

Evaluatie begrotingssystematiek 2007-2010

Bijlage bij het dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte

April 2010

Colofon

Titel	Evaluatie begrotingssystematiek 2007-2010 <i>Bijlage bij het dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte</i>
Auteurs	Ministerie van Financiën
Bijlage(n)	2
Inlichtingen	Directie Begrotingszaken Maaïke Adema T 070-3427386 F 070-3427946 m.adema@minfin.nl

Inhoud

1	Inleiding—7
2	Achtergrond—9
2.1	Functies van de rijksbegroting—9
2.2	Het trendmatig begrotingsbeleid—9
3	Wijzigingen in de begrotingssystematiek—13
3.1	Wijzigingen bij de start van de kabinetsperiode—13
3.2	Wijzigingen gedurende de kabinetsperiode—15
4	Doelstellingen—17
4.1	Doelstellingen—17
4.2	Een economische aardverschuiving—17
4.3	Feitelijk en structureel EMU-saldo—18
4.4	Houdbaarheid—20
4.5	Vervallen voorzichtigheidsmarge—21
4.6	Instrumenten—22
5	Instrument 1: de uitgavenkaders—23
5.1	Zijn de uitgavenkaders gehandhaafd?—23
5.2	Rente-uitgaven buiten het uitgavenkader—26
5.3	Aanpassing begrotingsregels voor werkloosheid en ruilvoet—28
5.4	Effect ruilvoet- en deflatorsystematiek—30
5.5	Aansluiting tussen EMU-saldo en uitgavenkader—31
6	Instrument 2: Het inkomstenkader—35
6.1	Doelstellingen en werking van het lastenkader—35
6.2	Is het inkomstenkader gehandhaafd?—36
6.3	Intertemporele effecten—37
6.4	Zorgpremies en het inkomstenkader—38
6.5	Belastinguitgaven en grondslagversmallers—40
6.6	Interactie tussen uitgaven- en lastenbesluitvorming—43
7	Instrument 3: handhaven van de signaalwaarde—45
7.1	Signaalwaarde—45
7.2	Overschrijding van de signaalwaarde—45
7.3	Consolidatie van de overheidsfinanciën vanaf 2011—46
8	Instrument 4: de EMU-enquête voor decentrale overheden—47
9	Garanties en leningen—49
9.1	Gratis geld?—49
9.2	Huidige begrotingsregels—49
9.3	Transparantie—50
9.4	Recente ontwikkelingen: “Nee, tenzij” of “Ja, waarom niet?”—51
10	Conclusies—53
	Annex 1 Oordeel extern deskundige—55
	Annex 2 De begrotingsregels—69

1 Inleiding

Deze evaluatie vormt de periodieke beleidsdoorlichting van het gevoerde begrotingsbeleid. De evaluatie is een bijlage bij het dertiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. De evaluatie is uitgevoerd door het ministerie van Financiën en vloeit voort uit de verplichting om ieder begrotingsartikel periodiek te evalueren. De beleidsdoelstelling van beleidsartikel 8 van de begroting van Financiën IXB luidt:

“Het budgettaire beleid creëert de randvoorwaarden om maatschappelijke ambities, nu en in de toekomst, te verwezenlijken. De overheid is betrouwbaar en consistent in de aanwending van de middelen en zorgt voor een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige besteding.”

Burgers en bedrijven moeten kunnen rekenen op de overheid. Bepaalde overheidsdiensten en -voorzieningen moeten ook in de toekomst geleverd kunnen worden. Daarvoor moeten overheidsfinanciën houdbaar en dus toekomstbestendig zijn. Belastinggeld moet goed worden besteed, dit houdt in doelmatig, doeltreffend en rechtmatig. Het uitgeven en innen van overheidsgeld moet niet worden verstoord door schommelingen in de economische groei en tegelijkertijd die schommelingen niet onnodig versterken.

Deze evaluatie richt zich specifiek op operationele doelstelling 1 van beleidsartikel 8. Deze luidt: *“Het handhaven van de uitgaven- en inkomstenkaders en daarmee het streven naar de doelstellingen voor het structurele EMU-saldo”*.

Doel van de evaluatie is om te onderzoeken of bovengenoemde doelstellingen zijn gerealiseerd en op welke wijze de instrumenten hieraan hebben bijgedragen. De focus van de evaluatie ligt op de werking van het begrotingsbeleid gedurende de kabinetsperiode. Daarbij zal wel de vraag aan de orde komen of het begrotingsbeleid voldoende crisisbestendig is gebleken.

De beleidsevaluatie is uitgevoerd volgens de voorschriften inzake de regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek bij de Rijksoverheid¹. Dit houdt onder meer in dat een externe deskundige een oordeel velt over de kwaliteit van de uitgevoerde evaluatie. Dit oordeel is opgenomen in annex 1.

De resultaten van deze evaluatie vormen de input voor het advies van de 13^e Studiegroep Begrotingsruimte.

¹ Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd volgens de voorschriften inzake evaluatie-onderzoek bij de rijksoverheid in het algemeen en beleidsdoorlichtingen in het bijzonder zoals opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2010 (deel I, paragraaf 3.5).

2 Achtergrond

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op 1) functies van de rijksbegroting en 2) achtergronden bij het trendmatig begrotingsbeleid.

2.1 Functies van de rijksbegroting

In de theorie worden drie functies van de overheidsfinanciën onderscheiden²:

- 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 AOW is hiervan een goed voorbeeld.

Al deze functies komen terug in het begrotingsbeleid dat het kabinet voert. In de volgende paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van het trendmatig begrotingsbeleid.

2.2 Het trendmatig begrotingsbeleid

Het trendmatig begrotingsbeleid is ingevoerd bij de aanvang van het 1^e paarse kabinet in 1994. Dit systeem werd ingevoerd in een reactie op de systematiek van de tekortnormering uit de periode 1981-1993. Belangrijkste doelen van het nieuwe systeem waren het verbeteren van de beheersbaarheid van de uitgaven, het bevorderen van de integrale afweging en meer rust in het budgettaire besluitvormingsproces. Daartoe werd, in plaats van te sturen op het –volatiele– feitelijke begrotingstekort, vanaf toen gestuurd op vooraf vastgestelde uitgaven- en lastenkaders. Sinds de introductie van het trendmatig begrotingsbeleid is op basis van opgedane ervaringen door verschillende kabinetten de systematiek aangepast. De totstandkoming van het huidige begrotingsbeleid is derhalve een incrementeel proces. De basisprincipes van het trendmatig begrotingsbeleid - vaste reële uitgavenkaders, scheiding tussen inkomsten en uitgaven, automatische stabilisatie aan de inkomstenkant (vanaf Paars II volledig), één hoofdbesluitvormingsmoment en rust in begrotingsproces- zijn hierbij overeind gebleven.

² Zie o.a. De Kam c.s (2008), Overheidsfinanciën, Wolters-Noordhof, Groningen en Bestebreuer en Kraak (1997), Modern Financieel management bij het Rijk, SDU uitgevers, Den Haag.

Aan het begin van de kabinetsperiode wordt op basis van de Middellange Termijnverkenning (MLT) van het CPB de budgettaire ruimte voor het nieuwe kabinet bepaald. Deze budgettaire ruimte wordt bepaald door het saldo van de verwachte (reële) stijging van de inkomsten en uitgaven, gegeven de voorspelde economische ontwikkeling in de MLT voor de komende vier jaar. Tijdens de formatieonderhandelingen is het nieuwe kabinet geheel vrij om de beschikbare ruimte naar eigen inzicht te verdelen. Het kabinet kan een integrale afweging maken en kiezen voor lastenverlichting of juist lastenverzwaring, voor extra uitgaven of bezuinigingen. Daarbij kan het kabinet er ook voor kiezen het tekort te laten oplopen ten gunste van extra uitgaven of lastenverlichting. Zo kan de gewenste omvang van de collectieve sector worden bepaald. De allocatiefunctie van de overheidsfinanciën komt tijdens de kabinetsformatie volledig tot zijn recht. Het resultaat van de formatieonderhandelingen wordt vastgelegd in het regeerakkoord.

Vervolgens wordt de uitgaven- en lastenontwikkeling voor de gehele kabinetsperiode vastgeprikt en wordt uitgegaan van een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven, vaste reële uitgavenkaders en een vastgesteld lasten- of inkomstenkader.

De scheiding tussen inkomsten en uitgaven betekent dat extra inkomsten niet mogen leiden tot hogere uitgaven en –vice versa– minder belastinginkomsten ook geen reden zijn om extra te bezuinigen op de uitgaven. Deze strikte scheiding is enerzijds bedoeld om te voorkomen dat de collectieve uitgaven onbeperkt kunnen worden uitgebreid door de belastingen te verhogen. Belastingheffing werkt immers verstorend voor de economie. Een verhoging kan bijvoorbeeld slecht uitpakken voor het arbeidsaanbod. Anderzijds is de scheiding tussen inkomsten en uitgaven bedoeld om te voorkomen dat het overheidsbeleid voortdurend wordt beïnvloed door de conjunctuur. De inkomsten zijn immers sterk conjunctuurafhankelijk, waardoor er in goede tijden veel geld beschikbaar zou zijn voor extra uitgaven of lastenverlichting, die weer zouden moeten worden teruggedraaid in tijden dat de economie minder draait. Het beleid wordt hiermee 'procyclisch' en kan de conjunctuurcyclus juist versterken in plaats van dempen. Dit komt de betrouwbaarheid van de overheid niet ten goede en is ook vanuit stabilisatieoogpunt niet effectief.

Aan de inkomstenkant van de begroting is in het trendmatig begrotingsbeleid gekozen voor het laten werken van de automatische stabilisatoren. Mee- of tegenvallende inkomsten als gevolg van de economische ontwikkeling komen direct tot uiting in het begrotingssaldo waardoor de economie als het ware 'automatisch' wordt bijgestuurd.

Aan de uitgavenkant is gekozen voor vaste reële uitgavenkaders die gedurende de kabinetsperiode niet mogen worden overschreden. Dit betekent bijvoorbeeld dat budgettaire tegenvallers moeten worden gecompenseerd door elders binnen de begroting te bezuinigen. Meevallers leiden daarentegen tot ruimte voor het opvangen van tegenvallers. Uit het oogpunt van budgettaire beheersbaarheid was het uitgangspunt dat zoveel mogelijk uitgaven binnen het uitgavenkader moesten vallen. De gedachte hierbij was dat de uitgaven relatief ongevoelig zijn voor de conjunctuur. Uitgaven, zoals de werkloosheids- en bijstandsuitgaven, de rentelasten en de nominale ontwikkeling (de ruilvoet) blijken echter wel gevoelig te zijn voor de conjunctuur. Op advies van de twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte heeft het kabinet de rentelasten op de staatsschuld buiten het uitgavenkader geplaatst, waardoor rentemeevallers niet meer leiden tot extra uitgavenruimte en voor tegenvallers niet meer hoeft te worden omgebogen. De werking van de

automatische stabilisatoren in de economie is hierdoor versterkt. Omtrent de ruilvoetontwikkeling en de werkloosheids- en bijstandsuitgaven heeft de twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte geadviseerd deze binnen het uitgavenkader te handhaven. Dit omdat deze uitgaven tegen elkaar in bewegen en elkaar in de loop der tijd compenseren. Tevens is het lastig om beleid en conjunctuur van elkaar te onderscheiden.

Door automatische stabilisatie en vaste reële uitgavenplafonds ademt het begrotingssaldo vanzelf mee met de conjunctuur. Op deze manier wordt in het trendmatig begrotingsbeleid vorm gegeven aan de stabilisatiefunctie van de overheidsfinanciën. Er is wel een grens gesteld aan de werking van de automatische stabilisatoren. Indien het EMU-tekort groter wordt dan 3% van het bbp, dan moet – vanuit de afspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact– worden ingegrepen om het tekort weer onder de 3% bbp te laten komen. Om dit te voorkomen is in de begrotingsregels afgesproken dat reeds wordt ingegrepen als het EMU-saldo de zogenoemde 'signaalwaarde' (in de huidige kabinetsperiode -2% bbp) overschrijdt. In die situatie worden nieuwe afspraken gemaakt teneinde een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën te voorkomen. Dit heeft op korte termijn echter wel zijn weerslag op de economie. Gegeven de ernst van de economische crisis heeft het kabinet daarom besloten niet te snel in te grijpen en een overschrijding van de signaalwaarde te accepteren.

De vrije werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant van de begroting betekent niet dat het kabinet gedurende de kabinetsperiode niet kan ingrijpen in de lastenverdeling. De totale lastenontwikkeling is voor de gehele kabinetsperiode vastgelegd in het inkomstenkader. In het inkomstenkader wordt de lastenontwikkeling over de kabinetsperiode vastgelegd (dit kan per saldo een lastenverzwaring of lastenverlichting zijn). De lastenontwikkeling dient over de gehele kabinetsperiode gezien constant te blijven. Dat betekent dat een lastenverzwaring gedurende de kabinetsperiode moet worden gecompenseerd door een lastenverlichting elders. Op die manier heeft het kabinet wel de mogelijkheid om het gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden en de lasten her te verdelen, bijvoorbeeld tussen burgers en bedrijven of tussen arm en rijk. Voorbeelden hiervan zijn de vergroening van het belastingstelsel of het gelijktijdig verlagen van de belasting op arbeid en het verhogen van de belasting op consumptie. In tegenstelling tot het uitgavenkader hoeft het inkomstenkader niet van jaar tot jaar sluitend te zijn, maar wel cumulatief over de hele kabinetsperiode.

De introductie van het trendmatig begrotingsbeleid heeft ook vanuit bestuurlijk oogpunt voor veranderingen gezorgd. Zo werd afgesproken dat voortaan sprake zou zijn van één hoofdbesluitvormingsmoment per jaar. In het voorjaar wordt in de Ministerraad besloten over de begrotingen (uitgavenkant) van het volgende jaar. Op dat moment wordt –gegeven de beschikbare ruimte binnen het uitgavenkader– een afweging gemaakt tussen de verschillende beleidsprioriteiten. In dit keuzeprocess komt de allocatiefunctie van de overheidsfinanciën weer tot uitdrukking. Vanwege de scheiding tussen inkomsten en uitgaven is de afweging tussen verschillende beleidsprioriteiten overigens minder 'integraal' dan tijdens de kabinetsformatie, wanneer ook tussen lasten en uitgaven kan worden geschoven.

Na deze besluitvorming in het voorjaar liggen de begrotingsstanden van de verschillende departementen vast. In augustus –vlak voor Prinsjesdag– vindt de besluitvorming over de lastenkant plaats. Het kabinet kan dan besluiten om de koopkracht van bepaalde groepen in de samenleving te verbeteren, eventueel ten koste van andere. Tijdens deze besluitvormingsronde komt de herverdelingsfunctie

van de overheidsfinanciën tot uitdrukking. De herverdelingsfunctie speelt ook een rol bij de besluitvorming over de verschillende toeslagen aan de uitgavenkant. Aangezien niet wordt gestuurd op het begrotingssaldo (het saldo beweegt mee met de stand van de conjunctuur), zijn aanvullende besluitvormingsrondes in de Ministerraad in principe overbodig.

3 Wijzigingen in de begrotingssystematiek

Evenals voorgaande kabinetten heeft ook het huidige kabinet besloten de bestaande systematiek op onderdelen aan te passen. In deze paragraaf wordt beschreven tot welke wijzigingen van de begrotingssystematiek het kabinet Balkenende IV heeft besloten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de wijzigingen die bij aanvang van de kabinetsperiode zijn aangebracht en de aanpassingen die gedurende de kabinetsperiode zijn gedaan.

3.1 **Wijzigingen bij de start van de kabinetsperiode**

De hoofdpunten van het begrotingsbeleid zijn bij aanvang van de kabinetsperiode vastgelegd in het Coalitieakkoord van 7 februari 2007. Ten opzichte van de voorgaande kabinetsperiode zijn drie belangrijke wijzigingen doorgevoerd: (1) de rentelasten zijn buiten het uitgavenkader geplaatst, (2) bij de economische groei is uitgegaan van een realistische raming in plaats van een voorzichtige raming en (3) de signaalwaarde is aangescherpt.

Op basis van de afspraken uit het Coalitieakkoord zijn de begrotingsregels aangepast en in de eerste Ministerraadsvergadering van het kabinet vastgesteld. Daarbij zijn ook enkele regels met betrekking tot het beleid ten aanzien van garanties en leningen, de behandeling van superdividend en de nieuwe inkomstenindicator gewijzigd ten opzichte van de voorgaande kabinetsperiode (wijzigingen 4 t/m 6). De begrotingsregels zijn gepubliceerd in bijlage 8 van de Miljoenennota 2008 en voor de volledigheid opgenomen in annex 1 van deze evaluatie.

Rentelasten staatsschuld buiten het kader geplaatst

Op advies van de twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte³ heeft het kabinet de rente-uitgaven op de overheidsschuld buiten de uitgavenkaders geplaatst. Argumenten hiervoor waren het conjunctuurgevoelige karakter van een deel van de rentelasten en het feit dat het 'sparen' van lagere rente-uitgaven dan voorzien bijdraagt aan het realiseren van houdbare overheidsfinanciën. Door de rentelasten niet langer onderdeel te laten zijn van het uitgavenkader wordt de werking van de automatische stabilisatoren in de economie versterkt en wordt voorkomen dat meevallers in de rentelasten als gevolg van een lagere rentevoet of een lager kapitaalmarktberoep worden aangewend voor uitgavenverhogingen, zoals in de periode 1994-2006 veelvuldig gebeurde.

Van voorzichtig naar realistisch ramen

In voorgaande kabinetsperiodes werd voor het vaststellen van de meerjarencijfers uitgegaan van de verwachte economische groei minus een behoedzaamheidsmarge (½ % per jaar) of voorzichtigheidsmarge (¼ % per jaar). De behoedzaamheidsmarge vergroot de kans op meevallers tijdens een kabinetsperiode. De behoedzaamheidsmarge bood als het ware tegenwicht aan de volatiliteit van de groeiramingen en vergrootte daarmee de kans dat de vooraf vastgestelde begrotingsdoelstelling uiteindelijk ook werd gerealiseerd. De keerzijde is echter dat een opeenstapeling van kunstmatig gecreëerde inkomstenmeevallers

3 Studiegroep Begrotingsruimte (2006), Vergrijzing en Houdbaarheid, Den Haag.

gedurende de kabinetsperiode ertoe kan leiden dat de politieke druk om de begrotingsregels overboord te zetten en de meevallers uit te geven toeneemt.

Het laatste kabinet heeft beargumenteerd dat in plaats van behoedzame uitgangspunten ook gekozen kan worden voor een ambitieuze(re) saldodoelstelling. De verwachte uitkomst is in beide gevallen hetzelfde. Het kabinet heeft dus (mede op basis van aanbevelingen van de OESO en het IMF) gekozen voor een realistische raming van de economische ontwikkeling. Hiermee werd een zo getrouw mogelijk beeld gegeven van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Dit bevordert ook de integrale afweging aan het begin van de kabinetsperiode.

Signaalwaarde aangescherpt van -2½% naar -2% bbp

De signaalwaarde is de grens van het EMU-saldo waarop het kabinet, indien het EMU-saldo verslechtert, maatregelen moet nemen om een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën te voorkomen. In deze kabinetsperiode is de signaalwaarde aangescherpt van -2½% van het bbp naar -2% van het bbp. Hierdoor is er een grotere 'buffer' ten opzichte van de grens van het feitelijke tekort van 3% bbp uit het Stabiliteit- en Groeipact.

'Nee, tenzij-beleid' t.a.v. garanties en leningen aangescherpt

In de begrotingsregels is een nieuwe regel opgenomen (regel 34⁴) waarin het bestaande "nee, tenzij-beleid" ten aanzien van garanties en leningen wordt verankerd en aangescherpt. Deze regel is opgenomen om duidelijk te maken dat garanties en leningen geen 'gratis geld' zijn. Departementen moeten het garantierisico beprijzen. Indien de inschatting is dat de garantie zal leiden tot schade-uitkeringen dient een departement hier een begrotingsreserve voor aan te houden. Bij uitkering van schades dient deze reserve te worden aangewend voor het dekken van het budgettaire risico.

Superdividend relevant voor het uitgavenkader

In de begrotingsregels is vastgelegd dat in beginsel alle EMU-saldorelevante uitgaven en niet-belastingontvangsten als kaderrelevant worden aangemerkt (regel 29⁵). In afwijking van de vorige kabinetsperioden heeft het kabinet met ingang van deze periode besloten om de opbrengst van herfinanciering van staatsdeelnemingen (superdividenden), hoewel niet relevant voor het EMU-saldo, wel mee te tellen onder het uitgavenkader (regel 31⁶). Dit betekent dat extra superdividenduitkeringen gedurende de kabinetsperiode kunnen worden gebruikt voor het financieren van overige uitgaven. De gedachte hierachter was dat overtollig 'publiek' vermogen kon worden ingezet voor investeringen in de samenleving.

4 Nieuwe garanties en leningen (regelingen) zijn in principe onderdeel van de begrotingsbesluitvorming bij het hoofdbesluitvormingsmoment. Garanties en leningen worden alleen verstrekt indien het Rijk vanuit het belang van de samenleving eraan hecht risico's te dragen die niet in de markt kunnen worden gedragen, of indien het Rijk doelmatigheidsvoordelen bewerkstelligt. Conform de begrotingsregel «overschrijdingen worden specifiek gecompenseerd» vindt specifieke compensatie plaats als zich schades voordoen bij garanties. In die gevallen waarbij op voorhand de inschatting is dat zich regelmatig schades voordoen – en de omvang redelijk is in te schatten – ligt het in de rede dat het departement een reservering treft in de vorm van een jaarlijks te betalen premie.

5 Uitgangspunt bij het vaststellen van het uitgavenkader is dat uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo in beginsel ook meetellen bij de uitgaven onder het uitgavenkader. Uitgavenmutaties die niet binnen de definitie van het EMU-saldo vallen, zijn in beginsel ook niet relevant voor het uitgavenkader.

6 Als relevante niet-belastingontvangsten worden aangemerkt alle niet-belastingontvangsten die vallen onder de bovenstaande afbakening, behoudens de gasbaten. De opbrengst van herfinanciering van staatsdeelnemingen is daarentegen wel relevant voor het uitgavenkader. Heffingen die vallen onder de definitie van collectieve lasten worden verantwoord aan de inkomstenkant van de begroting.

Inkomstenindicator

De definitie van de inkomstenindicator is niet nieuw ten opzichte van de definitie die het vorige kabinet hanteerde. Wel is de naamgeving veranderd van lastenindicator naar inkomstenindicator. De definitie van de inkomstenindicator is in begrotingsregel 27 als volgt vastgelegd: *'Elke wijziging in bestaand overheidsbeleid die effect heeft op de voor het EMU-saldo relevante collectieve inkomsten. Voor de boeking wordt aangesloten bij de definitie van de collectieve inkomsten conform de Nationale rekeningen van het CBS'*. Het kabinet heeft gekozen voor een indicator die aansluit bij het EMU-saldo om zo de kans op onvoorziene afwijkingen van de saldodoelstelling te beperken. Ook de zorgpremies vormen een collectieve last. Een stijging van de zorgpremies wordt in de inkomstenindicator geboekt als lastenverzwaring die moet worden gecompenseerd door lastenverlichting. De zorgtoeslag is bedoeld als compensatie voor de inkomensgevolgen van de nominale ziektekostenpremie voor lage- en middeninkomens. Hoewel de zorgtoeslag strikt genomen een uitgave is, wordt deze daarom toch als lastenverlichting in de inkomstenindicator meegeteld. Omdat de inkomstenindicator alleen die lasten meet die relevant zijn voor het EMU-saldo zijn ook schuiven tussen publieke en private financiering (zoals een verhoging van eigen betalingen of een beperking van het verzekerd pakket in de zorg) van invloed op de inkomstenindicator. De inkomstenindicator wijkt daarmee af van de microlastendruk zoals die door het CPB wordt gepubliceerd. De microlastenontwikkeling (MLO) sluit meer aan bij de beleving van de lastendruk door burgers en bedrijven. In de MLO hebben publiek/private financieringsverschuivingen geen effect. Het maakt voor de beleving van burgers immers niet uit of er meer premie moet worden betaald of meer eigen bijdrage. Door de nieuwe naamgeving is het onderscheid tussen de door het kabinet gehanteerde inkomstenindicator en de door het CPB gehanteerde MLO duidelijker geworden.

3.2 **Wijzigingen gedurende de kabinetsperiode**

Gedurende de kabinetsperiode zijn de begrotingsregels aangepast naar aanleiding van de interventies in de financiële markten.⁷ In het Aanvullend Beleidsakkoord van maart 2009 is de begrotingsystematiek aangepast in reactie op de economische crisis.⁸

Interventies in de financiële markten

Door het plotselinge tumult op de financiële markten heeft de Nederlandse overheid bij diverse instellingen moeten ingrijpen om het financiële systeem stabiel te houden. De interventies brachten de onbedoeld asymmetrische behandeling van rentelasten op de staatsschuld (buiten het uitgavenkader) en dividendontvangsten (binnen het uitgavenkader) aan het licht. Concreet betekende dit dat voor de toegenomen rentelasten als gevolg van de interventies geen compensatie gevonden hoefde te worden, terwijl eventuele dividendontvangsten en garantiepremies - die juist bedoeld zijn als tegemoetkoming voor deze rentelasten en het toegenomen risico op de begroting - tot extra uitgavenruimte onder het kader zouden leiden. Het kabinet heeft geoordeeld dat deze situatie niet overeenkomstig de geest van de begrotingsregels was en heeft daarom besloten om alle kosten en opbrengsten van interventies in de financiële sector (inclusief uitkeringen uit hoofde van de garantieregeling voor interbancaire leningen en het depositogarantiestelsel) buiten het uitgavenkader te houden.⁹ Doel van deze wijziging was enerzijds het herstel van

7 Brief TK 2008-2009 31 371 nr 43.

8 www.regering.nl/Het_kabinet/Aanvullend_beleidsakkoord

9 Brief TK 2008-2009 31 371 nr 43.

de symmetrie tussen rentelasten en dividendontvangsten en anderzijds het voorkomen dat het reguliere begrotingsproces teveel verstoord zou worden door grote, éénmalige uitkeringen.

De extra rentelasten als gevolg van de financiële interventies zijn bovendien gecorrigeerd op de accresontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds

Heronderhandeling Coalitieakkoord in het Aanvullend Beleidsakkoord (ABK)

De nieuwe economische werkelijkheid met een ongekend grote economische krimp van 4% in 2009, heeft geleid tot een heronderhandeling van het Coalitieakkoord. Het resultaat is het Aanvullend Beleidsakkoord (ABK). In het ABK is vastgelegd dat het beleid op de korte termijn (2009 en 2010) gericht is op het ondersteunen van de economie door de werking van de automatische stabilisatoren te versterken en implementatie van een tijdelijk stimuleringspakket. Deze strategie impliceerde dat de begrotingsregels moesten worden aangepast.

De uitgavenkaders werden gecorrigeerd voor de ruilvoetontwikkeling en de werkloosheidsuitgaven ten opzichte van de stand Miljoenennota 2009. Hoewel deze twee uitgavencategorieën een tegengesteld teken laten zien, compenseerden zij elkaar op korte termijn niet volledig, waardoor de werking van de automatische stabilisatoren werd versterkt. Tevens betekende de keuze voor een stimuleringspakket bovenop het uitgaven- en lastenkader voor de jaren 2009 en 2010 impliciet dat de werking van de signaalwaarde voor de resterende kabinetsperiode werd opgeschort.

4 Doelstellingen

In de vorige paragrafen zijn de kenmerken van het begrotingsbeleid, de begrotingssystematiek en een aantal begrotingsregels beschreven. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag welke doelstellingen via dit beleid worden nagestreefd en in hoeverre deze doelstellingen ook zijn gerealiseerd. Daarbij wordt uitgegaan van de doelstellingen zoals deze zijn geformuleerd in beleidsartikel 8 van de ontwerpbegroting van het Ministerie van Financiën IXB en het Coalitieakkoord van 7 februari 2007.

4.1 Doelstellingen

De algemene doelstelling van beleidsartikel 8 in de begroting van Financiën IXB luidt: "Het budgettaire beleid creëert de randvoorwaarden om maatschappelijke ambities, nu en in de toekomst, te verwezenlijken. De overheid is betrouwbaar en consistent in de aanwending van middelen en zorgt voor een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige besteding."

De verantwoordelijkheden van de minister van Financiën op het gebied van begrotingsbeleid zijn binnen begrotingsartikel 8 vertaald in een tweetal operationele doelstellingen:

1. het handhaven van de uitgaven- en inkomstenkaders en daarmee het streven naar de doelstellingen voor het structurele EMU-saldo;
2. gestelde overheidsdoelstellingen worden zo doelmatig mogelijk bereikt, waarbij de overheidsmiddelen rechtmatig worden besteed.

Deze evaluatie zoomt in op het gevoerde begrotingsbeleid (operationele doelstelling 1). Deze doelstelling verwijst naar de doelstellingen voor het structurele EMU-saldo, die zijn geformuleerd in het Coalitieakkoord van 7 februari 2007:

"De doelstelling is een verbetering van het structureel begrotingstekort van -0,2% bbp naar een structureel overschot in 2011 van +1,0% bbp (=feitelijk overschot van 1,1%)."

Tevens is een tweetal 'uitgangspunten' geformuleerd:

1. uitgangspunt is een feitelijk overschot van 1,1% in 2011, en een raming van de economische groei van 2%, waarbij gestreefd wordt ieder jaar het EMU-saldo te verbeteren;
2. daarnaast zal een zodanig beleid worden ingezet dat maatregelen ook na 2011 bijdragen aan het opvangen van de kosten van de vergrijzing. Uitgangspunt is om op die wijze eenderde van het zogenaamde houdbaarheidstekort op te vangen. In drie periodes, dat wil zeggen voor 2020, worden dan houdbare overheidsfinanciën bereikt.

4.2 Een economische aardverschuiving

De budgettaire doelstellingen van het kabinet waren gebaseerd op de voorspellingen van de economische ontwikkeling van het CPB (de MLT uit 2007). In deze verkenning werd uitgegaan van een trendmatig groeiscenario van gemiddeld 2% in de periode 2008-2011. In 2008 werd het kabinet echter geconfronteerd met een kredietcrisis die ernstige gevolgen had voor de financiële sector en uitmondde in een wereldwijde economische recessie. Niemand, ook gerenommeerde instituten als het IMF en de OESO niet, had deze crisis zien aankomen.

De recessie overspoelde de wereld in een razend tempo en bleek zich qua diepte te kunnen meten met de Grote Depressie uit de jaren '30 van de vorige eeuw. Nederland, als kleine open economie, werd hard getroffen door de crisis. In plaats van de veronderstelde trendmatige groei van 2% kreeg Nederland in 2009 te maken met een krimp van circa 4% bbp. Hoewel de laatste voorspellingen van het CPB aangeven dat de economie in 2010 weer enigszins zal opveren, betekent dit toch een groeiverlies van zo'n 5% ten opzichte van het MLT-scenario uit 2007. De crisis heeft ook grote gevolgen voor de arbeidsmarkt: de werkgelegenheid in de marktsector loopt sterk terug en de werkloosheid loopt op tot zo'n 6½ % van de beroepsbevolking in 2010.

Ondanks de goede uitgangspositie van de Nederlandse overheidsfinanciën voorafgaand aan de crisis (lage werkloosheid, lage schuld en overschotten op de begroting) heeft de recessie de overheidsfinanciën in rap tempo doen verslechteren. Het tekort zal in de komende kabinetsperiode door lagere belasting- en premie-inkomsten en hogere werkloosheidsuitgaven oplopen tot bijna 6% bbp, ver boven de Europese norm van 3%. De schuld is in korte tijd opgelopen tot boven de 60%, voornamelijk als gevolg van de tekorten op de begroting en de interventies in de financiële sector. Tabel 1 geeft de huidige ontwikkeling van de economie en de overheidsfinanciën weer ten opzichte van de raming ten tijde van het Coalitieakkoord.

Tabel 1 Ontwikkeling economie en overheidsfinanciën tov CA

	2008	2009	2010	2011
EMU-saldo CA (% bbp)	0,4	0,7	0,8	1,1
EMU-saldo CEP 2010	0,3	-4,9	-6,3	-4,9
Structureel EMU-saldo CA (% bbp)	0,5	0,6	0,7	1,0
Structureel EMU-saldo CEP 2010	-0,5	-3,2	-4,9	-4,0
EMU-schuld CA (% bbp)	45	43	41	39
EMU-schuld CEP 2010	58	62	67	69
Raming bbp groei CA (%)	2½	1¾	1¾	1¾
Bbp groei CEP 2010	2	-4	1½	2
Raming werkloosheid CA (%)	4	4	4¼	4¼
Werkloosheid CEP 2010	3,9	4,9	6½	6½

4.3

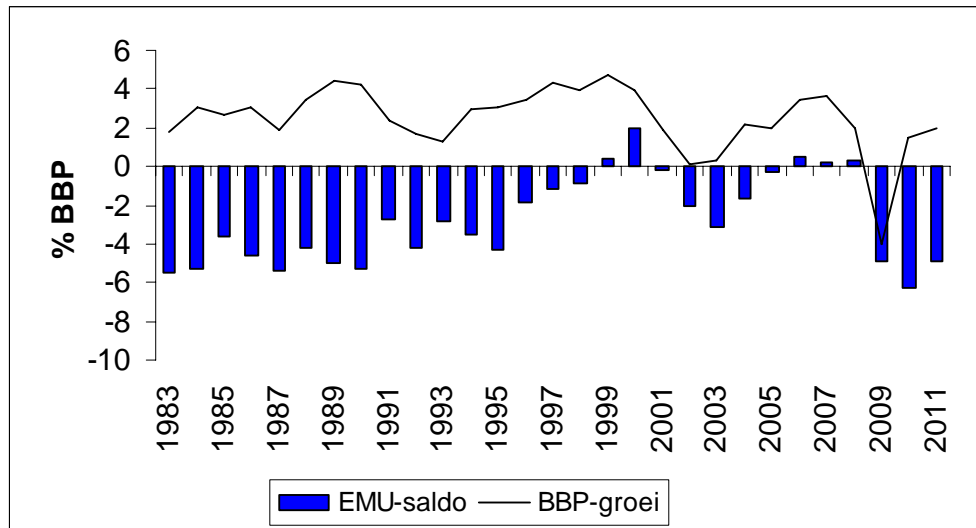
Feitelijk en structureel EMU-saldo

Inmiddels mag worden geconcludeerd dat de doelstellingen voor het jaar 2011 met betrekking tot het feitelijke en structurele EMU-saldo niet zullen worden gerealiseerd. Gegeven de enorme verandering in het economisch landschap zoals beschreven in paragraaf 3.2 mag dit ook niet worden verwacht. De saldodoelstelling wordt ex-ante (aan het begin van de kabinetsperiode) vastgesteld op basis van de op dat moment verwachte economische ontwikkeling. Gedurende de kabinetsperiode beweegt het feitelijk saldo mee met de conjunctuur (door automatische stabilisatie).

Dit wordt geïllustreerd door Figuur 1. In deze figuur wordt de relatie tussen economische groei en de ontwikkeling van het EMU-saldo goed zichtbaar. Vanaf de invoering van het trendmatig begrotingsbeleid in 1994 volgt het feitelijk EMU-saldo de ontwikkeling van de economische groei (met een kleine vertraging). In de periode daarvoor, waarin een tijdpadbenadering werd gevoerd voor het terugdringen van het financieringstekort is deze relatie logischerwijs minder zichtbaar. Gegeven de economische omstandigheden heeft de systematiek gedaan wat er van haar

verwacht mocht worden: meebewegen met de conjunctuur. Het kabinet heeft deze ontwikkeling wel versterkt door het opschorten van de signaalwaarde, het corrigeren van de uitgavenkaders voor werkloosheids- en ruilvoetontwikkelingen en door het tijdelijke stimuleringspakket in 2009 en 2010.

Figuur 1 Ontwikkeling EMU-saldo en bbp-groei sinds 1983



Bron: Ministerie van Financiën (op basis van CEP2010)

Aangezien het feitelijk EMU-saldo meebeweegt met de conjunctuur, is het niet verwonderlijk dat het EMU-saldo niet uitkomt op het beoogde overschot van 1,1% bbp in 2011. Echter, ook het structurele, voor de conjunctuur geschoonde saldo, komt niet in de buurt van de oorspronkelijke raming. Een belangrijke oorzaak hiervan is gelegen in de ramingmethodiek van het structurele EMU-saldo. Hiervoor moet een berekening gemaakt worden van de conjuncturele component in het EMU-saldo door middel van een schatting van de 'output gap'. De 'output gap' is het procentuele verschil tussen het feitelijke en structurele bruto binnenlands product (bbp) en vormt daarmee een indicator voor de stand van de conjunctuur van een land. De output gap kan niet worden waargenomen en moet dan ook altijd worden geschat. Het inschatten van de output gap is niet eenvoudig en hiervoor zijn verschillende berekeningsmethoden (EC, CPB) in omloop. In de huidige economische omstandigheden is de inschatting van de output gap met nog meer onzekerheden omgeven dan anders. Het CPB zegt hierover in de MEV 2010: *"Juist aan het einde van de projectieperiode is de potentiële groei en daarmee de conjuncturele component moeilijk te schatten en deze wordt daarom achteraf vaak aanzienlijk bijgesteld. Momenteel is de onzekerheid nog groter dan gebruikelijk door de abruptheid en de omvang van de bbp-daling. De eindpuntgevoeligheid leidt – vooral bij de EC-methode – tot grote bijstellingen van de output gap en daarmee van de conjuncturele correctie. Achteraf bezien was het structurele saldo in de recente jaren van hoogconjunctuur (veel) slechter dan gedacht ten tijde van de besluitvorming."*

Tabel 2 Ontwikkeling structureel EMU-saldo^a

% bbp	2008	2009	2010	2011
Feitelijk EMU-saldo CA/ MN 2008	0,4	0,7	0,8	1,1
Conjuncturele component CA/ MN 2008	-0,1	0,0	0,2	0,2
Structurele EMU-saldo CA/ MN 2008	0,5	0,6	0,7	1,0
Feitelijk EMU-saldo MN 2009	1,2	1,2	0,8	1,1
Conjuncturele component MN 2009	0,3	0,1	-	-
Structurele EMU-saldo MN 2009	0,9	1,1	-	-
Feitelijk EMU-saldo MN 2010	0,7	-4,8	-6,3	-5,6
Conjuncturele component MN 2010	1,8	-1,3	-2,3	-
Structurele EMU-saldo MN 2010	-1,1	-3,5	-4,0	-
Feitelijk EMU-saldo CEP 2010	0,3	-4,9	-6,3	-4,9
Conjuncturele component CEP 2010	1,3	-1,6	-1,3	-0,9
Incidentele factoren^b	-0,5	-0,2	-0,1	0,0
Structurele EMU-saldo CEP 2010	-0,5	-3,2	-4,9	-4,0

a Conform EC-methode.

b Dit betreft de terugbetaling van de EU-korting en de als saldorelevante aangemerkte leningen aan ABN/Fortis.

Uit Tabel 2 blijkt dat de correctie voor de conjunctuurcomponent moeilijk te ramen is en –vaak achteraf– wordt bijgesteld. Het structureel saldo is daardoor lastig te voorspellen en kent een grillig patroon tussen verschillende ramingsmomenten. De voor conjunctuur gecorrigeerde saldi in de jaren 2009-2011 verschillen zo'n 4 tot 5% bbp met de structurele saldi voor die jaren in de MLT van 2006. Dit roept serieuze vragen op over de bruikbaarheid van het structurele EMU-saldo. Dit maakt dat het structurele saldo in ieder geval geen goede sturingsvariabele is. Het niet realiseren van de doelstelling van het structurele saldo is dus niet zozeer een gevolg van beleid, maar van een achteraf bezien verkeerde inschatting van de potentiële groei.

4.4

Houdbaarheid

In de vergrijzingsstudie uit maart 2006¹⁰ berekende het CPB dat een structureel overschot van 3% bbp in 2011 vereist was om op langere termijn een gelijkblijvend voorzieningenniveau te kunnen blijven bieden. Het houdbaarheidstekort is het verschil tussen het voor houdbare overheidsfinanciën benodigde begrotingssaldo en het verwachte begrotingssaldo bij ongewijzigd beleid. In de aanloop naar de kabinetsformatie heeft het CPB het houdbaarheidstekort een aantal malen bijgesteld, onder meer doordat de budgettaire uitgangspositie in 2007 gunstiger uitviel dan verwacht en door een opwaartse bijstelling van de levensverwachting door het CBS. Bij de kabinetsformatie in 2007 werd rekening gehouden met een houdbaarheidstekort van 1½ à 2½ % bbp. In het Coalitieakkoord werden maatregelen aangekondigd met een verwachte budgettaire opbrengst van 0,7% van het bbp. Hiermee moest 1/3 deel van het houdbaarheidstekort worden opgelost. Al deze maatregelen, waaronder de beperking van de overdraagbaarheid van de

10 Centraal Planbureau (2006), Ageing and sustainability of Dutch public finances.

algemene heffingskorting, de invoering van de AOW-houdbaarheidsbijdrage, de doorwerkbonus en de aanvullende combinatiekorting zijn ook daadwerkelijk ingevoerd. Het is echter onwaarschijnlijk dat het houdbaarheidstekort deze kabinetsperiode daadwerkelijk met 1/3 zal zijn afgenomen. Het houdbaarheidstekort staat voortdurend onder invloed van de economische en budgettaire omstandigheden en het gevoerde beleid. Het CPB berekent periodiek het voor houdbare overheidsfinanciën benodigde saldo. Op 16 maart 2010 heeft het CPB een nieuwe inschatting gegeven van het houdbaarheidstekort. Mede door de hogere staatsschuld en het opgelopen tekort is het houdbaarheidstekort toegenomen tot 4½ %.

Overigens bleek al in de zomer van 2007 dat het houdbaarheidsgat was opgelopen door een verslechtering van het robuuste saldo in 2011 ten opzichte van de MLT uit 2006. Dit heeft geleid tot veel discussie over de vraag of de houdbaarheidsdoelstelling van het kabinet nog wel gerealiseerd zou worden. Was de doelstelling geformuleerd als 1/3 van het houdbaarheidstekort ten tijde van het Coalitieakkoord, of was er sprake van een bewegend doel? Uiteindelijk is besloten de maatregelen uit het Coalitieakkoord aan te scherpen en aan te vullen. Dit heeft in de berekeningen van het CPB echter niet geleid tot een additionele houdbaarheidswinst. Het is de vraag hoe praktisch het is om een houdbaarheidsdoelstelling te formuleren als percentage van een bewegend doel.

In het ABK heeft het kabinet al gedurende de kabinetsperiode besloten tot een pakket aanvullende houdbaarheidsmaatregelen, waaronder het verhogen van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 (zie Tabel 3). Het kabinet heeft daarmee goede stappen gezet in de richting van houdbare overheidsfinanciën. Vanwege de val van het kabinet is het onzeker in hoeverre deze maatregelen gerealiseerd zullen worden.

Tabel 3 Houdbaarheidsmaatregelen Balkenende IV

	Houdbaarheidseffect
Maatregelen uit het Coalitieakkoord	0,7%
Aanvullende combinatiekorting, EITC	
Beperking verzilvering algemene heffingskorting niet-werkende partners	
Invoering houdbaarheidsbijdrage en doorwerkbonus	
Vergrijzingeffect maatregelen zorg	
Maatregelen gedurende de kabinetsperiode	
AOW-leeftijd naar 67	0,7%
Houdbaarheidsmaatregelen zorg	0,4%
Niet indexeren EWF-grens 1 miljoen	0,2%
Doorwerking maatregelen Aanvullend Beleidsakkoord	0,5%

Het eerste schot op het actuele houdbaarheidstekort dat het CPB op 16 maart jl. heeft gepubliceerd zal vermoedelijk in mei 2010 worden gevolgd door een volledige vergrijzingstudie waarin het houdbaarheidstekort nader zal worden toegelicht en uitgewerkt.

4.5

Vervallen voorzichtigheidsmarge

Indien het kabinet uit zou zijn gegaan van de voorzichtige raming (gemiddeld 1¾ % bbp) in plaats van de trendmatige groeiraming (gemiddeld 2% bbp), dan zou de budgettaire ruimte voor de periode 2008-2011 2 miljard lager zijn geweest. Het voorzichtige scenario leidde tot een budgettaire ruimte van 6½ miljard en het trendmatige scenario tot een ruimte van 8½ miljard. Dit verschil van 2 miljard (ofwel 0,3% van het bbp) tussen de twee scenario's, wordt verklaard door 2¾

miljard hogere inkomsten en $\frac{3}{4}$ miljard hogere uitgaven in het trendmatige scenario.¹¹

Het effect van de behoedzaamheidsmarge valt daarmee in het niet bij de verslechtering van het EMU-saldo als gevolg van de crisis. In plaats van het verwachte overschot van 1% bbp wordt nu gerekend met een tekort van circa 5% bbp in 2011. Dit verschil van 5%-punt bbp bedraagt zo'n 35 miljard euro. De veronderstelling dat de saldooverslechtering beperkt had kunnen worden indien het kabinet een voorzichtigheidsmarge had gehanteerd gaat daarom maar zeer beperkt op. Dat wil echter niet zeggen dat een behoedzaamheidsmarge geen zinvol instrument is om het neerwaartse conjunctuurrisico gedurende de kabinetsperiode te helpen beheersen. Een voorzichtigheidsmarge vergroot immers de kans op meevallers gedurende de rit.

Er bestaat een wisselwerking tussen de mate van behoedzaamheid en de saldoambitie van het kabinet. Een realistische raming met een ambitieuze saldodoelstelling levert in principe dezelfde budgettaire uitkomst op als een behoedzame raming met een iets minder ambitieuze saldodoelstelling. Een behoedzaamheidsmarge van $\frac{1}{4}$ % staat daarbij gelijk aan circa 0,3%-punt meer ambitie in de saldodoelstelling aan het eind van de rit. *Gegeven* een bepaalde saldoambitie geeft een behoedzame raming wel meer zekerheid omtrent het realiseren van deze doelstelling. Het moge duidelijk zijn dat de *combinatie* van een behoedzame raming met een ambitieuze doelstelling de grootste budgettaire opgave oplevert en de meeste zekerheid biedt omtrent het realiseren van de doelstelling.

4.6 Instrumenten

In de ontwerpbegrotingen 2008, 2009 en 2010 van het ministerie van Financiën (IXB) zijn verschillende instrumenten opgenomen:

1. bijhouden van de uitgavenontwikkeling en ervoor zorgen dat het uitgavenkader niet wordt overschreden;
2. het bijhouden van de lastenontwikkeling onder andere door het opstellen van belasting- en premieramingen en het toetsen van het inkomstenkader;
3. aanvullende maatregelen nemen (bezuinigingen doorvoeren en/of lasten verzwaren) als het tekort de signaalwaarde van 2% overschrijdt;
4. het monitoren van het EMU-saldo van decentrale overheden aan de hand van een jaarlijkse begrotingsenquête.

In de hoofdstukken 4 tot en met 7, wordt ingegaan op de bovengenoemde instrumenten. Daarbij wordt een feitelijke beschrijving en een beoordeling gegeven van de werking van de instrumenten in deze kabinetsperiode. Gegeven de ontwikkeling gedurende de kabinetsperiode en de gevolgen voor het risicoprofiel van de staat zal tevens aandacht worden besteed aan het beleid ten aanzien van garanties en leningen.

¹¹ CPB document 118, Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 2008-2011.

5 Instrument 1: de uitgavenkaders

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de uitgavenkant van de begroting. Achtereenvolgens wordt ingegaan op 1) handhaving uitgavenkaders, 2) rente-uitgaven buiten het uitgavenkader, 3) de correctie van de uitgavenkaders voor de werkloosheid en de ruilvoet, 4) effect van de ruilvoet- en deflatorsystematiek op de uitgavenkaders en 5) aansluiting tussen de uitgavenkaders en het EMU-saldo.

5.1 Zijn de uitgavenkaders gehandhaafd?

Het uitgavenkader laat in het Financieel Jaarverslag 2008 een kleine onderschrijding zien (0,1 miljard). Voor 2009 en 2010 sluiten de kaders naar verwachting. Zonder de correctie van de uitgavenkaders voor de mutatie in ruilvoet en werkloosheidsuitgaven zou het kabinet fors hebben moeten bezuinigen om de kaders te handhaven. In plaats daarvan heeft het kabinet besloten tot een aanvullend pakket maatregelen om de economie op korte termijn te stimuleren. Dit stimuleringspakket is buiten het uitgavenkader geplaatst.

Voor 2011 is verder afgesproken dat het kabinet 1,8 miljard aan tekortreductie bewerkstelligt om een eerste stap te zetten naar gezonde overheidsfinanciën. Zodoende laat het uitgavenkader voor 2011 een onderschrijding van 1,8 miljard zien. Onderstaande tabel illustreert de kadertoetsing zoals gepresenteerd bij Miljoenennota 2010, maar ook de kadertoetsing wanneer geen correcties op de uitgavenkaders zouden zijn toegepast.

Tabel 4 Uitgaventoetsing inclusief en exclusief correcties (+ = overschrijding)

In miljard euro	2008	2009	2010	2011
Kadertoetsing MN 2010	-0,1	0,0	0,0	-1,8
Mutatie werkloosheidsuitgaven	n.v.t.	1,5	4,4	5,1
Mutatie ruilvoet	n.v.t.	1,8	-1,6	-4,7
Stimuleringspakket (uitgaven)	n.v.t.	1,3	3,0	0,3
Toetsing zonder correcties	n.v.t.	4,7	5,8	0,6

Bron: Voorlopige Rekening 2009 en CEP 2010

Aangezien de werkloosheidsuitgaven sinds de Miljoenennota 2009 snel zijn opgelopen en de ruilvoet is afgenomen, werd het oorspronkelijke uitgavenkader in 2009 fors overschreden. Ook voor 2010 is er, ondanks een ruilvoetmeevaller, toch sprake van een forse overschrijding van het uitgavenkader. Door de uitgavenkaders voor deze ontwikkelingen te corrigeren, is voorkomen dat ingegrepen moest worden in de uitgaven. Het kabinet had dan immers voor de enorme toename in uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen moeten ombuigen, omdat het tegengestelde effect van de ruilvoet zich vertraagd en in veel mindere mate voordoet. Ook het feit dat de rente-uitgaven buiten het kader zijn geplaatst, heeft een procyclische werking van het uitgavenkader voorkomen. Als bezuinigd had moeten worden om deze conjuncturele tegenvallers te compenseren, had dat negatief doorgewerkt op de macro-economische vraag, waardoor de economie nog verder geschaad had kunnen worden. Deze ingreep heeft zodoende ook voor bestuurlijke rust gezorgd. De keerzijde hiervan is dat het tekort, dat door automatische stabilisatie aan de inkomstenkant al fors is opgelopen, nog groter is geworden.

Bij deze analyse dient ook te worden opgemerkt dat de kaders voor de reguliere begrotingsuitgaven zijn gehandhaafd. Dit betekent dat alle andere overschrijdingen in de begrotingsuitvoering volledig zijn gecompenseerd. Het uitvoeringsbeeld kende deze kabinetsperiode forse overschrijdingen, met name in de kinderopvang en de zorg. Om deze overschrijdingen terug te dringen, zijn gedurende de kabinetsperiode maatregelen getroffen. De reguliere uitvoeringsproblematiek is ingepast binnen het totale uitgavenkader. De begrotingsdiscipline is daarmee gehandhaafd en het uitgavenkader heeft als sturingsmechanisme gewerkt. De omvangrijke tegenvallers gedurende de kabinetsperiode roepen wel de vraag op hoe de ramingen kunnen worden verbeterd om dergelijke grote tegenvallers in de toekomst te voorkomen.

Tabel 5 splitst de mutaties tussen de kaderstanden uit naar macrobijstellingen, tegen- en meevallers, intensiveringen en ombuigingen. Vanaf de standen Miljoenennota 2008 heeft het kabinet voor 4,2 miljard aan structurele tegenvallers opgelost. Dit is opgelost via ombuigingen (5,0 miljard) en meevallers (1,7 miljard). Tezamen met de intensiveringen (1,2 miljard) en voor een kleiner deel de macrobijstellingen (0,4 miljard) levert dit 1,8 miljard ruimte onder het kader op voor 2011. De tegenvallers zijn voor het overgrote deel te vinden onder het kader Rijksbegroting in enge zin, en dan met name bij de kinderopvang. Eenderde tot de helft van het totaal aan tegenvallers is te vinden bij de Zorg. Tegenvallers doen zich het minst vaak voor bij Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt.

Tabel 5 Kaderstanden en mutaties*

In miljard (+ is kaderbelastend)	2008	2009	2010	2011
Miljoenennota 2008	0,0	0,0	0,0	0,0
Macrobijstellingen	-0,8	-2,2	-1,0	-0,4
Tegenvallers	1,2	1,9	1,6	1,1
Meevallers	-1,0	-1,3	-0,4	-0,6
Intensivering	0,7	1,9	1,0	1,2
Ombuigingen	-	-0,2	-1,2	-1,2
Miljoenennota 2009	0,0	0,0	0,0	0,0
Macrobijstellingen	-	0,0	0,0	0,0
Tegenvallers	0,9	1,9	3,1	3,1
Meevallers	-1,3	-1,5	-1,1	-1,1
Intensivering	0,3	0,3	-	-
Ombuigingen	0,0	-0,8	-2,1	-3,8
FJR 2008¹² / Miljoenennota 2010¹³	-0,1	0,0	0,0	-1,8
Macrobijstellingen	-	0,0	-	-
Tegenvallers	-	0,4	-	-
Meevallers	-	-0,6	-	-
Intensivering	-	0,2	-	-
Ombuigingen	-	-	-	-
Najaarsnota 2009¹⁴	-	0,0	0,0	-1,8
Totaal Macrobijstellingen	-0,8	-2,2	-1,0	-0,4
Totaal Tegenvallers	2,1	4,2	4,7	4,2
<i>Wv Rijksbegroting eng</i>	1,5	2,3	2,7	2,2
<i>Wv Sociale Zekerheid</i>	0,1	0,5	0,6	0,6
<i>Wv Zorg</i>	0,5	1,4	1,4	1,4
Totaal Meevallers	-2,3	-3,4	-1,5	-1,7
Totaal Intensivering	1,0	2,4	1,0	1,2
Totaal Ombuigingen	0,0	-1,0	-3,3	-5,0

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

Hoewel het totale uitgavenkader voor de reguliere begrotingsuitvoering is gehandhaafd, geldt dit niet voor de drie afzonderlijke deulkaders. Begrotingsregel 17 stelt: "De regels budgetdiscipline worden in beginsel toegepast op de drie budgetdisciplinesectoren afzonderlijk. Compensatie tussen de afzonderlijke budgetdisciplinesectoren kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden indien de Ministerraad daartoe besluit." Compensaties tussen de budgetdisciplinesectoren hebben, evenals in voorgaande kabinetperiodes, veelvuldig plaatsgevonden (zie Tabel 6).

12 Voor 2008 is de mutatie naar Financieel Jaarverslag 2008 weergegeven. Voor de overige jaren de mutatie naar Miljoenennotastand 2010.

13 De uitgavenkaders zijn sinds de Miljoenennota 2009 gecorrigeerd voor de mutaties in de werkloosheidsuitgaven (zie tabel 4.1). Deze mutaties hebben volgens afspraken in het Aanvullend Beleidsakkoord niet tot beleidsmatige reacties geleid en zijn daarom niet meegenomen in het overzicht.

14 Voor de jaren 2010 en 2011 is de mutatie ten opzichte van de vorige Miljoenennota weergegeven, omdat de Najaarsnota alleen het beeld voor het lopende jaar weergeeft.

Tabel 6 Kadertoetsing dealkaders

(in miljard, min betekent overschrijding)	2008	2009	2010	2011
MN 2008				
RBG-eng	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale Zekerheid	0,0	0,0	0,0	0,0
Zorg	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaalkader	0,0	0,0	0,0	0,0
MN 2009				
RBG-eng	0,3	0,5	0,4	0,0
Sociale Zekerheid	-0,3	-0,2	0,0	0,0
Zorg	0,0	-0,3	-0,4	0,0
Totaalkader	0,0	0,0	0,0	0,0
MN 2010				
RBG-eng	-0,1	0,1	0,6	-1,3
Sociale Zekerheid	-0,4	-0,4	0,0	-0,2
Zorg	0,4	0,3	-0,7	-0,3
Totaalkader	-0,1	0,0	0,0	-1,8

Ondanks het bestaan van de verschillende dealkaders is de afgelopen kabinetsperiode voornamelijk gestuurd op het totale uitgavenkader. Belangrijke reden hiervoor is het feit dat overschrijdingen in de zorg pas laat bekend worden en in het lopende jaar niet kunnen worden teruggedrongen door middel van maatregelen. De overschrijdingen in de zorg worden dan gecompenseerd door overschrijdingen in de overige sectoren. De dealkaders hebben echter wel hun nut bij het beheersen van de uitgaven. Hoewel compensatie tussen sectoren in het lopende jaar vaak onvermijdelijk is, vormen de dealkaders voor toekomstige jaren wel degelijk een richtsnoer voor de budgettaire besluitvorming binnen de sectoren.

5.2 Rente-uitgaven buiten het uitgavenkader

Om het uitgavenkader minder gevoelig te maken voor de conjunctuur en de werking van het uitgavenkader derhalve minder procyclisch te maken, heeft het kabinet besloten de rentelasten op de staatsschuld buiten het uitgavenkader te plaatsen. Daarmee wordt voorkomen dat meevallende rentelasten zouden worden ingezet voor structurele uitgavenverhogingen. De keerzijde is natuurlijk wel dat ook niet meer hoeft te worden omgebogen voor een stijging van de rente-uitgaven.

De realisatie van de rente-uitgaven voor 2008 is 0,6 miljard lager uitgekomen dan de raming ten tijde van de MLT 2008-2011. Wanneer de rentelasten geheel onder het kader hadden gezeten, was het risico aanwezig geweest dat deze meevaller zou zijn gebruikt voor structurele uitgaven. In het licht van de huidige economische ontwikkeling zou dat tot nog grotere problemen voor de overheidsfinanciën hebben geleid. Onder het huidige begrotingsbeleid is deze meevaller ten gunste gekomen van de staatsschuld, waarmee een gunstigere uitgangpositie aan de vooravond van de financiële crisis is gecreëerd.

Vanaf eind 2008 hebben de interventies in de financiële sector de schuld fors doen toenemen. Daarnaast is het begrotingsoverschot in 2009 omgeslagen in een tekort dat oploopt in het vervolg van deze kabinetsperiode. Ook dit leidt tot een verdere toename van de overheidsschuld. Hoewel als gevolg van de crisis zowel de korte als de lange rente voor de staat (als betrouwbare debiteur) is gedaald, valt het effect

hiervan weg tegen het rente-effect als gevolg van de toegenomen kapitaalbehoefte. De financiële crisis heeft de rente-uitgaven al met al flink doen oplopen (zie Tabel 7). Wanneer de rentelasten deel hadden uitgemaakt van het uitgavenkader, hadden maatregelen genomen moeten worden om tot een sluitend kader te komen.

Tabel 7 Rentelasten staatsschuld

(x € miljard)	2008	2009	2010	2011
Raming rente-uitgaven MLT 2008-2011	9,9	9,8	9,9	10,0
Raming rente-uitgaven CEP 2010	9,3	9,0	10,2	12,0
Vershil (- = tegenvaller)	0,6	0,8	-0,3	-2,0
w.v. mutatie rentevoet	0,0	2,0	2,5	1,7
w.v. financiële interventies	0,0	-2,0	-1,6	-1,6
w.v. overig kapitaalmarktberoep	0,6	0,8	-1,2	-2,1

Tabel 7 geeft ook een uitsplitsing van de oorzaken van de oplopende rentelasten. De rekenrente (met name de korte rente) is fors neerwaarts bijgesteld, waardoor de rentelasten aanzienlijk lager zijn uitgekomen dan verwacht. Hier staat een stijging van de rentelasten tegenover die wordt veroorzaakt door het oplopende tekort en herfinanciering (overig kapitaalmarktberoep). De interventies in de financiële sector hebben eveneens een fors opwaarts effect op de rentelasten gehad. Per saldo moet de conclusie worden getrokken dat de stijging van de rentelasten vanaf 2009 voornamelijk beleidsmatig van aard is geweest.

Aan het begin van de kabinetsperiode is besloten alleen de rentelasten op de staatsschuld buiten het uitgavenkader te plaatsen (artikel 1, financiering staatsschuld van de Nationale Schuldbegroting). De rente-uitgaven en opbrengsten uit hoofde van het bankieren in de schatkist (artikel 2, centraal kasbeheer van de Nationale Schuldbegroting) zijn wel onder het uitgavenkader gebleven, omdat deze minder conjunctuurgevoelig en meer beïnvloedbaar door beleidskeuzes zouden zijn.

Tijdens de kabinetsperiode is echter gebleken dat ook de rentelasten op de staatsschuld niet volledig ongevoelig zijn voor beleid. Dit kwam aan het licht door de interventies die plaatsvonden in de financiële sector. Het betrof hier beleidsmatige ingrepen waar veel geld mee gemoed was. Deze interventies hadden een fors opwaarts effect op de staatsschuld en de daarbij behorende rentelasten. De rentelasten zijn echter niet relevant voor het uitgavenkader, maar eventuele dividendopbrengsten zijn dit wel. Dit tarte de logica van de begrotingsregels omdat de eventuele dividendontvangsten, indien de begrotingsregels niet zouden zijn aangepast, tot ruimte onder het uitgavenkader zouden hebben geleid. Deze asymmetrie doet zich niet alleen voor bij de aan- en verkoop van staatsdeelnemingen, maar ook bij kredietverlening door het Rijk. De rentelasten die dit met zich meebrengt voor het rijk zijn immers niet relevant voor het uitgavenkader, terwijl de renteontvangsten wel meetellen voor het uitgavenkader. Het betreft immers geen renteontvangsten die samenhangen met de financiering van de staatsschuld. Concreet heeft deze asymmetrie niet alleen een rol gespeeld bij de interventies in de financiële markten, maar ook bij de afkoop van de Westerscheldetunnel, de aankoop van het havenbedrijf Rotterdam en de aflossing van leningen door ProRail.

5.3 **Aanpassing begrotingsregels voor werkloosheid en ruilvoet**

Evenals de rentelasten zijn ook de uitgaven aan werkloosheids- en bijstandsuitkeringen en de ruilvoetontwikkeling conjunctuurgevoelig. De werkloosheidsuitgaven en de ruilvoet laten echter een tegengestelde ontwikkeling zien, zij het met een flinke vertraging. In een periode van laagconjunctuur stijgen de uitgaven aan werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. De ruilvoet laat een meevaller zien als gevolg van lagere loon- en prijsstijgingen in de collectieve sector (zie ook de analyse in het rapport van de twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte).

Gegeven het feit dat de werkloosheidsuitgaven en de ruilvoetontwikkeling elkaar op lange termijn compenseren, heeft de twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte –mede vanuit beheersbaarheidsoogpunt– geadviseerd de rentelasten wel, maar de werkloosheidsuitgaven en de ruilvoet niet buiten het uitgavenkader te plaatsen. Een aanvullend argument is dat het niet eenvoudig is om, met name bij de werkloosheidsuitgaven, de conjuncturele effecten te scheiden van de beleidsmatige of structurele effecten.

In het ABK heeft het kabinet desondanks besloten de automatische stabilisatoren meer ruimte te geven door de werkloosheidsuitgaven en de ruilvoetontwikkeling te corrigeren op het uitgavenkader. Hierdoor werd een procyclische werking van het uitgavenkader vermeden doordat niet hoefde te worden omgebogen voor conjuncturele tegenvallers. Dit besluit past zodoende in de trend die aan het begin van de kabinetsperiode is ingezet. Daarbij is besloten de kaders te corrigeren, in plaats van de werkloosheidsuitgaven buiten het uitgavenkader te plaatsen, zoals bij de rentelasten is gebeurd. Deze keuze is gemaakt omdat niet alle werkloosheidsuitgaven conjunctureel van aard zijn. Door te kiezen voor een kadercorrectie zou een beter onderscheid kunnen worden gemaakt tussen structuur en conjunctuur. In de praktijk bleek het onderscheid tussen conjunctuur en structuur echter niet goed te maken, waardoor het kader uiteindelijk is gecorrigeerd voor alle niet-beleidsmatige mutaties in de werkloosheids- en bijstandsuitgaven.

Een aanvullend argument om het kader te corrigeren voor conjunctuurgevoelige uitgaven, is het feit dat het in de praktijk niet eenvoudig blijkt om te voorkomen dat conjuncturele (en dus tijdelijke) meevallers worden ingezet voor structurele uitgavenverhogingen. Hoewel de begrotingsregels zich hiertegen verzetten (regel 26)¹⁵ is dit ook in deze kabinetsperiode aan de orde geweest. Gedurende de kabinetsperiode is sprake geweest van forse schommelingen in de raming van de prijs Nationale Bestedingen (pNB) en daarmee de ruilvoet. Deze schommelingen werden vooral veroorzaakt door de fluctuaties in de olieprijs. Tijdens het opstellen van het regeerakkoord (MLT) ging het CPB uit van een olieprijs van 75 dollar. Ten tijde van de MEV 2009 was de raming voor de olieprijs 125 dollar. Het CEP 2009 liet een raming voor de olieprijs van 44 dollar zien. In de zomer van 2008 was de geraamde ruilvoetmeevaller het grootst (circa 2 miljard). Het kader werd hierdoor flink opwaarts bijgesteld¹⁶, zonder dat hier hogere nominale uitgaven tegenover stonden. De overheidsuitgaven zijn immers relatief ongevoelig voor veranderingen

¹⁵ Ruimte onder het uitgavenkader voorzover ontstaan door (tijdelijke) meevallers als gevolg van een gunstiger macro-economische ontwikkeling (zoals een lager volume in de sociale zekerheid, of een ruilvoetwinst) mag niet structureel worden aangewend.

¹⁶ Het totale uitgavenkader wordt jaarlijks aangepast aan de ontwikkeling van de prijzen aan de hand van de prijsontwikkeling van de Nationale Bestedingen (pNB). De onderliggende overheidsuitgaven worden echter aangepast door de specifieke loon- en prijsontwikkelingen die relevant zijn voor deze uitgavencategorieën. Hierdoor kan er een verschil ontstaan tussen het totaal kader en de onderliggende uitgaven: de ruilvoet.

in de olieprijs. Tegelijkertijd werd het kabinet toen geconfronteerd met hoge structurele overschrijdingen bij met name de kinderopvang en de persoonsgebonden budgetten. Het was dan ook verleidelijk om de ruilvoetwinst structureel aan te wenden om zo bezuinigingen te voorkomen. Dat is ten dele ook gebeurd. De begrotingsregels laten toe dat de ruilvoetwinst wordt benut indien deze structureel van aard is. Voor de jaren 2008 en 2009 is de ruilvoetwinst volledig benut. Voor de jaren daarna is de ruilvoetwinst voor een deel structureel ingezet (circa 0,5 miljard in 2011). De volatiliteit van de ruilvoetontwikkeling werd zichtbaar in het Centraal Economisch Plan van 2009. De ruilvoetwinst in 2009 bleek tegen te vallen doordat de olieprijs mede als gevolg van de economische crisis sterk gedaald was (tegenvaller 1¾ miljard). De ruilvoetwinst die een half jaar eerder werd verwacht en ook was uitgegeven bleek daarmee voor een groot gedeelte te zijn verdampt. De totale ruilvoetmutatie ten opzichte van het Coalitieakkoord is weergegeven in Tabel 8.

Tabel 8 Ruilvoet MLT – CEP 2010

(x € miljard)	2008	2009	2010	2011
Effect kaderaanpassing (pNB)	0,4	0,0	-0,9	-0,7
Loon- en prijsbijstelling tov MLT-raming	-0,3	-0,6	-3,7	-5,9
Ruilvoet t.o.v. MLT (- = ruilvoetwinst)	-0,7	-0,5	-2,8	-5,2

In de gehele kabinetsperiode is tot nu toe sprake van ruilvoetwinst. Ten opzichte van de MLT 2008-2011 van het CPB is sprake van een ruilvoetwinst van 0,7 miljard in 2008 en 0,5 miljard in 2009, oplopend tot ruim 5 miljard in 2011. Aan het begin van de kabinetsperiode wordt de ruilvoetwinst vooral veroorzaakt door de kaderaanpassing (als gevolg van de olieprijs); in latere jaren wordt de ruilvoetwinst veroorzaakt door een lagere contractloonontwikkeling ten opzichte van de MLT-raming.

Een gedeelte van deze ruilvoetwinst kan verklaard worden door het hanteren van een realistisch groeiscenario. Door te kiezen voor een realistisch groeiscenario is tijdens het opstellen van het regeerakkoord uitgegaan van een hogere contractloonontwikkeling dan wanneer van een voorzichtig scenario zou zijn uitgegaan (gemiddelde contractloonontwikkeling in de realistische MLT was ruim 3¼ % stijging jaar op jaar). Door uit te gaan van een hogere contractloonontwikkeling is de kans op ruilvoetmeevallers groter. Ten aanzien van de ruilvoet is het realistische scenario dus behoedzamer dan het voorzichtige scenario.

In Tabel 9 is de ruilvoetontwikkeling weergegeven ten opzichte van de Miljoenennota 2009. In het ABK is besloten het uitgavenkader hiervoor te corrigeren.

Tabel 9 Ruilvoetontwikkeling totale uitgavenkader tov MN 2009

(x € miljard, - is ruilvoetwinst, + is ruilvoetverlies)	2009	2010	2011
Effect kaderaanpassing (pNB)	-3,6	-3,1	-1,4
Effect loon- en prijsontwikkeling t.o.v. MN 2009	-1,8	-4,7	-6,1
Ruilvoetwinst/verlies tov MN 2009 (kadercorrectie)	1,8	-1,5	-4,7

Zonder deze correctie had fors moeten worden ingegrepen om het kader te handhaven. Uit Tabel 10, die Tabel 8 en Tabel 9 met elkaar vergelijkt, is af te leiden hoeveel ruilvoetwinst gedurende de kabinetsperiode is aangewend voor uitgaven.

Tabel 10 Ruilvoetwinst aangewend voor uitgaven

(x € miljard)	2008	2009	2010	2011
Ruilvoetwinst tov MLT (tabel 4.5)	-0,7	-0,5	-2,8	-5,2
Correctie: ruilvoetwinst tov MN 2009 (tabel 4.6)	-	-1,8	1,5	4,7
Ruilvoetwinst aangewend voor uitgaven	0,7	2,3	1,2	0,5

Uit bovenstaande tabellen kan geconcludeerd worden dat in deze kabinetsperiode cumulatief bijna 5 miljard aan ruilvoetwinst is aangewend voor extra uitgaven. Het structurele effect is circa 0,5 miljard vanaf 2011.

5.4 Effect ruilvoet- en deflatorsystematiek

De deflatorsystematiek is in 1994 geïntroduceerd op advies van de 9^e Studiegroep Begrotingsruimte. Destijds werd de prijs van het bbp (pBBP) als deflator gehanteerd. De reden voor het normeren van de reële uitgavengroei was dat specifieke prijsontwikkelingen in de collectieve sector (zoals prijsontwikkelingen in de zorg of de ontwikkeling van ambtenarensalarissen en uitkeringen) in de uitgavennormering betrokken werden, voor zover deze afweken ten opzichte van de pBBP. Ter illustratie: een neergaande conjunctuur leidt niet alleen tot hogere uitgaven, maar ook tot een neerwaartse druk op lonen en prijzen vanwege de lagere productie. De lonen bij de overheid en in de zorg volgen de contractloonontwikkeling in de marktsector. Uitkeringen gaan door de koppeling aan het contractloon eveneens minder omhoog. Deze lagere loon- en prijsstijgingen leiden dus tot minder overheidsuitgaven ten opzichte van het basispad. Ruilvoetwinst respectievelijk ruilvoetverlies treedt op wanneer het effect van de kaderaanpassing als gevolg van de actuele deflator groter respectievelijk kleiner is dan de nominale ontwikkeling onder het uitgavenkader.

Op advies van de 11^e Studiegroep Begrotingsruimte is gekozen om de volatiliteit van de ruilvoetmutaties te beperken door voortaan de prijs nationale bestedingen (pNB) als deflator voor het uitgavenkader te hanteren in plaats van de pBBP.

De analyse in de voorgaande paragraaf doet de vraag rijzen of de deflatorsystematiek nog voldoet. Ook de pNB-deflator lijkt erg volatiel te zijn en grote uitslagen te vertonen, waardoor de rust in het begrotingsproces wordt verstoord en er druk ontstaat om ruilvoetwinsten structureel aan te wenden. De volatiliteit van de ruilvoetontwikkeling blijkt vooral te worden bepaald door de ontwikkeling van de olieprijs.

In Tabel 11 is een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de pNB en de prijs bbp in deze kabinetsperiode. In de tabel is zichtbaar dat de prijs bbp gedurende de kabinetsperiode volatieler is dan de prijs Nationale Bestedingen. Dit betekent dat, indien was gekozen voor de prijs bbp als deflator, de aanpassingen van het uitgavenkader gedurende deze kabinetsperiode nog volatieler waren geweest dan nu al het geval was met de prijs Nationale Bestedingen als deflator. De grote fluctuaties worden met name verklaard door de schommelingen in de raming voor de olieprijs die doorwerken in beide deflators.

Tabel 11 Volatiliteit prijs Nationale Besteding (pNB) versus prijs bbp (pBBP)

(%)	2008	2009	2010	2011
pNB				
MLT	1,0225	1,0432	1,0601	1,0773
CEP 2008	1,0245	1,0551	1,0662	1,0773
MEV 2009	1,0245	1,0604	1,0705	1,0806
CEP 2009	1,0245	1,0431	1,0561	1,0692
MEV 2010	1,0245	1,0431	1,0562	1,0694
CEP 2010	1,0245	1,0431	1,0558	1,0743
MaxMin	0,0020	0,0173	0,0147	0,0114
pBBP				
MLT	1,0194	1,0399	1,0561	1,0723
CEP 2008	1,0232	1,0525	1,0689	1,0853
MEV 2009	1,0232	1,0599	1,0678	1,0759
CEP 2009	1,0232	1,0363	1,0413	1,0463
MEV 2010	1,0232	1,0363	1,0445	1,0527
CEP 2010	1,0232	1,0363	1,0436	1,0604
MaxMin	0,0039	0,0235	0,0276	0,0390

Tabel 12 geeft de ruilvoetwinsten- en verliezen weer bij gebruik van de twee deflatoren. Uit de tabel wordt zichtbaar dat de ruilvoetontwikkeling in deze kabinetsperiode tot nu toe hoger is geweest dan het geval was geweest bij het gebruik van de prijs bbp.

Tabel 12 Ruilvoetontwikkeling pNB versus pbbp

(x € miljoen, - is ruilvoetwinst)	2008	2009	2010	2011
Ruilvoet t.o.v. MLT-raming met pNB	-0,7	-0,5	-2,8	-5,2
Ruilvoet t.o.v. MLT-raming met pbbp	-1,1	0,2	-1,0	-3,3

Beide deflatoren kennen dus hun beperkingen. Grote uitslagen en volatiele ramingen zijn beide niet bevorderlijk voor bestuurlijke rust. Mogelijke alternatieven voor de reële uitgavenkaders zijn zuiver nominale kaders of volumekaders. Wanneer gekozen wordt voor zuiver nominale kaders worden de uitgavenkaders aan het begin van de kabinetsperiode niet in reële termen, maar in nominale bedragen vastgesteld. De kaders worden gedurende de kabinetsperiode niet meer aangepast aan de feitelijke nominale ontwikkeling. Een hogere inflatie of loonontwikkeling dan verondersteld in de MLT betekent dan dat het kabinet moet bezuinigen, terwijl een meevallende nominale ontwikkeling betekent dat er ruimte is voor extra uitgaven. In het geval van volumekaders wordt het uitgavenkader één op één gecorrigeerd voor de feitelijke nominale ontwikkeling. Hierdoor hoeft niet bezuinigd te worden voor hogere inflatie of loonontwikkeling dan verwacht, maar er is ook geen rem meer op de loon- en prijsontwikkeling in de collectieve sector.

5.5

Aansluiting tussen EMU-saldo en uitgavenkader

Vanuit het oogpunt van budgettaire beheersbaarheid is het uitgangspunt bij het vaststellen van de uitgavenkaders dat uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo, in

beginsel ook meetellen onder het uitgavenplafond (begrotingsregel 29). Er is echter een aantal uitzonderingen op deze regel. Zo zijn er uitgaven en niet-belastingontvangsten die niet relevant zijn voor het uitgavenkader, maar wel voor het EMU-saldo. Het gaat om de volgende posten in Tabel 13 (MN 2010):

Tabel 13 Netto uitgaven relevant voor het EMU-saldo, niet relevant voor het kader

	2008	2009	2010	2011
Uitgaven niet relevant voor enig kader (x € miljard)				
Rentelasten	9,3	10,2	10,9	12,0
Stimuleringspakket	0,0	1,7	2,5	0,5
FES-uitgaven	2,4	1,5	1,9	2,7
Zorgtoeslag	3,3	3,7	4,0	4,3
BTW-compensatiefonds	2,3	2,6	2,7	2,7
Bemiddelingskosten zorgverzekeraars	1,3	1,7	1,5	1,7
Totaal niet-relevante kaderuitgaven	18,6	21,4	23,5	23,8
Niet-belastingontvangsten niet relevant voor enig kader (x € miljard)				
Netto-opbrengsten ingrepen financiële sector	0,0	-0,9	-0,8	-0,2
Gasbaten	-10,5	-10,9	-8,2	-8,3
Landbouw- en overige bestemmingsheffingen	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4
Werkgeversbijdrage kinderopvang	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
Totaal niet-relevante kaderontvangsten	-11,6	-12,9	-10,1	-9,6

Er is deze kabinetsperiode bewust gekozen om de rentelasten niet meer op te nemen onder het uitgavenkader (zie paragraaf 4.2). Hieraan gekoppeld is het besluit om de netto-opbrengsten van de interventies in de financiële sector buiten het kader te plaatsen. Daarnaast is het stimuleringspakket buiten het uitgavenkader geplaatst. De gasbaten behoren niet tot enig kader, gezien de gelijkens met de belastinginkomsten en de volatiliteit van de ramingen. Het FES werkt deze kabinetsperiode voor het eerst met een vaste voeding. Er is echter wel sprake van onregelmatige kasritmes. Het FES kent immers een oneindige eindejaarsmarge en projecten zijn lastig te plannen in de tijd. Deze argumenten gelden echter ook voor het Infrastructuurfonds, dat een grotere omvang heeft en wel onderdeel uitmaakt van het uitgavenkader. De zorgtoeslag, de werkgeversbijdrage voor de kinderopvang en de bestemmingsheffingen (die vaak de definitie van een collectieve last hebben) tellen mee in het lastenkader. Het btw-compensatiefonds is niet in het uitgavenkader opgenomen omdat deze een even grote tegenpost aan de inkomstenkant kent. De bemiddelingskosten voor zorgverzekeraars zijn geen uitgaven op de rijksbegroting, maar tellen wel mee in het EMU-saldo van de sociale fondsen.

Naast de posten die wel relevant zijn voor het EMU-saldo, maar niet onder het uitgavenkader vallen is in begrotingsregel 30 ook een uitzondering gemaakt voor de opbrengst van herfinanciering van staatsdeelnemingen (superdividend). Superdividenduitkeringen zijn een vorm van vermogensoverdracht en tellen derhalve niet mee voor het EMU-saldo. De overheid wordt immers niet 'rijker' door het ontvangen van een superdividenduitkering. Tegenover de uitkering staat immers een vermogensafname op de staatsbalans. Superdividenduitkeringen leiden volgens de huidige begrotingsregels echter wel tot ruimte onder het uitgavenkader die kan

worden aangewend voor nieuwe uitgaven. Dit zorgt voor ongewenste prikkels: het uitkeren van superdividend kan worden afgedwongen om ruimte te creëren voor extra uitgaven. Het aanwenden van superdividend voor uitgaven kan leiden tot uitholling van de vermogenspositie van de staat. In totaal is deze kabinetsperiode voor 1,8 miljard aan superdividend ontvangen van NS (1,4 miljard) en Schiphol (0,4 miljard).

6 Instrument 2: Het inkomstenkader

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het inkomstenkader. Achtereenvolgens wordt ingegaan op 1) de werking en doelstellingen van het inkomstenkader, 2) handhaving van het inkomstenkader, 3) de netto contante waarde methode (NCW-methode), 4) de zorgpremies onder het inkomstenkader, 5) de belastinguitgaven en de 6) interactie tussen de uitgaven- en lastenbesluitvorming.

6.1 Doelstellingen en werking van het lastenkader

Het huidige begrotingsbeleid gaat uit van volledige vrije werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant van de begroting, zolang de signaalwaarde niet wordt overschreden. Dit houdt in dat mee- en tegenvallers bij de inkomsten ten opzichte van de MLT-raming niet leiden tot extra bestedingen of bezuinigingen en dat endogene ontwikkelingen als gevolg van de conjunctuur ten bate of ten laste komen van het EMU-saldo. Hiermee wordt een dempende werking van het begrotingsbeleid op de conjunctuur beoogd en kan het EMU-saldo ademen met de conjunctuur.

Voor het beheersen en meten van de budgettaire ruimte voor beleidsmaatregelen aan de inkomstenkant heeft het kabinet gekozen voor de inkomstenindicator. De inkomstenindicator meet elke wijziging in bestaand overheidsbeleid die effect heeft op de voor het EMU-saldo relevante collectieve inkomsten. De inkomstenindicator is een ex ante maatstaf. Dat houdt in dat gedragseffecten en endogene ontwikkelingen als gevolg van de conjunctuur niet worden meegenomen tenzij voldaan is aan de uitzonderingsregel.¹⁷ Eén van de redenen voor het niet meenemen van gedragseffecten is het voorkomen van dubbeltellingen met de ramingen van het CPB. Het CPB houdt in de macro-economische ramingen ook rekening met indirecte effecten van fiscaal beleid. Ook is het moeilijk gedragseffecten van conjuncturele effecten te scheiden.

Het inkomstenkader laat de bij Coalitieakkoord vastgestelde ex ante lastenontwikkeling zien. Gedurende de kabinetsperiode wordt de ontwikkeling van de inkomstenindicator getoetst aan het inkomstenkader. In het Coalitieakkoord is afgesproken dat gedurende de kabinetsperiode de ontwikkeling van de inkomstenindicator gelijk moet zijn aan het inkomstenkader. Deze afspraak is vastgelegd in regel 28.¹⁸ Het inkomstenkader geldt, in tegenstelling tot de uitgavenkaders, cumulatief voor de hele kabinetsperiode. Een tijdelijke lastenverlichting/verzwaring is volgens de begrotingsregels toegestaan, hoewel deze in beginsel zoveel mogelijk vermeden dienen te worden.

¹⁷ De uitzonderingsregel uit de Miljoenennota 1993 luidt: 'Slechts in die uitzonderlijke gevallen waarin gedragseffecten partieel te berekenen zijn, ondubbelzinnig kwantitatief in kaart kunnen worden gebracht en zich binnen een relatief kort tijdsbestek materialiseren, worden de opbrengsten c.q. kosten van fiscale maatregelen voor gedragseffecten gecorrigeerd. Wel wordt, waar dat zinvol is, in de toelichting in kwalitatieve zin aandacht aan de indirecte effecten gegeven.'

¹⁸ Het inkomstenkader is gelijk aan de ontwikkeling van de inkomstenindicator zoals die voortvloeit uit de afspraken in het regeerakkoord. Teneinde de automatische stabilisatoren zo volledig mogelijk te laten werken dient gedurende de kabinetsperiode de ontwikkeling van de inkomstenindicator gelijk te zijn aan het inkomstenkader. Tijdelijke afwijkingen van het inkomstenkader dienen in beginsel zoveel mogelijk te worden vermeden. Als vanwege tegenvallers de signaalwaarde voor het EMU-saldo (een tekort van 2% BBP) dreigt te worden overschreden, kan worden afgeweken van het inkomstenkader.

6.2 Is het inkomstenkader gehandhaafd?

Gedurende de kabinetsperiode heeft het kabinet de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant vrij laten werken. De economische groei is door de crisis fors weggezakt. Hierdoor zijn de belastinggrondslagen en inkomsten zeer sterk teruggelopen. Daarbij zijn er bewust geen maatregelen getroffen om deze tegenvallers te compenseren. Tot aan het moment dat de signaalwaarde voor het EMU-saldo van -2% bbp werd overschreden was dit ook conform de begrotingsregels. Het kabinet heeft besloten de signaalwaarde voor de duur van de kabinetsperiode buiten werking te stellen en ook na het overschrijden van deze grens geen nadere maatregelen te treffen. Tabel 14 laat de verticale ontwikkeling van de actuele belasting- en premieontvangsten (CEP 2010) zien ten opzichte van de MLT-raming zoals gepresenteerd in de Miljoenennota 2008. In 2010 komen de ontvangsten 34,6 miljard lager uit dan verwacht bij de start van deze kabinetsperiode. Daarvan betreft 4,3 miljard het gevolg van beleidsmaatregelen die na de totstandkoming van de Miljoenennota 2008 zijn genomen en 30,3 miljard lagere ontvangsten als gevolg van een fors slechtere economische ontwikkeling in 2008-2010.

Tabel 14 Verticale ontwikkeling belasting- en premieontvangsten CEP 2010 ten opzichte van MN 2008

(x € miljard)	2008	2009	2010	2011
Mutatie	-2,0	-28,5	-34,6	-33,3
wv beleid	0,2	-4,9	-4,3	-2,7
wv endogeen	-2,2	-23,6	-30,3	-30,7

In de Miljoenennota 2010 is te zien dat inkomstenkader sluit. Zonder correcties zou dit niet het geval geweest zijn. Gedurende de kabinetsperiode is er twee keer een correctie geweest op het inkomstenkader. Dit betreft in de eerste plaats de lastenmaatregelen die onderdeel uitmaken van het stimuleringspakket, die (zoals ook bij de uitgavenkaders is gebeurd) buiten het inkomstenkader zijn gehouden. In Tabel 15 is te zien dat het in totaal gaat het om een structurele lastenverlichting bovenop het lastenkader van 0,3 miljard.

Tabel 15 Stimuleringsmaatregelen ABK (buiten inkomstenkader)

	2009	2010	2011	Cumulatief
Stimuleringspakket	-0,5	-0,2	0,4	-0,3

In de tweede plaats heeft het kabinet besloten 0,5 miljard meer lastenverlichting te geven dan in het Coalitieakkoord was voorzien (met name door de AWF-werknemerspremie af te schaffen). Het inkomstenkader is hiervoor in de Miljoenennota 2009 met 0,5 miljard neerwaarts aangepast (zie Tabel 16). Dit besluit hing samen met de verwachte koopkrachtverslechtering in 2009 als gevolg van de hoge inflatieverwachting voor dat jaar. Deze lastenverlichting werd gedekt doordat de houdbaarheidsbijdrage¹⁹ in de uiteindelijke vormgeving meer 'houdbaarheidsverbetering' na deze kabinetsperiode opleverde dan uit de doorrekening van het Coalitieakkoord is gebleken.

¹⁹ Miljoenennota 2009, pagina 81: 'De houdbaarheidsbijdrage wordt vormgegeven door een beperkte indexatie van de bovengrens van de tweede schijf in de inkomstenbelasting voor belastingplichtigen die na 1945 zijn geboren'. Zie ook Miljoenennota pagina 91/92.

In Tabel 16 is ook de statistische correctie van het uitgaven- en inkomstenkader verwerkt met betrekking tot de buitengewone uitgavenregeling. In het Coalitieakkoord was besloten deze regeling te beperken en deze van de inkomstenkant (aftrekpost) over te hevelen naar de uitgavenkant (tegemoetkoming). Omdat over de uiteindelijke vormgeving van de nieuwe regeling pas is besloten ná het vaststellen van de kaders heeft tijdelijk een 'regelvrije zone' bestaan waarna de effecten van de omzetting statistisch konden worden gecorrigeerd voor het uitgavenkader en het lastenkader. Dit om te voorkomen dat de afschaffing van de fiscale regeling zou moeten leiden tot compenserende lastenverlichting, terwijl de nieuwe uitgavenregeling zou moeten worden ingepast binnen het uitgavenkader. De uiteindelijke correctie bedroeg 0,3 miljard euro.

Tabel 16 Ontwikkeling inkomstenindicator

(x € miljard, + betekent een lastenverzwaring)	2008	2009	2010	2011	Cumulatief
Miljoenennota 2008*	5,3	1,4	0,4	0,0	7,1
w.v. gezinnen	3,1	1,7	0,4	0,3	5,5
w.v. bedrijven	2,2	-0,3	0,0	-0,2	1,6
Miljoenennota 2010	5,6	-0,9	1,3	0,6	6,6
w.v. gezinnen	3,4	0,0	1,1	0,5	5,1
w.v. bedrijven	2,2	-0,9	0,1	0,1	1,5

* Inclusief statistische correctie van de BU in MN2009 met 0,3 miljard

Tabel 17 geeft de kadertoetsing inclusief en exclusief correcties weer. Hierin is te zien dat er voor 0,8 miljard meer lastenverlichting is gegeven dan bij Coalitieakkoord was beoogd.

Tabel 17 Kadertoetsing inclusief en exclusief correcties

(x € miljard, + betekent een lastenverzwaring)	Cumulatief 2008-2011
Kadertoetsing MN 2010	0,0
Pakket AWF/Doorwerkbonus	-0,5
Stimuleringspakket	-0,3
Toetsing zonder correcties	-0,8

In begrotingsregel 28 is de intentie uitgesproken om tijdelijke afwijkingen van het inkomstenkader zoveel mogelijk te vermijden. Aan deze intentie is niet voldaan. Zoals in Tabel 16 te zien is, is er in 2009 een forse lastenverlichting gegeven, terwijl aan het begin van de kabinetsperiode werd beoogd de lasten in dat jaar te verzwaren. Voor de resterende jaren worden de lasten meer verhoogd dan ten tijde van het Coalitieakkoord werd nagestreefd, waardoor het (gecorrigeerde) inkomstenkader weer een sluitend beeld laat zien.

6.3 Intertemporele effecten

In begrotingsregel 27²⁰ is opgenomen dat intertemporele effecten worden gecorrigeerd via een aanpassing van het inkomstenkader. Concreet gebeurt dit door bij de raming van maatregelen de netto contante waarde methode (NCW) toe te

20 Intertemporele effecten zullen worden gecorrigeerd via een aanpassing van het inkomstenkader.

passen en de toekomstige kasstromen netto contant te maken. Voor het EMU-saldo op lange termijn is deze methode neutraal. De aanleiding voor deze begrotingsregel was maatregelen rond het VUT/prepensioen pakket. Maatregelen waarbij sprake is van de omkeerregel kunnen ertoe leiden dat zich gedurende de kabinetsperiode een budgettaire opbrengst voordoet, waar in de toekomst een budgettaire derving tegenover staat (of andersom). De inkomstenindicator meet in principe de mutatie van de collectieve ontvangsten gedurende de kabinetsperiode. Het zou budgettair echter niet verantwoord zijn om geen rekening te houden met de budgettaire derving/opbrengst in de toekomst. Het is van belang dat de meting van de inkomstenindicator blijft aansluiten bij de ontwikkeling van de EMU-relevante ontvangsten, terwijl met het oog op de budgettaire houdbaarheid van de overheidsfinanciën wel rekening wordt gehouden met toekomstige budgettaire effecten. Om deze reden heeft de twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte geadviseerd om het inkomstenkader te corrigeren voor intertemporele effecten. In de afgelopen kabinetsperiode is gebleken dat de fasering van de effecten naast de omkeerregel bij meer maatregelen een rol speelt. In onderstaande tabel zijn de maatregelen weergegeven waarbij de NCW-methode is toegepast. Daarbij is zowel de netto contante waarde als het kaseffect weergegeven. Daarbij wordt opgemerkt dat het kaseffect van de maatregelen nog vele jaren kan doorlopen, waarbij de middelen die met deze maatregelen gemoeid zijn in de jaren na deze kabinetsperiode zullen terugvloeien.

Tabel 18 Maatregelen waarbij gerekend is met de NCW-methode

	Kaseffect = EMU-saldo			Inkomstenindicator = NCW			
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	Cum.
Willekeurige afschrijving investeringen m.b.t. 2009	-0,6	-0,9	0,0	-0,2	0,2	0	0
Willekeurige afschrijving investeringen m.b.t. 2010	0,0	-0,6	-0,9	0	-0,2	0,2	0
Carry back van 1 naar 3 jr, carry forward van 9 naar 6 jaar voor 2009 en 2010	0,0	-0,2	-0,5	0	-0,1	0,1	0
Versoepeling carry-back verliesjaar 2008	-0,3	0,1	0,2	-0,02	0,02	0	0

6.4

Zorgpremies en het inkomstenkader

In begrotingsregel 27²¹ is opgenomen dat de zorgpremies onderdeel uitmaken van de inkomstenindicator. Voor de boeking van de definitie van de collectieve inkomsten wordt immers aangesloten bij de Nationale rekeningen van het CBS. Vanwege de nauwe samenhang met de zorgpremie is mede op advies van de twaalfde Studiegroep begrotingsruimte ook de zorgtoeslag opgenomen onder het inkomstenkader. Tot slot maakt ook de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW (IAB) onderdeel uit van de inkomstenindicator. Ook hier is sprake van een collectieve last zoals gedefinieerd door het CBS.²²

21 Dit betekent dat de zorgpremie wordt meegenomen in de meting van de inkomstenindicator. Deze wordt berekend op basis van de gemiddelde nominale premie voor een polis van het basispakket, exclusief collectiviteitskorting. Vanwege de nauwe samenhang met de zorgpremie, wordt ook de zorgtoeslag meegenomen in de meting van de inkomstenindicator.

22 CBS definitie: 'Een collectieve last is een in Nederland door de overheid opgelegde verplichte betaling aan een overheid waar geen concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie tegenover staat of waarbij het gaat om een eigen bijdrage voor een voorziening waarvan het gebruik verplicht is.'

De zorgpremies, de IAB en de zorgtoeslag maken een zeer groot onderdeel uit van de totale lastenontwikkeling. Daarbij is gebleken dat de ramingen van de zorgpremies en de IAB gedurende het jaar op de verschillende ramingsmomenten (cCEP, CEP, kMEV, cMEV en MEV) forse fluctuaties vertonen. De onderstaande tabel geeft inzicht in de niveaus van de premies bij ieder ramingsmoment in 2008.

Tabel 19 Mutaties in de Zvw-premie en IAB op verschillende ramingsmomenten in 2008

nominale premie	2008	2009	2010	2011		IAB	2008	2009	2010	2011
MLT	1.057	1.103	1.138	1.199		MLT	0,0720	0,0720	0,0725	0,0735
cCEP	1.047	1.108	1.138	1.199		cCEP	0,0720	0,0725	0,0725	0,0735
CEP	1.047	1.089	1.145	1.205		CEP	0,0720	0,0700	0,0710	0,0730
kMEV	1.047	1.101	1.145	1.205		kMEV	0,0720	0,0705	0,0710	0,0730
cMEV	1.047	1.075	1.136	1.196		cMEV	0,0720	0,0690	0,0707	0,073
MEV	1.047	1.074	1.136	1.196		MEV	0,0720	0,0690	0,0707	0,073

**De schuingedrukte getallen betreffen inschattingen van VWS en Fin gegeven feit dat CPB geen raming presenteert over deze jaren.*

Ter illustratie: voor het jaar 2009 bedroeg de neerwaartse aanpassing in de nominale premie, IAB en zorgtoeslag van cCEP op cMEV circa 1 miljard euro. De inkomstenindicator liet in het voorjaar een heel ander beeld zien dan op het moment van besluitvorming in de zomer. Het is daarom niet verwonderlijk dat de discussies rondom de lastenbesluitvorming worden gedomineerd door de ontwikkeling van de zorgpremies.

De fluctuaties in de ramingen van de zorgpremie, de IAB en de zorgtoeslag hebben verschillende oorzaken.

- In de eerste plaats leiden veranderingen in de zorguitgaven tot wijzigingen in de zorgpremie. In principe dienen tegenvallers in de zorguitgaven binnen het BKZ te worden gecompenseerd. Afrekencijfers in de zorg komen echter pas laat beschikbaar. Bovendien is het in de zorg niet mogelijk om overschrijdingen al in het lopende jaar te compenseren. Door de vertraging in de afrekencijfers en compensatie van overschrijdingen in de cure binnen andere dekkaders of de care ontstaan tijdelijke tekorten in het zorgverzekeringsfonds. Deze tekorten worden in latere jaren gecompenseerd. Dit leidt tot tijdelijk hogere 'inhaalpremies'.
- Een tweede oorzaak van de fluctuatie in de zorgpremies is gelegen in de afspraak dat werkgevers (die de IAB betalen) en werknemers (die zorgpremie betalen) beide de helft van de lasten dragen (de 50/50-regeling). De inkomensafhankelijke bijdrage voor het jaar t wordt in het jaar t-1 in de wet vastgelegd. Pas daarna stellen de zorgverzekeraars de (concurrerende) nominale premie vast. Nacalculatie van de 50/50-afpraak kan vervolgens in latere jaren leiden tot een aanpassing van de IAB.
- Ten derde moet, gegeven een bepaalde (geraamde) IAB opbrengst, het heffingspercentage in de raming regelmatig worden aangepast omdat de grondslag fluctueert. Hiermee is er sprake van een (beperkte) conjuncturele component in het inkomstenkader. De grondslag voor de IAB is immers afhankelijk van de werkloosheidsontwikkeling.

Deze nacalculaties zijn een direct gevolg van de lastendekkendheid van het zorgstelsel. De grote fluctuaties in de zorgpremies en de IAB zorgen echter ook voor een complexe besluitvorming over de lasten. De compensatie van hogere of lagere

zorgpremies en IAB binnen het lastenkader leidt tot meer volatiliteit in de tarieven van diverse belastingen en premies. Dit komt de stabiliteit van het fiscaal stelsel niet ten goede.

Vanuit de gedachte dat zorg in wezen een privaat goed is waarvan steeds meer geconsumeerd wordt naarmate het inkomen stijgt, is in het verleden nagedacht over de mogelijkheid om de zorgpremies en IAB niet langer te compenseren via het inkomstenkader en de koopkrachteffecten hiervan voor lief te nemen. Het is echter maar zeer de vraag of burgers en politici bereid zijn de koopkrachteffecten van stijgende zorgpremies te accepteren. Daar komt bij dat in ieder geval de IAB alle (verstoring) kenmerken van een gewone belasting heeft. De IAB is een verplichte procentuele premie die onderdeel uitmaakt van de wig en zo de arbeidsaanbodbeslissing verstoort. Vanuit dat perspectief is er weinig reden om zorgpremies anders te behandelen dan andere collectieve lasten.

6.5 Belastinguitgaven en grondslagversmallers

In begrotingsregel 40 is opgenomen dat het bestaande toetsingskader voor introductie van nieuwe belastinguitgaven en evaluatie over doelmatigheid en effectiviteit van deze uitgaven zal worden gehandhaafd. Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan de laatste evaluaties waarmee volledige cyclus is doorlopen waarin in de afgelopen vijf jaar alle belastinguitgaven zijn geëvalueerd en gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

Daarnaast wordt de feitelijke ontwikkeling van belastinguitgaven of majeure grondslagversmallers gemonitord in bijlage 5 van de Miljoenennota.

Tot slot is in begrotingsregel 40 opgenomen dat het overzicht van de budgettaire ontwikkelingen van belastinguitgaven zal worden uitgebreid met een aantal regelingen die lijken op belastinguitgaven of tot een grote budgettaire derving leiden. Dit heeft ertoe geleid dat jaarlijks in de Miljoenennota een overzicht wordt gegeven van de budgettaire ontwikkeling van de volgende posten: het eigenwoningforfait, hypotheekrenteaftrek, pensioenuitkeringen en pensioenpremies en de heffingskortingen die als een subsidie beschouwd kunnen worden (arbeidskorting en de combinatiekorting). Mutaties in de heffingskortingen hebben vrijwel geheel betrekking op beleidsmatige aanpassingen (gedekt in het lastenkader) De daling van het budgettaire belang van de eigenwoning is gebaseerd op een geschatte daling van de totale in aftrek te brengen hypotheekrente, in overeenstemming met inzichten van het CPB.

Om te bezien of de belastinguitgaven een beheerste ontwikkeling vertonen moet worden opgemerkt dat voor de periode 2008-2011 vrijwel geen realisaties bekend zijn. Voor vrijwel alle belastinguitgaven geldt dat een eerste goede indicatie van realisaties pas bekend worden op t+2. De raming voor 2011 beruist naast de voorgenomen maatregelen daarom nagenoeg geheel op de macro economische voorspellingen van het CPB en de raming voor de totale belastingontvangsten. Voor een beter inzicht in de feitelijk gerealiseerde ontwikkeling is ook een analyse gemaakt van de ontwikkeling van de belastinguitgaven voor de periode voorafgaand aan deze kabinetsperiode, 2001-2007 (zie Tabel 20).

Tabel 20 Budgettair beslag belastinguitgaven lopende prijzen (miljoen) 2001-2007

	2001	beleid	endog.	2007	end %
Op inkomsten winst en vermogen					
Verlaging lastendruk op ondernemingen					
a) algemeen	1646	413	90	2149	4,4%
b) investeringen in het algemeen	481	-213	49	317	18,3%
c) investeringen tbv het milieu	315	8	-8	315	-2,5%
Verlaging lastendruk op arbeid					
a) gericht op werkgevers	2123	-1412	0	711	0,0%
b) gericht op werknemers	925	-426	16	515	3,2%
Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen					
Overige regelingen	619	0	170	789	27,5%
Totaal	6967	-1389	539	6117	9,7%
In kostprijsverhogende belastingen					
Energiebelasting	535	-447	79	167	89,8%
Omzetbelasting - verlaagd tarief	2838	0	722	3560	25,4%
Omzetbelasting - vrijstellingen	365	0	57	422	15,6%
Omzetbelasting - speciale regelingen	107	0	6	113	5,6%
Accijnzen	453	-100	106	459	30,0%
BPM, MRB	191	-1	27	217	14,2%
Overdrachtsbelasting	144	50	69	263	35,6%
Totaal	4633	-498	1066	5201	25,8%
Totaal Generaal	11600	-1887	1605	11318	16,5%
bbp 2001-2007					27,0

In de periode 2001-2007 is door beleidsmaatregelen (afschaffen, nieuwe regelingen, versoeringen en intensivering) een besparing opgetreden van 1,9 miljard. De endogene ontwikkeling is in totaal ruim 16% geweest. Daarmee is de endogene ontwikkeling achtergebleven bij de waardeinstijging van het bbp van 27%. De endogene ontwikkeling voor enkele afzonderlijke regelingen ligt boven de ontwikkeling van het bbp. Eén oorzaak is een toenemend gebruik. Voorbeelden hiervan zijn de faciliteiten voor groen beleggen, kapitaalverzekering eigen woning (in de categorie 'Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen') en faciliteiten voor vrijstelling in de overdrachtsbelasting voor cultuurgrond. Een andere belangrijke oorzaak is dat de vrijstelling meer 'waard' is geworden doordat het 'benchmark' tarief is gestegen. Hiervan zijn belangrijke voorbeelden bij de energiebelasting en de accijnzen. Een vrijstelling voor accijns voor scheepvaart in communautaire wateren of voor kerosine wordt meer waard als de accijnstarieven zelf stijgen. Het verlaagde tarief voor energiebelasting voor de glastuinbouw wordt meer waard als het tarief voor de energiebelasting stijgt.

Voor de periode 2008-2011 zorgen beleidsmaatregelen voor een stijging van 525 miljoen. De belangrijkste maatregelen zijn de doorwerkbonus en de afdrachtvermindering WBSO en afdrachtvermindering onderwijs. De geraamde

endogene ontwikkeling bedraagt circa 5%. De toename blijft licht achter bij de waardeontwikkeling van het bbp. De belangrijkste toename is wederom bij regelingen voor groen beleggen, de kapitaalverzekering eigen woningen de regeling voor 'Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld' (ook bekend onder de naam 'Hillen'). De faciliteit voor de overdrachtsbelasting daalt sterk, omdat verondersteld is dat de marktontwikkeling vergelijkbaar is bij de huizenmarkt. De totale opbrengst van de overdrachtsbelasting ligt in 2011 vergelijkbaar lager dan in 2007.

Tabel 21 budgettaire beslag belastinguitgaven lopende prijzen (miljoen) 2007-2011

	2007	beleid	endog.	2011	end %
Op inkomsten winst en vermogen					
Verlaging lastendruk op ondernemingen					
a) algemeen	2149	-72	141	2218	6,8%
b) investeringen in het algemeen	317	76	40	433	10,2%
c) investeringen t.b.v. milieu	315	29	-30	314	-8,7%
Verlaging lastendruk op arbeid					
a) gericht op werkgevers	711	212	14	937	1,5%
b) gericht op werknemers	515	366	89	970	10,1%
Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen	1321	0	260	1581	19,7%
Overige regelingen	789	-155	34	668	5,4%
Totaal	6117	456	548	7121	8,3%
In kostprijsverhogende belastingen					
Energiebelasting	167	0	31	198	18,6%
Omzetbelasting - verlaagd tarief	3560	63	-62	3561	-1,7%
Omzetbelasting - vrijstellingen	422	0	45	467	10,7%
Omzetbelasting - speciale regelingen	113	0	7	120	6,2%
Accijnzen	459	0	36	495	7,8%
BPM, MRB	217	25	23	275	10,1%
Overdrachtsbelasting	263	-29	-75	159	-32,1%
Totaal	5201	44	30	5275	0,6%
Totaal Generaal	11318	525	553	12396	4,9%
bbp (2007-2011)					6,6

Tot slot is in begrotingsregel 40 opgenomen dat het overzicht van de budgettaire ontwikkelingen van belastinguitgaven zal worden uitgebreid met een aantal regelingen die lijken op belastinguitgaven of tot een grote budgettaire derving leiden. Dit heeft ertoe geleid dat jaarlijks in de Miljoenennota een overzicht wordt gegeven van de budgettaire ontwikkeling van de volgende posten: het eigenwoningforfait, hypotheekrenteaftrek, pensioenuitkeringen en pensioenpremies en de heffingskortingen die als een subsidie beschouwd kunnen worden (arbeidskorting en de combinatiekorting). Mutaties in de heffingskortingen hebben vrijwel geheel betrekking op beleidsmatige aanpassingen (gedekt in het lastenkader). De daling van het budgettaire belang van de eigenwoning is gebaseerd

op een geschatte daling van de totale in aftrek te brengen hypotheekrente, in overeenstemming met inzichten van het CPB.

Tabel 22 Overzicht inkomensbeperkende regelingen budgettair belang

(x € miljard)	MN2009		MN2010	
	2009	2008	2009	2010
Algemene heffingskorting	23,2	23,3	22,6	22,4
Arbeidskorting	9,7	9,5	9,6	9,1
Combinatiekorting	0,8	0,9	1,3	1,3
Eigen woning (hypotheekrente aftrek – eigen woningforfait)	10,2	9,8	9,3	9,2
Pensioenen (box 1 en box 3)	10,7	-	-	11,6
Totaal	54,6			53,7

Bron: Miljoenennota 2009 en 2010.

6.6

Interactie tussen uitgaven- en lastenbesluitvorming

De uitgavenbesluitvorming vindt in het voorjaar plaats. De lasten- en koopkrachtbesluitvorming vindt in augustus plaats. Er bestaan uitgavenregelingen die invloed hebben op de koopkracht. Voorbeelden hiervan zijn o.a. de AOW-tegemoetkoming (SZA-kader) en het Kindgebondenbudget (RBG-eng). Indien het kabinet in augustus bij de koopkrachtbesluitvorming maatregelen wil nemen die aan de uitgavenkant staan moet dit ingepast worden onder het uitgavenkader, terwijl de besluitvorming in het voorjaar al is afgerond. Daarnaast geldt dat in het voorjaar besluiten aan de uitgavenkant worden genomen met effecten voor het koopkrachtbeeld, zonder dat het koopkrachtbeeld integraal is gezien. In de huidige kabinetsperiode ging het hierbij om 0,2 miljard extra uitgaven voor de AOW-tegemoetkoming voor 2009. De AOW-tegemoetkoming is in augustus voor 0,2 miljard verhoogd. Dit verbeterde de koopkracht van ouderen waardoor de ouderenkortingen voor ruim 0,1 miljard verlaagd konden worden. Deze ruimte is vervolgens voor andere lastenmaatregelen binnen het koopkrachtbeeld ingezet. In 2010 is de koopkracht t.o.v. de MEV-raming in hetzelfde jaar afgeroomd. Hierbij is de AOW-tegemoetkoming verlaagd wat tot 0,07 miljard lagere uitgaven heeft geleid onder het SZA-kader t.o.v. het beeld bij MEV.

Bovenstaande constructie is volgens de begrotingsregels toegestaan, omdat zowel het uitgavenkader als het lastenkader gehandhaafd blijven en niet overschreden zijn. Dit voorbeeld illustreert echter wel dat in de huidige systematiek kunstgrepen noodzakelijk zijn om het koopkrachtinstrumentarium op een efficiënte wijze in te zetten.

7 Instrument 3: handhaven van de signaalwaarde

7.1 Signaalwaarde

Het trendmatig begrotingsbeleid heeft in principe een cyclisch neutrale werking doordat de automatische stabilisatoren zoveel mogelijk hun kunnen doen. Om te voorkomen dat de normen die in het Stabiliteits- en Groeipact zijn gesteld aan het feitelijk (max. 3% bbp tekort) en structurele EMU-saldo (tussen $-\frac{1}{2}$ en $+\frac{1}{2}$ % bbp) worden overschreden hanteert het kabinet een 'signaalwaarde' voor het feitelijk EMU-saldo. De begrotingsregels schrijven voor: *"Indien het (structurele) EMU-saldo niet in overeenstemming is met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact, en/of het feitelijk EMU-tekort de 2% dreigt te overschrijden, worden de noodzakelijke maatregelen getroffen om een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën te voorkomen"* (begrotingsregel 10 en 15). Concreet betekent dit dat de automatische stabilisatoren onder normale omstandigheden vrij hun werk kunnen doen, maar dat bij overschrijding van de signaalwaarde tijdelijk procyclisch beleid wordt gevoerd om de overheidsfinanciën niet te laten ontsporen. De signaalwaarde is deze kabinetsperiode aangescherpt van $-2\frac{1}{2}$ % naar -2 % bbp.

7.2 Overschrijding van de signaalwaarde

In deze kabinetsperiode werd de signaalwaarde overschreden door de snelle verslechtering van de economische omstandigheden. De nieuwe economische werkelijkheid heeft geleid tot een heronderhandeling van het Coalitieakkoord. Het resultaat is het Aanvullend Beleidsakkoord (ABK) uit maart 2009. In het ABK is voor een drietrapsstrategie gekozen t.a.v. het budgettaire beleid:

1. op korte termijn (2009 en 2010) ondersteunen van de economie door versterkte werking van de automatische stabilisatoren en stimuleringspakket;
2. op middellange termijn (vanaf 2011 indien de economie weer groeit) starten met consolidatie van de overheidsfinanciën;
3. op langere termijn de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeteren door maatregelen te nemen die langzaam ingroeien (AOW-leeftijd, zorg en het eigenwoningforfait).

In reactie op de crisis heeft het kabinet in het Aanvullend Beleidsakkoord afgesproken de werking van de automatische stabilisatoren aan de uitgavenkant te versterken door de uitgavenkaders te corrigeren voor de mutaties in de werkloosheidsuitgaven en de ruilvoet sinds de Miljoenennota 2009:

"De begrotingsregels en -kaders worden deze kabinetsperiode gehandhaafd, met dien verstande dat met het oog op versterkte werking van de automatische stabilisatoren de kaders voor het saldo van mutaties werkloosheids- (ww- en wwv-) uitgaven en ruilvoet in 2009, 2010 en 2011 ten opzichte van de Miljoenennota 2009 worden gecorrigeerd."

Tevens is afgesproken dat in jaren van krimp er per saldo niet zal worden bezuinigd. In plaats daarvan is besloten de economie in 2009 en 2010 actief te stimuleren door middel van een stimuleringspakket bovenop de bestaande uitgaven- en lastenkaders en pas in 2011, op voorwaarde dat de economie zich voldoende herstelt, te starten met het terugdringen van het tekort.

"Tijdens de jaren dat de economie krimpt, wordt er per saldo niet bezuinigd; in de jaren van herstel worden per saldo de lasten niet verzwaaard. Bij de huidige inzichten ligt de omslag van krimp naar herstel in 2011. Het pad naar herstel van overheidsfinanciën wordt aldus gelijk ingezet."

Met deze maatregelen is impliciet de werking van de signaalwaarde opgeschort voor de duur van deze kabinetsperiode. De aanpassingen in de begrotingssystematiek hadden tot doel de economische neergang te beperken. De gebruikelijke bezwaren van actieve stimulering omtrent de timing van de interventies verliezen aan betekenis naarmate de economische neergang dieper is en langer duurt. Bovendien was geen sprake van een eenzijdige, geïsoleerde strategie, maar van een internationaal gecoördineerde aanpak. Er lijkt dan ook consensus te zijn dat deze reactie verstandig en noodzakelijk was. Om de budgettaire soliditeit desondanks niet uit het oog te verliezen en de 'spending bias' van politici te vermijden, heeft het kabinet ook afspraken gemaakt om vanaf 2011 in te zetten op de consolidatie van de overheidsfinanciën. Dit gebeurt zowel voor de middellange termijn (via bezuinigingen op de overheidsuitgaven) als ook op de lange termijn (via verbeteren van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën).

De signaalwaarde was bedoeld om te voorkomen dat de 3%-grens uit het Verdrag van Maastricht zou worden overschreden. Het is echter de vraag of een signaalwaarde van 2% daarvoor voldoende ruimte biedt. Het is een gegeven dat de economische ontwikkeling in een recessie voortdurend wordt overschat. Het tempo van informatievoorziening over de gerealiseerde groei is bovendien zodanig dat een overschrijding van de signaalwaarde pas in een laat stadium wordt opgemerkt. Vervolgens kost het voorbereiden en uitvoeren van een beleidsreactie ook de nodige tijd. Het is daarom onwaarschijnlijk dat de overschrijding van de 3%-grens voorkomen had kunnen worden, zelfs als het kabinet direct had ingegrepen bij overschrijding van de signaalwaarde.

7.3

Consolidatie van de overheidsfinanciën vanaf 2011

Op middellange termijn wordt ingezet op een pakket ombuigingen aan de uitgavenkant van 1,8 miljard structureel vanaf 2011 en een verantwoorde loonontwikkeling. De minimaal vereiste reductie van het (structurele) tekort wordt wettelijk verankerd in de wet TReM (Tekortreductie Rijk en Medeoverheden). Deze wet verplicht het kabinet om het structurele tekort terug te brengen met ten minste 0,5%-punt per jaar wanneer het feitelijk tekort groter is dan 3% van het bbp of het structurele tekort niet in overeenstemming is met de voor Nederland geldende middellange termijn doelstelling (MTO).

Tevens zijn maatregelen in voorbereiding om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te verbeteren. De AOW-leeftijd zal in 2 stappen worden verhoogd van 65 naar 67 jaar, er worden maatregelen getroffen in de curatieve zorg en de zorgtoeslag wordt geleidelijk aangepast. Tot slot wordt de grens van 1 miljoen euro voor de bepaling van het percentage eigenwoningforfait (EWF) niet meer geïndexeerd, zodat meer huiseigenaren naar het hogere tarief zullen toegroeien.

8 Instrument 4: de EMU-enquête voor decentrale overheden

Naast de EMU-saldi van het Rijk en de sociale fondsen maakt ook het EMU-saldo van de medeoverheden (gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen) onderdeel uit van het EMU-saldo van de collectieve sector. De medeoverheden hebben in tegenstelling tot het Rijk een baten-lastenadministratie. De medeoverheden sturen dus niet op een sluitende begroting op kas- of transactiebasis. Voor investeringen (de kapitaaldienst) mogen de medeoverheden lenen of hun reserves aanwenden. Hierdoor kan een forse belasting van het EMU-saldo ontstaan, terwijl de begroting in baten-lastentermen wel een sluitend beeld laten zien. Om gedurende het jaar een betere raming van het EMU-saldo van de decentrale overheden te kunnen maken (en eventueel te kunnen bijsturen) is een jaarlijkse EMU-enquête in het leven geroepen.

De EMU-enquête wordt aan het einde van ieder jaar in opdracht van het ministerie van Financiën uitgevoerd door het CBS. De enquête is bedoeld om inzicht te geven in het EMU-saldo van het lopende jaar en de twee daarop volgende jaren. Het CBS verzoekt gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen een vragenformulier in te vullen. De waterschappen worden afzonderlijk benaderd. De vraag is of de uitkomsten van deze enquête inderdaad meer inzicht geven omtrent de ontwikkeling van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Hiertoe zijn de voorspellingen uit de enquêtes vergeleken met de uiteindelijke realisaties (zie Tabel 23).

Tabel 23 Voorspelkracht enquête EMU-saldo decentrale overheden

(x € miljoen)	2005	2006	2007	2008
Enquête 2006	-4221	-3221	-1760	
Enquête 2007		-4803	-3817	-2241
Enquête 2008			-4648	-3865
Enquête 2009				-4769
Realisatie*	-930	-500	-943	-3088

* Exclusief waterschappen, die niet meelopen in de enquête

Gesteld kan worden dat de voorspelkracht van de EMU- enquête tot nu toe laag is. De uitkomsten van de enquête geven geen plausibele voorspelling van het EMU-saldo van decentrale overheden. Dit probleem wordt overigens ook door het CBS erkend. Mogelijke verklaringen voor de grote verschillen tussen de enquête-uitkomsten en de realisaties zijn:

- het CBS heeft weinig controlemiddelen om de kwaliteit van de aangeleverde gegevens te toetsen;
- in sommige gevallen is er sprake van non-respons;
- gemeenten ramen opbrengsten zeer behoedzaam. Met name bij de financiële transacties (grondverkopen) leidt deze behoedzaamheid tot grote verschillen tussen begroting en realisatie;
- de deelnemers krijgen geen terugkoppeling uit de enquête. Daardoor staat de enquête mogelijk ver van hun bed;
- tot voor medio 2008 werd er weinig aandacht (meer) geschonken aan het EMU-saldo van de medeoverheden.

In het kader van de voorgenomen wet Tekortreductie Rijk en Medeoverheden (TReM) zijn in onderling overleg afspraken gemaakt over verbetering van de informatievoorziening. Daarbij is ook een sanctiemechanisme afgesproken. Allereerst kan de algemene uitkering worden opgeschort als de medeoverheden de benodigde informatie niet aanleveren. Daarnaast kan een eventuele sanctie uit Brussel worden doorberekend aan de medeoverheden waanneer zij hun eigen maximale aandeel in het EMU-saldo overschrijden. Een van de verbeterpunten is dat de medeoverheden de uitkomsten van de begrotingsenquête teruggekoppeld zullen krijgen. Deze afspraken zijn gemaakt omdat het belang van het EMU-saldo, zeker in de huidige budgettaire omstandigheden, is toegenomen.

9 Garanties en leningen

9.1 Gratis geld?

Ten aanzien van garanties en leningen geldt een 'Nee, tenzij'-beleid. Dit betekent dat de staat terughoudend is in het afgeven van garanties en het verstrekken van leningen. Hoewel garanties en leningen voor de overheid doelmatige instrumenten kunnen zijn om risicovolle activiteiten met een duidelijk publiek belang te ondersteunen, brengen deze instrumenten wel een budgettair risico met zich mee: het risico dat een garantie wordt ingeroepen of het risico dat een lening niet kan worden terugbetaald. Het verstrekken van garanties en leningen wordt vaak ten onrechte gepercipieerd als 'gratis geld'. Het verstrekken van garanties leidt immers niet direct tot uitgaven en het verstrekken van een lening is een financiële transactie die niet tot het uitgavenkader wordt gerekend. Er hoeft dus geen geld voor vrijgemaakt te worden op de begroting. Garanties en leningen stellen de rijksbegroting echter wel bloot aan een impliciet financieel risico. Wanneer dit risico niet juist wordt ingeschat vermindert de transparantie en daarmee ook de voorspelbaarheid en beheersbaarheid van de overheidsuitgaven. Daarom is het belangrijk het risico zo goed mogelijk te beprijzen. Dit betekent dat er een garantiepremie in rekening wordt gebracht en dat er rekening wordt gehouden met een risico-opslag op de rente die wordt berekend over verstrekte leningen. Garanties en leningen zijn dan niet 'gratis' meer en door middel van de premies en risico-opslagen wordt als het ware 'gespaard' voor mogelijke schades. Een juiste inschatting van het risico is echter niet eenvoudig: niet alleen is het moeilijk om in te schatten *wanneer* een garantie of lening tot budgettaire schade zal leiden, ook de *hoogte* van een eventuele schade is vaak op voorhand onbekend. De beste manier van risicobeheersing is dan ook om zeer kritisch te blijven ten aanzien van het verstrekken van leningen en garanties door de staat.

9.2 Huidige begrotingsregels

In de begrotingsregels van het huidige kabinet is getracht het "nee-tenzij-beleid" beter te verankeren en leningen en garanties beter beheersbaar te maken. Begrotingsregel 34 stelt voorwaarden aan het verstrekken van garanties en leningen. Garanties en leningen mogen alleen worden verstrekt indien het Rijk vanuit het belang van de samenleving eraan hecht risico's te dragen die niet in de markt kunnen worden gedragen, of indien het Rijk doelmatigheidsvoordelen bewerkstelligt. Verder dient de besluitvorming over nieuwe leningen en garanties in principe onderdeel te zijn van het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. De begrotingsregel *overschrijdingen dienen specifiek gecompenseerd te worden*, impliceert dat indien beroep wordt gedaan op een garantie en er schades optreden, dit vervolgens kan leiden tot problemen voor de begrotingskaders van het betreffende departement. Om dit risico enigszins te ondervangen is in begrotingsregel 34 ook opgenomen dat *"in die gevallen waar op voorhand de inschatting is dat zich regelmatig schades voordoen – en de omvang redelijk is in te schatten – het in de rede ligt dat het departement een reservering treft in de vorm van een jaarlijks te betalen premie."* Deze mogelijkheid om 'te sparen voor schade' gebeurt door het aanhouden van een interne begrotingsreserve door een departement. Indien geen premie in rekening wordt gebracht kan het departement zelf een jaarlijkse storting doen vanuit de departementale begroting op de interne begrotingsreserve.

De interne begrotingsreserve werkt als volgt. Er wordt een rekening-courant geopend bij de Rijkshoofdboekhouding. Hierop worden de garantiepremies

gespaard. Als zich een schade voordoet wordt in eerste instantie getrokken op de begrotingsreserve. Als blijkt dat de begrotingsreserve niet toereikend is, dan dient het desbetreffende departement de restschade in te passen in de eigen begroting. Als bij beëindiging van de garantie de begrotingsreserve meer dan nul bedraagt, dan wordt het resterende bedrag teruggestort naar de begroting van het departement. In onderstaand schema zijn de kasstromen in het geval van een begrotingsreserve weergegeven, alsmede het effect op het EMU-saldo en het uitgavenkader.

Deze systematiek betekent dus niet dat een departement daarmee gevrijwaard is van toekomstige schade-uitkeringen en evenmin betekent het dat een departement per definitie het bedrag aan ingelegde premies kwijt is. De risico's van verschillende garantieregelingen worden niet gepoold. Met andere woorden: het is geen brandverzekering. Het beprijzen van risico's via een garantiepremie zorgt er echter wel voor dat deze risico's worden meegewogen in de besluitvorming over het al dan niet verstrekken van een garantie.

Begrotingsregel 34 geldt alleen voor nieuwe garantieregelingen. Uitbreidingen van bestaande garantieregelingen worden in de praktijk ook als 'nieuw' aangemerkt. Voor reeds bestaande garantieregelingen wordt niet gespaard op een interne begrotingsreserve. Het aantal interne begrotingsreserves voor garantieregelingen is op dit moment dan ook nog beperkt (zie Tabel 24).

Tabel 24 Interne reserves voor garantieregelingen

Departement	Regeling	Opgebouwde reserve (x € miljoen)
EZ	Scheepsnieuwbouwregeling	25
EZ	SENO/GOM	378
EZ	Garantie ondernemingsfinanciering (GO)	35
OCW	Garantieregeling voor onderwijsinstellingen	0,5
LNV	Ontwikkelings- en saneringsfonds voor de Landbouw	27,6
LNV	Ontwikkelings- en saneringsfonds voor de Visserij	30,8
LNV	Borgstellingsfonds	40,1
WWI	Achtervangpositie NHG	-
FIN	Tennet	-

Voor een aantal van de garantieregelingen die in deze kabinetsperiode in het leven zijn geroepen of zijn uitgebreid is geen interne begrotingsreserve ingesteld. Dit geldt voor de (tijdelijke) garantieregeling voor interbancair geldverkeer en voor de uitbreiding van de BBMKB-regeling van EZ. Voor de uitbreiding van de GO-regeling heeft wel een extra eenmalige storting van 45 miljoen plaatsgevonden.

Wat opvalt aan begrotingsregel 34 is dat deze in sommige opzichten nog erg vrijblijvend is (departementen kunnen onder de verplichting tot het vormen van een interne begrotingsreserve uit). Bovendien worden garanties en leningen niet gelijkwaardig behandeld. Voor leningen hoeft immers niet te worden gespaard.

9.3

Transparantie

Door de impliciete risico's die verbonden zijn aan het garantie- en leninginstrument vermindert het zicht op de overheidsuitgaven. Hoewel in de Rijksbegrotingvoorschriften regels zijn opgenomen omtrent de administratie van garanties in de departementale begrotingen blijkt in de praktijk dat de

administraties niet altijd voldoen aan de regelgeving. In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer al aangegeven dat de administratie van garanties te wensen overliet en verbeterd diende te worden. Ook de academische wereld (o.a. Bovenberg, Jacobs) heeft aangedrongen op meer transparantie in de budgettaire verwerking van garantieverlening.

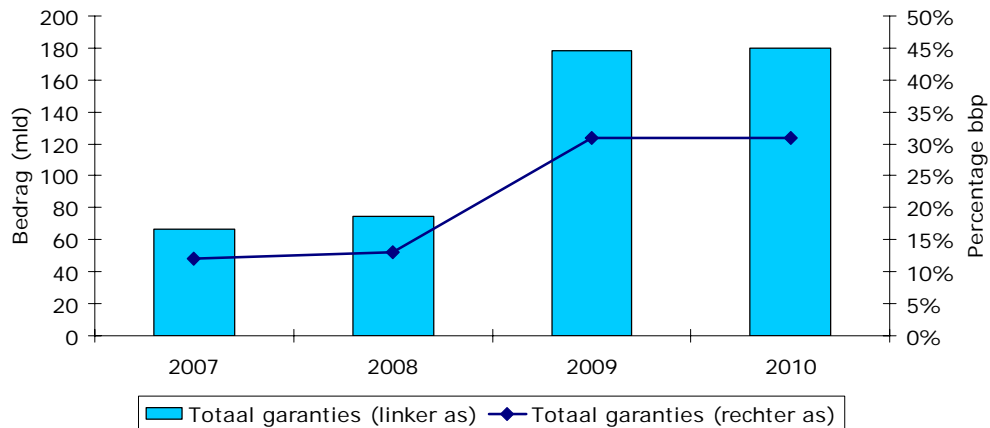
In de afgelopen kabinetsperiode is werk gemaakt van het vergroten van de transparantie door een centrale administratie van garanties op te zetten. Hierdoor is het inzicht in het totaal uitstaand risico en uitbetaalde schades verbeterd. Zowel in de Miljoenennota als het Financieel Jaarverslag van het Rijk wordt een overzicht van garanties gegeven uitgesplitst naar grootte en individuele regeling. Tevens is informatie opgenomen omtrent de achtervangpositie van Rijk bij de Nationale Hypotheekgarantie en het Deposito-Garantiestelsel. Ook zijn alle garantieregelingen onder voorafgaand toezicht door het ministerie van Financiën gesteld. Voor aanpassingen aan de regelingen is toestemming van Financiën nodig. Idealiter zou tevens een goede *waardering* van het risico moeten worden opgenomen, dit is echter te complex om op korte termijn te kunnen realiseren. De afgelopen jaren zijn goede stappen gezet om het risico met betrekking tot garanties beter inzichtelijk te maken. Momenteel wordt nog gewerkt aan een integraal overzicht van kredietverlening door departementen aan derden.

9.4

Recente ontwikkelingen: "Nee, tenzij" of "Ja, waarom niet?"

Sinds de start van de crisis lijkt het 'Nee, tenzij'-beleid te zijn omgeslagen in een 'Ja, waarom niet'-beleid. Het totaal aan uitstaand risico op garanties afgegeven door de Staat is de afgelopen tijd aanzienlijk gestegen van 13% bbp in 2008 naar 31% bbp in 2009 (zie Figuur 2).

Figuur 2 Uitstaand risico 2007-2010



Bron: Miljoenennota 2010

Uit Figuur 2 kan geconcludeerd worden dat het risico ultimo in de periode 2007-2010 fors stijgt. In de Miljoenennota 2010 is voor 2009 een uitstaand risico opgenomen van 327 miljard. Deze toename is voornamelijk het gevolg van kredietcrisis-gerelateerde maatregelen zoals de (tijdelijke) garantieregeling voor interbancair geldverkeer van maximaal 200 miljard, waarvan nu ongeveer 50 miljard is geëffectueerd.²³ In de grafiek is hiervoor gecorrigeerd. Ook zonder deze garantie is sprake van een stijging van het uitstaand risico. Naast directe garanties

²³ De 327 miljard is daarmee (ook) niet volledig geëffectueerd.

is ook het risico van de achtervangpositie van het Rijk op garantieregelingen zoals de Nationale Hypotheekgarantie, de leningen van woningbouwcorporaties en het Deposito Garantie Stelsel aanzienlijk gestegen.

Verwacht mag worden dat ook in de komende jaren waarin de budgettaire ruimte krap is, de populariteit voor garantieregelingen en kredietfaciliteiten zal blijven bestaan. Deze recente ontwikkelingen vergroten de noodzaak tot verbetering van het beheer en de budgettaire verwerking van garanties en inschatting van de bijbehorende budgettaire risico's. Een belangrijke element daarbij is de beprijzing van het risico. In de praktijk blijkt het berekenen van de garantiepremie of risico-opslag geen eenvoudige opgave. Een goede risicopremie is gelijk aan de formule: $(\text{Kans op schade}) * (\text{maximale schadebedrag})$. Met name de kans op schade blijkt lastig te berekenen, vooral bij gebrek aan historische data. Omdat het meestal gaat om risico's die de markt niet wil dragen is er vaak ook geen referentiemateriaal uit de private sector voorhanden. Bij gebrek aan data en een eenduidige methode voor het waarderen van het risico worden de premies en opslagen nu case-by-case uitonderhandeld tussen het vakdepartement en het ministerie van Financiën. De hoogte van de premies verschilt aanzienlijk tussen de verschillende regelingen.

10 Conclusies

Dit rapport geeft een evaluatie van het gevoerde begrotingsbeleid in deze kabinetsperiode. In deze evaluatie is expliciet gekeken naar de doelstelling van het begrotingsbeleid zoals geformuleerd in de begroting IXB van het Ministerie van Financiën. In deze evaluatie is ingegaan op de centrale doelstelling (operationele doelstelling 1): "Het handhaven van de uitgaven- en inkomstenkaders en daarmee het streven naar de doelstellingen voor het structurele EMU-saldo."

Hierbij zijn de volgende instrumenten onderscheiden:

- bijhouden van de uitgavenontwikkeling en ervoor zorgen dat het uitgavenkader niet wordt overschreden;
- het bijhouden van de lastenontwikkeling onder andere door het opstellen van belasting-/ premieramingen en het toetsen van het inkomstenkader;
- aanvullende maatregelen nemen (bezuinigingen doorvoeren en/of lasten verzwaren) als het tekort de signaalwaarde van 2% overschrijdt;
- het monitoren van het EMU-saldo van decentrale overheden aan de hand van een jaarlijkse begrotingsenquête.

Op basis van deze evaluatie kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. de budgettaire doelstellingen voor het feitelijke en structurele EMU-saldo in 2011 zullen niet worden gerealiseerd. Waar het kabinet in het Coalitieakkoord streefde naar een structureel overschot van 1,1% van het bbp (1,0% feitelijk) indiceert de meest recente raming van het CPB (CEP2010) een structureel tekort van 4,0% bbp en een feitelijke tekort van 4,9% bbp. Het structurele EMU-saldo is geen goede sturingsvariabele omdat het structurele saldo erg afhankelijk is van een juiste inschatting van de potentiële groei;
2. het kabinet heeft stappen gezet om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de toekomst te verbeteren. De voorgenomen maatregelen uit het Coalitieakkoord zijn doorgevoerd en gedurende de kabinetsperiode zijn additionele houdbaarheidsmaatregelen voorgesteld, waaronder de AOW-leeftijdsvrhoging van 65 naar 67. Desondanks is het houdbaarheidstekort niet met 1/3 deel afgenomen. De reden hiervoor is dat het houdbaarheidstekort gedurende de kabinetsperiode is toegenomen, voornamelijk onder invloed van exogene factoren als een toename van de levensverwachting en het (waarschijnlijk) structurele groeiverlies als gevolg van de crisis. Het formuleren van een houdbaarheidsdoelstelling als percentage van een bewegend doel is niet bevorderlijk voor een ordentelijk besluitvormingsproces;
3. de verslechtering van de overheidsfinanciën hangt samen met de wereldwijde financiële en economische crisis. De overheid stond aan de lat voor forse interventies in de financiële sector en de Nederlandse economie is hard geraakt door de economische recessie. Dit heeft geresulteerd in hogere werkloosheid, lagere belastinginkomsten, een oplopend tekort en een fors hoger schuld dan waar aan het begin van deze kabinetsperiode rekening mee werd gehouden;
4. de reactie op de crisis en de keuze van het kabinet voor het opschorten van de signaalwaarde, het corrigeren van de uitgavenkaders voor werkloosheids- en ruilvoetontwikkelingen en het tijdelijke stimuleringspakket hebben de verslechtering van de overheidsfinanciën versterkt. Deze aanpassingen in de begrotingssystematiek hadden tot doel de economische neergang te beperken en vonden plaats binnen het kader van een internationaal gecoördineerde

- aanpak. Er lijkt (internationale) consensus te bestaan dat deze reactie verstandig en noodzakelijk was;
5. de begrotingssystematiek heeft op hoofdlijnen gedaan wat er van verwacht mocht worden. De uitgaven- en inkomstenkaders hebben, ondanks de aanpassingen, hun functie als beheersingsinstrument voor de collectieve uitgaven en lasten behouden. De scheiding tussen inkomsten en uitgaven is gehandhaafd en de automatische stabilisatoren hebben vrij kunnen functioneren waardoor procyclische beleid en 'paniekvoetbal' bij het uitbreken van de crisis is vermeden;
 6. desondanks is de begrotingssystematiek niet bestand gebleken tegen de in historisch perspectief extreme mondiale recessie. Het EMU-saldo is omgeslagen van een overschot in 2007 en 2008 naar forse tekorten in 2009, 2010 en 2011 en de schuld is gestegen tot boven de 60% van het bbp. Het is onwaarschijnlijk dat dit met een ander begrotingsbeleid anders zou zijn geweest;
 7. de uitgavenkaders hebben met name goed gewerkt voor het beheersen van reguliere uitvoeringsmee- en tegenvallers. De reguliere uitgaven zijn binnen de vooraf afgesproken plafonds gebleven en forse tussentijdse budgettaire tegenvallers zijn teruggedrongen of gecompenseerd. Desondanks zijn de uitgaven hoger uitgekomen dan bij aanvang van de kabinetsperiode is afgesproken. Dit is het gevolg van het stimuleringspakket en de correctie van het uitgavenkader voor werkloosheidsuitgaven en de ruilvoetontwikkeling ten opzichte van de Miljoenennota 2009. Aandachtspunten voor een volgende kabinetsperiode zijn onder meer de raming van de zorguitgaven, de omgang met conjunctuurgevoelige uitgaven in het uitgavenkader en de werking van de deflatorsystematiek;
 8. de beheersing van de lasten via het inkomstenkader heeft op hoofdlijnen goed gewerkt, maar er hebben tussentijds wel aanpassingen plaatsgevonden. Door het stimuleringspakket en de extra lastenverlichting in 2009 is er in totaal voor 0,8 miljard euro meer lastenverlichting gegeven dan aanvankelijk beoogd was. Aandachtspunten voor een volgende kabinetsperiode zijn onder meer de netto contante waardemethode, de beheersing van belastinguitgaven en de interactie tussen uitgaven en inkomsten in relatie tot de koopkrachtbesluitvorming;
 9. de informatievoorziening over de ontwikkeling van het EMU-saldo van de medeoverheden is ontoereikend en de voorspelkracht van de EMU-enquête is beperkt. Een verbetering van de informatievoorziening wordt verwacht van de afspraken die hierover zijn gemaakt in het kader van de voorgenomen wet Tekortreductie Rijk en Medeoverheden, waaronder een sanctiemechanisme;
 10. het aantal staatsgaranties is mede als gevolg van de financiële crisis fors uitgebreid. Garanties worden vaak gezien als 'gratis geld' omdat beleid gevoerd kan worden zonder dat daar direct begrotingsgeld mee gemoeid zijn. Garanties brengen echter wel een moeilijk in te schatten begrotingsrisico met zich mee. Het is belangrijk kritisch te blijven ten aanzien van het verstrekken van garanties en het risico zo goed mogelijk te beprijzen.

Uit deze evaluatie komen aandachtspunten naar voren voor het toekomstige begrotingsbeleid. De Studiegroep Begrotingsruimte zal medio 2010 een advies uitbrengen over het te voeren begrotingsbeleid in de volgende kabinetsperiode. De conclusies uit deze evaluatie zullen in dit advies worden meegenomen.

Annex 1 Oordeel extern deskundige

Prof. Dr C.A. de Kam²⁴

Honoraire hoogleraar Economie van de publieke sector

Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen

1 Oordeel

Het Ministerie van Financiën heeft de toepassing van de begrotingssystematiek in de jaren 2007–2010 geëvalueerd. Doel van deze zelfevaluatie was te onderzoeken in welke mate de kaders voor uitgaven en inkomsten van de collectieve sector in deze periode zijn gehandhaafd en de doelstelling voor het structurele EMU-saldo is gehaald. De voornaamste conclusies:

- in 2008 is het uitgavenkader gehandhaafd, in 2009 en 2010 is het met EUR 5,1 miljard respectievelijk EUR 6,0 miljard overschreden; in deze overschrijdingen is berust om de schade aan de economie als gevolg van de uitzonderlijk Grote Recessie niet te vergroten;
- voor het overige zijn de 'reguliere' uitgavenkaders in hun totaliteit gehandhaafd;
- het kader voor de zorguitgaven is evenwel geschonden, cumulatief met EUR 1,0 miljard en zelfs met EUR 3,2 miljard wanneer de tussentijdse ophoging van de kaders bij de kabinetsformatie in 2007 wordt meegenomen;
- het kabinet heeft de lasten met EUR 0,8 miljard méér verlicht dan bij de formatie was afgesproken;
- het structurele, voor de invloed van de conjunctuur geschoonde, begrotingssaldo is niet met de beoogde 0,5 procent van het bruto binnenlands product verbeterd, maar sinds 2008 – op basis van de later voor 2008 geactualiseerde cijfers – juist met 2,7 procent van het bbp verslechterd.

Namens het ministerie is mij gevraagd als extern deskundige een oordeel te vellen over de kwaliteit van de uitgevoerde zelfevaluatie. Naar mijn oordeel is sprake van een zorgvuldig uitgevoerde beleidsevaluatie, die een aantal waardevolle aanknopingspunten biedt voor het komende Dertiende advies van de Studiegroep Begrotingsruimte. Het gepresenteerde cijferbeeld voor 2010 en 2011 getuigt overigens wel van (groot) optimisme, mede gezien de beleidsimpasse waarin ons land sinds de val van het kabinet-Balkenende IV verkeert; zie voor een toelichting §3.1. Wat mij betreft hadden de opstellers van de evaluatie verder nog explicieter mogen zijn over enkele gewenste aanpassingen van het toekomstige begrotingsbeleid. Gegeven hun terughoudendheid in dezen volgen hierna diverse kanttekeningen (zie §3, §4 en §5), waarmee beleidsmakers in de nabije toekomst mogelijk hun voordeel kunnen doen.

2 Trendmatig begrotingsbeleid

Alle ter zake kundige waarnemers zijn het er wel over eens dat het in 1994 ingevoerde trendmatige begrotingsbeleid, zoals nadien verder verfijnd, wezenlijk bijdraagt aan de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven en meer bestuurlijke rust heeft gebracht.

24 Ik dank drs. M. Adema, drs. S. van Dijk en drs. W.J. Vossers van de Directie Begrotingszaken en drs. E. Hanedar van de directie AFEP van het Ministerie van Financiën voor hun toelichting op cijfers en analyses in het evaluatierapport. Het hier geformuleerde oordeel plus de bijgevoegde ongevraagde kanttekeningen komen (vanzelfsprekend) uitsluitend voor mijn rekening.

Kenmerkend voor de nu al zestien jaar lang toegepaste begrotingssystematiek is het sturen op:

- vooraf vastgestelde kaders (plafonds) voor de (reële) uitgaven van drie budgetdisciplinesectoren, die niet mogen worden overschreden; en
- een vooraf vastgesteld inkomstenkader;

waarbij:

- inkomsten en uitgaven van de collectieve sector strikt gescheiden worden behandeld;
- een ambitie voor het na te streven (structurele) begrotingssaldo is geformuleerd; en
- sinds 2007 wordt uitgegaan van een 'realistische' prognose van de economische groei

met één hoofdmoment in de lente, waarop jaarlijks besluitvorming plaatsvindt over de begroting voor het daaropvolgende kalenderjaar.

Bij alle successen die zijn geboekt, leidt een terugblik op het gevoerde begrotingsbeleid desalniettemin direct ook tot drie kritische observaties.

Ten eerste blijkt de systematiek kwetsbaar te zijn bij het (tussentijds) aantreden van een nieuw kabinet. Ieder kabinet stelt zijn eigen kaders voor de ontwikkeling van relevant verklaarde uitgaven en inkomsten van de collectieve sector vast. Vertrekpunt daarbij is de uitgavenontwikkeling bij ongewijzigde voortzetting van het beleid, aangevuld met de gevolgen van bij de formatie afgesproken intensiveringen en ombuigingen. Bij de formulering van het vertrekpunt ontstaat ruimte voor een kadersprong, omdat nog niet gecompenseerde overschrijdingen van het oude kader in het nieuwe kader worden geabsorbeerd als uitgaven bij ongewijzigd beleid. In geringe mate lijkt hiervan sprake te zijn geweest na de val van het kabinet-Balkenende I. Het ging toen om een opwaartse bijstelling van per saldo EUR 0,6 miljard (Tabel 25, kolom 1). Bij de correctie van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) met EUR 1,4 miljard ging het duidelijk niet om een door het kabinet-Balkenende II afgesproken intensivering, maar werd een forse overschrijding van het oude kader 'witgewassen'.

Duidelijker nog deed dit fenomeen zich voor in februari 2007, toen het uitgavenkader voor de periode 2004–2007 uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II als onderdeel van het Coalitieakkoord met EUR 3,6 miljard is opgerekend tot het kader waarmee het kabinet-Balkenende IV van start ging (Tabel 25, kolom 6). Bij deze gelegenheid werd het BKZ zelfs opgeblazen met EUR 2,2 miljard, terwijl bij de formatie afgesproken intensiveringen (EUR 0,5 miljard) en ombuigingen (EUR 0,5 miljard) in de zorg elkaar voor de periode 2008–2011 in evenwicht hielden (TK 2006–2007, 30 891 nr. 4, blz. 39). Ook hier was dus sprake van een 'witwasoperatie'.

Ten tweede is de begrotingssystematiek in de afgelopen vijftien jaar tweemaal werkelijk op de proef gesteld: na de forse recessie aan het begin van deze eeuw en door de Grote Recessie van 2008/2010. In beide gevallen bleek het kader niet (volledig) houdbaar te zijn. In 2003 is het uitgavenkader uiteindelijk in geringe mate overschreden (Tabel 25, kolom 2), hoewel de lasten zijn verzwaaard. Voor de jaren 2009, 2010 en 2011 zijn de uitgavenkaders zélf gecorrigeerd, voor het saldo van mutaties in de ruilvoet en de werkloosheidsuitgaven sinds de *Miljoenennota 2009*. Extra uitgaven om de economie te stimuleren zijn bovendien buiten het uitgavenkader geplaatst. Zodoende is een overschrijding van EUR 5,1 miljard (2009) en EUR 6,0 miljard (2010) geaccommodeerd.

Ten derde is het uitgavenkader vanaf 2004 – dit mede dankzij de gesignaleerde kunstgreep in 2009 en 2010 – weliswaar in zijn totaliteit gehandhaafd, maar het Budgettair Kader Zorg werd jaar op jaar (fors) overschreden. Deze overschrijdingen worden – dit in strijd met letter en geest van de begrotingsregels – inmiddels bijna als een vanzelfsprekendheid gecompenseerd met onderschrijdingen van de uitgavenkaders voor beide andere budgetdisciplinesectoren: de rijksbegroting in enge zin (Rbg-eng) en Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA). Een en ander valt des te meer op, aangezien bij de zorguitgaven – op de noemer van ongewijzigd beleid – van meet af aan wordt uitgegaan van een in verhouding aanzienlijke stijging van de reële uitgaven. Voor andere terreinen van overheidszorg – zeg: onderwijs, wegen en infrastructuur – is daarvan geen sprake. In §5 komen behandeling en beheersbaarheid van de zorguitgaven uitgebreider aan de orde.

Tabel 25 Begrotingsdiscipline, getoetst aan de uitgavenkaders (mutaties x miljard euro)

	2003 bijstelling	2003 ^a	2004	2005	2006	2007 ^b bijstelling	2007 ^c	2008	2009
RBG	-0,9	+0,1	-1,5	-1,5	-0,3	+1,5	-1,1	-0,1	-0,8
SZA	+0,1	-0,4	-2,0	-0,9	-0,9	-0,1	-0,1	-0,4	-0,5
BKZ	+1,4	+0,8	+1,5	+0,6	+0,9	+2,2	-0,4	+0,4	+1,0
Tot	+0,6	+0,4	-2,1	-1,9	-0,3	+3,6	-1,6	-0,1	-0,3

a. Ten opzichte van het bijgestelde uitgavenkader uit de Miljoenennota 2004.

b. C.A. de Kam (2008), *Economie en overheidsfinanciën*, in *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*. Den Haag: SDU Uitgeverij, blz. 31.

c. Ten opzichte van het bijgestelde uitgavenkader uit de Miljoenennota 2008.

Bronnen:

TK 2003–2004, 29 540 nr. 1, *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2003*, blz. 26

TK 2004–2005, 30 100 nr. 1, *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2004*, blz. 30

TK 2005–2006, 30 550 nr. 1, *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2005*, blz. 32

TK 2006–2007, 31 031 nr. 1, *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2006*, blz. 31

TK 2007–2008, 31 444 nr. 1, *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2007*, blz. 13-16

TK 2008–2009, 31 924 nr. 1, *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2008*, blz. 22

TK 2009–2010, 32 326 nr. 1, *Voorlopige Rekening 2009*, blz. 2

De vraag rijst in hoeverre de gesignaleerde bedenkingen zijn te ondervangen door andere begrotingsregels te hanteren.

Het spreekt vanzelf, dat politieke partijen die steun toezeggen aan een zojuist geformeerd kabinet zich willen kunnen herkennen in bij regeerakkoord vastgelegde uitgavenkaders (= uitgavenpeil) en de daarachter liggende uitgavenmix. De transparantie van het begrotingsproces zou er evenwel zeer mee zijn gediend, wanneer expliciet blijkt welke oude problematiek via de definitie van ongewijzigd beleid wordt 'witgewassen' bij de kwantificering van het vertrekpunt voor nieuw beleid.

Bij uitzonderlijke omstandigheden lijkt het gerechtvaardigd sommige uitgaven buiten de haken van het kader te plaatsen, zoals voor de jaren 2009–2011 is gebeurd. Na de wijziging in juli 2005 laat het Pact voor Stabiliteit en Groei hiervoor onder voorwaarden ook ruimte. Invoering van een expliciete regel wanneer het kader kan worden opengebroken lijkt geen aanbeveling te verdienen. Zo'n regel zal bijvoorbeeld moeten aanknopen bij de mutatie van het bbp of van de werkloosheid, grootheden waarvan de werkelijke omvang eerst met vertraging komt vast te staan

en die zich lenen voor manipulatie (het bbp bijvoorbeeld door de btw tijdelijk te verlagen).

De derde hierboven gesignaleerde zwaarigheid verdient het te worden geadresseerd. Eén mogelijkheid is in het Budgettair Kader Zorg een uitgavenreserve te verwerken; zie verder in § 5.

3 Doelstellingen van het begrotingsbeleid

De evaluatie identificeert verschillende doelstellingen van het begrotingsbeleid:

- het bewaken van de (drie) uitgavenkaders;
- het bewaken van het inkomstenkader;
- de doelstelling inzake het structurele begrotingssaldo;
- het wegwerken van een deel van het houdbaarheidstekort.

Deze paragraaf behandelt deze doelstellingen punt voor punt.

3.1 Uitgavenkaders

Tijdens de kabinetsperiode is het uitgavenkader gecorrigeerd voor de mutatie in de ruilvoet en de werkloosheidsuitgaven. Daarenboven zijn extra uitgaven om de economie te stimuleren buiten het uitgavenkader geplaatst. Zodoende is een overschrijding van EUR 4,7 miljard (2009) en EUR 5,7 miljard (2010) geaccommodeerd (Evaluatie, Tabel 4). Wel zijn de kaders voor de reguliere uitgaven gehandhaafd, ondanks forse overschrijdingen. Wel moet worden opgemerkt dat de kadertoetsing in Tabel 4 berust op drie essentiële veronderstellingen:

bij de uitvoering van de begroting voor 2010 doen zich per saldo geen (nieuwe) tegenvallers voor die leiden tot schending van de kaders; in het bijzonder bij de zorguitgaven staat dit – gezien de jarenlange ervaring – allesbehalve vast;

- in de begroting voor 2011 is structureel voor EUR 1,8 miljard aan extra tekortreducerende maatregelen begrepen; onzeker is in welke mate een hoogstwaarschijnlijk nog demissionair kabinet komend najaar parlementaire instemming met deze maatregelen weet te verwerven;
- ruilvoetwinst draagt in 2011 voor EUR 4,7 miljard bij aan het binnenskaders houden van de uitgaven; in de Evaluatie ontbreekt een overzicht welke loon- en prijsstijging ten grondslag liggen aan de opgestelde uitgavenkaders en van welke prijsstijgingen nu voor 2010 en 2011 wordt uitgegaan; hierdoor is het onmogelijk de 'hardheid' van het opgevoerde bedrag te toetsen.

Het staat dus nog te bezien in hoeverre de kaders voor de reguliere uitgaven daadwerkelijk zijn gehandhaafd.

Tegenvallers

Lopende de begrotingsuitvoering kwamen in 2008 (EUR 1,1 miljard) en 2009 (EUR 3,1 miljard) aanzienlijke structurele tegenvallers aan het licht, met name in de kinderopvang, bij het persoonsgebonden budget en andere zorguitgaven. Vanaf de standen *Miljoenennota 2008* staan daartegenover voor EUR 5 miljard ombuigingen ingeboekt (Tabel 5).

Terecht wordt in de Evaluatie opgemerkt dat de omvangrijke tegenvallers de vraag oproepen hoe de ramingen kunnen worden verbeterd om zulke grote tegenvallers in de toekomst te voorkomen. Het verdient aanbeveling om te analyseren welke gemeenschappelijke kenmerken eigen zijn aan programma's die grote overschrijdingen lieten zien. Niet verrassend gaat het om openeinderegelingen die door hun vormgeving (lage eigen bijdragen van gebruikers, geen poortwachters) een sterk aanzuigende werking hebben. De *spending departments* die zulke programma's lanceren zullen geneigd zijn meerkosten als gevolg van gedragseffecten te bagatelliseren. Vanuit zijn traditionele rol van budgettaire waakhond zal het Ministerie van Financiën bij dit type programma's (nog) eerder

moeten aanslaan en de geraamde bedragen voor de aanzuigende werking van in aanmerking komende programma's moeten oplussen.

Ruilvoetmutaties

Werkloosheidsuitgaven en ruilvoetwinsten en -verliezen²⁵ zijn in 2007 binnen de uitgavenkaders geplaatst. In maart 2009 is evenwel besloten de kaders voor de jaren 2009, 2010 en 2011 te corrigeren voor het saldo van mutaties in de werkloosheidsuitgaven en de ruilvoet (TK 2008–2009, 31 070 nr. 24, blz. 10). De Evaluatie signaleert dat (tijdelijke) ruilvoetmeevallers regelmatig worden ingezet voor structurele uitgavenverhogingen, ook al is dit in strijd met begrotingsregel 26. Cumulatief is in de verstreken kabinetsperiode EUR 4,7 miljard aan ruilvoetwinst ingezet voor het doen van extra uitgaven, met een structurele doorwerking (vanaf 2011) van EUR 0,5 miljard; zie Tabel 10 in de Evaluatie. Om hiertegen een dam op te werpen verdient het aanbeveling ruilvoetmutaties in de toekomst helemaal buiten het kader te plaatsen.

Mocht de set spelregels voor de begroting in dit opzicht niet worden aangepast, dan is het wenselijk uit te gaan van realistische veronderstellingen inzake de nominale ontwikkeling van de loonkosten van het overheidspersoneel en de prijzen van overheidsbestedingen. Door de stijging van lonen en prijzen laag in te schatten, ontstaat onder de reële kaders – die jaarlijks worden gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen – ogenschijnlijk immers ruimte voor extra 'volume', maar neemt tegelijk de kans op ruilvoetverliezen drastisch toe.

Werkloosheidsuitgaven

In lijn hiermee en in navolging van de beleidsbijstelling in maart 2009 ligt het voor de hand ook de werkloosheidsuitgaven buiten het uitgavenkader te brengen.

Uitgavenreserve

Het lijkt niet onverstandig om de uitgavenreserve in ere te herstellen. Zodoende wordt vooraf een buffer gevormd om bij de begrotingsuitvoering optredende tegenvallers op te vangen. Om een te lichtvaardig beroep op de reserve tegen te gaan zou een bewindspersoon daarop slechts kunnen 'trekken' met instemming van de ministerraad. Voor te verwachten overschrijdingen van het Budgettair Kader Zorg zou een afzonderlijke reservepost moeten worden gevormd. Voor de specifieke opzet daarvan doet §5 een suggestie.

3.2 Inkomstenkader

Het inkomstenkader laat de door het aantredende kabinet bij regeerakkoord vastgestelde lastenontwikkeling zien. Gedurende de kabinetsperiode wordt elke wijziging van bestaand beleid met gevolgen voor collectieve inkomsten (voor zover die invloed hebben op het EMU-saldo) gemeten met de inkomstenindicator. Deze moet – over de gehele kabinetsperiode bezien – stroken met het inkomstenkader. Toetsing leert dat in de verstreken kabinetsperiode uiteindelijk voor EUR 0,8 miljard meer lastenverlichting is gegeven dan bij Coalitieakkoord in het vooruitzicht was gesteld; zie Tabel 17 in de Evaluatie.

Een half miljard van de extra lastenverlichting is in 2009 uitgetrokken om de koopkracht te schragen. Achteraf bezien, zijn deze middelen verspild. De mediane verbetering van de koopkracht kwam in 2009 uiteindelijk uit op 1,6 procent (CEP 2010, blz. 137), terwijl beleidsmakers – mede dankzij de inzet van de bedoelde

²⁵ Het begrip ruilvoet(mutaties) heeft binnen het begrotingsbeleid een specifieke betekenis; zie de evaluatie, voetnoot 18.

lastenverlichting – in het najaar van 2008 rekenden op een mediane koopkrachtmutatie van ½ procent (MEV 2009, blz. 143). Hoewel het begrijpelijk is dat politici het sociaal-economische beleid uitzetten, koersend op de op het moment van besluitvorming meest recente inzichten van het CPB, vormen deze episode en de cijfers in Tabel 26 eens te meer een waarschuwing tegen het gebruikelijke gemillimeter achter de komma van koopkrachtoverzichten.

Het verdient daarom aanbeveling om in de MEV te gaan werken met een expliciete onzekerheidsmarge voor de koopkracht, waarbij het kabinet de behoedzame kant van de marge opzoekt en toezegt na afloop van het begrotingsjaar te zullen bezien in hoeverre 'reparaties' (achteraf) gewenst en financieel haalbaar zijn.

Tabel 26 Geraamde en gerealiseerde koopkrachtmutatie^a

Jaar	MEV _{t-1}	CEP _{t+1}	Vershil
2007	1¼	1,0	-0,25
2008	0	0,1	0,1
2009	½	1,6	1,1
2010	-1/4	Pm	Pm

a. Mediaan voor alle huishoudens (de ene helft ervaart een minder gunstige koopkrachtontwikkeling, de andere helft een gunstiger koopkrachtontwikkeling).

Bron: Centraal Planbureau.

De inkomstenindicator verschilt enigszins van de door het CPB gerapporteerde mutaties van de microlastendruk. Voor onbevangen waarnemers blijft het verwarrend dat begrotingsstukken en publicaties van het CPB ongelijke mutaties van de (micro)lasten rapporteren. Het verdient overweging dat het Ministerie van Financiën en het CPB toewerken naar een uniforme presentatie van de ontwikkeling van de microlasten. Tabel 26 geeft de aansluiting tussen inkomstenindicator en microlastendruk. Het verschil blijkt vrijwel uitsluitend te worden veroorzaakt door definitiekwesties. In 2008 was bij enkele posten ook sprake van ramingsverschillen.

Tabel 27 Inkomstenindicator versus microlastenontwikkeling (bedragen x miljard euro)

	2008	2009	2010
Inkomstenindicator	5,3	-1,2	1,3
Microlastenontwikkeling (Centraal Planbureau)	5,0	-0,2	0,6
Vershil	0,3 ^a	-1,0 ^a	0,7
Door: (+ = meer lastenverzwaring CPB)			
Zorgtoeslag	0,9	0,2	0,2
Zorg (eigen betalingen/pakket)	-0,9		
Zorg (aftrek Buitengewone uitgaven)		1,3	
Pseudo WW-premie		-0,5	
Overig	0,2	0,1	0,1
Andere boeking fiscaal crisispakket			-1,0
Ramingsverschillen	-0,2		

a. Door afronding telt onderstaande uitsplitsing van de oorzaken niet op.

Bron: mededeling Ministerie van Financiën.

De microlastenontwikkeling, zoals gemeten door het CPB, sluit vermoedelijk het beste aan bij de ervaring van burgers en bedrijven en zou daarom bij de hier

bepleite unificatie het uitgangspunt moeten zijn. Het gaat hier om de verandering in de gedwongen afdrachten aan de overheid als gevolg van wijzigingen in tarief en grondslagen van belastingen en premies voor de wettelijk verplicht gestelde sociale verzekeringen. Bij de keuze voor de MLO als *benchmark* van de lastenontwikkeling gaat de bestaande precieze aansluiting van de inkomstenindicator bij het EMU-saldo verloren. Dit lijkt geen onoverkomelijk verlies, gezien de uiteindelijk betrekkelijk marginale verschillen in de mutatie van beide grootheden (Tabel 27, regel 3). De belangrijkste verschillen zijn terug te voeren op de verwerking van maatregelen in de sfeer van de zorg: pakketversmalling, hogere eigen betalingen, omzetting van een belastinguitgaaf – de aftrek van buitengewone uitgaven wegens ziekte – in een lagere directe *cash*-uitkering aan gehandicapten en chronisch zieken. Zoals geadviseerd in het Twaalfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte heeft het kabinet er in 2007 voor gekozen de zorgtoeslag mee te nemen in het inkomstenkader. Het blijft echter merkwaardig dat de zorgtoeslag (een uitgaaf op RBG-eng) onderdeel van de inkomstenindicator uitmaakt. Door met deze conventie te breken – zoals hier wordt bepleit – wordt na een stijging van de zorgpremies een grotere stijging van de lasten gemeten; de stijging van de Zvw-premies wordt immers niet langer verminderd met de daarmee samenhangende hogere aanspraak op zorgtoeslag. Dit betekent bij de huidige begrotingsregels dat elders onder het inkomstenkader ter compensatie een grotere lastenverlichting zou moeten worden gegeven dan nu het geval is. Om technische redenen kunnen vervolgens niet alle burgers die met de gestegen premie van doen hebben van deze lastenverlichting profiteren, bijvoorbeeld doordat zij een compenserende verhoging van de algemene heffingskorting niet kunnen verzilveren. Dit probleem valt te ondervangen door zowel de nominale premie (die aan de zorgverzekeraar wordt betaald) als de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringwet uit het inkomstenkader te lichten. Anders gezegd: sterkere premiestijgingen dan waarmee bij de kabinetsformatie is gerekend worden tijdens de kabinetsperiode niet langer automatisch gecompenseerd door andere collectieve lasten te verlichten. Het zodoende dreigende extra koopkrachtverlies zal beleidsmakers sterker prikkelen om de zorguitgaven binnen het BKZ te houden. Overschrijdingen van het BKZ gaan voortaan immers via niet-gecompenseerde premiestijgingen rechtstreeks ten laste van de koopkracht van gezinnen.

Bij maatregelen die in latere jaren een stroom inkomsten genereren wordt het inkomstenkader thans gecorrigeerd. Concreet gebeurt dit door toekomstige kasstromen netto contant te maken; zie §6.3 van de Evaluatie. Het lijkt eenvoudiger dergelijke intertemporele effecten volledig buiten beschouwing te laten en ze uitsluitend te betrekken in analyses van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Voor één kabinetsperiode kan worden volstaan met de kaseffecten van maatregelen, omdat die onmiddellijk doorwerken in het EMU-saldo.

3.3 Het structurele begrotingssaldo

Het Coalitieakkoord verwoordde de ambitie om het structurele EMU-saldo – destijds voor het jaar 2008 geraamd op een overschot van 0,5 procent bbp – tijdens de kabinetsperiode op te voeren tot 1 procent bbp in 2011. Voortschrijdend inzicht heeft geleid tot de conclusie dat in 2008 geen sprake was van een overschot. Structureel toonde de overheidsbegroting dat jaar nog een tekort van –1,1 procent bbp (Tabel 2 van de Evaluatie). Voor 2011 wordt nu een structureel tekort van –3,8 procent bbp voorzien. Na correctie van het oorspronkelijke saldocijfer (een verslechtering met 1,6 procentpunt) blijkt het structurele tekort in de periode 2008–2011 met 2,7 procentpunt te zijn opgelopen. In zoverre is het gevoerde begrotingsbeleid geen succes geweest.

Enigszins mismoedig constateren de opstellers van de Evaluatie dat het structurele saldo geen goede sturingsvariabele is. Aan het alternatief – sturen op het feitelijke begrotingssaldo – kleeft het bekende bezwaar dat het beleid de conjunctuurbeweging dan versterkt. De lezer blijft zitten met de vraag welke saldogrootheid dan richtinggevend moet zijn bij het in de toekomst te voeren begrotingsbeleid. Sturen op het structurele saldo lijkt al met al toch het minste van twee kwaden te zijn.

3.4 Het feitelijke begrotingssaldo

Het Pact voor Stabiliteit en Groei (het Pact) stipuleert dat het tekort op de begroting – preciezer geformuleerd: het EMU-tekort – feitelijk niet groter mag zijn dan 3 procent bbp. Om onaangename verrassingen te voorkomen is in de begrotingsregels vastgelegd dat nieuwe afspraken worden gemaakt om verslechtering van de overheidsfinanciën te voorkomen, zodra het EMU-saldo een bepaalde signaalwaarde overschrijdt. Aanvankelijk floepte het rode licht aan bij een zich aftekenend feitelijk tekort van 2,5 procent bbp. In de afgelopen kabinetsperiode ging de alarmfase in bij een feitelijk tekort van 2 procent bbp. De achtergrond is dat coalitiepartijen hadden besloten voor de periode 2008–2011 uit te gaan van een destijds realistisch geachte raming van de economische groei (2 procent per jaar) in plaats van hier een meer voorzichtig uitgangspunt te kiezen. De kans op tegenvallers nam hierdoor toe. De verlaging van de signaalwaarde beoogde tegenwicht te bieden.

Het is de vraag of de begrotingsregel betreffende de signaalwaarde van het feitelijke tekort niet net zo goed kan worden gemist. In uitzonderlijke omstandigheden is er geen houden aan het tekort – zoals de recente ervaring leert – tenzij wordt gekozen voor drastische ingrepen die de economie grote schade (kunnen) berokkenen. Bovendien staat het Pact – zoals herzien in juni 2005 – onder nadere voorwaarden tijdelijk tekorten groter dan 3 procent bbp toe.

In de *slip stream* van de Grote Recessie zag het kabinet het tekort ongekend snel verslechteren tot ruim 5 procent (2009) en omstreeks 6 procent (2010) bbp. Gegeven de ernst van de crisis is hierin terecht berust. Het lijkt belangrijker voor de komende kabinetsperiode een ambitieuze doelstelling te formuleren voor de reductie van het structurele EMU-saldo, dan te opteren voor de schijnzekerheid die de signaalwaarde voor het feitelijke tekort biedt. In combinatie met de zegenrijke gevolgen van een aantrekkende economie voor de toestand van de overheidsfinanciën vraagt het feitelijke saldo dan geen afzonderlijke beleidsaandacht. In hoofdstuk 7 van de Evaluatie schemert een vergelijkbare notie door, waar wordt betwijfeld of bij een ernstige terugslag van de economie de signaalwaarde van 2 procent bbp adequaat is.

3.5 Houdbaarheidstekort

Partijen die het Coalitieakkoord voor hun rekening namen gingen uit van een houdbaarheidstekort van 1½ á 2½ procent bbp. Met dit percentage moet het begrotingssaldo – door (een combinatie van) bezuinigingen en lastenverzwaringen – verbeteren om de (overige bestaande, niet wegbezuinigde) collectieve voorzieningen tot in lengte van jaren in stand te kunnen houden. In februari 2007 is afgesproken van het houdbaarheidstekort in de loop van de kabinetsperiode een derde (0,7 procent bbp) weg te werken. Van de 0,15 procent bbp aan zorgmaatregelen uit dit pakket is niets aantoonbaars gerealiseerd. Nadien zijn – met het oog op de toegenomen levensverwachting en de structurele verslechtering van de collectieve financiën – aanvullende houdbaarheidsmaatregelen genomen, waarmee nog eens 1,8 procent bbp was gemoeid; zie het overzicht in Tabel 3 van de Evaluatie. Door hun controversiële karakter – stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar, ‘villabelasting’ – zijn deze maatregelen in de ijskast gearbeid. Al met al is

vooral nog daadwerkelijk nauwelijks meer dan een half procent bbp aan houdbaarheidsverbeterende ingrepen gerealiseerd (*Economische Verkenning 2011–2015*, blz. 67).

Dusdoende is het houdbaarheidstekort in de achter ons liggende kabinetsperiode alleen maar toegenomen, als uitkomst van demografie, economische crisis en politieke instabiliteit. In de meest recente CPB-publicatie staat de dagnotering van het houdbaarheidstekort op 4,5 procent bbp (*Economische Verkenning 2011–2015*, blz. 63).

Het volgende regeerakkoord zou opnieuw een concrete doelstelling voor het wegwerken van het houdbaarheidstekort moeten bevatten, uitgedrukt in procenten van het bbp. Over het houdbaar maken van de overheidsfinanciën zullen hoogstwaarschijnlijk twee of drie kabinetsperioden heengaan.

4. Superdividenden en renteontvangsten

Door de Staat ontvangen (extra) superdividenden kunnen sinds de aanpassing van de begrotingsregels in 2007 worden gebruikt voor de financiering van uitgaven; zie in §5.5 van de Evaluatie. Twee argumenten pleiten er voor om deze regel terug te draaien.

Ten eerste is sprake van een asymmetrische behandeling van rentelasten op de staatsschuld (buiten het kader) en dividendontvangsten (binnen het kader). Hierdoor hoefde voor de hogere rentelasten na de omvangrijke steunverlening aan financiële instellingen geen compensatie te worden gevonden, terwijl eventuele dividendontvangsten (op de deelname in het kapitaal van deze instellingen) tot extra uitgavenruimte onder het kader Rbg-*eng* zouden leiden. Bij de van banken ontvangen dividenden (en garantiëpremies) is de regel daarom in maart 2009 *ad hoc* al buiten werking gesteld. De symmetrie tussen rentelasten en dividendontvangsten kan beter structureel worden hersteld door (super)dividenden buiten het uitgavenkader te brengen.

Ten tweede prikkelt de bestaande regel – gegeven de permanente druk om de collectieve uitgaven te verhogen – de aandeelhouder om meer vermogen aan staatsdeelnemingen te onttrekken dan bedrijfseconomisch verantwoord is. Afgezien daarvan ligt het meer in de rede om de opbrengst van superdividenden in te zetten voor aflossing van staatsschuld dan voor de financiering van extra uitgaven. De uitkering van dividend maakt de desbetreffende staatsbedrijven intrinsiek minder waard. Om verslechtering van de staatsbalans tegen te gaan dient het dividend te worden gebruikt voor de bekostiging van op de staatsbalans geactiveerde investeringen, en bij voorkeur voor vermindering van de recent sterk gestegen staatsschuld.

Bij kredietverlening door het Rijk (in combinatie met een hoger beroep op de kapitaalmarkt) is sprake van eenzelfde asymmetrie. De rentelasten zijn niet relevant voor het uitgavenkader (daarvoor hoeft niet elders op de begroting te worden bezuinigd), terwijl de renteontvangsten wél meetellen en dus extra ruimte voor het opvoeren van de uitgaven scheppen. Naar analogie met de behandeling van superdividenden dienen ook de renteontvangsten op door het Rijk verstrekte kredieten daarom in de toekomst buiten het uitgavenkader te worden gezet.

5. Budgettair Kader Zorg

Collectief gefinancierde zorguitgaven bepalen in belangrijke mate de stijging van de totale collectieve uitgaven. Trendmatig stijgen de collectieve zorguitgaven sterker dan het bbp. Dat geldt in versterkte mate sinds het begin van de jaren nul.

In de aanloop naar verkiezingen voor de leden van de Tweede Kamer pleegt het Centraal Planbureau een economische verkenning voor de middellange termijn (MLT) uit te brengen. De MLT omvat een projectie van de overheidsfinanciën. Die

projectie – ook wel als referentiescenario aangeduid – is beleidsarm, dat wil zeggen dat de opstellers ervan uitgaan van ongewijzigde voortzetting van bestaand beleid. Het beleidsarme pad van de rijksuitgaven laat zich betrekkelijk eenvoudig uitstippelen. Hier kan het planbureau aansluiting zoeken bij de meerjarenramingen uit de miljoenennota. Daarin ligt de invloed van demografische trends en in het verleden gemaakte politieke afspraken besloten. Bij de uitgaven voor sociale zekerheid houdt het planbureau, behalve met demografische veranderingen, tevens rekening met de voorziene macro-economische ontwikkeling, bijvoorbeeld met de gevolgen van de stand van de conjunctuur voor het beroep op werkloosheidsuitkeringen. Anders dan in het geval van de rijksuitgaven en de uitgaven voor collectief gefinancierde sociale zekerheid, blijkt de invulling van het begrip ongewijzigd beleid voor de zorgsector problematisch te zijn.

In het verleden prikte het CPB voor het zorgvolume, respectievelijk de (bruto) reële zorguitgaven een bepaalde trendmatige groei.²⁶ Voor de kabinetsperiode 1994–1998 was het uitgangspunt een volumegroei van 1,3 procent per jaar. De zorguitgaven vielen in die periode aanzienlijk hoger uit – niet zozeer door nieuw beleid, als wel door endogene oorzaken. Voor de kabinetsperiode 1999–2002 koos het CPB vervolgens een beleidsarme volumegroei van 2,3 procent per jaar. Opnieuw werd deze projectie ingehaald door de feiten. In deze eeuw kenden de referentiescenario's een nog forsere groei van zorgvolume en daarvan afgeleide zorguitgaven. Dit pad omhoog vormt na afloop van de kamerverkiezingen het vertrekpunt bij de politieke besluitvorming over besparingen en intensiveringen bij de collectieve uitgaven. Het resultaat van die besluitvorming slaat uiteindelijk neer in de uitgavenkaders, die het richtsnoer vormen voor het begrotingsbeleid van het zojuist aangetreden kabinet. In de praktijk is het volgens deze procedure vastgestelde Budgettair Kader Zorg sinds 1994 nagenoeg ieder jaar opnieuw overschreden, dit ondanks het feit dat het CPB voor de toename van de zorguitgaven bij ongewijzigd beleid in bijna elke MLT een (wat) hoger percentage prikte voor de oploop van de zorguitgaven bij ongewijzigd beleid (Tabel 28).

Tabel 28 Zorguitgaven (groei in procenten per jaar)

Periode	Bruto reële uitgaven			Zorgvolume		
	beleids-arm	met beleid	realisatie	beleids-arm	met beleid	realisatie
2004-2007	3 ^a			2½		
2008-2011	4¼			2,8	3	
2011-2015	4 ^b	afwachten	afwachten	onbekend	afwachten	afwachten

a. Eigen berekening uit data in de genoemde bron.

b. Beleidsarm is hier een relatief begrip, omdat het CPB veronderstelt dat de eigen betalingen van zorggebruikers in deze kabinetsperiode stijgen met EUR 4 miljard (ten opzichte van ongewijzigd beleid).

Bronnen:

CPB, *Economische Verkenning 2004–2007*, blz. 33-34

CPB, *Een scenario voor de zorguitgaven 2008–2011*, blz. 45

CPB, *Economische Verkenning 2008–2011*, blz. 34

CPB, *Actualisatie Economische Verkenning 2008–2011*, blz. 26

CPB, *Economische Verkenning 2011–2015*, blz. 54

²⁶ Beide grootheden verschillen. Aangezien de prijzen in de zorgsector sterker stijgen dan gemiddeld in de nationale economie, zijn de procentuele volumemutaties geringer dan de procentuele stijging van de bruto uitgaven, die zijn gedeftleerd met de prijsstijging van het bbp of het bruto nationaal product.

Het is regel geworden dat deze overschrijdingen van het BKZ – dit in flagrante strijd met begrotingsregel 17 – vervolgens werden en worden weggestreept tegen onderschrijdingen bij de beide andere budgetdisciplinesectoren: Rbg-eng en SZA. De Evaluatie vermeldt hiervoor als reden dat overschrijdingen bij de zorguitgaven eerst laat in beeld komen en in het jaar waarin zij worden geconstateerd niet voldoende kunnen worden teruggedrongen. De ervaring leert evenwel dat ook in daaropvolgende jaren onvoldoende besparingen worden gerealiseerd om het totaal van de zorguitgaven alsnog binnenscadere te persen, terwijl nieuwe overschrijdingen zich al weer aankondigen.

Het gaat hier om een zo hardnekkig verschijnsel, dat het aanbeveling verdient de staande beleidspraktijk kritisch te bezien. Eén mogelijkheid is de ontwikkeling van de zorguitgaven bij ongewijzigd beleid op een nog weer hoger groeipad te zetten, wat de kans op toekomstige overschrijdingen vermindert. Een tweede optie is het beleidsarme beeld aan te kleden met aanvullende veronderstellingen. Een laatste mogelijkheid is om op voorhand een zeer omvangrijke buffer voor tegenvallers bij de zorguitgaven te scheppen. In zijn meest recente MLT heeft het CPB voor de tweede mogelijkheid gekozen. Alles heeft zijn prijs: dit kwam het bureau prompt op het verwijt te staan dat het politieke keuzen had gemaakt.

In de periode 2001–2008 zijn de reële zorguitgaven trendmatig met 4¼ procent per jaar gegroeid. Extrapolatie van deze trend voor de periode 2011–2015 noemt het planbureau onbevredigend. Een situatie waarin de zorguitgaven blijvend aanmerkelijk sneller stijgen dan het bbp is op den duur onhoudbaar. In dit geval zouden de zorguitgaven op de zeer lange termijn immers beslag leggen op het volledige bbp. Anderzijds constateren de opstellers van de MLT dat er in de zorgsector nog altijd onvoldoende *countervailing power* is tegen de interne druk om telkens meer uit te geven. Daarom wordt het simpelweg inzetten van een lager groeipad niet realistisch genoemd.

Het CPB kiest er als verlegenheidsoplossing voor om de recente trend weliswaar te extrapoleren, maar het veronderstelt tevens dat individuele zorggebruikers een groter deel van de oplopende zorgkosten gaan betalen. De geprojecteerde groei van de bruto reële uitgaven met 4¼ procent per jaar wordt door de ruimere toepassing van 'remgelden' iets afgeknot, tot 4 procent per jaar. Daarvan wordt in de periode 2011–2015 bij veronderstelling 3 procentpunt collectief gefinancierd, en 1 procentpunt via de eigen betalingen van zorggebruikers. Het CPB onderbouwt de collectieve financiering vanuit twee elementen: de zorguitgaven groeien in lijn met het bbp (1¾ procent bbp per jaar) en er wordt rekening gehouden met de invloed van de vergrijzing (1,1 procent per jaar). Dat telt samen op tot (afgerond) 3 procent.

Merk op dat het BKZ een plafond stelt aan de netto collectieve zorguitgaven, dat zijn de bruto collectieve zorguitgaven verminderd met de eigen betalingen van zorggebruikers. Door de gekozen invulling van het referentiescenario stijgt het BKZ in reële termen met 3 procent per jaar, terwijl de (bruto) collectieve zorguitgaven met 4 procent per jaar toenemen.

Uit een oogpunt van rationele besluitvorming over de collectieve uitgaven passen bij de door het CPB gekozen aanpak grote vraagtekens. In feite is sprake van een capitulatiescenario. Uitgezonderd ontwikkelingssamenwerking is er geen enkele andere uitgavencategorie die (automatisch) meestijgt met het bbp-volume. Het verdient de voorkeur de zorguitgaven in het referentiescenario in eerste aanleg te extrapoleren, uitsluitend met inachtneming van de invloed van de vergrijzing. Want waarom zouden de zorguitgaven zonder inhoudelijke motivering automatisch mogen meegroeien met het bbp, terwijl dit niet geldt voor de uitgaven voor een andere

erkende beleidsprioriteit, zoals het onderwijs? Dat de budgetdiscipline bij andere uitgavencategorieën beter in acht wordt genomen, mag voor de zorgsector in het referentiescenario niet worden 'beloond' met een veel royaler bemeten budgetaccres.

De geleidelijk gegroeide scheve situatie vormt veeleer een krachtig signaal om de budgetdiscipline bij de zorguitgaven aanzienlijk te versterken. Denkbaar is niet alleen rekening te houden met de invloed van de vergrijzing op het niveau van de zorguitgaven, maar daarnaast nog andere kostenverhogende factoren te honoreren, zoals technologie. Het verdient echter aanbeveling die factoren expliciet te benoemen. Dat zal nog niet eenvoudig zijn, want de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2008) constateerde dat een aanzienlijk deel van de stijging van de zorguitgaven niet aan specifieke oorzaken valt toe te schrijven (*Uitgavenbeheer in de gezondheidszorg*, blz. 36-38).

Door te kiezen voor een meer terughoudende projectie van het beloop van de zorguitgaven in een beleidsarme omgeving neemt de kans op toekomstige overschrijdingen van het Budgettair Kader Zorg uiteraard toe. Om die te kunnen opvangen verdient het aanbeveling in de financiële verantwoording van het volgende regeerakkoord een bufferreserve te vormen ter grootte van ten minste EUR 4 miljard.²⁷ Deze reserve moet niet de vorm hebben van later toe te delen budgettaire ruimte, omdat die al snel wordt geclaimd voor allerlei wenselijk geachte intensiveringen. Het verdient de voorkeur in plaats daarvan bij regeerakkoord voor EUR 4 miljard concrete bezuinigingen op de zorguitgaven vast te leggen, die pas achterwege kunnen blijven wanneer de (overige) zorguitgaven beneden de plafondwaarde van het BKZ blijven.

6. Denkpiste voor aanpassingen toekomstig begrotingsbeleid

Tot slot volgt een samenvatting van de voornaamste suggesties en aanbevelingen:

- het in 1994 ingevoerde trendmatige begrotingsbeleid moet blijven;
- de transparantie van het begrotingsproces is ermee gediend wanneer in de toekomst uit begrotingsstukken expliciet blijkt welke overschrijdingen van eerder vastgelegde uitgavenkaders bij een kabinetswisseling worden 'witgewassen';
- ruilvoetmutaties en werkloosheidsuitgaven moeten bij gelegenheid van de volgende kabinetsformatie buiten de uitgavenkaders worden geplaatst;
- herinvoering van een uitgavenreserve als buffer voor tegenvallers bij de begrotingsuitvoering verdient ernstig overweging;
- in de Macro Economische Verkenning moet voortaan worden gewerkt met een expliciete onzekerheidsmarge voor de koopkracht, waarbij het kabinet de behoedzame kant van de marge opzoekt en toezegt na afloop van het begrotingsjaar te zullen bezien in hoeverre reparaties (achteraf) gewenst en haalbaar zijn;
- het verdient overweging dat het Ministerie van Financiën en het Centraal Planbureau toewerken naar een uniforme presentatie van het beloop van de microlasten;
- de nominale premie en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet dienen uit het inkomstenkader te worden gelicht;
- bij het uitzetten van het inkomstenkader kunnen intertemporele effecten van beleidsmaatregelen even goed buiten beschouwing blijven;
- de signaalwaarde voor het feitelijke begrotingssaldo kan worden gemist;
- het volgende regeerakkoord dient een concrete doelstelling voor het wegwerken van het houdbaarheidstekort te bevatten, uitgedrukt in procenten van het bbp;

²⁷ De gewenste omvang van de uitgavenreserve is gelijkgesteld aan de door het CPB veronderstelde groei van de eigen betalingen in de periode 2011–2015 (Economische Verkenning 2011–2015, blz. 54).

- (super)dividenden en renteontvangsten dienen buiten het uitgavenkader te worden gezet;
- het verdient de voorkeur dat het Centraal Planbureau de zorguitgaven in het referentiescenario extrapoleert, uitsluitend met inachtneming van de invloed van de vergrijzing;
- om te verwachten toekomstige overschrijdingen van het Budgettair Kader Zorg op te vangen verdient het aanbeveling in de financiële verantwoording van het volgende regeerakkoord een bufferreserve op te nemen van ten minste EUR 4 miljard; hiertoe moeten voor dit bedrag concrete besparingen worden vastgelegd, die achterwege (kunnen) blijven wanneer de (overige) zorguitgaven beneden de afgesproken plafondwaarde van het BKZ blijven.

Groningen, 25 maart 2010

Annex 2 De begrotingsregels²⁸

Inleiding

In dit stuk worden integraal de begrotingsregels voor de inkomsten- en uitgavenkant van de begroting beschreven. Deze geïntegreerde set regels is gebaseerd op de gebruikelijke regels over uitgaven en inkomsten en geven een technische uitwerking van de afspraken die zijn gemaakt in het Coalitieakkoord. In dit stuk worden de regels beknopt weergegeven. Voor een aantal technische aspecten wordt verwezen naar de achterliggende annex.

Het Coalitieakkoord

1. De belangrijkste uitgangspunten van de bestaande begrotingsregels van het trendmatig begrotingsbeleid blijven ongewijzigd.
2. Uitgangspunt is een structureel overschot van 1,0 procent in 2011, en een raming van de economische groei van 2%, waarbij gestreefd wordt ieder jaar het EMU-saldo te verbeteren ten opzichte van voorgaand jaar.
3. Er geldt een scheiding tussen inkomsten en uitgaven.
4. Voor de uitgaven geldt een onderscheid in drie sectoren (Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en Zorg).
5. Voor elke sector wordt een reëel uitgavenkader vastgesteld.
6. Rente-uitgaven (en ontvangsten) samenhangende met de staatsschuld worden buiten de kaders gehouden omdat het kader dan minder cyclisch wordt en omdat rentemeevallers dan automatisch bijdragen aan de toekomstbestendigheid van de overheidsfinanciën.
7. Elke sector behoort eventuele overschrijdingen binnen het uitgavenkader te compenseren.
8. Vanzelfsprekend zullen de regels voor het stringente begrotingsbeleid voor de ministeries worden bestendig.
9. Inkomstenmeevallers komen ten gunste van het EMU-saldo. Inkomstenmeevallers komen ten laste van het EMU-saldo.
10. Indien het (structurele) EMU-saldo niet in overeenstemming is met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact, en/of het feitelijk EMU-tekort de 2% dreigt te overschrijden, worden de noodzakelijke maatregelen getroffen om een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën te voorkomen. Een uitzondering op bovenstaande geldt voor schades voortkomend uit de garantieregeling voor uitgifte van middellang schuld papier van banken en /of uit hoofde van het depositogarantiestelsel. Als door schades uit deze twee garantieregelingen de signaalwaarde van -2 procent wordt bereikt, zullen geen additionele maatregelen worden getroffen. Ook worden geen additionele maatregelen getroffen als, als gevolg van de maatregel 'willekeurige of vervroegde afschrijving' de signaalwaarde van -2 procent wordt bereikt.

In het onderstaande worden deze uitgangspunten verder uitgewerkt, waarbij een onderverdeling wordt gemaakt naar algemene regels, regels die specifiek gelden voor de uitgavenkant, en regels die specifiek gelden voor de inkomstenkant van de begroting.

²⁸ De Begrotingsregels 2007 - 2011 zijn door het kabinet vastgesteld en gepubliceerd in de Miljoenennota 2008. In november 2008 zijn de regels aangepast naar aanleiding van de interventies in de financiële sector (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 43).

Algemene regels

De begrotingsregels omvatten zowel de uitgaven- als de inkomstenkant van de collectieve sector.

11. De begrotingsregels gaan gedurende de kabinetsperiode uit van een scheiding van uitgaven en inkomsten.

12. Tot de inkomstenkant van de begroting worden in beginsel de inkomsten gerekend die vallen onder de definitie van een collectieve last.

Een collectieve last is een in Nederland door de overheid opgelegde verplichte betaling aan een overheid waar geen concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie tegenover staat of waarbij het gaat om een eigen bijdrage voor een voorziening waarvan het gebruik verplicht is.

13. Tot de uitgavenkant van de begroting worden zowel de uitgaven als de niet-belastingontvangsten gerekend.

In beginsel geldt dat uitgavenmutaties die het EMU-saldo belasten ook relevant zijn voor de toetsing aan het uitgavenkader. Eigen betalingen in de Zorgsector worden gezien als niet-belastingontvangsten en worden behandeld aan de uitgavenkant van de begroting.

14. Besluitvorming over de hoofdlijnen van de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting vindt plaats in het voorjaar bij het hoofdbesluitvormingsmoment.

Op één moment in het jaar wordt door het kabinet integraal besloten over de hoofdlijnen van de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting voor zowel het uitvoeringsjaar als het begrotingsjaar. Dit hoofdbesluitvormingsmoment vindt plaats in het voorjaar.

15. Voor de uitgavenkant van de begroting geldt een vast reëel uitgavenkader. Aan de inkomstenkant wordt uitgegaan van volledige automatische stabilisatie. Indien het EMU-saldo niet in overeenstemming is met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact, dan worden nadere maatregelen getroffen.

Nadere maatregelen worden getroffen indien:

- Het feitelijke EMU-tekort de grens van 2% bbp dreigt te overschrijden. In het verdrag van Maastricht is vastgelegd dat lidstaten buitensporige tekorten moeten vermijden. Uit prudentie is in het Coalitieakkoord de «signaalwaarde» bij een tekort van 2% gezet (zie voor een uitzondering regel 10).
- Het structurele EMU-saldo niet voldoet aan de voor Nederland geldende Middellange Termijn-doelstelling²⁹

16. Het begrotingsbeleid is gebaseerd op een scheiding van uitgaven en inkomsten.

Voor de uitgavenkant betekent dit dat wordt uitgegaan van een vast reëel uitgavenkader. De relevante uitgaven dienen gedurende de kabinetsperiode binnen dit kader te blijven. Voor de inkomstenkant wordt in beginsel uitgegaan van volledige automatische stabilisatie. Inkomstenmeevallers komen ten gunste van het

²⁹ De huidige MLT-doelstelling voor Nederland (zoals vastgesteld door de Raad Economische en Financiële Zaken – ECOFIN) is een structureel tekort tussen de 0,5% BBP en 1,0% BBP.

EMU-saldo, inkomstentegenvallers belasten het EMU-saldo. De inkomstenindicator over de kabinetsperiode volgt daarmee die uit het Coalitieakkoord.

Regels die betrekking hebben op de uitgaven

17. De begrotingsregels hebben voor de uitgaven betrekking op de drie budgetdisciplinesectoren: de Rijksbegroting in enge zin, de Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en de Zorgsector.

De regels budgetdiscipline worden in beginsel toegepast op de drie budgetdisciplinesectoren afzonderlijk. Compensatie tussen de afzonderlijke budgetdisciplinesectoren kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden indien de Ministerraad daartoe besluit. Voor de Rijksbegroting in enge zin worden deze regels ook toegepast op de afzonderlijke begrotingen met de daarbij behorende meerjarencijfers.

18. De budgettaire kaders worden aangepast voor mutaties in de prijs Nationale Bestedingen (pNB).

Voor toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling worden de in reële termen gedefinieerde budgettaire kaders aangepast aan de nominale ontwikkeling. Als maatstaf voor de nominale ontwikkeling wordt de prijscomponent van de Nationale Bestedingen (pNB) gebruikt. De budgetdisciplinekaders voor het begrotingsvoorbereidingsjaar worden vastgesteld bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar op basis van het CEP en worden in augustus bijgesteld op basis van de MEV. Het kader voor het lopende jaar wordt definitief vastgesteld bij Voorjaarsnota. Wijzigingen nadien in de pNB worden niet meegenomen in de bijstelling van het kader voor het lopende jaar, noch voor de bepaling van het kader van het begrotingsvoorbereidingsjaar.

19. Voor elk van de drie budgetdisciplinesectoren geldt dat de budgettaire kaders als maatstaf fungeren voor de bepaling van over- en overschrijdingen in de desbetreffende budgetdisciplinesector.

Voor de begrotingen binnen de Rijksbegroting in enge zin fungeren de voor het begrotingsjaar vastgestelde ramingen en de bijbehorende meerjarencijfers als maatstaf voor de bepaling van over- en overschrijdingen.

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

21. Dreigende overschrijdingen dienen door passende en tijdige maatregelen zoveel mogelijk te worden voorkomen.

22. Over- en overschrijdingen worden tijdig aan de minister van Financiën gemeld.

23. Iedere overschrijding dient te worden gecompenseerd, met inachtneming van gemaakte afspraken over eindejaarsmarges en compensatie over de jaren heen.

In het kader van de eindejaarsproblematiek kunnen binnen een begroting tot een bepaalde omvang gelden van het ene naar het andere begrotingsjaar worden

geschoven. Deze zogeheten eindejaarsmarge bedraagt in beginsel 1,0% van de (gecorrigeerde) bruto-uitgaven.

De fasering van compensatiemaatregelen kan voorlopen op de fasering van de problematiek. Het is ook mogelijk dat de compensatie in de tijd achterloopt, namelijk indien een parallelle fasering van compensatiemaatregelen en problematiek redelijkerwijs niet mogelijk is en alle mogelijkheden voor een regulier en doelmatig kasbeheer zijn uitgeput. Hiervoor wordt een bepaalde termijn gehanteerd: in beginsel de duur van de kabinetsperiode. Voorstellen tot intertemporele compensatie lopen mee in de besluitvorming op het hoofdbesluitvormingsmoment. Mutaties van louter statistische aard (zie annex) blijven bij de toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling aan de budgettaire kaders buiten beschouwing.

24. Overschrijdingen worden specifiek gecompenseerd.

Specifieke compensatie betekent voor de Rijksbegroting in enge zin compensatie in de betrokken regeling of elders op de betrokken begroting. Specifieke compensatie voor de Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en de Zorgsector betekent compensatie in de betrokken regeling/voorziening of elders in de desbetreffende budgetdisciplinesector. Voor compensatie in de premiegefinancierde zorg waarvoor vrije tarieven gelden, staat de overheid het treffen van pakketmaatregelen en eigen betalingen ter beschikking. Voor de overige zorg staan daarnaast ook prijs- en volumemaatregelen ter beschikking. De bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waar de overschrijding zich voordoet, doet in dezelfde budgettaire nota voorstellen voor specifieke compensatie.

25. Meevallers mogen dienen als compensatie voor tegenvallers, maar in principe niet voor beleidsintensiveringen.

Meevallers mogen alleen worden ingezet voor tegenvallers voor zover het niet betreft meevallers bij generaal aan de begroting toegevoegde middelen. Over de aanwending van per saldo meevallers op een begroting of in een budgetdisciplinesector besluit de Ministerraad. Een saldo van tegenvallers boven meevallers op een begroting of binnen een budgetdisciplinesector dient te worden gecompenseerd via ombuigingen.

26. Ruimte onder het uitgavenkader voor zover ontstaan door (tijdelijke) meevallers als gevolg van een gunstiger macro-economische ontwikkeling (zoals een lager volume in de sociale zekerheid, of een ruilvoetwinst) mag niet structureel worden aangewend.

Regels die betrekking hebben op de inkomsten

27. Maatregelen aan de inkomstenkant van de begroting worden gemeten volgens de definitie van de inkomstenindicator.

De inkomstenindicator wordt gedefinieerd als elke wijziging in bestaand overheidsbeleid die effect heeft op de voor het EMU-saldo relevante collectieve inkomsten. Voor de boeking wordt aangesloten bij de definitie van de collectieve inkomsten conform de Nationale Rekeningen van het CBS.

Dit betekent dat de zorgpremie zal worden meegenomen in de meting van de inkomstenindicator (conform de huidige praktijk). Deze zal worden berekend op basis van de gemiddelde nominale premie voor een polis van het basispakket, exclusief collectiviteitskorting. Vanwege de nauwe samenhang met de zorgpremie, zal de zorgtoeslag ook worden meegenomen in de meting van de inkomstenindicator (eveneens conform de huidige praktijk).

Intertemporele effecten zullen worden gecorrigeerd via een aanpassing van het inkomstenkader.

Particuliere betalingen komen niet ten goede aan de overheid en worden daarom niet meegenomen bij de meting van de inkomstenindicator. Wel geldt dat bij een financieringsverschuiving tussen publiek en privaat als gevolg van een systeemwijziging waarbij de rechten en plichten ongewijzigd blijven, het mogelijk is om zowel het inkomstenkader als het uitgavenkader statistisch te corrigeren.³⁰ Deze financieringsverschuiving dient neutraal te zijn voor het EMU-saldo.

28. Voor de budgettaire beheersing aan de inkomstenkant geldt een reëel inkomstenkader.

Het inkomstenkader is gelijk aan de ontwikkeling van de inkomstenindicator zoals die voortvloeit uit de afspraken in het regeerakkoord. Teneinde de automatische stabilisatoren zo volledig mogelijk te laten werken dient gedurende de kabinetsperiode de ontwikkeling van de inkomstenindicator gelijk te zijn aan het inkomstenkader. Tijdelijke afwijkingen van het inkomstenkader dienen in beginsel zoveel mogelijk te worden vermeden. Als vanwege tegenvallers de signaalwaarde voor het EMU-saldo (een tekort van 2% bbp) dreigt te worden overschreden, kan worden afgeweken van het inkomstenkader.

Correctie van het inkomstenkader voor de nominale ontwikkeling vindt plaats zoals vermeld in regel 18 voor de budgettaire kaders bij de uitgaven.

Annex: Technische aspecten begrotingsregels

29. Afbakening budgetdisciplinesectoren

Uitgangspunt bij het vaststellen van het uitgavenkader is dat uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo in beginsel ook meetellen bij de uitgaven onder het uitgavenkader. Uitgavenmutaties die niet binnen de definitie van het EMU-saldo vallen, zijn in beginsel ook niet relevant voor het uitgavenkader.

30. De budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin heeft betrekking op alle uitgaven en niet-belastingontvangsten van de rijksbegroting die niet tot de andere twee budgetdisciplinesectoren worden gerekend, inclusief het daarmee samenhangende deel op aanvullende posten.

Uitgangspunt voor de budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin zijn de relevante uitgaven op de rijksbegroting minus de relevante niet-belastingontvangsten (NBO). Als relevante uitgaven worden in beginsel aangemerkt alle uitgaven die relevant zijn voor het EMU-saldo inclusief alle HGIS-uitgaven. Balansverkortingen die relevant zijn voor het EMU-saldo zijn eveneens relevant. De budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin bevat ook de begrotingsgefinancierde uitgaven aan zorg.

31. Als relevante niet-belastingontvangsten worden aangemerkt alle NBO die vallen onder de bovenstaande afbakening, behoudens de gasbaten. De opbrengst van herfinanciering van staatsdeelnemingen is daarentegen wel relevant voor het uitgavenkader. Heffingen die vallen onder de definitie van collectieve lasten worden verantwoord aan de inkomstenkant van de begroting.

32. Voorts zijn niet relevant de uitgaven en ontvangsten van het FES (incl. veilingopbrengsten), het saldo van het Waddenfonds, het saldo van het

³⁰ Pakketbeperkingen en mutaties in eigen betalingen in de zorg worden niet begrepen als een systeemwijziging in deze zin.

Diergezondheidsfonds, het saldo van het AOW-spaarfonds en het BTW-compensatiefonds. De rijksbijdragen aan de sociale fondsen, de rentebetalingen aan de sociale fondsen en de premiebijdragen zijn om boekhoudkundige dubbeltellingen te voorkomen niet relevant. De zorgtoeslag is niet relevant voor het uitgavenkader.

33. Rente-uitgaven (-en ontvangsten) samenhangende met de staatsschuld zijn niet relevant voor het kader. Dit bevordert de werking van de automatische stabilisatoren, doordat conjuncturele meevallers in de rente-uitgaven niet automatisch leiden tot extra ruimte onder de uitgavenkaders. Ook alle kosten en opbrengsten van interventies in de financiële sector met als doel het stabiel houden van het financiële systeem zijn niet relevant voor het uitgavenkader. Hetzelfde geldt voor garantiepremies en mogelijke schade-uitkeringen uit hoofde van de garantieregeling voor uitgifte van middellang schuld papier van banken en het depositogarantiestelsel. Daarmee komen alle kosten en opbrengsten van de interventies in de financiële sector direct ten laste of ten gunste van de staatsschuld.

34. Voor nieuwe garanties en leningen (regelingen) is het «nee, tenzij beleid» van kracht.

Nieuwe garanties en leningen (regelingen) zijn in principe onderdeel van de begrotingsbesluitvorming bij het hoofdbesluitvormingsmoment. Garanties en leningen worden alleen verstrekt indien het Rijk vanuit het belang van de samenleving eraan hecht risico's te dragen die niet in de markt kunnen worden gedragen, of indien het rijk doelmatigheidsvoordelen bewerkstelligt. Conform de begrotingsregel «overschrijdingen worden specifiek gecompenseerd» vindt specifieke compensatie plaats als zich schades voordoen bij garanties. In die gevallen waarbij op voorhand de inschatting is dat zich regelmatig schades voordoen – en de omvang redelijk is in te schatten – ligt het in de rede dat het departement een reservering treft in de vorm van een jaarlijks te betalen premie.

35. De budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid heeft betrekking op het totaal van uitgaven in die sector. Hieronder vallen zowel de uitgaven die lopen via de rijksbegroting als de premiegefinancierde uitgaven.

36. De budgetdisciplinesector zorg heeft betrekking op alle uitgaven en ontvangsten die in het Budgettair Kader Zorg (BKZ) worden meegenomen. Het BKZ is het macrokader voor de toetsing van de financieringsuitgaven in de zorg. Ontvangsten uit hoofde van eigen bijdragen en eigen risico's vallen binnen het bereik van de begrotingsregels. Dit betekent dat het (netto) BKZ wordt berekend door de uitgaven te verminderen met de eigen betalingen uit hoofde van eigen bijdragen en de eigen risico's.

37. Netto specifieke uitkeringen.

Sinds de invoering van het BTW-compensatiefonds (BCF) in 2003 kunnen gemeenten en provincies onder bepaalde voorwaarden hun BTW declareren bij het BCF. Dit betekent dat nieuwe specifieke uitkeringen (ingevoerd na 1 januari 2004) of intensiveringen op bestaande specifieke uitkeringen (ingevoerd in 2003 of eerdere jaren) exclusief de BTW-component verstrekt moeten worden. Dit om te voorkomen dat de BTW-component dubbel wordt vergoed: de eerste keer als onderdeel van de specifieke uitkering en de tweede keer door declaratie van de BTW bij het BCF.

38. Sanctie ter beheersen EMU-saldo OPL.

Wanneer het EMU-tekort van de lokale overheden bijdraagt aan een (dreigende) overschrijding van de Europese grenzen voor het totale EMU-saldo, dan kan de minister van Financiën – wanneer het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen Rijk – VNG/IPO niet het gewenste resultaat oplevert – als ultimatum remedium een korting opleggen op het gemeente- en/of provinciefonds.

39. Statistische correcties.

Mutaties van evident boekhoudkundige aard blijven bij de toetsing van de feitelijke uitgaven aan de uitgavenkaders buiten beschouwing. Het uitgavenkader wordt in dat geval opgehoogd of verlaagd, zodat de mutatie geen invloed heeft op de budgettaire ruimte. De achtergrond van een statistische correctie ligt veelal in een wijziging in de (financiële) vormgeving van beleid ten opzichte van de situatie zoals oorspronkelijk neergelegd in het Coalitieakkoord. De gewijzigde vormgeving is van invloed op de hoogte van de netto-uitgaven, maar heeft doorgaans niet primair tot doel het collectieve voorzieningenniveau te wijzigen. Een statistische correctie wordt in beginsel eenmalig toegepast. Mutaties op een eenmaal ingeboekte statistische correctie lopen mee met de uitgaven onder het kader.

Om te bepalen of een statistische correctie van toepassing is, moet gelden dat de mutatie in de netto-uitgaven een technisch karakter heeft, ofwel evident boekhoudkundig is. Voor het bepalen van een evident boekhoudkundige mutatie geldt dat een mutatie binnen de collectieve sector in beginsel EMU-saldo neutraal dient te zijn. Daarnaast kan er alleen sprake zijn van een evident boekhoudkundige mutatie wanneer bij een wijziging in financiële vormgeving van beleid, het voorzieningenniveau en de doelgroep gelijk blijven (met andere woorden: niemand gaat erop vooruit of achteruit).

Bij financieringsverschuivingen tussen de particuliere en de collectieve sector kan er sprake zijn van evident boekhoudkundige gevallen, ook indien er wel gevolgen voor het EMU-saldo zijn. Dit is het geval indien het voorzieningenniveau voor iedereen in de doelgroep gelijk blijft. Om te bepalen of het verminderen van een collectief arrangement tot ruimte onder het uitgavenkader mag leiden, geldt dat alleen bij daadwerkelijke ombuigingen financieringsverschuivingen van de collectieve sector naar de particuliere sector mogen leiden tot ruimte onder het uitgavenkader.³¹ In alle andere gevallen wordt het budgettair effect statistisch gecorrigeerd op het uitgavenkader.

Evident boekhoudkundige financieringsverschuivingen tussen de uitgaven- en de inkomstenkant kunnen tot gevolg hebben dat naast het uitgavenkader, het inkomstenkader eveneens statistisch wordt gecorrigeerd. Voor het bepalen van een evident boekhoudkundige mutatie geldt ook hier dat een mutatie binnen de collectieve sector voor het EMU-saldo neutraal dient te zijn. Daarnaast kan er alleen sprake zijn van een statistische correctie wanneer bij een wijziging in financiële vormgeving van beleid, het voorzieningenniveau voor iedereen en de doelgroep gelijk blijft. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een fiscale regeling wordt omgezet in een subsidieregeling met een nagenoeg gelijke werking voor de doelgroep. Daarnaast geldt dat bruteringseffecten bij netto-netto gekoppelde uitgaven statistisch gecorrigeerd worden.³²

Ingeval van PPS vindt een budgettair neutrale omzetting plaats van het (kas) budget (van een departement) in (meerjarige) beschikbaarheidsbudgetten van een

³¹ Met daadwerkelijke ombuigingen wordt bedoeld dat het verplichte voorzieningenniveau collectief of particulier daalt. Pakketbeperkingen en mutaties in eigen betalingen in de zorg zijn hiervan een voorbeeld. Mocht er een wettelijke/verplichte regeling in de plaats komen voor een collectief arrangement, dan geldt dat er geen sprake is van een daadwerkelijke ombuiging. De verplichte lasten die burgers en/of bedrijven moeten opbrengen voor een dergelijke voorziening, dienen namelijk daadwerkelijk te dalen als gevolg van de ombuiging.

³² Zie voor methode Miljoenennota 2003, bijlage 10; pagina 287 en 288.

departement. Technisch gezien betekent dit een verlaging van het uitgavenkader (van het desbetreffende ministerie) in de jaren waarin een kasbudget voorhanden was en een per saldo even grote verhoging van het uitgavenkader (van het desbetreffende ministerie) in de jaren waar een beschikbaarheidsvergoeding nodig is, met dien verstande dat de efficiencywinst ten gunste van het desbetreffende departement komt.

40. Belastinguitgaven

In het kader van de invoering van nieuwe fiscale instrumenten en intensivering van bestaande belastinguitgaven is een verplicht toetsingskader voorgeschreven. Dit toetsingskader is neergelegd in de Miljoenennota 2003. Met behulp van het toetsingskader kan worden afgewogen of een fiscale maatregel, dan wel een intensivering daarvan, al dan niet de voorkeur heeft.

Toetsingskader fiscale instrumenten (belastinguitgaven).

Bij invoering van nieuwe belastinguitgaven dan wel bij intensivering van bestaande, dient gebruik gemaakt te worden van het «toetsingskader belastinguitgaven». Bij het indienen van de beleidsbrief of eventueel via de Ministerraad dient dit toetsingskader te worden toegepast. Concreet omvat dit toetsingskader de volgende onderdelen:

1. is sprake van een heldere probleemstelling?
2. is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
3. kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
4. kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
5. kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?
6. is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Ter toelichting van deze stappen kan het volgende worden opgemerkt. Het toetsingskader fungeert als een soort trechter voor de haalbaarheid en wenselijkheid van belastinguitgaven. Als het antwoord op één van de vragen nee luidt, behoeft de volgende stap niet meer te worden gezet. Alleen indien alle vragen bevestigend en bevredigend kunnen worden beantwoord, komt een belastinguitgave aan de orde. Doel is vooral om te dwingen tot een heldere afweging over uitgaven. Exacte criteria zijn hierbij vooraf niet te geven maar moeten per regeling zoveel mogelijk worden ingevuld en gekwantificeerd.

De zesde stap over evaluatie ziet, in tegenstelling tot de eerste vijf, in beginsel op de periode ná invoering van de maatregel (ex post). Dat neemt niet weg dat ook ex ante, dus voor invoering of aanpassing van de regeling, duidelijk moet zijn of een goede evaluatie verzekerd is. Bij de evaluaties dienen dezelfde criteria (opnieuw) tegen het licht te worden gehouden. Indien daarbij blijkt dat de regeling niet meer aan een of meer van de gestelde toetsingselementen voldoet, kan dit leiden tot aanpassing of afschaffing van de maatregel. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006 (RPE 2006) moeten belastinguitgaven periodiek worden geëvalueerd als beleidsinstrument in het kader van een beleidsdoorlichting.

Voor een toelichting op de vragen wordt verwezen naar paragraaf 3 van annex 2 bij bijlage 10 van de Miljoenennota 2003, alsmede paragraaf 4.8 «Toetsingskader fiscale instrumenten» van bijlage 4 van de Miljoenennota 2001 en de RPE 2006. Budgettaire effect van regelingen die op belastinguitgaven lijken of tot grote budgettaire derving leiden.

In het begrotingsproces zal meer aandacht worden geschonken aan de zogenoemde «belastinguitgaven» en regelingen die lijken op belastinguitgaven of tot een grote

budgettaire derving leiden. De reden voor deze aanbeveling is dat veel van deze regelingen een vergelijkbaar karakter hebben als uitgaven, maar om praktische redenen niet vallen onder een vergelijkbaar strikt beheersingskader. Hierdoor bestaat er een risico op een zekere bias ten gunste van deze regelingen. Het bestaande restrictieve toetsingskader voor de introductie van nieuwe belastinguitgaven en de bijbehorende afspraken over de evaluatie van geïntroduceerde belastinguitgaven zal worden gehandhaafd. Daarnaast zal het bestaande overzicht over de budgettaire ontwikkeling van belastinguitgaven worden uitgebreid met een aantal regelingen die lijken op belastinguitgaven of tot een grote budgettaire derving leiden. Beleidsmatige mutaties en nieuwe belastinguitgaven worden conform de bestaande praktijk geboekt onder het inkomstenkader. Budgettering van individuele Belastinguitgaven. Voor nieuwe belastinguitgaven en intensiveringen van bestaande belastinguitgaven geldt dat het budgettaire beslag van een dergelijke maatregel in beginsel behoort te worden gebudgetteerd. Voor bestaande belastinguitgaven worden de mogelijkheden van (nadere) budgettering gezien.

41. Eindejaarsmarge en leenaanvragen.

De eindejaarsmarge creëert de mogelijkheid binnen een begroting tot een bepaalde omvang gelden van het ene naar het andere begrotingsjaar te schuiven. Dit ter voorkoming van een ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar.

De eindejaarsmarge bedraagt 1% van het gecorrigeerde begrotingstotaal.³³ Voor de bepaling van het gecorrigeerde begrotingstotaal wordt uitgegaan van de bruto-uitgaven stand Ontwerpbegroting. Voor de begrotingshoofdstukken van Defensie en van Koninkrijksrelaties geldt dat een onderuitputting van maximaal 135 miljoen respectievelijk 9 miljoen euro mag worden meegenomen naar volgend jaar. Conform bestaande afspraak kan de eindejaarsmarge voor het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties worden opgerekt om bedragen die zijn gemoeid met de schuldsanering Aruba mee te nemen. Naast de reguliere eindejaarsmarge voor de begroting van Binnenlandse Zaken bestaat er een separate eindejaarsmarge voor arbeidsvoorwaardenmiddelen van maximaal 25 miljoen euro.

Voor de begrotingsfondsen geldt geen eindejaarsmarge, omdat het saldo van ontvangsten boven uitgaven per definitie kan worden meegenomen naar het volgende jaar. Voor de Homogene Groep Internationale Samenwerking geldt de afspraak dat onderuitputting tot maximaal 181,5 miljoen euro mag worden meegenomen naar de drie volgende jaren. Voor een overschrijding geldt een maximum van 45 miljoen euro.

De hoogte van het feitelijk gebruik door de departementen van de eindejaarsmarge wordt bepaald bij Voorlopige Rekening. De overgehevelde bedragen worden bij de Voorjaarsnota aan de begrotingen toegevoegd. De definitieve omvang van het feitelijk gebruik wordt bepaald op basis van de Slotwet (wat dus kan leiden tot marginale mutaties bij de Vermoedelijke Uitkomsten).

Gelijktijdig met het toevoegen bij Voorjaarsnota wordt, onder de veronderstelling dat ook het komende jaar gebruik zal worden gemaakt van de eindejaarsmarge, op een aanvullende post een ramingstechnische veronderstelling opgenomen (de zogenaamde in=uit-taakstelling). De combinatie van de toevoeging aan de begrotingen en de ramingstechnische veronderstelling, bewerkstelligt dat het totale uitgavenbeeld niet wijzigt. Onderuitputting die optreedt na de Voorjaarsnota kan worden aangewend ter realisatie van de taakstelling.

³³ Er geldt geen eindejaarsmarge voor het premiedeel van de budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid, noch voor het Budgettair Kader Zorg.

Onderuitputting in de liquide middelen van agentschappen komt tot uitdrukking in het saldo van deze diensten. Dit geldt – ook voor onderdelen van het Rijk die – zonder de status van agentschap – werken met een baten-lastenstelsel. Het saldo van agentschappen is net zoals de leen- en depositofaciliteit niet relevant voor het uitgavenkader. Door op het hoofdbesluitvormingsmoment de plannen van agentschappen te toetsen, wordt de relatie met het EMU-saldo in het oog gehouden. De leenaanvragen van RWT's (en andere voor geïntegreerd middelenbeheer in aanmerking komende instellingen) in het kader van geïntegreerd middelenbeheer dienen door een RWT bij de betreffende vakminister te worden ingediend. Dit kan het hele jaar, maar gezien de toets van budgettaire inpasbaarheid dienen de leenaanvragen in principe op het hoofdbesluitvormingsmoment te worden ingediend. Deze lening kan alleen verstrekt worden wanneer de vakminister de betaling van rente- en aflossingsverplichtingen garandeert. Het departement zal, om garant te kunnen staan, eerst moeten toetsen op onder meer budgettaire inpasbaarheid, nut en noodzaak van de lening, of de lening wel wordt aangewend voor de publieke taak, of het een investering in vaste activa betreft met een looptijd van minimaal 1 jaar en of het aflossingsschema conform de verwachte economische levensduur is.

42. Opbouw meerjarencijfers en extrapolatie

De ramingen van de uitgaven voor het begrotingsjaar en elk van de jaren daaropvolgend bestaan uit:

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

Voor het extrapoleren van de meerjarencijfers gelden de volgende uitgangspunten:

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

5. het extrapolatiejaar wordt ook kwalitatief (welke programma's, projecten, bijdragen, etc.) onderbouwd;
6. de ramingen dienen te zijn gebaseerd op het in ongewijzigd tempo realiseren van meerjarige projecten.