dat landen die niet in de buitensporigtekortprocedure zitten nu aan meer eisen moeten voldoen (structureel saldo, uitgavenregel, schuldregel incl. transitieperiode) om zeker te stellen dat de eurolanden toewerken naar een begrotingsevenwicht. Daarnaast dienen zij er rekening mee te houden dat de Commissie op twee momenten in het jaar kan ingrijpen in het begrotingsproces.

#### *4.1.3 Politieke context in Nederland*

De politieke context beïnvloedt het begrotingsproces. Het volbrengen van de regeerperiode is geen vanzelfsprekendheid. Ter illustratie: sinds het kabinet Kok-II – dat in april 2002 zijn ontslag indiende vanwege Srebrenica, 29 dagen voor de reguliere verkiezingen – heeft geen enkel kabinet zijn regeerperiode kunnen volbrengen. Dat kabinetten soms voortijdig vallen is niet nieuw, maar wel relevant omdat in het trendmatig begrotingsbeleid doorgaans wordt uitgegaan van regeerperiodes van vier jaar.

Ook de politieke fragmentatie heeft invloed op de besluitvorming. Traditioneel grote partijen zijn kleiner geworden en kleine partijen worden groter. In de huidige politieke constellatie zijn vier of meer partijen nodig om tot een besluit te komen. Daarnaast speelt momenteel mee dat het huidige kabinet weliswaar een meerderheid heeft in de Tweede Kamer, maar niet in de Eerste Kamer. Met de verkiezingen van begin 2015 is de vertegenwoordiging van de coalitiepartijen in de Eerste Kamer verder afgenomen. Dit heeft tot gevolg dat de coalitie voor het doorvoeren van wetgeving, waaronder ook departementale begrotingen en het Belastingplan, afhankelijk is van steun van meerdere oppositiepartijen. Dit compliceert de besluitvorming. Hoewel verkiezingen zich lastig laten voorspellen, wijzen recente peilingen er niet op dat de trend van versnippering is gekeerd. Sowieso speelt de timing van de verkiezingen mee: als er veel tijd zit tussen de Eerste Kamer- en de Tweede Kamerverkiezingen, kunnen omstandigheden sterk zijn veranderd. De kans op een afwijkende uitslag is dan groot.

## 4.2 Het begrotingsbeleid onder invloed van de drie ontwikkelingen

Het regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV (bestaande uit CDA, PvdA en CU) dateert uit februari 2007, een half jaar voor de val van Lehmann Brothers. De kwantitatieve doelstelling was om het structurele saldo van een tekort (raming van -0,2 procent in 2007) om te buigen tot een overschot van 1,0 procent in 2011. Het achterliggende doel was om binnen de kabinetsperiode een derde van het houdbaarheidstekort, zoals berekend door het CPB, op te vangen. Dit tekort zou voor 2020 moeten zijn weggewerkt. Het akkoord ging uit van een begrotingsruimte van 16,5 miljard euro. De ruimte ontstond door een gemiddelde economische groei van 2 procent (8 miljard euro), lastenverzwaringen (2,5 miljard) en ombuigingen (6 miljard euro). Deze ruimte werd ingezet voor een investeringsagenda van 10 miljard euro (inclusief 3 miljard lastenverlichting) en 6,5 miljard saldoverbetering. Bijzonder hierbij was dat dit kabinet voor het eerst sinds de invoering van het trendmatig begrotingsbeleid uitging van een realistische groeiraming, in plaats van een behoedzame. Het advies van de twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte voorzag in 15 miljard saldoverbetering, met als doel het sluiten van het houdbaarheidstekort in de kabinetsperiode.

Door het uitbreken van de financiële crisis waren de begrotingsdoelstellingen van het kabinet Balkenende IV al snel niet realistisch meer. Daarnaast bestond de vrees dat de crisis permanente economische schade zou aanrichten. Daarom sloot het kabinet in het voorjaar van 2009 een aanvullend beleidsakkoord (ABK) over de aanpak van de crisis. Het kabinet besloot tot tijdelijke maatregelen om de economie te stimuleren met 6 miljard euro cumulatief in 2009 en 2010.

De maatregelen waren gericht op het herstel en behoud van de werkgelegenheid – zoals de deeltijd-WW – en op het beperken van vraaguitval. Ook is besloten de werking van de automatische stabilisatie te vergroten door de extra uitgaven aan WW en ruilvoet buiten het uitgavenkader te plaatsen. Medeoverheden voegden hier nog 1,5 miljard euro cumulatief aan toe. Daarnaast werd besloten 1,8 miljard euro structureel te bezuinigen vanaf 2011. Afhankelijk van de hoogte van de economische groei kon dit bedrag worden ingezet voor schuld- en tekortreductie of om in 2011 enkele stimuleringsmaatregelen voort te zetten. De impuls was onderdeel van een gecoördineerde actie op EU-niveau. De Europese Commissie riep landen met begrotingsruimte op om de economie te stimuleren, terwijl landen in financiële problemen zo snel mogelijk orde op zaken moesten stellen. De handhaving van het Stabiliteits- en Groeipact werd hierop aangepast.

Om de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar te houden, heeft het kabinet Balkenende IV structurele hervormingen doorgevoerd, zoals maatregelen om de zorguitgaven te beperken en het geleidelijk op laten lopen van het eigenwoningforfait. Tevens had het kabinet besloten de AOW-leeftijd te verhogen. De Tweede Kamer stemde in met de AOW-verhoging tijdens de volgende kabinetsperiode (kabinet-Rutte I). Daarnaast startte het kabinet in oktober 2009 een serie brede heroverwegingen om de balans tussen overheidsuitgaven en -inkomsten te herstellen. Het doel was om onderbouwde keuzes mogelijk te maken, door inzicht te verschaffen in besparingsopties en mogelijke gevolgen. Op elk beleidsveld werd tenminste één verplichte variant ontwikkeld met een structurele besparing van 20 procent van de netto-uitgaven in 2010. De resultaten konden worden gebruikt voor de voorbereiding van de begroting van 2011 en 2012.

In februari 2010 kwam het kabinet Balkenende IV ten val naar aanleiding van de besluitvorming over de militaire missie in Uruzgan. Door de val van het kabinet werden de rapporten uit de brede heroverwegingen versneld opgeleverd, zodat de politieke partijen ze konden gebruiken ter voorbereiding van de verkiezingen. De dertiende Studiegroep Begrotingsruimte berekende dat het tekort in 2011 circa 5 procent van het bbp zou bedragen, met een schuld van tegen de 70 procent bbp. Het houdbaarheidstekort werd op dat moment geraamd op 4 procent bbp (circa 29 miljard euro). Die Studiegroep adviseerde het kabinet om 'maatregelen te nemen die de volle houdbaarheidsopgave adresseren' en achtte het solide om in 2015 18 miljard euro bezuinigingen door te voeren.

In oktober 2010 trad het kabinet Rutte I aan, dat bestond uit VVD en CDA en gedoogsteun had van de PVV. In het regeerakkoord werd afgesproken om structureel bijna 25 miljard euro te bezuinigen, waarvan 18 miljard aan het eind van de kabinetsperiode moest worden gerealiseerd. Doel was om in 2015 uitzicht te hebben op begrotingsevenwicht. Het CPB becijferde een verwacht tekort van 0,7 procent bbp in 2015. Het houdbaarheidstekort zou hiermee worden teruggebracht van 29 miljard naar 7 miljard euro.

In het voorjaar van 2012 raamde het CPB dat het begrotingstekort, als gevolg van de slechte economie, zonder maatregelen zou uitkomen op 4,5 procent bbp. Extra bezuinigingen waren nodig om aan de vereisten uit de Europese buitensporigtekortprocedure te voldoen. Om die reden startte het kabinet onderhandelingen over een bezuinigingspakket. De coalitiepartijen en de gedoogpartner kwamen niet tot een overeenkomst, wat leidde tot de val van het kabinet. VVD en CDA kwamen vervolgens met de oppositiepartijen D66, GroenLinks en ChristenUnie tot een akkoord over de begroting 2013. Dit akkoord bevatte een besparing van 12 miljard euro. Hiermee voldeed Nederland aan de eisen vanuit het SGP. Tevens verbeterde het pakket de

houdbaarheid met 1,8 procentpunt bbp. Enkele belangrijke onderdelen waren een versnelde invoering van de verhoging van de pensioenleeftijd, verhoging van het hoge btw-tarief van 19 naar 21 procent en beperking van de hypotheekrenteaftrek.

De veertiende Studiegroep Begrotingsruimte adviseerde het nieuwe kabinet om 20 miljard te bezuinigen in de periode tot en met 2017. In november 2012 trad het huidige kabinet Rutte II aan, dat bestaat uit VVD en PvdA. Het Regeerakkoord bevat een opgave van 18 miljard structureel, waarvan 16 miljard in 2017. Maatregelen met een groot budgettair beslag hierin zijn onder meer de decentralisatie van de langdurige zorg naar gemeenten, inkorting van de periode dat mensen recht hebben op een werkloosheidsuitkering en maatregelen op het terrein van de woningmarkt, waaronder het inperken van de hypotheekrenteaftrek. In 2013 heeft de coalitie besloten tot een aanvullend pakket met maatregelen, ter grootte van 6 miljard euro, gecombineerd met structuurversterkende maatregelen. Hiermee werd tevens voldaan aan de eisen vanuit de buitensporigtekortprocedure. In 2015 besloot de coalitie – in overleg met oppositiepartijen die nodig waren om een meerderheid in de Eerste Kamer te bereiken – tot een lastenverlichting van in totaal 5 miljard euro, voornamelijk op arbeid. Naar oordeel van de Europese Commissie paste dit binnen de vereisten van de preventieve arm van het SGP.

## 4.3 Het effect van het begrotingsbeleid op de doelstellingen

Deze paragraaf schetst de effecten van de beschreven besluiten op de verschillende doelen van het begrotingsbeleid. Hierbij passen enkele belangrijke kanttekeningen. Ten eerste is het onmogelijk om definitieve uitspraken te doen over het effect van beleidspakketten. Het is namelijk niet bekend wat de situatie zou zijn geweest zonder de maatregelen; voor de meeste indicatoren is deze zogeheten 'counterfactual' niet beschikbaar. Het benaderen van de 'counterfactual' is per definitie met onzekerheid omgeven. Ook is het niet mogelijk om alle doelstellingen van het begrotingsbeleid in gelijke mate na te streven, omdat vaak sprake is van een afruil. Het verbeteren van het houdbaarheidssaldo kan bijvoorbeeld leiden tot procyclisch beleid en daarmee een minder stabiele economische ontwikkeling. De keuze tussen twee doelen is echter in beginsel politiek en leent zich dus niet voor een ambtelijk waardeoordeel. De beleidsdoorlichting neemt het naleven van de vereisten uit de correctieve arm van het SGP als gegeven. Hieronder vallen met name het begrotingsakkoord van voorjaar 2012 en het 6 miljard-pakket van 2013. Het past niet in het bestek van deze beleidsdoorlichting om een oordeel te geven over de effectiviteit van begrotingsregels in EMU-verband en de rol van Nederland hierin.

### *4.3.1 Gezonde overheidsfinanciën*

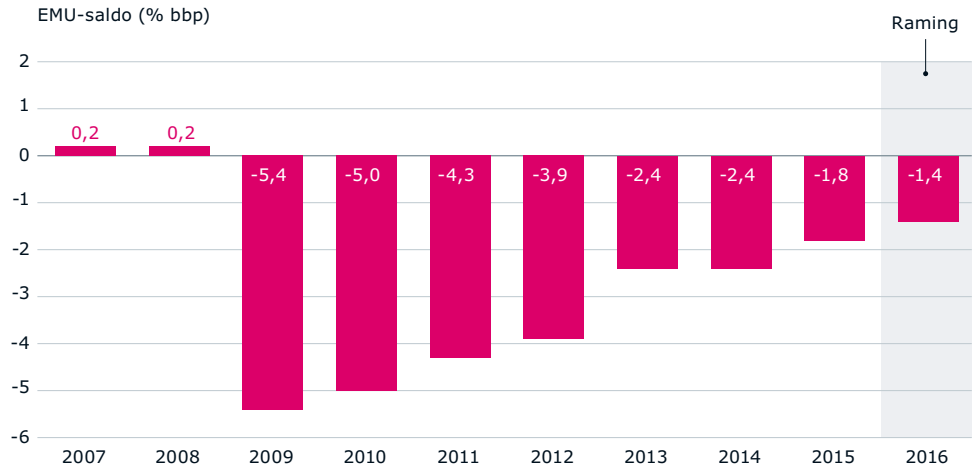
Er zijn verschillende manieren denkbaar om het effect van het begrotingsbeleid op gezonde overheidsfinanciën te duiden. De meest directe wijze is om de ontwikkeling van de belangrijkste indicatoren over de tijd te volgen, zoals het EMU-saldo en de EMU-schuld, aangevuld door de voorwaardelijke verplichtingen door de overheid. Het nadeel van deze methode is echter dat de 'counterfactual' niet bekend is. Om de analyse aan te vullen kijkt de beleidsdoorlichting daarom ook naar twee andere maatstaven: de ontwikkeling van het houdbaarheidssaldo van het CPB en de Nederlandse kredietwaardigheid op financiële markten.

#### Ontwikkeling van kernindicatoren

Figuur 4.1 toont de ontwikkeling van het EMU-saldo in de periode 2007-2014, plus ramingen voor 2015 en 2016 op basis van de Miljoenennota 2016. Als direct gevolg van de crisis verslechterde het EMU-saldo van een overschot van 0,2 procent in 2008 naar een tekort van 5,4 procent in 2009. Nederland kwam hierdoor in de buitensporigtekortprocedure van het Stabiliteits- en Groeipact terecht, overigens net als bijna alle EU-landen. Mede als gevolg van

consolidatiemaatregelen – zowel lastenverzwaringen als bezuinigingen op uitgaven – herstelde het EMU-saldo zich gestaag, tot -2,4 procent in 2013, waardoor Nederland werd ontslagen uit de buitensporigtekortprocedure.

*Figuur 4.1 EMU-saldo zwaar geraakt door de crisis*

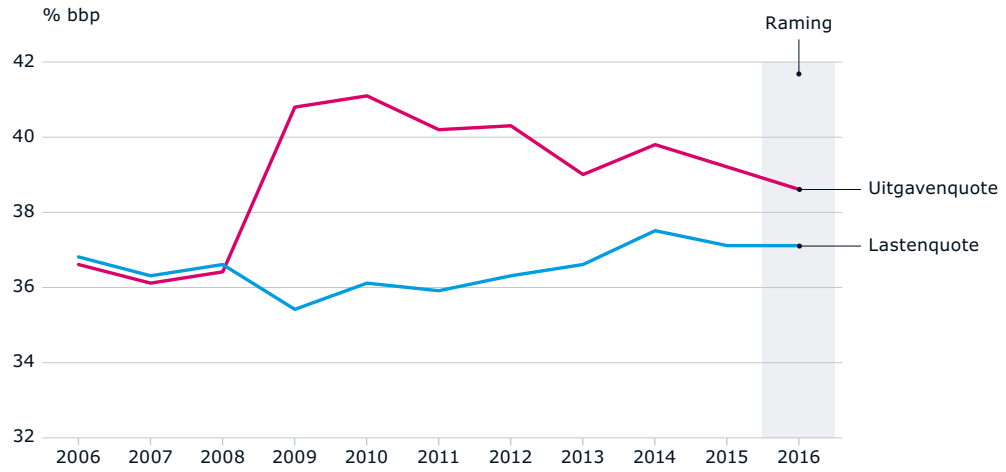



Bron: CBS en CPB

Het Nederlandse EMU-saldo is in sterke mate afhankelijk van economische ontwikkelingen: de zogeheten begrotingselasticiteit[26] is in Nederland met 0,65 de hoogste van alle EU-landen.[27] Figuur 4.2 laat de ontwikkeling van de uitgaven- en lastenquote zien. De lastenquote is relatief constant gebleven. Hierachter gaan twee effecten schuil. Enerzijds was er een sterke autonome daling van de lastenquote als gevolg van de crisis, doordat de inkomsten harder daalden dan het bbp. Vanaf 2010 vonden vervolgens ook lastenverzwarende maatregelen plaats, waardoor de lastenquote per saldo min of meer constant bleef. De uitgavenquote steeg daarentegen sterk van 2008 op 2009 en neemt sindsdien gestaag af. De initiële stijging is vooral toe te schrijven aan het noemereffect. In latere jaren was ook sprake van een toename van de conjunctuurgevoelige uitgaven, in het bijzonder de WW-uitkeringen. Verder stonden de uitgaven – zoals nu nog steeds het geval is – onder invloed van een autonome stijging van zorguitgaven en sociale zekerheid (in het bijzonder de AOW). Deze stijging was sneller dan die van het bbp. De demografische ontwikkelingen zijn hier debet aan, waarbij voor de zorg bovendien technologische ontwikkelingen, stijging van de arbeidsproductiviteit in de zorg en sociaal-culturele ontwikkelingen in de zorgvraag een rol spelen. Ondanks de gerealiseerde daling sinds 2010 is de uitgavenquote nog steeds op een hoger niveau dan voor de crisis.

26 De verandering in het EMU-saldo als gevolg van een verandering van het bbp ter grootte van 1 procentpunt.
27 Zie: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/ecp536_en.htm.

*Figuur 4.2 Sterke stijging uitgavenquote, lastenquote relatief constant*



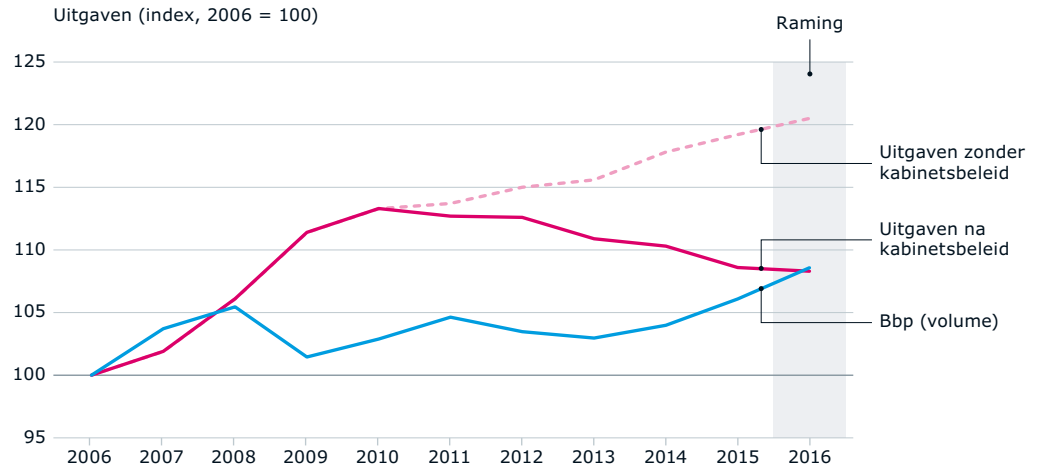

Bron: Macro Economische Verkenning 2016, CBP

Op enkele momenten zijn in de afgelopen jaren beleidskeuzes gemaakt met een grote directe invloed geweest op het EMU-saldo. Dit was in de eerste plaats het geval bij het afsluiten van regeerakkoorden, waarin de begrotingsdoelstellingen van het nieuwe kabinet zijn vastgelegd. Verder zijn verschillende begrotingsakkoorden gesloten met implicaties voor het saldo. De akkoorden van 2012 en 2013 waren specifiek gericht op het bereiken van een saldodoelstelling, om te voldoen aan de vereisten van de correctieve arm van het SGP. De begrotingsmaatregelen van 2009 en 2016 hadden daarentegen een impuls als doel, ten koste van het EMU-saldo, waarbij in beide gevallen de Commissie van mening was dat deze paste binnen de Europese begrotingsregels.

Deze beleidsaanpassingen hebben ervoor gezorgd dat de collectieve uitgaven sinds 2010 op een neerwaarts pad zijn gekomen. Figuur 4.3 geeft weer hoe de uitgaven zonder beleid[28] zouden zijn gegroeid bij dezelfde bbp-volumeontwikkeling. Doordat de verschillende kabinetten sinds de crisis de uitgavenkaders hebben gehandhaafd, werden de ingeboekte besparingen grosso modo ook daadwerkelijk gerealiseerd.

28 De uitgaven 'zonder beleid' gelijk aan de gerealiseerde uitgaven vermeerderd met de bezuinigingen die sinds 2011 hebben plaatsgevonden. De omvang van die bezuiniging is een schatting van het Ministerie van Financiën zelf, op basis van alle genomen maatregelen door het kabinet Rutte I en Rutte II. Deze reeks loopt op tot 31 miljard euro in 2016. De macro-economische doorwerking van dit alternatieve uitgavenpad is niet meegenomen.

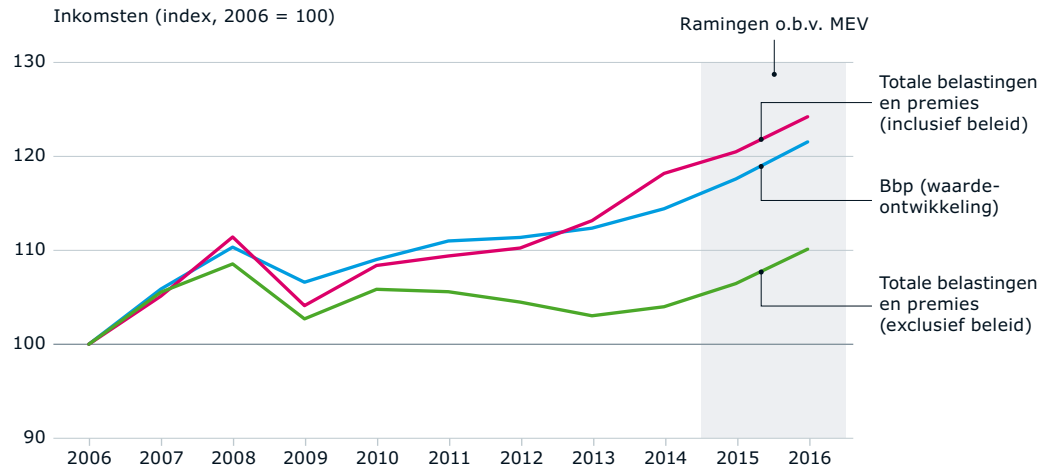
*Figuur 4.3 Uitgavenstijging omgebogen door beleid*




Bron: CPB en ministerie van Financiën

De inkomsten voor de overheid zijn als gevolg van de verschillende beleidspakketten aanzienlijk toegenomen. Figuur 4.4 illustreert dit. Bij een gegeven bbp-waardeontwikkeling toont deze grafiek wat de belastinginkomsten met (roze lijn) en zonder beleid (groene lijn) zouden zijn geweest. Zoals hierboven is toegelicht zijn de endogene belastingontvangsten als gevolg van de crisis in de periode 2009-2013 sterk achtergebleven bij de ontwikkeling van het bbp. Beleidsmatige verhogingen van de lasten hebben ervoor gezorgd dat de collectievelastenquote niet is afgenomen in de periode.

*Figuur 4.4 Hogere inkomsten als gevolg van beleid*



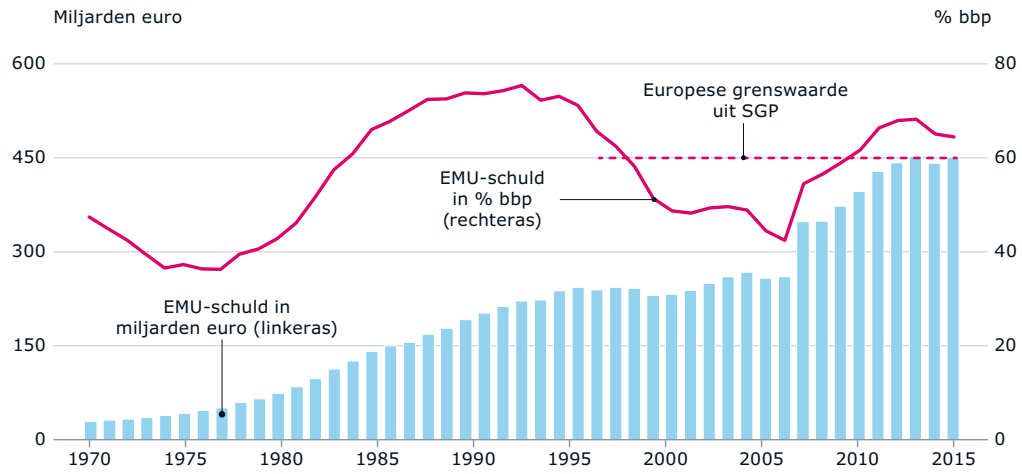

Bron: Macro Economische Verkenning (CPB) en ministerie van Financiën

Beide grafieken moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Discretionair overheidsbeleid beïnvloedt – zeker op de korte termijn – de bbp-groei. De uitkomsten voor het EMU-saldo zijn hier sterk van afhankelijk, voornamelijk via de inkomstenkant. Dit is dus een

voorbeeld van een vergelijking waar de 'counterfactual' onbekend is, maar waarvan het effect te simuleren is met een economisch model. Niettemin illustreren de figuren de omvangrijke maatregelen die de verschillende kabinetten hebben ondernomen om de overheidsfinanciën op orde te brengen.

De EMU-schuld van de Nederlandse overheid is sinds de crisis flink toegenomen, van 42,4 procent bbp eind 2007 naar 67,9 procent eind 2014 (zie figuur 4.5; stand Miljoenennota 2016). Naar verwachting heeft de EMU-schuld als percentage van het BBP in 2014 haar voorlopige hoogtepunt bereikt en daalt zij tot 64,5 procent in 2016. De stijging van de schuld wordt voor het grootste deel verklaard uit de ontwikkeling van het EMU-saldo, in combinatie met een noemereffect in 2009. Daarnaast nam de schuld toe door interventies in de financiële sector en het verstrekken van bilaterale leningen aan Griekenland.

*Figuur 4.5 Flinke toename van de EMU-schuld*




Bron: CBS en CPB

Als de overheidsschuld te hoog oploopt, kan dat de reële economie schaden. Het is echter moeilijk aan te tonen waar deze drempelwaarde ligt. Verschillende studies wijzen erop dat deze zich tussen de 80 procent en 100 procent bbp bevindt.[29] Dit niveau ligt nu nog ver weg, maar kan bij een nieuwe schok in zicht komen. Ook verminderde groeiverwachtingen spelen een rol bij de ontwikkeling van de schuldquote. Als rekenvoorbeeld: bij een nominale bbp-groei van 5 procent en een EMU-tekort van 3 procent tendeert de schuld op lange termijn naar 60 procent bbp. Bij een nominale bbp-groei van 3 procent gaat het schuldniveau bij een tekort van 3 procent op langere termijn richting de 100 procent bbp. De effecten van een te hoge overheidsschuld op de reële economie kunnen fors zijn. Het CPB schat het gemiddelde negatieve effect van een decennium met een schuld van 10 procent boven de drempelwaarde tussen 1 tot 6 procent bbp in het tiende jaar.[30]

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

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

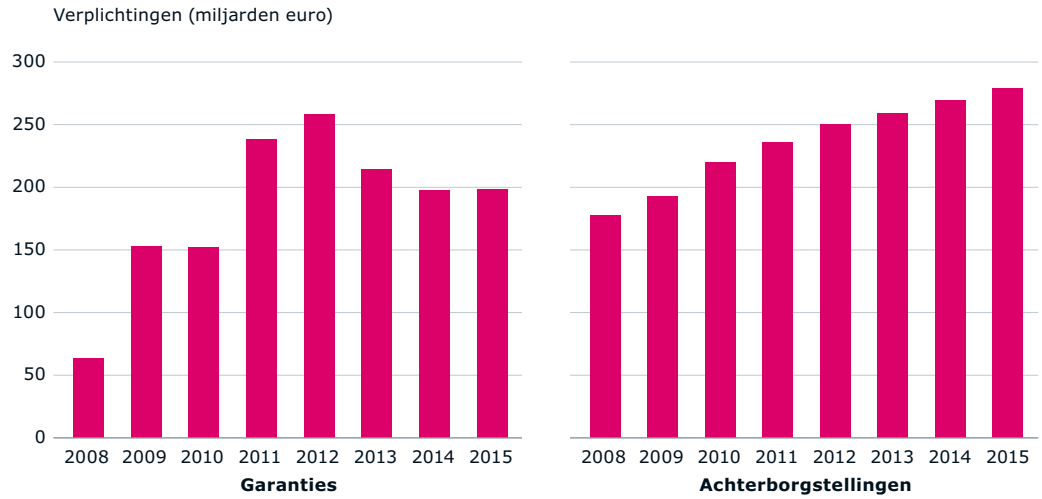
Voorwaardelijke verplichtingen houden risico's in. Deze waren in het verleden onvoldoende inzichtelijk, zodat een goede afweging van de risico's tegen de baten niet altijd mogelijk was. In reactie op de toegenomen voorwaardelijke verplichtingen heeft het huidige kabinet in 2014 een garantiekader ingesteld.[31] Alle nieuwe regelingen – en aanpassingen aan bestaande regelingen – staan hierdoor onder toezicht van het ministerie van Financiën. Voorwaardelijke verplichtingen zijn onderdeel geworden van de reguliere besluitvorming over de begroting, waardoor een betere afweging van verschillende belangen ontstaat. Verder wordt een kostendekkende premie gevraagd voor het risico dat het Rijk loopt, net zoals er tegenover een verzekering in de markt een vergoeding staat voor de partij die risico's afdekt. Tot slot geldt een standaardtermijn van vijf jaar voor de evaluatie van een risicoregeling, op basis waarvan het kabinet besluit over het voortbestaan van de regeling. Het garantiekader is nog niet lang genoeg van kracht om een gedegen evaluatie mogelijk te maken. Niettemin is wel duidelijk dat de transparantie over voorwaardelijke verplichtingen sterk is verbeterd.

De voorwaardelijke verplichtingen van de overheid zijn sinds de crisis sterk toegenomen, zoals te zien in figuur 4.6. Garanties stegen van 63,5 miljard euro in 2008 tot 258,0 miljard euro in 2012. Sindsdien is het niveau afgenomen tot 197,4 miljard euro in 2014 en dat blijft de komende jaren naar verwachting min of meer stabiel. De stijging is met name het gevolg van internationale verplichtingen om de financiële stabiliteit te waarborgen, via de Europese noodfondsen (EFSF en ESM) en het Internationaal Monetair Fonds. De afname wordt vooral veroorzaakt door de uitfasering van het tijdelijke noodfonds EFSF. Ook binnenlandse garanties namen toe. Een groot deel hiervan bestond uit garanties ter ondersteuning van de financiële sector. Deze zijn inmiddels deels uitgefaseerd. Daarnaast werden garanties ingezet om de toegang tot krediet te bevorderen, die door de crisis onder druk kwam te staan. Deze regelingen, die vaak ten goede komen aan het mkb, zijn geringer in omvang, maar kennen een hoog risicoprofiel.

De totale achterborgstellingen van het Rijk zijn in de periode 2008-2014 gestaag gestegen van 177,7 miljard euro tot 269,2 miljard euro in 2014 (stand Miljoenennota 2016). Deze groei is het gevolg van ontwikkelingen in het Waarborgfonds Eigen Woning (WEW). In de jaren na de crisis namen de borgstellingen van het WEW toe doordat de maximale koopsom was verhoogd om het herstel op de woningmarkt te bevorderen. Deze grens wordt nu geleidelijk teruggebracht naar de gemiddelde verkoopprijs van woningen, maar de borgstellingen blijven stijgen als gevolg van de aantrekkende huizenmarkt.

31 Kamerstukken II 2013–2014, 33 750, nr. 13 en bijlage.

*Figuur 4.6 Voorwaardelijke verplichtingen*




Bron: ministerie van Financiën

**Houdbaarheidssaldo**

De gezondheid van de overheidsfinanciën op de langere termijn wordt gemeten door het houdbaarheidssaldo van het CPB. Deze indicator beziet of het huidige niveau van de overheidsvoorzieningen houdbaar is tot in de verre toekomst zonder aanpassingen van lasten en uitgaven ('constante arrangementen'). Een negatief houdbaarheidssaldo betekent dat de huidige generatie lasten doorschuift naar de volgende. Het voordeel van deze benadering is dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe de toekomst er met en zonder bepaalde beleidsmaatregelen uitziet. In deze sommen worden echter geen beperkingen gesteld aan de hoogte van het EMU-saldo of de EMU-schuld.[32] Het is daarom in theorie mogelijk dat een evenwichtig houdbaarheidssaldo alsnog leidt tot een schadelijk hoog schuldniveau. In de praktijk ligt het houdbaar pad voor de schuld in de houdbaarheidssommen voor Nederland sinds 2000 (ver) beneden het niveau van 80–100 procent bbp.

Voor het uitbreken van de crisis was het houdbaarheidssaldo negatief. Een vergrijzingsstudie van het CPB berekende in 2006 een houdbaarheidstekort van 2,6 procent bbp.[33] Door de verslechterde overheidsfinanciën kwam het houdbaarheidstekort in 2010 uit op 4,5 procent bbp.[34] In de middellangetermijnverkenning van het CPB komt het houdbaarheidssaldo uit op 0,7 procent bbp.[35]

De externe factoren die van invloed zijn op het houdbaarheidssaldo – zoals de vergrijzing, de stijgende levensverwachting, de dalende rente en de crisis – waren veelal negatief. De geconstateerde verbetering van het houdbaarheidssaldo is vooral toe te schrijven aan overheidsbeleid. De belangrijkste factor hierin is de verhoging van de AOW-leeftijd en de koppeling daarvan aan de levensverwachting. Daarnaast hebben ook de hervormingen op de woningmarkt en de ingrepen in de zorg bijgedragen.

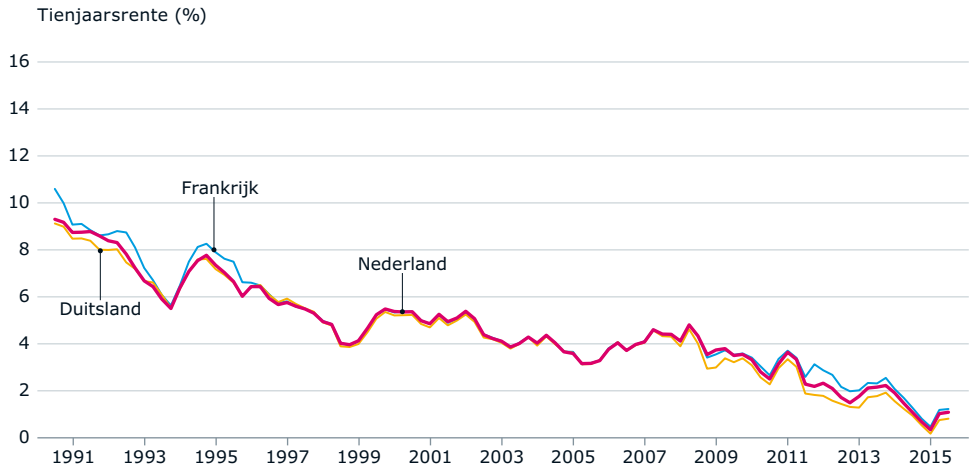
32 Zie voor een uitgebreide uitleg: CPB (2014), *Minder zorg om vergrijzing*, CPB Boek 12, p. 43-45.
33 Van Ewijk, C. , B. Draper, H. ter Rele en M. Westerhout, in J. Donders (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances.*
34 Van der Horst, A. et al (2010), Vergrijzing verdeeld; toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën, *CPB Bijzondere publicatie 86.*
35 CPB (2016), *Middellangetermijnverkenning 2018-2021.*

De aanname van constante arrangementen betekent overigens niet hetzelfde als ongewijzigd beleid. Vooral in de zorg is het mogelijk dat de uitgaven bij het huidige beleid meer stijgen dan volgens constante arrangementen. Het CPB past in zijn sommen de uitgaven aan voor de effecten van demografie en economische groei. Overige factoren, onder andere technologische vooruitgang, kunnen in de zorg leiden tot zowel verbetering van de kwaliteit als stijging van de kosten. Deze zijn niet meegenomen, omdat dit niet past in de benadering waarbij toekomstige generaties dezelfde voorzieningen genieten als de huidige. Dit is ook logisch als het streven is om welvaart eerlijk te verdelen tussen generaties. Het CPB neemt daarom aan dat de kosten van kwaliteitswinst door technologische ontwikkeling worden gedekt door eigen betalingen. Het staande beleid is echter dat deze worden gecompenseerd met hogere lasten via de premies. In 'Minder zorg om vergrijzing' laat het CPB in een gevoeligheidsvariant zien dat, als de zorguitgaven tot 2060 1 procentpunt per jaar sneller toenemen dan wordt verondersteld in de houdbaarheidsanalyse, het houdbaarheidssaldo verslechtert met 5,6 procentpunt. Deze aanname is nog vrij conservatief; in de afgelopen decennia stegen de zorgkosten langjarig met 1,5 procent sneller dan de aanname in de houdbaarheidsanalyse. Naast de zorg brengt 'Minder zorg om vergrijzing' nog andere factoren in kaart die het houdbaarheidssaldo kunnen beïnvloeden, zoals de levensverwachting, gezonde levensjaren, arbeidsparticipatie en de discontovoet. De effecten hiervan zijn echter relatief beperkt (in absolute zin 0,2-0,8 procent bbp).

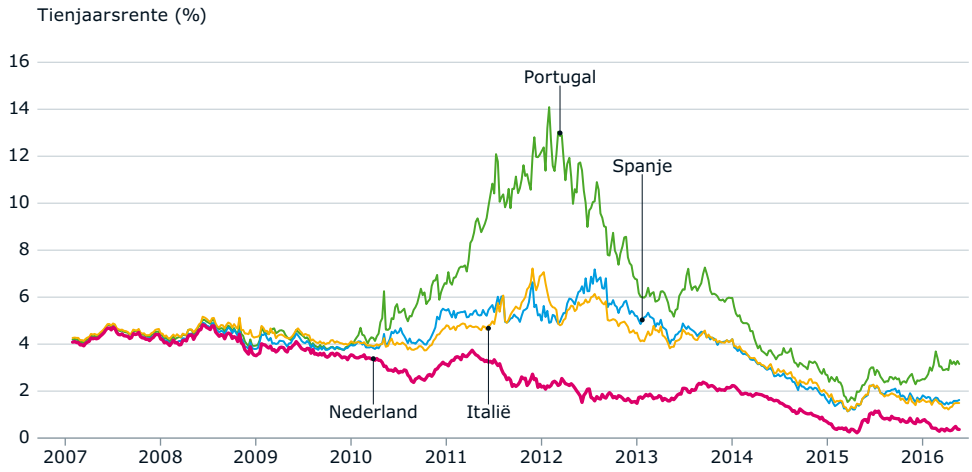
**Kredietwaardigheid op financiële markten**

Het houdbaarheidssaldo doet geen uitspraken over de financierbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën op langere termijn. Een logische aanvulling is daarom te kijken naar de waardeling van Nederlandse overheidsschuld op financiële markten. De meest directe maatstaf is de rente die Nederland betaalt op obligaties. Figuur 4.7, bovenste paneel, geeft weer hoe de rente op overheidsschuld voor enkele eurolanden met een looptijd van tien jaar zich heeft ontwikkeld over een langere termijn. Het valt op dat de algehele trend sterk neerwaarts is. Verschillende structurele trends dragen hieraan bij, zoals de toenemende mondiale spaartegoeden. Ook de vergrijzing speelt een rol; de potentiële groei neemt af, wat investeringen minder aantrekkelijk maakt. Daarnaast heeft een vergrijzende bevolking meer vraag naar relatief veilige beleggingen, zoals overheidsschuld.

*Figuur 4.7 Ontwikkeling tienjaarsrente voor Nederland en andere eurolanden*




Bron: Bloomberg




Bron: Bloomberg

De dalende rente op Nederlandse overheidsschuld kan dus niet zonder meer worden gezien als een verbetering van de kredietwaardigheid. De renteverschillen met vergelijkbare landen biedt hier een betere indicatie voor. In figuur 4.7 is te zien dat financiële markten aanvankelijk weinig verschil maakten tussen eurolanden. Toen bij het uitbreken van de crisis duidelijk werd dat investeerders wel degelijk risico liepen op schuldpapier uit eurolanden, namen de renteverschillen sterk toe. Door verschillende maatregelen, waaronder monetair beleid (zie paragraaf 4.3), is de rust op financiële markten teruggekeerd. Renteverschillen tussen landen zijn minder geprononceerd dan enkele jaren geleden, maar nog steeds aanwezig. In de figuur is af te lezen dat de Nederlandse kredietwaardigheid ten opzichte van Duitsland iets is afgenomen, maar vergeleken met andere eurolanden is versterkt. Dit uit zich ook in het feit dat Nederland bij de drie grote kredietbeoordelaars (Moody's, Standard & Poor's en Fitch) de hoogste kredietwaardigheid heeft. Nederland raakte deze status bij Standard & Poor's kwijt in november

2013, maar kreeg die in november 2015 terug. Nederland heeft door zijn relatief sterke positie geprofiteerd van een 'safe haven effect', waar investeerders hun geld zo veilig mogelijk kunnen onderbrengen. Dit drukte de rente verder.

De rente geeft echter slechts een momentopname van financiële markten. De crisis heeft aangetoond dat het sentiment snel kan omslaan, ook in ogenschijnlijk kredietwaardige landen. Spanje, dat tot 2009 een AAA-rating had, is daar een goed voorbeeld van. Door een combinatie van factoren – een financiële crisis, het barsten van de zeepbel op de huizenmarkt en onderliggende zwaktes in de economie – kwam het land in korte tijd in acute financieringsproblemen. Om deze reden is in 2011 en opnieuw in 2014 een schokproef uitgevoerd. Deze bracht in kaart hoe de Nederlandse economie en overheidsfinanciën zouden reageren op een combinatie van ernstige schokken. De meest recente schokproef concludeerde dat de schuldquote kan oplopen tot niveaus tussen de 77 en 101 procent bbp.[36] Deze maximale waarde lag hoger dan die uit de schokproef van 2011, omdat de staatsschuld in de tussentijd was verslechterd. Eerder in deze paragraaf werd gesteld dat een schuld tussen de 80 en 100 procent bbp de toekomstige groei mogelijk kan schaden. Een buffer ten opzichte van de drempelwaarde, waarboven het schuldniveau schadelijk wordt voor de groei, kan helpen om dit te voorkomen. Volgens tentatieve berekeningen van het CPB[37] leidt een buffer van 20 procent bbp tot 80 procent zekerheid dat de schuld beneden de drempelwaarde blijft. Voor een kans van 90 procent is een buffer van 30 procent bbp nodig en voor 95 procent een buffer van 45 procent bbp.

**Conclusie**

De overheidsfinanciën zijn als direct gevolg van de crisis sterk verslechterd: het EMU-tekort liep snel op, de schuld steeg met ongeveer 25 procentpunt en ook de voorwaardelijke verplichtingen namen scherp toe. Ook verslechterde het houdbaarheidssaldo, dat overigens ook al voor de crisis negatief was. Met een groot aantal besparingsmaatregelen, in combinatie met structurele hervormingen, zijn de overheidsfinanciën geleidelijk verbeterd en is ook het houdbaarheidssaldo voor het eerst positief gemaakt. De verschillende pakketten kwamen tot stand in een gefragmenteerd politiek landschap, omdat breed de noodzaak werd gedeeld om overheidsfinanciën gezond te maken. Op zeker twee momenten speelde daarnaast mee dat Nederland diende te voldoen aan de eisen uit het Stabiliteits- en Groeipact. Daarnaast is er meer aandacht is gekomen voor risico's voor de overheidsfinanciën, via het garantiekader en de schokproeven. De kredietwaardigheid van Nederland op financiële markten is niet in gevaar geweest, ondanks het tijdelijke verlies van de AAA-status bij Standard & Poor's. Ook is de schuld nog niet in de buurt van een niveau dat toekomstige groei kan schaden. Wel is duidelijk geworden dat als gevolg van een crisis de schuld in korte tijd hard kan oplopen. Bij een nieuwe crisis kan het schuldniveau in de gevarenzone komen. Tot slot is het houdbaarheidssaldo gevoelig voor de ontwikkeling van de zorguitgaven.

### *4.3.2 Efficiënte allocatie*

Begrotingsbeleid dient de voorwaarden te scheppen voor een efficiënte allocatie van middelen, zowel aan de inkomsten- als de uitgavenkant. Hiervoor is een integrale afweging nodig. Als op het moment van besluitvorming alle aanwendingen van middelen bekend en beschikbaar zijn, dan leidt dit in theorie tot de beste uitkomsten. Dit vereist een goed werkende begrotingscyclus, maar ook voldoende informatie over het effect van overheidsbeleid. Onderstaand wordt op verschillende punten onderzocht of het begrotingsbeleid in de praktijk de voorwaarden heeft

36 Ministerie van Financiën (2014), *Miljoenennota 2015*.
37 Suyker, W. en J. Lukkezen (2013), Naar een prudent niveau van de overheidsschuld, *CPB Policy brief 2015/05*

gecreëerd voor een optimale besluitvorming. Deze paragraaf onderzoekt nadrukkelijk niet of in de praktijk een optimale allocatie van middelen heeft plaatsgevonden. Dit is niet alleen praktisch onmogelijk, maar ook onwenselijk omdat veel keuzes afruilen betreffen tussen doelen. De voorkeur voor een bepaald doel is politiek.

**Begrotingscyclus**

Het trendmatig begrotingsbeleid bevordert een efficiënte allocatie door niet actief op saldo te sturen. Hiermee wordt ad hoc beleid beperkt. Daarnaast worden tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar alle budgettaire problemen van departementen naast elkaar gelegd. Hierdoor kan een integraal besluit worden genomen over de beste oplossingen. Het slechts eenmaal per jaar aanpassen van het beleid zou departementen ook beter in staat moeten stellen om geld efficiënt uit te geven: meevallers worden in samenhang bezien met tegenvallers op de eigen begroting en op andere terreinen. Op dezelfde manier heeft integrale besluitvorming over de inkomstenkant in augustus het voordeel dat het effect van alle aanpassingen samen goed kan worden bekeken. Splitsing van de besluitvorming over de uitgaven in het voorjaar en de lasten in augustus heeft voordelen, maar ook nadelen. Zo is er sprake van twee partiële afwegingen in plaats van één volledig integrale afweging.

In de praktijk zag de begrotingscyclus er in de afgelopen jaren vaak anders uit. De jaren volgend op de crisis werden gekenmerkt door economische ramingen die in fors tempo verslechterden, gecombineerd met regeerakkoorden waarin de afstand tot de Europese vangrails beperkt was. Voor de begrotingen voor 2013 en 2014 moest Nederland met aanvullende pakketten komen om aan de vereisten van de correctieve arm van het SGP te voldoen. Het sturen op de eisen van het SGP betekende een belangrijke afwijking van het Nederlandse begrotingsbeleid, zowel qua proces als qua inhoud (meer saldosturing in plaats van kadersturing). Afstemming met de Commissie was nodig om zeker te stellen dat de Nederlandse voorstellen voldeden aan de vereisten. Het begrotingsakkoord 2013 kwam onder hoge tijdsdruk en in kleine kring in overleg met een aantal oppositiepartijen tot stand. De begrotingsafspraken 2014 kenmerkten zich vooral door de lange doorlooptijd, gegeven dat hier gedurende vrijwel het gehele jaar 2013 over is onderhandeld met D66, ChristenUnie en SGP.

Daarnaast was de afgelopen jaren sprake van een politieke constellatie waarbij parlementaire meerderheden voor de coalitie niet vanzelfsprekend waren. Om besluiten door de Kamers heen te loodsen was het noodzakelijk afstemming met een gedoogpartij en/of de oppositie te zoeken. Bij deze pakketten bleek er op bepaalde dossiers meer behoefte aan flexibiliteit waar het de scheiding van inkomsten en uitgaven betreft. Meest in het oog springend zijn daarbij beleidsterreinen waar zowel instrumenten aan de uitgaven- als inkomstenkant worden ingezet om hetzelfde doel te bereiken. Dit gaat op voor bijvoorbeeld de koopkrachtbesluitvorming, milieu, fraudebestrijding, innovatie en arbeidsmarkt. Tezamen hebben deze factoren ertoe geleid dat het budgettaire proces vaak lang doorliep in het jaar waarbij uitgaven- en lastenbesluitvorming sterker met elkaar vermengd raakten dan gebruikelijk. De lastenbesluitvorming liep een aantal keer ook nog door na augustus. In 2015 werd het Belastingplan nog tot eind december gewijzigd, voor het uiteindelijk werd aangenomen.

Tot slot zorgen de eisen vanuit de preventieve arm van het SGP – waar Nederland in de begrotingen voor 2015 en 2016 rekening mee diende te houden – op punten voor complicaties in het begrotingsproces. De budgettaire aanbeveling van de Raad (op voorstel van de Commissie) aan Nederland komt op het moment dat normaliter al een groot deel van de nationale besluitvorming over de uitgaven is afgerond. De budgettaire aanbeveling komt na

de voorjaarsnotabesluitvorming maar houdt geen rekening met die besluiten, omdat deze niet zijn opgenomen in het Stabiliteitsprogramma waar de Commissie haar oordeel op baseert. De aanbeveling geeft duidelijkheid over welke inspanning in totaal van Nederland wordt verwacht; mogelijk is die inspanning dus al geheel of gedeeltelijk bij Voorjaarsnota ingepast. Met name door de volatiliteit van de relevante indicatoren (zie hoofdstuk 3, principe 7) in de preventieve arm is er onzekerheid of er in het voorjaar in voldoende mate op de aanbeveling is geanticipeerd. Alhoewel hier in de praktijk geen ongelukken zijn gebeurd, kan onzekerheid over de Europese opdracht wel af doen aan de geloofwaardigheid van na te streven begrotingsdoelen. Na indiening van de Ontwerpbegroting medio oktober kan de Commissie nog om aanvullende maatregelen vragen als de begroting het oordeel krijgt: *particularly serious non-compliance*. Vooralsnog zal het dan gaan om een geplande afwijking op basis van de eigen ramingen. Met andere woorden, bij het opstellen van de begroting kan al worden voorzien dat de Commissie aanvullende maatregelen zal vragen. Nederland zal dan een suppletoire begroting in moeten dienen.

**Kwaliteit van overheidsbeleid**

Voor een goede integrale afweging is het nodig om te weten waar een euro de grootste bijdrage aan het behalen van de beleidsdoelen biedt. Naast de kwaliteit van de informatie is het de vraag of deze ook voorhanden is op de momenten dat de besluiten worden genomen. De overheid heeft verschillende instrumenten om de kwaliteit van overheidsbeleid te meten. Deze staan omschreven in paragraaf 3, principe 8, die ook ingaat op het moment dat deze informatie beschikbaar komt.

Een volatiel politiek klimaat kan zijn weerslag hebben op de informatie over de kwaliteit van overheidsbeleid. Zo kan een onverwachte val van het kabinet de tijd voor het CPB beperken bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's. Ook de Studiegroep Begrotingsruimte heeft in die gevallen beperkte tijd om tot een advies te komen. Dit kan ertoe leiden dat op het moment van het opstellen van de recente regeerakkoorden – het voornaamste besluitvormingsmoment – minder informatie beschikbaar is dan na reguliere verkiezingen.

Tegelijkertijd is de behoefte aan informatie bij politici groot. Dit komt ook uit interviews met (oud-)politici regelmatig naar voren. In 2009 gaf het zittende kabinet opdracht tot de brede heroverwegingen. De heroverwegingen gaven politieke partijen input bij hun voorbereidingen op de verkiezingen. De rapporten bevatten een analyse en besparingsvarianten op twintig beleidsterreinen. De heroverwegingen besloegen niet de totale rijksbegroting, maar wel een aanzienlijk deel daarvan. De keuze voor onderwerpen spitste zich toe op samenhangende thema's met een substantieel budgettair beslag waarover gefundeerde keuzes in de rede lagen. Door de onverwachte val van het kabinet Balkenende IV werden de rapporten versneld opgeleverd. Desondanks worden de heroverwegingen breed als succesvol ervaren. Een deel van het succes is toegeschreven aan de breed gevoelde noodzaak tot bezuinigen.

Dat de behoefte van de Kamer aan sturingsinformatie ter voorbereiding van de verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord onverminderd aanwezig is, blijkt uit de motie Nijboer en Harbers (2015). Naar aanleiding hiervan is de Studiegroep Duurzame Groei ingesteld om concrete beleidsopties in kaart te brengen over de breedte van het overheidsbeleid en daarbij ook concrete structurele hervormingsvarianten uit te werken.

**Conclusie**
Het is aannemelijk dat door de genoemde trends niet alle voorwaarden aanwezig waren voor een integrale afweging. Tijdsdruk is hier voor een groot deel debet aan. Daarnaast kan onderhandelen in verschillende wisselende samenstellingen ertoe leiden dat de discussie zich toespitst op deelbelangen in plaats van het grote plaatje; deze waarneming komt ook uit interviews naar voren. Als besluiten laat in het jaar genomen worden – bijvoorbeeld door lang doorlopende onderhandelingen of onduidelijke vereisten vanuit het SGP – perkt dit het aantal beleidsopties in. Verschuivingen in de zorg en sociale zekerheid moeten idealiter in de zomer worden besloten. Voor inkomstenmaatregelen geldt dat de Belastingdienst enkele maanden tot een jaar nodig heeft voor structuurwijzigingen. Tot slot is het in de afgelopen periode lastig geweest om te anticiperen op het belangrijkste besluitvormingsmoment: het regeerakkoord. Positief daarbij is dat de politiek zelf ambtelijke adviezen over de volle breedte van het overheidsbeleid uitnodigt.

### *4.3.3 Stabiele groei*
In grote lijnen zijn er twee manieren om de cycliciteit van het begrotingsbeleid te meten: de horizontale en de verticale benadering. De horizontale benadering kijkt naar de totale optelsom van ontwikkelingen in de overheidsinkomsten en de overheidsuitgaven van jaar op jaar. De verticale benadering beziet stabilisatie vanuit het basispad. Met andere woorden: in hoeverre slaagt het begrotingsbeleid erin om het vooraf bepaalde pad van uitgaven en beleidsmatige lasten te houden?

Het trendmatig begrotingsbeleid geeft automatische stabilisatie vorm bezien vanuit de verticale benadering: de uitgaven worden ingekaderd en de inkomsten bewegen mee met de economie. Het basispad, zoals vastgesteld bij het Regeerakkoord, kan echter uit zichzelf al pro- of anticyclisch zijn, omdat een regeerperiode zelden begint vanuit evenwicht. Om het effect van de overheid op de economie te meten, is de horizontale benadering het meest geschikt.

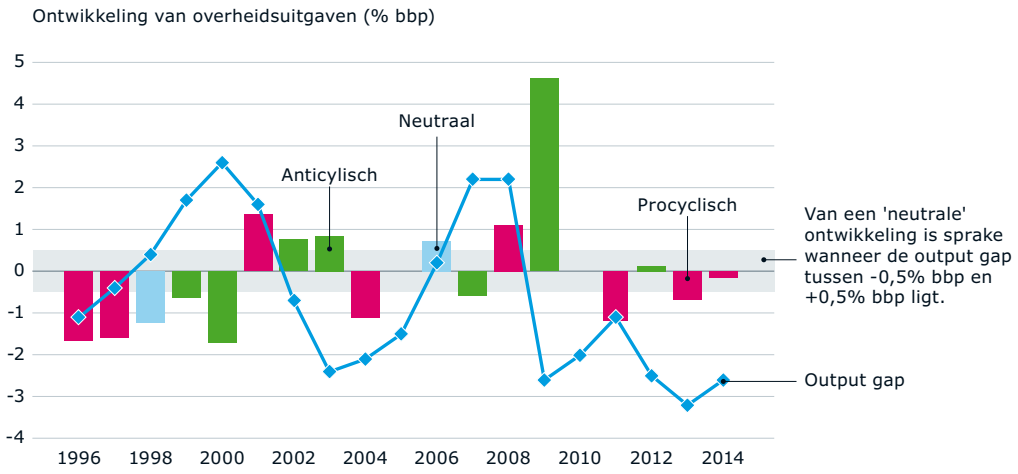
Er zijn verschillende manieren om de horizontale ontwikkeling van begrotingsbeleid te meten. Deze paragraaf kijkt naar twee methoden: de ontwikkeling van overheidsuitgaven en –inkomsten enerzijds en de ontwikkeling van het primair structureel saldo anderzijds. Gegeven de stand van de conjunctuur wordt vervolgens bezien of het begrotingsbeleid de economische ontwikkelingen gedempt of versterkt heeft. Als indicator voor de stand van de conjunctuur wordt de output gap gebruikt. De berekening van de output gap is echter met de nodige onzekerheid omgeven, waardoor de resultaten van de analyse met voorzichtigheid geïnterpreteerd dienen te worden. Ook speelt mee dat beleidsmakers op het moment van de besluitvorming een inschatting van de conjunctuur kunnen maken, die achteraf onjuist lijkt te zijn. Beleid dat anticyclisch bedoeld is, kan zo achteraf procyclisch uitpakken.

**Cycliciteit van de overheidsuitgaven**
Figuur 4.8 toont de cycliciteit van de totale overheidsuitgaven als percentage van het bbp per jaar in de periode 1995-2014. Voor elk jaar is het verschil in de hoogte van de overheidsuitgaven in vergelijking met een jaar eerder weergegeven. Zo nemen de overheidsuitgaven in 2009 toe met 4 procent bbp ten opzichte van 2008. Een anticyclische ontwikkeling van de uitgaven kleurt groen, terwijl een procyclische ontwikkeling van de uitgaven roze kleurt. Vooral in 2009 waren de overheidsuitgaven anticyclisch[38]. Terwijl de economie kromp, namen de uitgaven als

38 Hier past de kanttekening dat dit samenhangt met de gekozen noemer. Als het bbp instort, en de uitgaven blijven constant, is er in deze maatstaf sprake van sterk anticyclisch beleid zonder dat er maatregelen zijn genomen.

percentage van het bbp met ongeveer 4 procent bbp; hierbij speelde het noemereffect uiteraard ook een rol. Na de crisis (2010-2014) daalden de uitgaven met ongeveer 1,9 procentpunt bbp cumulatief en was de ontwikkeling van de totale overheidsuitgaven in de jaren 2011 en 2013 in aanzienlijke mate procyclisch.

*Figuur 4.8 Overheidsuitgaven niet uitgesproken pro- of anticyclisch* [39]




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

Het aantal anticyclische en procyclische jaren verschilt weinig met als gevolg dat de gemiddelde omvang van de pro- en anticyclische uitgaven ook niet veel verschillen. Samengevat zijn de totale collectieve uitgaven niet uitgesproken anti- of procyclisch in de periode 1996 – 2014. Er wordt niet actief gestuurd op cycliciteit in het uitgavenkader. Het uitgavenkader wordt gehandhaafd volgens een pad dat bij Regeerakkoord is vastgesteld. Dit pad kan uit zichzelf pro- of anticyclisch zijn, zoals in de inleiding bij deze paragraaf werd opgemerkt. De ervaring is dat bij het opstellen van het Regeerakkoord met de stand van de conjunctuur weinig rekening wordt gehouden. Het handhaven van het uitgavenkader van jaar op jaar is een uitvoering van het Regeerakkoord en geen sturing aan de hand van de conjunctuur.

Er treedt wel verschil op tussen de verschillende uitgavencategorieën. De uitgaven aan sociale zekerheid, met name aan de WW en aan de bijstand, nemen toe als het economisch minder gaat, en zijn daarmee anticyclisch. Bij het kijken naar deelcategorieën is belangrijk om op te merken dat er wordt gestuurd op een totaalkader. Dat betekent het dat een toename van uitgaven aan sociale zekerheid in slecht economisch weer moet worden gecompenseerd door andere uitgavencategorieën, zoals openbaar bestuur, defensie en infrastructuur. Deze categorieën komen daardoor als procyclisch naar voren. Dit is echter niet vanwege het karakter van deze bestedingen, maar meer een gevolg van de systematiek.

39 Voor elk jaar is het verschil in de hoogte van de overheidsuitgaven in vergelijking met een jaar eerder weergegeven in percentage bbp. Groen is anticyclisch, roze is procyclisch en blauw is neutraal (output gap tussen de -0,5 procent en 0,5 procent bbp).

**Cycliciteit van de overheidsontvangsten**

Het trendmatig begrotingsbeleid beoogt automatische stabilisatie via de inkomstenkant. Met andere woorden: de belastinginkomsten worden geacht mee te bewegen met de economie. Als wordt gekeken naar de horizontale ontwikkeling van de totale collectieve lasten ten opzichte van de output gap, blijkt dat deze geen uitgesproken anticyclische of procyclische werking hebben gehad. Van de 21 jaar tussen 1995 en 2016 zijn elf jaar te karakteriseren als procyclisch en tien jaar als anticyclisch. Ook de grootte van de lastenmutaties van het ene jaar op het andere jaar lijken niet samen te hangen met de stand van de conjunctuur.

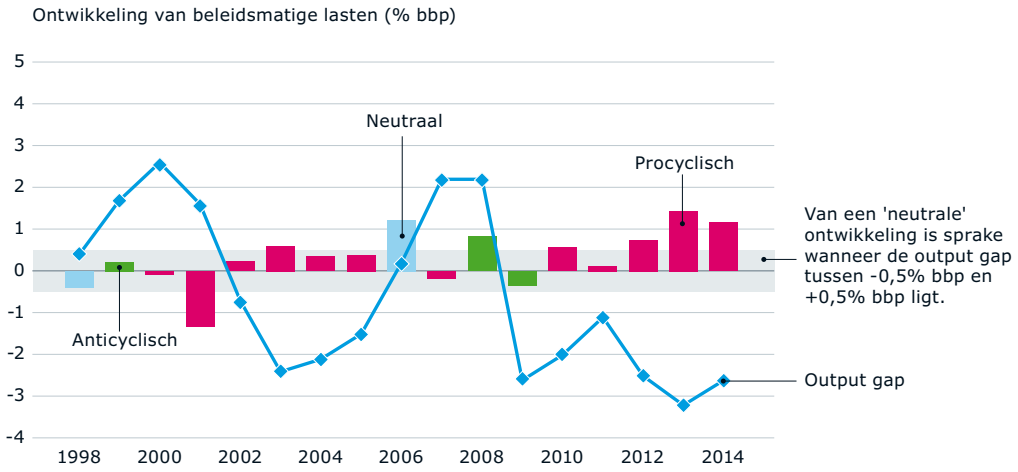
De ontwikkeling in de totale lastendruk kan uitgesplitst worden in de beleidsmatige en de endogene ontwikkeling van de lasten.[40] De overheidsontvangsten ademen in principe mee met de conjunctuur. Zo zal in een economische neergang het aantal werknemers in loondienst afnemen, de bedrijfswinsten dalen en de particuliere consumptie dalen. Dit leidt tot respectievelijk minder loonheffing- en premie-inkomsten, vennootschapsbelasting en btw-inkomsten. In een opgaande conjunctuur gebeurt het tegenovergestelde. Dit is de endogene ontwikkeling. Beleid kan echter de lasten voor huishoudens of bedrijven verhogen of verlagen. Een voorbeeld is de verhoging van het hoogste btw-tarief of een verlaging op de lasten van arbeid. Hoewel de totale collectievelastendruk tussen 1995 en 2014 ongeveer stabiel is gebleven, is de beleidsmatige lastenontwikkeling echter gestegen, terwijl de endogene lastenontwikkeling is gedaald. De grootte van deze stijging en daling gezamenlijk is ongeveer 5 procentpunt bbp.

De endogene lastenontwikkeling ontwikkelt zich in lijn met de conjunctuur. Economisch goede tijden gaan gepaard met hogere belastingontvangsten (positieve output gap). Dit effect is zelfs sterker als gekeken wordt naar verbeterende of verslechterende economische omstandigheden gemeten als de mutatie van de output gap. De btw-ontvangsten en vennootschapsbelastingen reageren eerder en sterker op de conjunctuur dan de loon- en inkomstenbelasting. Dit komt doordat bedrijfswinsten en de particuliere consumptie in een economische neergang makkelijker dalen dan de werkgelegenheid en lonen. Bij aanhoudende lage economische groei blijven de ontvangsten uit de loonheffing op een gegeven moment ook sterk achter.

De beleidsmatige lastenontwikkeling is juist procyclisch in 1998 – 2014, vooral in jaren met een negatieve output gap (zie figuur 4.9). Dit is vooral het geval in de jaren vanaf 2010. In die periode zijn veel maatregelen gekomen om te voldoen aan de eisen vanuit het SGP. Met name in 2013 en 2014 zijn grote uitslagen te zien, maar in 2002 – 2005 was de output gap eveneens negatief. Ook in jaren met economische voorspoed vallen lastenmaatregelen procyclisch uit. Het grootste effect – 1,3 procent – is te zien in 2001. Dit was het resultaat van een belastingherziening die qua timing procyclisch is uitgevallen. In 2000 en 2007 gaat economische voorspoed samen met een kleine collectieve lastenverlaging (respectievelijk -0,1 procent bbp, -0,2 procent bbp).

40 Onder beleidsmatige mutaties worden hier ex-ante beleidsmutaties uit Stuut (2013) verstaan. Dit betekent dat gedragseffecten ten gevolge van beleidsveranderingen onder endogene ontwikkelingen vallen. Voor de beoordeling van de cycliciteit van beleidsmatige lastenmutaties maakt dit echter niet uit.

*Figuur 4.9 Beleidsmatige lastenontwikkeling valt relatief vaak procyclisch uit*[41]




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

**Cycliciteit van het begrotingsbeleid op basis van het structurele saldo**

Met discretionair begrotingsbeleid worden bedoeld alle (niet-verplichte) overheidsmaatregelen met een effect op het EMU-saldo. Zoals werd opgemerkt in de inleiding is hier geen perfecte maatstaf voor. Homan en Suyker[42] kijken naar verandering van het primair structureel saldo[43] en het niveau van de output gap. De resultaten van deze studie duiden op relatief procyclisch (discretionair) begrotingsbeleid in de afgelopen decennia. Zo was het begrotingsbeleid in 22 van de 44 jaren tussen 1971 en 2014 procyclisch.[44] Zowel in tijden van voor- als tegenspoed pakte het begrotingsbeleid in de helft van het aantal jaren procyclisch uit. De andere helft bestaat uit dertien neutrale en negen anticyclische jaren.

Wel is het beleid minder procyclisch sinds 1994, het jaar waarin het trendmatig begrotingsbeleid werd geïntroduceerd. Van de jaren na 1994 was 38 procent procyclisch, terwijl voor 1994 61 procent van de jaren procyclisch was. Na 1994 vallen de in totaal vier anticyclische jaren wel geheel samen met economisch slechtere jaren (1994, 1995, 2002, 2009) en dus niet met economisch goede jaren. Berekeningen van de output gap en structureel saldo zijn met onzekerheid omgeven. Als gevolg verschillen de schattingen ook tussen internationale organisaties, zoals de Europese Commissie, de OESO en het IMF.[45] Ook bij deze alternatieve maten voor het structurele saldo blijft de conclusie dat het (discretionaire) begrotingsbeleid relatief procyclisch was.

Homan en Suyker (2015) hebben ook gekeken naar de procycliciteit van begrotingsbeleid in andere landen over de periode 1996 – 2014. De conclusie luidt dat het begrotingsbeleid in andere landen ook relatief procyclisch was. In de genoemde periode was het Nederlandse begrotingsbeleid in 37 procent van de jaren procyclisch, terwijl het gemiddelde in de EU op 36 procent lag. Op anticycli-

41 Voor elk jaar is het verschil in de beleidsmatige lastenmutatie in vergelijking met een jaar eerder weergegeven in percentage bbp. Groen is anticyclisch, roze is procyclisch en blauw is neutraal (output gap tussen de -0,5 procent en 0,5 procent bbp).
42 Homan, E. en W. Suyker (2015), Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid?, *CPB Achtergronddocument*
43 Het EMU-saldo gezuiverd voor de stand van de conjunctuur, eenmalige posten en rente-uitgaven.
44 In deze studie is begrotingsbeleid verkrappend of expansief als de mutatie groter dan 0,5 procent bbp is (in absolute waarde). In tijden van voorspoed is de output gap positief, in tijden van tegenspoed is de output gap negatief.
45 Voor een nadere toelichting verwijzen we de lezer naar Hers, J. en W. Suyker (2014), Structural balanse: a love at First sight turned sour, CPB Policy brief 2014/07

citeit scoort het Nederlandse begrotingsbeleid slechter: 16 procent van het aantal jaren, tegen 28 procent van het aantal jaren als gemiddelde in de EU. Het IMF constateert dat het begrotingsbeleid in ontwikkelde landen in tijden van laagconjunctuur gemiddeld stabiliserend is, maar dat dit nauwelijks het geval is tijdens hoogconjunctuur.[46] In hoogconjunctuur werken discretionaire maatregelen vaak in tegengestelde richting als de automatische stabilisatoren.

**Schade door procyclisch begrotingsbeleid**

Zoals beschreven in paragraaf 2 kan begrotingsbeleid gericht op automatische stabilisatie de economische ontwikkeling bevorderen. Tegelijkertijd constateert deze paragraaf dat het gevoerde beleid in de praktijk vaak procyclisch was. Dit roept de vraag op in hoeverre het begrotingsbeleid tot economische schade heeft geleid.

Het kortetermijneffect van begrotingsbeleid op het bbp kan worden benaderd door middel van de zogeheten multiplier, die het effect van overheidsmaatregelen op het bbp meet. In 'Opties voor het begrotingsbeleid'[47] heeft het CPB de effecten van tekortreducerende maatregelen uit regeerakkoorden en aanvullende pakketten sinds 2000 onderzocht (zie tabel 4.1). Het totale jaarlijkse effect op de bbp-volumegroei over de periode 2011-2017 bedraagt -0,7 procentpunt. Bij deze berekeningen gebruikt het CPB de standaardmultiplier. Er zijn echter aanwijzingen dat de multiplier in een recessie groter is, zodat bezuinigingsmaatregelen een groter negatief effect hebben op het bbp dan in normale tijden.

Een belangrijke kanttekening bij tabel 4.1 is dat deze alleen de tekortreducerende maatregelen bevat; de effecten van automatische stabilisatoren en trendmatige ontwikkelingen ontbreken. Van Es e.a. (2016) berekenen het totale economische effect van de overheid voor de periode 2009-2016. Zij vinden dat het totale economische effect van de overheid in 2009-2012 sterk positief is geweest op bbp en werkgelegenheid. Sinds 2012 neemt dit positieve effect geleidelijk af.

*Tabel 4.1 Effecten van tekortreducerende maatregelen op bbp en EMU-saldo*

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

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

46 PM bron
47 Suyker, W. (2016), Opties voor het begrotingsbeleid, *CPB Policy Brief 2016-02*.

Zowel Suyker als Van Es e.a. bekijken de effecten van begrotingsbeleid op de korte termijn. Op de langere termijn wordt de omvang van het bbp bepaald door de productiefactoren (arbeid, kapitaal, productiviteit). Permanente schade door procyclisch economisch beleid ontstaat alleen als de opbouw van deze factoren is verstoord. Met andere woorden: er is alleen permanente schade als sprake is van hysterese. Dit zou met name moeten lopen via de arbeidsmarkt (mensen die permanent langs de kant komen te staan) en productieve investeringen. Het CPB stelt dat de aanwijzingen voor hysterese op de arbeidsmarkt beperkt zijn. [48] Dit sluit overigens niet uit dat er daadwerkelijk permanente economische schade is ontstaan; een goede counterfactual ontbreekt. Overigens kan ook bij permanente bbp-schade nog steeds sprake zijn van een legitieme afruil met begrotingsdoelen, zoals houdbaarheid.

**Conclusie**
Het trendmatig begrotingsbeleid geeft ruimte aan automatische stabilisatie via de inkomstenkant. De beleidskeuzes, die bij Regeerakkoord of daarna zijn gemaakt, hebben echter vaak procyclisch uitgepakt. Dat geldt voor de afgelopen (crisis-)jaren, waarin er werd bezuinigd. Maar het geldt ook voor de economisch betere tijden daarvoor – zoals in 2001 – waarin lastenverlichting werd gegeven. Hierdoor werden minder reserves opgebouwd voor slechte tijden. Uit de analyse van ontwikkelingen in het primair structureel saldo blijkt dat het beleid in goede jaren sinds 1994 niet eenmaal anticyclisch is geweest.

In de onderzochte periode functioneerde de endogene lastenontwikkeling als automatische stabilisator. De uitgavenkant van de begroting is niet systematisch pro- of anticyclisch. Hier wordt ook niet actief op gestuurd. Wel is sociale zekerheid over het algemeen een anticyclische post. Door het handhaven van een vast uitgavenkader kan dit ervoor zorgen dat het beleid andere posten – waarop bezuinigingen relatief eenvoudig zijn – als procyclisch naar voren komen. De beleidsmatige lastenontwikkeling daarentegen is vaak procyclisch.

48 Gelauff, G. , D. Lanser, A. van der Horst en A. Elbourne (2014), *Roads to Recovery*, CPB boek

# 5 Samenvatting en uitdagingen voor de Studiegroep Begrotingsruimte

In deze beleidsdoorlichting zijn de begrotingssystematiek en het gevoerde begrotingsbeleid van de afgelopen jaren geëvalueerd.

Er is zowel internationaal als nationaal brede waardering voor het trendmatige karakter van de Nederlandse **begrotingssystematiek**, de ruimte die het geeft aan automatische stabilisatie en het functioneren van het uitgavenkader. Hiervoor is veel draagvlak bij politici. Het uitgavenkader werkt goed; het principe van eigen broek ophouden is een belangrijk uitgangspunt om gedurende de kabinetsperiode de uitgaven onder het uitgavenkader te beheersen. Voor begrotingsposten waar externe oorzaken voor substantiële mutaties kunnen zorgen, zoals de WW-uitgaven, speelt vaak een afruil tussen de begrotingsdoelen beheersing en automatische stabilisatie.

Nederland profiteert bovendien van sterkte instituties: het CPB, het CBS, de RvS en de ARK. Het CPB en het CBS hebben een belangrijke rol in het leveren van onafhankelijke ramingen en cijfers als basis voor de besluitvorming. De Rekenkamer toetst op rechtmatigheid. Het CPB en de RvS dragen bij aan een goed geïnformeerd publiek debat over de consequenties van beleidsopties en over de uitkomsten van het begrotingsbeleid. Tot slot geven de houdbaarheidssommen van het CPB inzicht in de staat van de overheidsfinanciën op lange termijn.
De begrotingssystematiek is ook nog steeds in ontwikkeling. De introductie van het garantiekader heeft de afgelopen jaren het inzicht in risico's verbeterd evenals de afweging erover in de besluitvorming. Met dit kader loopt Nederland internationaal voorop. Met verantwoord begroten is de toegankelijkheid van de begrotingen verbeterd.

Maar uit de analyse blijken ook knelpunten. In de eerste plaats doet een aantal elementen uit de begrotingssystematiek afbreuk aan de duidelijkheid, voorspelbaarheid en geloofwaardigheid van de begrotingsregels. Het gaat om de volgende punten:

- Het totaal aan begrotingsregels wordt gezien als complex en te lang.
- De werking van de Europese regels is onvoorspelbaar en zorgt daarmee voor onduidelijkheid in het begrotingsproces. Nationaal wordt op uitgavenkaders gestuurd, terwijl de Europese regels gebaseerd zijn op sturing op een opgave voor het (structureel) saldo, hierdoor strijdigheid kan ontstaan.
- De ruilvoet kan behoorlijk volatiel zijn. Ombuigen voor ruilvoettegenvallers wordt gezien als moeilijk uitlegbaar omdat ruilvoettegenvallers geen direct gevolg hoeven te zijn van slechte begrotingsdiscipline onder de uitgavenkaders.
- Het inkomstenkader beheerst de beleidsmatige lastenontwikkeling en is bedoeld om bij te dragen aan automatische stabilisatie. Er vindt echter geen beheersing plaats van belastinguitgaven en van regelingen die leiden tot een versmalling van de belastinggrondslag. Het gebrek aan beheersing geeft bovendien een prikkel om beleid vorm te geven via een regeling aan de inkomstenkant. Daarnaast leidt de omgang met gedragseffecten en zorgpremies tot onduidelijkheid.
- De scheiding van inkomsten en uitgaven wordt gewaardeerd door de politiek, maar kan op sommige punten tot suboptimale uitkomsten leiden, bijvoorbeeld doordat het dwingt tot een lastenmaatregel terwijl beleid aan de uitgavenkant effectiever zou zijn.
- Decentrale overheden ervaren dat de normeringssystematiek voor het Gemeente en Provinciefonds onvoldoende voorspelbaar en stabiel is. Decentrale overheden maken deel uit van het EMU-saldo, maar sturen op een sluitende begroting van baten en lasten. Die systematiek geeft weinig inzicht in de ontwikkeling van het EMU-saldoaandeel van decentrale overheden.

Daarnaast sluit het begrotingsproces niet goed aan bij het Europese semester. Het ontbreken van een stabiele politieke meerderheid kan ertoe leiden dat het begrotingsproces langer doorloopt, met risico's voor de uitvoering tot gevolg. En van de besluitvorming.

Tot slot is er ruimte voor verbetering als het gaat om inzicht in de kwaliteit van de uitgaven. Instrumenten als IBO's en de heroverwegingsoperatie uit 2010 worden gezien als effectief, maar beleidsdoorlichtingen leveren onvoldoende inzicht op over de kwaliteit van de uitgaven en mogelijkheden om die te verbeteren. Een belangrijke oorzaak is dat dit instrument twee doelen nastreeft: leren en verantwoorden, waartussen spanning bestaat.

De afgelopen jaren hebben de economische crisis, de aanscherping van de Europese begrotingsafspraken en de politieke versplintering een grote invloed gehad op het **gevoerde begrotingsbeleid**. Van de drie hoofddoelstellingen van het begrotingsbeleid (gezonde overheidsfinanciën, efficiënte allocatie en stabiele economische groei) heeft de afgelopen jaren de nadruk gelegen op gezonde overheidsfinanciën. Dit is op punten ten koste gegaan van de andere doelen.

Er zijn geen acute zorgen over de staat van de overheidsfinanciën. Twee punten verdienen aandacht. In de eerste plaats het houdbaarheidssaldo. Dit is momenteel positief, maar de veronderstellingen over een gematigde ontwikkeling van de zorguitgaven hierin vormen een risico. De feitelijke groei was in afgelopen jaren hoger dan de veronderstelling. Als dit zich doorzet, kan het huidige houdbaarheidsoverschot omslaan in een houdbaarheidstekort. In de tweede plaats zijn de Nederlandse overheidsfinanciën als gevolg van de crisis minder schokbestendig dan voorheen en kan bij een nieuwe crisis het schuldniveau in de gevarenzone komen.
De voorwaarden voor efficiënte allocatie waren niet altijd aanwezig. Aandachtspunten zijn: meer samenhang tussen besluitvorming over inkomsten en uitgaven, duidelijkheid over Europese vereisten, de besluitvorming in wisselende politieke samenstellingen en de betrokkenheid van departementen bij de besluitvorming.

De Nederlandse begrotingssystematiek geeft ruimte aan automatische stabilisatie aan de inkomstenkant. De beleidskeuzes, die bij Regeerakkoord of daarna zijn gemaakt, hebben echter vaak procyclisch uitgepakt. Dit is deels te verklaren uit de gevoelde noodzaak tot bezuinigen in recente jaren, mede om te voldoen aan de Europese begrotingsregels, terwijl de economie in het slop zat. Maar dat is niet het hele verhaal: uit de analyse van de jaren voor 2010 blijkt dat ook in economisch goede tijden het beleid vaak procyclisch is geweest.


doorlichting begrotingsbeleid Vijf
apport Studiegroep begrotingsru
doorlichting begrotingsbeleid rap
roep begrotingsruimte Beleidsdo
begrotingsbeleid Vijftiende rappo
roep begrotingsruimte Beleidsdo
begrotingsbeleid Beleidsdoorlich
ngsbeleid Vijftiende rapport Studi
egrotingsruimte Beleidsdoorlicht
ngsbeleid Vijftiende rapport Studi
egrotingsruimte Beleidsdoorlicht


sdoorlichting begrotingsbeleid Vij
e rapport Studiegroep begrotingsru
sdoorlichting begrotingsbeleid rap
egroep begrotingsruimte Beleidsdo
g begrotingsbeleid Vijftiende rapp
egroep begrotingsruimte Beleidsdo
g begrotingsbeleid Beleidsdoorlich
tingsbeleid Vijftiende rapport Stud
begrotingsruimte Beleidsdoorlich
tingsbeleid Vijftiende rapport Stud
begrotingsruimte Beleidsdoorlich