

# Laat klimaatbeleid deel uitmaken van begrotingscyclus

Het huidige klimaatbeleid is een opeenstapeling van ad-hoc-maatregelen die met grote uitgaven gepaard gaan. Effectiever klimaatbeleid is mogelijk door de economische, sociale en milieuaspecten in samenhang te bekijken. Dit kan door het klimaatbeleid onderdeel uit te laten maken van de jaarlijkse begrotingscyclus.

## IN HET KORT

- Als onderdeel van de begrotingscyclus kunnen grotere stappen worden gezet én kunnen de uitgaven beter beheerst worden.
- Het zou goed zijn als de Studiegroep Begrotingsruimte deze aanbeveling meeneemt in haar komende advies.

## DIRK SCHOENMAKER

Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van het Sustainable Finance Lab

**D**e overheid investeert vele middelen in het klimaatbeleid. Het kabinet is echter reactief; rechterlijke uitspraken over CO<sub>2</sub>-uitstoot en stikstof leiden tot nieuwe beleidsinitiatieven. De samenhang in de plannen is zoek, en de ordelijke afweging in het kabinet en het parlement is beperkt.

Juist op het gebied van klimaatbeleid is samenhang in plannen essentieel. Zo zijn er meerdere transities die uiteindelijk bijdragen aan een beter klimaat. De overgang naar een circulaire economie hangt bijvoorbeeld samen met de energietransitie. Een focus op de energietransitie is echter niet voldoende om deze overgang te bewerkstelligen (Van der Wijst en Van der Vooren, 2020). En naast de energie-sector speelt ook de overgang naar duurzame landbouw bijvoorbeeld een belangrijke rol in de transitie naar een circulaire economie.

De complexiteit van klimaat pleit bovendien voor een structurele aanpak van het milieubeleid. Zowel samenhang als een structurele aanpak kunnen worden bereikt door het milieubeleid op te nemen in de jaarlijkse begrotingscyclus, waarin de Miljoenennota centraal staat.

## De begrotingscyclus

Elk beleid dat wordt meegenomen in de begrotingscyclus moet voldoen aan verschillende richtlijnen en regels. Alesina en Perotti (1996) onderscheiden in dit begrotingskader drie onderdelen: numerieke doelen, procedurele regels en transparantie. Het eerste onderdeel wordt gevormd door de numerieke doelen van het beleid. Sinds het begin van de Economische en Monetaire Unie geldt de drieprocentlimiet voor het overheidstekort. Een ander, weliswaar minder hard, doel van het begrotingsbeleid is dat

de koopkracht van verschillende bevolkingsgroepen niet verslechtert. Deze numerieke doelen fungeren als randvoorwaarden voor het op te stellen financieel-economische beleid in de overheidsbegroting.

Het tweede onderdeel bestaat uit de procedurele regels voor het opstellen van de begroting door de regering en de goedkeuring door het parlement. In Nederland start de jaarlijkse begrotingscyclus met de economische groeiramingen van het Centraal Planbureau, de zogenaamde Macro-economische Verkenningen. Dit is te zien in figuur 1. Deze groeicijfers zijn de basis voor de kabinetsplannen in de Miljoenennota, die aangeboden wordt door de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer op Prinsjesdag. Vervolgens wordt het besproken in de Algemene en Financiële Beschouwingen, gevolgd door een afzonderlijke bespreking van de begrotingshoofdstukken van de ministeries. Tot slot legt het kabinet verantwoording af op de derde woensdag in mei. Naast de begrotingsverantwoording van het kabinet presenteert de Algemene Rekenkamer de Staat van de Rijksverantwoording. Dit sluit de anderhalf jaar durende begrotingscyclus af.

Het derde onderdeel betreft transparantie. De overheidsbegrotingen van ontwikkelde landen zijn complex en dus moeilijk te doorgronden, en politici hebben geen prikkel om transparant te zijn (Alesina en Perotti, 1996). In een panel van OESO-landen laten Alt en Lassen (2006) daarentegen zien dat de budgettaire transparantie samenhangt met lagere overheidstekorten en -schuld. Transparantie heeft dus een gunstige uitwerking. De Minister van Financiën streeft er al jaren naar de Miljoenennota zo inzichtelijk mogelijk op te stellen. Verder geven de onafhankelijke overheidscolleges, zoals het Centraal Planbureau en Raad van State, commentaar op de Miljoenennota. Politieke partijen laten hun alternatieve plannen ook door het Centraal Planbureau doorrekenen. Een ongeschreven regel is dat als een politieke partij ergens meer aan wil uitgeven, men elders dekking zoekt. Ook de gevolgen voor de koopkracht worden meegenomen.

Gezamenlijk disciplineren deze spelregels het debat. Zo staan wel de beleidskeuzes van het kabinet ter discussie, maar de beleidsdoelen van beheerste uitgaven en evenwichtige koopkrachtontwikkeling niet.

## Klimaatbeleid past in de begrotingscyclus

Het begrotingskader kan goed worden toegepast op klimaatbeleid. Ten aanzien van het eerste onderdeel kunnen de milieudoelen zoals het reductietraject voor CO<sub>2</sub>-uitstoot en het maximum voor stikstof-uitstoot worden opgenomen in de Miljoenennota.

Om het tweede onderdeel compleet te maken kan het Planbureau voor de Leefomgeving zijn jaarlijkse *Klimaat- en*

*Energieverkenningen* ook in september publiceren (zie figuur 1). Deze verkenningen vormen dan samen met de *Macroeconomische Verkenningen* de basis voor de berekeningen in de Miljoenennota. De ministers van Financiën, van Economische Zaken en Klimaat, en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn al nauw betrokken bij de voorbereiding van de Miljoenennota. Voor de verantwoordingsdag op de derde woensdag in mei publiceert het Centraal Bureau voor de Statistiek al de *Monitor Brede Welvaart*, waarin de voortgang op economische, sociale en ecologische doelen wordt gemeten.

Wat betreft het derde onderdeel, transparantie, gaat dit dan ook gelden voor het milieubeleid. Plannen en alternatieve milieuplannen zouden dan integraal worden doorerekend, waarbij de gevolgen voor het overheidstekort, koopkracht en CO<sub>2</sub>-reductie zichtbaar zijn.

## Zinvol

Het is zinvol om het begrotingskader van Alesina en Perotti op het klimaatbeleid toe te passen. De ecologische uitdagingen vergen ingrijpende maatregelen met gevolgen voor de economie en de koopkracht. Het kabinet kan in de Miljoenennota integraal beleid maken, waarbij de economische, sociale en ecologische dimensies in samenhang worden afgewogen (Schoenmaker en Schramade, 2019).

Naast de samenhang tussen de economische en ecologische dimensies is er bij klimaatbeleid ook een belangrijke samenhang met de sociale dimensie. De zogeheten 'rechtvaardige transitie' geeft aan dat de lage-inkomensgroepen toegang dienen te houden tot betaalbare energie (Newell en Mulvaney, 2013). Hier zijn verschillende voorbeelden van. Energiebelastingen kunnen worden gecompenseerd in sociale uitkeringen en inkomstenbelasting. Verder leiden de stikstofmaatregelen tot minder intensieve landbouw met hogere voedselprijzen. Ook hier is compensatie voor huishoudens belangrijk.

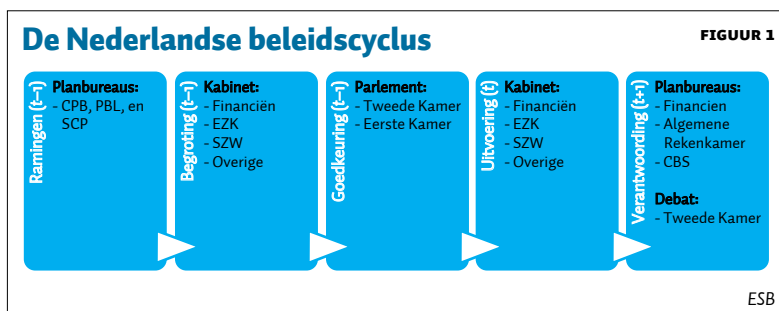
Het opnemen van klimaatbeleid in de begrotingscyclus dwingt tot het in samenhang analyseren van de drie dimensies (economisch, sociaal en ecologisch) van het voorgenomen beleid. De integrale oplossingen vinden dan hun weerslag in de Miljoenennota en het Belastingplan.

## Uitbreiding Schiphol

De uitbreiding van Schiphol is een goed voorbeeld van een vraagstuk dat integrale oplossingen behoeft en meerdere departementen raakt. Het debat is nu vooral een afweging tussen economische groei en milieuschade. De oplossingen kunnen worden gevonden door breder te denken.

Zo kan er binnen het huidige kader voor vliegbewegingen ruimte vrijgemaakt worden voor nieuwe vluchten door Europese vliegpassagiers op de trein te zetten. Dit vergt een grote investering in het Europese spoornetwerk, met een uitbreiding van snelle spoorverbindingen en de aanschaf van meer hogesnelheidstreinen. Een goed voorbeeld dat al werkt is de hogesnelheidslijn die het vliegverkeer van Amsterdam naar Brussel en Parijs heeft overgenomen. Ook moeten de relatieve prijzen worden aangepast, via hogere belastingen op vluchten en lagere belastingen en/of meer subsidie voor treinvervoer.

Een brede aanpak van duurzaam vervoer vergt dus besluitvorming via meerdere ministeries, met grote gevol-



gen voor uitgaven en belastingen. De opstelling van de Miljoenennota en het Belastingplan is het moment om in het kabinet tot integrale beleidsvorming te komen. Ook kan de Tweede Kamer dan over het integrale plan meebevelissen. Nu vindt een gefragmenteerd debat over de beleidsagenda Schiphol in de Tweede Kamer plaats, waarbij dit soort van brede oplossingen niet op tafel liggen.

## Conclusie

Door het milieubeleid te integreren in de begrotingscyclus krijgen we een samenhangend beleid, waarbij de totaaluitkomsten en de afwegingen tussen de beleidsdoelen niet uit het oog worden verloren. De begrotingsdiscipline wordt dan ook toegepast op milieumaatregelen. Dit is beter dan ad-hocbeleid in beleidsbrieven aan de Tweede Kamer, waarbij er met geld wordt gestrooid om 'problemen op te lossen'.

De integrale presentatie van het milieubeleid in de Miljoenennota laat de economische, sociale en ecologische gevolgen zien. Deze transparante en samenhangende presentatie vergroot het inzicht, zodat het parlement beter zijn democratische controle-taak kan uitoefenen. Ook komt deze aanpak de inclusiviteit ten goede. De gevolgen van het milieubeleid voor de koopkracht zijn dan helder, waardoor er kan worden bijgestuurd.

Het voorstel voor een 'brede' Miljoenennota past in de trend van het kijken naar brede welvaart in plaats van alleen naar het bruto nationaal product (Hoekstra, 2019). Het zou goed zijn als de Studiegroep Begrotingsruimte hiertoe een voorstel zou doen in haar aankomende advies over de begrotingsdoelstellingen en begrotingsystematiek in de komende kabinetsperiode.

## Literatuur

- Alesina, A. en R. Perotti (1996) Fiscal discipline and the budget process. *The American Economic Review*, 86(2), 401–407.
- Alt, J.E. en D.D. Lassen (2006) Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50(6), 1403–1439.
- Hoekstra, R. (2019) *Replacing GDP by 2030: towards a common language for the well-being and sustainability community*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Newell, P. en D. Mulvaney (2013) The political economy of the 'just transition'. *The Geographical Journal*, 179(2), 132–140.
- Schoenmaker, D. en W. Schramade (2019) *Principles of sustainable finance*. Oxford: Oxford University Press.
- Wijst, van der T. en A. van der Vooren (2020) Een circulaire economie bereik je niet met alleen maar energietransitie. ESB, te verschijnen.