



## Een nieuw begrotingsbeleid

**Auteur(s):**

Snels, B.A.W.

Streefkerk, M.

Vendrik, C.C.M.

*De eerste twee auteurs werken als econoom bij de Tweede-Kamerfractie van GroenLinks. De laatste auteur is lid van de Tweede kamer voor Groenlinks.***Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4271, pagina 711, 15 september 2000

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

rijksbegroting

*Het huidige begrotingsbeleid creëert kunstmatige meevallers. Nieuw beleid moet gebaseerd zijn op een meer realistisch scenario voor economische groei. Dat geeft meer politieke helderheid.***De financiële meevallers voor het kabinet stapelen zich op. Inmiddels is het financieringstekort omgeslagen in een overschot van één procent van het bbp. Als het gaat om de sanering van de overheidsfinanciën is het paarse begrotingsbeleid geslaagd. De vraag is of het huidige beleid aangepast moet worden om meer ruimte voor uitgaven te creëren. Wij zullen met economische en politieke argumenten aangeven dat de spelregels van minister Zalm op de helling moeten.**

### De begrotingsregels van twee maal Paars

In de jaren tachtig hanteerden de bezuinigingskabinetten van Lubbers een streefhoogte voor het financieringstekort en een maximumnorm voor de collectieve lastendruk. De doelstelling was het tekort langzaam maar zeker te verlagen. Afhankelijk van de economische ontwikkeling konden er extra uitgaven gedaan worden of moest er extra bezuinigd worden. Dat leidde tot een ad hoc beleid met steeds nieuwe bezuinigingsrondes, dat door paars terecht naar de prullenbak is verwezen. Minister Zalm heeft dat vanaf het eerste paarse kabinet, toen het financieringstekort nog boven het EMU-criterium lag, anders aangepakt. Aan het begin van de kabinetsperiode bepaalt het kabinet nu de financiële ruimte voor extra uitgaven. Daarbij gaat het kabinet uit van een behoedzaam scenario met een groeiveronderstelling van twee procent per jaar. De extra uitgaven die het kabinet wil doen, moeten passen binnen de ruimte van dit scenario <sup>1</sup>.

Tegelijkertijd heeft het kabinet afspraken gemaakt over de aanwending van financiële meevallers bij een hogere dan behoedzame groei. Alle inkomstenmeevallers worden besteed aan een verlaging van het tekort en lastenverlichting. Nieuwe uitgaven zijn alleen mogelijk bij meevallers in de uitgaansfeer. De strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven staat bekend als de Zalmmorm.

Dit zogenaamde trendmatige begrotingsbeleid heeft beleidsmatige voordelen. Het financieringstekort is niet gebonden aan jaarlijkse doelstellingen, maar mag werken als automatische stabilisator door het opvangen van mee- of tegenvallers in de belastinginkomsten. De kans op tegenvallers is klein door uit te gaan van een behoedzaam scenario. Hoge financieringstekorten legitimeren deze keuze, omdat bij gemiddelde groei op wat langere termijn het tekort automatisch daalt.

Toch zijn er ook nadelen verbonden aan dit behoedzame begrotingsbeleid. [tabel 1](#) maakt duidelijk hoe het paarse beleid in werkelijkheid uitpakt. De bedragen in de tabel geven aan hoe de financiële ruimte wordt verdeeld over verlaging van het financieringstekort, lastenverlichting en extra uitgaven (bezuinigingen tijdens Paars 1). Er blijkt een groot verschil te bestaan tussen het voorgenomen beleid en de realisatie. Dat er in de praktijk extra financiële ruimte beschikbaar is gekomen voor een extra verlaging van het financieringstekort is vanzelfsprekend. Daar was het behoedzame begrotingsbeleid op gericht. Maar de paarse begrotingsregels houden ook een automatische lastenverlichting in. De daarmee gepaard gaande bedragen zijn opmerkelijk: tabel 1 laat zien dat de gerealiseerde lastenverlichting veel hoger is dan de geplande, terwijl de extra uitgaven nauwelijks afwijken van de voornemens uit het regeerakkoord.

**Tabel 1. Verdeling financiële ruimte bij paars begrotingsbeleid, in miljarden gulden**

	Paars 1		Paars 2	
	regeer- akkoord	realisatie	regeer- akkoord	verwachte realisatie <sup>a</sup>
financieringstekort	1,5	8	1,5	14
lastenverlichting	4,5	17	4,5	18
netto extra uitgaven	-12,5	-12	2	3,5

a. Uitgerekend op basis van de veronderstelling dat de begrotingsregels (fifty-fifty-verdeling van de inkomstenmeevallers over lastenverlichting en financieringstekort) gehandhaafd worden.

Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op: CPB, [Economisch beeld 2001-2002: enkele varianten](#), werkdocument no. 123, Den Haag, april 2000; *Regeerakkoorden* 1994 en 1998; CPB, [Economische gevolgen van het regeerakkoord](#), werkdocument 105, Den Haag,

De realisatie van het begrotingsbeleid wordt vooral bepaald door de begrotingsregels en niet door de directe budgettaire afspraken in het regeerakkoord. [tabel 2](#) maakt duidelijk dat de verwachte meevallers aan de inkomstenkant vele malen groter zijn dan die aan de uitgavenkant. Deze meevallers (tussen de 20 en 32 miljard gulden) worden volgens de regels van Zalm automatisch verdeeld over tekort en lastenverlichting. Is het, met al een lastenverlichting van zeven miljard gulden (belastingherziening 2001) en een financieringsoverschot van één procent van het bbp, niet tijd voor nieuwe begrotingsregels?

**Tabel 2. Financiële meevallers huidige kabinetsperiode, in miljarden guldens**

	economische groei in 2001 en 2002	
	laag	hoog
inkostenmeevallers	20,5	31,5
uitgavenmeevallers	1	2

Bron: CPB, [Economisch beeld 2001-2002: enkele varianten](#), werkdocument no 123, Den Haag, april 2000.

## Nieuw begrotingsbeleid

Nu het financieringstekort is verdwenen, ligt het minder voor de hand om het begrotingsbeleid te baseren op behoedzame uitgangspunten <sup>2</sup>. Een werkelijk trendmatig begrotingsbeleid is gebaseerd op een realistische inschatting van de economische ontwikkeling. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van het middenscenario dat het CPB voor de middellange termijn ontwikkelt <sup>3</sup>. In dit scenario bedraagt de economische groei 2,75 procent per jaar.

### *Economisch verstandig...*

Door uit te gaan van dit middenscenario worden er geen kunstmatige meevallers meer gecreëerd. Voor een noodzakelijke verlaging van het financieringstekort is dat niet meer nodig. Aan het automatisme dat een deel van de meevallers gebruikt wordt voor lastenverlichting wordt eveneens een einde gemaakt. De huidige systematiek, waarbij vijftig procent van de inkomstenmeevallers wordt gebruikt voor lastenverlichting, leidt tot een pro-cyclisch beleid: bij hoogconjunctuur vindt lastenverlichting plaats en in tijden van economische tegenspoed schrijven de begrotingsregels lastenverzwaring voor. Bij een werkelijk trendmatig begrotingsbeleid daarentegen hoort de afspraak dat mee- of tegenvallers volledig via het financieringstekort lopen.

Nu de situatie van begrotingsoverschot is bereikt, kan het financieringssaldo daadwerkelijk en volledig worden ingezet als automatische stabilisator. Een trendmatig begrotingsbeleid gaat uit van een economische groei waarbij op de lange termijn de mee- en tegenvallers elkaar in evenwicht houden. Voor de korte termijn, een kabinetsperiode van vier jaar bijvoorbeeld, moet het financieringstekort als buffer kunnen dienen als de economische groei tegenvaalt. Stel dat een kabinet te maken krijgt met een periode van laagconjunctuur waarbij de economische groei elk jaar één procentpunt lager is dan de gemiddelde economische groei op lange termijn. In de afgelopen vijftig jaar is zo'n periode van vier jaar lage groei er alleen geweest in het begin van de jaren tachtig. Het financieringstekort neemt dan tijdelijk met bijna twee procentpunten toe. Het huidige begrotingsoverschot van één procent van het bbp is dan voldoende groot om als buffer te dienen. Omgekeerd zal een periode van meer dan gemiddelde groei leiden tot een groter begrotingsoverschot dan het trendmatige.

### *...en politiek helder*

Het verschil tussen het regeerakkoord en de realisatie van het huidige begrotingsbeleid is, zoals [tabel 1](#) liet zien, groot. De verkiezingsprogramma's en de regeerakkoord-onderhandelingen gaan vooral over de behoedzaam geraamde budgettaire ruimte, terwijl de uiteindelijke ruimte in de praktijk veel groter blijkt. De verdeling van de meevallende ruimte wordt bepaald door de begrotingsregels. Het is dan interessant om nog eens te kijken naar de standpunten van de paarse politieke partijen bij de verkiezingen van 1998 over de besteding van de meevallers.

Nu er een overschot op de begroting is en er maar geen einde komt aan de financiële meevallers, pleiten zowel de PvdA als D66 voor miljarden aan nieuwe uitgaven. Zoals [tabel 3](#) laat zien, is dit pleidooi van de twee coalitiepartners consequent met hun verkiezingsprogramma's. In het regeerakkoord is echter afgesproken, volgens de inzet van de VVD, dat meevallers aan de inkomstenkant geheel worden gebruikt voor lastenverlichting en tekortreductie. Bij de onderhandelingen over het regeerakkoord is hard onderhandeld over de besteding van de financiële ruimte, geraamd bij een behoedzame economische groei. Daar is ook een politiek compromis uitgekomen. De vrije budgettaire ruimte is conform de wensen van de paarse partners verdeeld over tekortreductie, lastenverlichting voor het belastingplan 2001 en extra geld voor de collectieve sector. De vaststelling van de begrotingsregels is echter van veel groter budgettair belang. Het is merkwaardig dat over een beperkt bedrag hard is onderhandeld en dat de bulk van de financiële ruimte conform de wens van één van de coalitiepartijen wordt verdeeld.

**Tabel 3. Verdeling van de meevallers bij hogere economische groei**

PvdA	gelijkelijk verdelen over tekort, lastenverlichting en nieuwe uitgaven
D66	verdeling over extra uitgaven, tekort en lastenverlichting; niet gekwantificeerd
VVD	eerst tekort tot nul reduceren, vervolgens volledig naar lastenverlichting

Bron: CPB, Keuzes in kaart, Economische effecten van vijf verkiezingsprogramma's, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1998.

---

## Het probleem van reële uitgavenkaders

Een technisch ogende kwestie, met grote budgettaire consequenties, is het probleem van de reële uitgavenkaders<sup>4</sup>. In het paarse begrotingsbeleid wordt aan het begin van de kabinetsperiode bepaald wat de ruimte is voor de collectieve uitgaven. De uitgavenkaders worden vastgesteld op basis van het behoedzame scenario, rekening houdend met de afspraken over uitgaven en bezuinigingen in het regeerakkoord. Gedurende de kabinetsperiode worden de uitgavenkaders aangepast aan de prijsontwikkeling van het bbp. Het huidige begrotingsbeleid werkt zo met reële uitgavenkaders.

Hier zit het knelpunt dat de ruilvoetproblematiek wordt genoemd. Er kan namelijk een verschil optreden in de prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven en de prijsontwikkeling van het bbp als geheel. Wanneer de prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven hoger is dan die van het bbp, ontstaat een ruilvoetverslechtering. Om binnen het uitgavenkader te blijven, zou het volume van de overheidsuitgaven naar beneden bijgesteld moeten worden. Dat is merkwaardig, omdat in het regeerakkoord inschattingen en afspraken gemaakt worden over de volumeontwikkeling van de collectieve uitgaven.

Het voorbeeld van de loonontwikkeling illustreert dit probleem. Bij het vaststellen van de uitgavenkaders is een aannname gemaakt over de algemene loonontwikkeling. Inmiddels is duidelijk dat deze loonraming voor de laatste twee jaar van de huidige kabinetsperiode te laag is. De collectieve uitgaven zijn zeer loongevoelig: zeventig procent van de collectieve uitgaven wordt bepaald door de reële loonontwikkeling (denk aan de ambtenarensalarissen en de koppeling van de uitkeringen). Zodra de reële loonontwikkeling hoger is dan de geraamde, is er daarom sprake van een ruilvoetverslechtering. De nu geraamde hogere loonontwikkeling voor 2001 en 2002 beperkt de financiële ruimte in het uitgavenkader met ruim vijf miljard gulden, en gaat zo ten koste van de volumeontwikkeling van de collectieve uitgaven.

Een alternatief voor de huidige systematiek is beschreven door medewerkers van het Centraal Planbureau<sup>5</sup>. Zij stellen voor om de uitgavenkaders niet aan te passen aan de prijsontwikkeling van het bbp, maar expliciet rekening te houden met de loongevoeligheid van de collectieve uitgaven. De uitgavenkaders dienen daarom gecorrigeerd te worden met behulp van een deflator die voor zeventig procent wordt bepaald door de gemiddelde contractloonstijging in de marktsector en voor dertig procent door de consumentenprijsstijging. In deze systematiek heeft een ruilvoetverslechtering veel minder invloed op de ruimte voor het volume van collectieve uitgaven. Deze alternatieve systematiek heeft dan ook een positieve invloed op het bestuurlijke proces, omdat de afspraken uit het regeerakkoord betreffende de volumeontwikkeling van uitgaven beter gerealiseerd kunnen worden en tussentijdse bezuinigingsrondes als gevolg van een ruilvoetverslechtering niet nodig zijn. Ook in het door ons voorgestane nieuwe begrotingsbeleid moet het probleem van de ruilvoet worden opgelost<sup>6</sup>. Wij stellen voor om gedurende de kabinetsperiode de uitgavenkaders zodanig aan te passen dat rekening wordt gehouden met de loongevoeligheid van de collectieve uitgaven. Het volume van de collectieve uitgaven wordt daarmee minder afhankelijk van het verschil tussen de ramingen over de loonontwikkeling en de uitkomsten van cao-onderhandelingen in de marktsector.

---

Minister Zalm heeft gelijk dat hij terughoudend is in het gebruiken van inkomstenmeevallers voor nieuwe uitgaven. Het voordeel van een trendmatig begrotingsbeleid is nu juist dat de inkomsten- en uitgavenkant van de overheidsfinanciën strikt gescheiden zijn. Ook in het door ons voorgestelde begrotingsbeleid blijft deze scheiding gehandhaafd. Wel is ex ante de ruimte voor uitgaven groter dan in het huidige begrotingsbeleid. Het verschil in de ex ante financiële ruimte tussen het behoedzame scenario en het middenscenario van het CPB bedraagt ongeveer twaalf miljard gulden. Van de huidige meevaller-regen is dus twaalf miljard 'kunstmatig' gecreëerd.

Alle politieke partijen kunnen ook in ons begrotingsbeleid hun prioriteiten verwezenlijken. De ex ante grotere budgettaire ruimte bij het middenscenario wordt bij de regeerakkoord-onderhandelingen verdeeld over uitgaven, tekort- of staatsschuldreductie en lastenverlichting. De realisatie van het beleid zal bij dit begrotingsbeleid minder afwijken van het voorgenomen beleid in het regeerakkoord, waardoor politieke keuzes helder zijn en herkenbaar blijven.

Het financieringstekort zal afhankelijk van de werkelijke economische ontwikkeling enigszins fluctueren. Afsproken wordt immers dat het tekort mag toenemen bij tegenvallers, en daalt bij meevallers in de overheidsinkomsten. Bij dit begrotingsbeleid moet een politieke keuze gemaakt worden voor het gewenste structurele niveau van het tekort: het niveau van het tekort bij een gemiddelde economische groei. De keuze voor het niveau van het structurele tekort (of overschot) hangt af van het gewenste tempo waarmee de staatsschuld moet dalen.

## Besluit

Het huidige begrotingsbeleid is onrealistisch vanwege het grote verschil tussen behoedzame ramingen en werkelijke uitkomsten. Een trendmatig begrotingsbeleid is economisch verstandig, maar een trendmatig beleid dat gebaseerd is op een behoedzaam scenario, maakt politieke keuzes niet helder. De situatie van een begrotingsoverschot maakt het mogelijk om het begrotingsbeleid vanaf nu te baseren op een meer realistisch economisch scenario. Het politieke debat kan dan gevoerd worden over de gewenste verhouding tussen nieuwe uitgaven, extra lastenverlichting of extra reductie van de staatsschuld. Het politieke debat en de politieke besluitvorming over budgettaire prioriteiten is niet gebaat bij kunstmatige meevallers die automatisch ten goede komen aan lastenverlichting en staatsschuldreductie

---

<sup>1</sup> Het behoedzame trendmatige begrotingsbeleid werd voorgesteld door de Studiegroep Begrotingsruimte, waar ook minister Zalm deel van uitmaakte toen hij nog directeur van het CPB was: Studiegroep begrotingsruimte, *Naar een trendmatig begrotingsbeleid*, Negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Sdu, Den Haag, 1993.

<sup>2</sup> GroenLinks heeft in het voorjaar een voorstel gedaan voor een nieuw begrotingsbeleid, ingevuld met extra uitgaven voor de collectieve sector. Zie Tweede-Kamerfractie GroenLinks, *Goede tijden, slechte tijden, naar een trendmatig begrotingsbeleid*, Den Haag, februari 2000.

3 Ook de SER vindt dat het begrotingsbeleid gebaseerd moet worden op een meer realistische economische groei, De Raad kiest niet voor het middenscenario van het CPB, maar voor een "voorzichtig trendmatig" beleid (een voorzichtigheidsmarge van 0,25 procent-punt ten opzichte van de trendmatige groei). Zie SER, *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, Den Haag, 2000. Zie ook H.H.F. Wijffels en C.A. van der Wijst, [Van repareren naar anticiperen](#), *ESB*, 23 juni 2000, blz. 516-519.

4 Rijksuitgaven, uitgaven voor sociale zekerheid en zorg.

5 J.H.M. Donders, C. van Ewijk en F.K. Reininga, Het begrotingsbeleid en de reële-uitgavenkaders, *Openbare Uitgaven*, nr. 3, 1999, blz. 126-135.

6 Overigens is het ruilvoetprobleem kleiner bij een begrotingsbeleid gebaseerd op een realistische inschatting van de groei, omdat dan ook de loonramingen realistischer zijn.