

Werking van de begrotings-systematiek

De focus in de begrotingsregels van het kabinet-Rutte ligt op de budgettaire opgave van achttien miljard euro. De begrotingssystematiek wordt niet ingrijpend gewijzigd, terwijl er verbeteringen op het terrein van beheersing en automatische stabilisatie mogelijk zijn en ook de ruimte voor een integrale afweging kan worden verbeterd.

In de Nederlandse begrotingssystematiek is sprake van uitgavenkaders en een lastenkader. Wanneer de uitgaven harder groeien dan het kader toestaat, wordt er op uitgaven bezuinigd. Het totaalkader voor uitgaven is opgedeeld in aparte kaders voor uitgaven voor sociale zekerheid, zorg en de rijksbegroting in enge zin, waar het gros van de overige uitgaven onder valt. Het lastenkader begrenst de inkomstenontwikkeling van de overheid. Tussen uitgaven en lasten mag niet worden gecompenseerd. Dit is om te voorkomen dat de belastingen steeds verder stijgen om extra uitgaven te financieren. Een verandering in het budgettaire beslag van een regeling kan het gevolg zijn van nieuw beleid. Ook kan het zijn dat eenzelfde regeling meer gaat kosten doordat bijvoorbeeld het aantal gebruikers wijzigt. Wanneer deze verandering in de grondslag niet direct het gevolg is van beleid, spreken we van een endogene ontwikkeling. Die endogene ontwikkeling is toe te schrijven aan ofwel conjuncturele factoren, ofwel structurele factoren. Van een conjuncturele endogene ontwikkeling is bijvoorbeeld sprake wanneer een economische neergang zorgt voor meer werkloosheidsuitgaven. De werkloosheidsregelingen zijn op zichzelf niet veranderd, maar er maken tijdelijk meer mensen gebruik van de regelingen. Een dergelijke conjuncturele endogene ontwikkeling is meestal tijdelijk; wanneer de conjunctuur aantrekt neemt het aantal gebruikers van de regeling weer af. Een structurele endogene ontwikkeling heeft een blijvend effect op de grondslag en het budgettaire beslag van een regeling.

Volgens de huidige begrotingsregels worden aan de uitgavenkant zowel beleidsmatige als endogene ontwikkelingen beheerst en aan de inkomstenkant alleen beleidsmatige ontwikkelingen in de voor het EMU-saldo relevante collectieve lasten (figuur 1). Een begrotingssystematiek moet bijdragen aan de beheersing van de begroting, stabilisatie van de economie en aan de ondersteuning van een efficiënte begrotingsbesluitvorming. Een evaluatie van de huidige begrotingssystematiek op deze drie hoofdfuncties geeft inzicht in verbeterpunten.

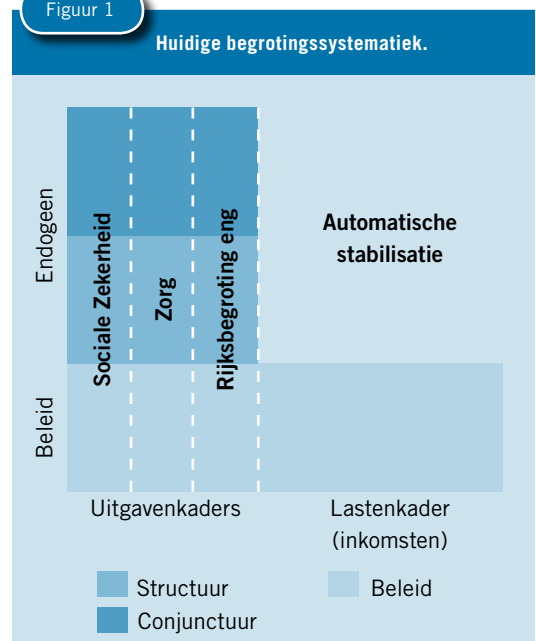
Beheersingsfunctie

Allereerst dient de begrotingssystematiek als waarborg voor het behalen van de door het kabinet geformuleerde budgettaire doelstelling voor een kabinetsperiode. Gedurende de kabinetsperiode kunnen uitgaven en inkomsten afwijken van het geraamde pad en daarmee ook het budgettaire einddoel in gevaar brengen. Om dit te voorkomen is beheersing tijdens de kabinetsperiode noodzakelijk. Uitgangspunt bij trendmatig begrotingsbeleid is dat ontwikkelingen met een structureel effect op de begroting worden beheerst en dat conjuncturele ontwikkelingen de ruimte krijgen.

Evaluatie

Een optimale invulling van de beheersingsfunctie vraagt om een systematiek waarin structurele afwijkingen van het geraamde pad voor inkomsten en uitgaven automatisch leiden tot corrigerende maatregelen. Voor de uitgaven is dit in de huidige systematiek geregeld. Hier geldt dat wanneer de uitgaven het kader overstijgen, bezuinigingsmaatregelen worden genomen, ongeacht of de oorzaak beleidsmatig, structureel of conjunctureel is. Aan de inkomstenkant is de beheersingsfunctie beperkter ingevuld dan aan de uitgavenkant omdat alleen afwijkingen met een beleidsmatige oorzaak zijn ingekaderd. Niet-beleidsmatige ontwikkelingen zijn niet relevant voor het lastenkader. Er wordt hierbij echter geen onderscheid gemaakt tussen conjuncturele en structurele

Figuur 1



MIRJAM SLOKKER
 Beleidsmedewerker bij
 het Ministerie van Sociale
 Zaken en Werkgelegenheid

SINDE 1916

endogene ontwikkelingen. Hierdoor kan een sluipende oloploop van aftrekposten de belastinggrondslag structureel uithollen. Dit speelt voornamelijk bij de belastinguitgaven en bij de inkomstenbeperkende maatregelen zoals de hypotheekrenteaftrek en de aftrek van pensioenpremies. Dit betekent overigens niet dat endogene ontwikkelingen het EMU-saldo onbeperkt kunnen verslechteren. Wanneer het EMU-saldo minimaal een procent van het bbp slechter uitkomt dan het geraamde pad, dan worden saldoverbeterende maatregelen genomen. Zo blijft het saldo binnen een signaal marge.

Stabilisatiefunctie

De functie automatische stabilisatie van de begrotingssystematiek grijpt aan bij de interactie tussen de overheidsbestedingen en de macro-economische ontwikkeling. Automatische stabilisatie wil zeggen dat conjuncturele schommelingen in inkomsten en uitgaven de ruimte krijgen. Bij een laagconjunctuur leidt een verslechtering van de overheidsfinanciën door tijdelijk lagere inkomsten en hogere werkloosheidsuitgaven dus niet tot bezuinigingen of lastenverzwaring. Dit zou de economie immers nog verder afremmen. In een hoogconjunctuur leiden tijdelijke meevallers door hogere inkomsten en lagere werkloosheidsuitgaven ook niet tot meer bestedingen en lastenverlichting. Zo wordt oververhitting van de economie door overheidsingrijpen voorkomen.

Evaluatie

In de huidige systematiek werkt de stabilisatiefunctie via de inkomsten. Omdat alleen op beleidsmatige veranderingen in de lastenontwikkeling gestuurd wordt, kunnen schommelingen in de grondslag van inkomsten vrij meebewegen met de conjunctuur. Aan de uitgavenkant is echter ook sprake van ingekaderde posten die niet zuiver structureel, maar sterk conjunctuurgevoelig zijn. In het rapport van de Twaalfde studiegroep begrotingsruimte (2010) worden de werkloosheidsuitgaven, de rente en de ruilvoet van de collectieve sector als belangrijkste posten genoemd. De plaatsing van deze conjunctuurgevoelige posten in een uitgavenkader betekent dat zij niet kunnen meebewegen met de conjunctuur. Dit gaat ten koste van de disciplinerende werking van de uitgavenkaders. In een hoogconjunctuur kan ruimte onder het kader ontstaan door lagere werkloosheidsuitgaven. Wanneer deze tijdelijke uitgavenruimte wordt ingezet voor structureel beleid, leidt dit in economisch slechtere tijden met een hogere werkloosheid mogelijk tot kaderoverschrijdingen. Een spiegelbeeldig risico is dat de uitgavenkaders gaan knellen op het moment dat de economie in een dip zit en de werkloosheidsuitgaven hoog zijn. Dit is recent gebeurd: de oloploop van de werkloosheidsuitgaven door de crisis heeft ertoe geleid dat deze uitgaven en de ruilvoet alsnog buiten de uitgavenkaders zijn geplaatst. Was dit niet gebeurd, dan waren forse bezuinigingen nodig geweest om de uitgaven binnen het uitgavenkader te houden. De huidige inkadering van conjunctuurgevoelige regelingen aan de uitgavenkant gaat ten koste van automatische stabilisatie en de robuustheid van de uitgavenkaders.

Ordentelijke en efficiënte besluitvorming

De derde functie is het faciliteren van een ordentelijke en efficiënte budgettaire besluitvorming. De begrotingssystematiek zou bestuurlijke onrust moeten minimaliseren en gelegenheid moeten bieden om een goede afweging te maken over de inzet van publieke middelen. Voor kwalitatief hoogwaardige overheidsbestedingen is het noodzakelijk dat de juiste instrumenten worden ingezet. Zo kan een regeling die bedoeld is voor mensen met lagere inkomens soms beter via een toeslag worden vormgegeven dan via een fiscale korting, omdat een fiscale korting niet altijd door de doelgroep kan worden verzilverd. Ook moet de begrotingssystematiek de minister van Financiën equiperen om waar nodig weerstand te kunnen bieden tegen de politieke wil om geld uit te geven. De ministers die geld nodig hebben voor het realiseren van hun beleidsdoelstellingen vormen een ruime meerderheid ten opzichte van de minister van Financiën. Zonder heldere

De huidige inkadering van conjunctuurgevoelige regelingen aan de uitgavenkant gaat ten koste van automatische stabilisatie

en geloofwaardige regels over de ontwikkeling van uitgaven en lasten kan dit krachtenveld leiden tot een ongebreidelde stijging van overheidsbestedingen. Dit leidt ofwel tot steeds grotere begrotingstekorten en een hogere schuld, ofwel tot hogere belastingen. Een stijging van de lastendruk kan een remmend effect hebben op de economische activiteit.

Evaluatie

De scheiding tussen inkomsten en uitgaven in de huidige systematiek

vertaalt zich ook in gescheiden besluitvormingsmomenten. In het voorjaar wordt de balans opgemaakt aan de uitgavenkant en worden eventueel maatregelen genomen om de uitgaven in te passen binnen de kaders. In de zomer wordt vervolgens gekeken of er bijgestuurd moet worden aan de inkomstenkant: de lastenontwikkeling en de koopkracht. De gescheiden besluitvorming schept helderheid en rust, maar heeft ook nadelen. Gedurende de kabinetsperiode is er namelijk geen ruimte voor een integrale afweging over de inzet van middelen. Dit kan ertoe leiden dat een kabinet genoodzaakt is suboptimaal beleid te voeren. Een voorbeeld hiervan is de koopkrachtbesluitvorming. Het koopkrachtinstrumentarium is verdeeld over de inkomsten- en uitgavenkant van de begroting. Tarieven, aftrekposten en belastinguitgaven zijn boekhoudkundig aan de inkomstenkant ingedeeld, terwijl toeslagen, tegemoetkomingen en bepaalde kindregelingen in uitgavenkaders zitten. Door de scheiding van inkomsten en uitgaven is bij de koopkrachtbesluitvorming alleen het instrumentarium beschikbaar dat boekhoudkundig onder de inkomsten valt. Dit betekent dat niet altijd het meest gerichte instrument kan worden ingezet. In bredere zin kan het ook voorkomen dat middelen aan de inkomstenkant beter besteed kunnen worden aan de uitgavenkant, en vice versa. Binnen de uitgaven is hiervoor wel ruimte: een tegenvaller bij de zorguitgaven kan worden gecompenseerd door lagere uitgaven voor Defensie. Een lagere aftrekpost aan de inkomstenkant mag echter niet worden ingezet als dekking voor hogere uitgaven voor bijvoorbeeld de kinderbijslag. In die zin is de integrale keuzevrijheid binnen de huidige begrotingssystematiek beperkt.

Alternatieve begrotingssystematiek

De evaluaties per hoofdfunctie van de begrotingssystematiek leren dat binnen de huidige systematiek ruimte voor verbetering is. In figuur 2 wordt een alternatieve systematiek gepresenteerd.

Symmetrische kaders

In de alternatieve systematiek zijn aanpassingen gedaan ten aanzien van de normering van inkomsten en uitgaven (figuur 2). In deze systematiek zijn zowel beleid als structuur volledig ingekaderd. Conjunctuur

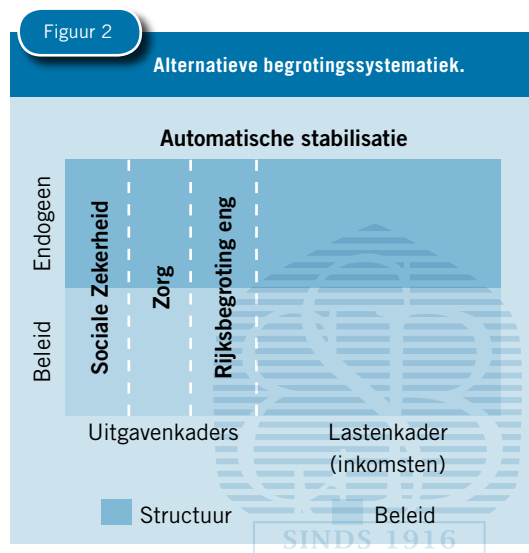
is in het geheel buiten de kaders geplaatst. Alle structuur wordt dan beheerst en alle conjuncturele bewegingen hebben de ruimte om mee te bewegen met de economische ontwikkeling. Op deze manier wordt zowel al het structurele beheersingspotentieel als alle ruimte voor automatische stabilisatie benut. De Twaalfde studiegroep begrotingsruimte (2010) concludeert in haar rapport dat conjuncturele en structurele mutaties vaak lastig te scheiden zijn, waardoor er telkens een onderhandelingspel volgt welk deel van een mee- of tegenvaller nu conjunctureel en welk deel structureel van aard is. Hiervoor biedt een postenbenadering een uitkomst: alle regelingen die overwegend structureel van aard zijn worden onder het kader gebracht, alle regelingen die overwegend conjunctureel van aard zijn worden buiten het kader geplaatst. Zoals in figuur 2 duidelijk wordt, worden beleidmatige mutaties nog altijd ingekaderd, ook bij de overwegend conjuncturele posten. Wanneer dit niet wordt gedaan, zouden politici eindelijk nieuw beleid kunnen maken zonder de kaders te overschrijden.

Flexibele scheiding tussen inkomsten en uitgaven
Naast de aanpassingen in de normering van inkomsten en uitgaven is een flexibelere scheiding tussen inkomsten en uitgaven denkbaar. Deze flexibiliteit houdt in dat het uitgangspunt blijft om budgettaire problematiek daar aan te pakken waar deze ontstaat, maar met een mogelijkheid om tussen inkomsten en uitgaven te schuiven. In feite wordt hiermee de huidige aanpak aan de uitgavenkant breder getrokken: in eerste instantie wordt een overschrijding bij de bron aangepakt, in tweede instantie mogen ook andere begrotingen en uitgavenkaders worden aangesproken en uiteindelijk is het van belang dat het totaalkader sluit. Dit totaalkader wordt in deze alternatieve systematiek breed gedefinieerd: zolang inkomsten en uitgaven samen het EMU-saldo niet belasten sluit het kader. Het vervallen van de afzonderlijke sturing op inkomsten en uitgaven ontnemt de minister van Financiën het instrument om forse uitgavenstijgingen, gefinan-

cierd door lastenverzwaringen, te voorkomen. Dit is een risico. Bij de huidige strikte scheiding is dit risico echter ook niet volledig afgedekt. Aan de inkomstenkant is namelijk sprake van regelingen die feitelijk niet te onderscheiden zijn van uitgaven, zoals belastinguitgaven. Omdat zowel belastinguitgaven als belastingtarieven boekhoudkundig als lasten gedefinieerd zijn, staat de systematiek toe dat belastinguitgaven worden verhoogd, gedekt door een verhoging van de belastingtarieven. In boekhoudkundige termen stijgen de lasten niet, maar belastingen lopen wel op. Daarnaast kan ook boekhoudkundig schuiven tussen inkomsten en uitgaven bij grote dossiers aan de orde zijn. Met een politiek besluit kan in specifieke gevallen van de strikte scheiding worden afgeweken. Wat dat betreft moet de strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven in de huidige systematiek ook al wat aan scherpte inboeten. Een flexibele scheiding zou dienen om ook de benodigde flexibiliteit aan te brengen bij relatief kleinere besluiten. Om een onwenselijke, explosieve stijging van de lasten te voorkomen zou hierbij eventueel wel een plafond kunnen worden gesteld aan de lastenontwikkeling.

Slotafweging

Binnen een begrotingssystematiek wordt een afweging gemaakt tussen de accommodatie van de verschillende functies van de begrotingssystematiek en de praktische haalbaarheid en eenvoud van de systematiek. In de huidige systematiek ligt de nadruk op de eenvoud ervan. Het voordeel van eenvoudige regels is dat duidelijk is wanneer deze worden overtreden, maar er zijn wel verbeterpunten op te merken. Allereerst wordt aan de inkomstenkant niet alle structuur beheerst. De beheersingsfunctie wordt versterkt wanneer deze structurele endogene ontwikkelingen onder een disciplinerend kader worden geplaatst, zoals bij de uitgaven. Het gaat dan in de eerste plaats om de grondslagversmallers, belastinguitgaven en inkomstenbeperkende maatregelen met een structureel karakter. Een mogelijkheid is om ook relatief conjunctuurongevoelige belastingen, zoals successierechten, onder het kader te brengen. Daarnaast betekent de huidige inkadering van conjunctuur aan de uitgavenkant dat niet het volledige stabilisatiepotentieel wordt benut. De conjunctuurgevoelige werkloosheidsuitgaven, rente en ruilvoet zouden daarvoor buiten de kaders geplaatst moeten worden. Tot slot is er door de strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven slechts beperkt ruimte voor een integrale afweging gedurende de kabinetsperiode. Een flexibele scheiding tussen inkomsten en uitgaven biedt een alternatief. Gegeven het risico op een oplopende lastendruk is maatvoering hierbij van belang. Dit kan worden bereikt met het hanteren van een lastenplafond.



LITERATUUR

Twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte (2010) *Vergrijzing en houdbaarheid*. Den Haag: Sdu uitgevers.