

Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid

Evaluatie ten behoeve van de 17e Studiegroep Begrotingsruimte

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1 Introductie	7
2 Het Nederlandse begrotingsbeleid: beschrijving en theorie	9
2.1 Historie Nederlands begrotingsbeleid	9
2.2 Terugblik vorige Studiegroep Begrotingsruimte en Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid	10
2.3 Uitgangspunten trendmatig begrotingsbeleid Rutte IV: samenstelling uitgavenplafond en inkomstenkader	11
2.4 Grote aanpassingen aan het begrotingsbeleid en het begrotingsproces	18
2.5 Welk pad voor de uitgaven en de beleidsmatige lastenontwikkeling werd gekozen door kabinet Rutte IV?	21
3 Begrotingsbeleid in de praktijk	25
3.1 Welke endogene ontwikkelingen hebben er plaatsgevonden met grote invloed op het begrotingsbeleid?	25
3.2 Welke bijstellingen zijn er gedurende de rit gedaan op het vastgestelde basispad?	27
3.3 Hoe verliep de besluitvorming?	32
3.4 Hoe hebben grote aanpassingen aan het begrotingsbeleid uitgepakt?	37
3.5 Hoe zijn de begrotingsregels opgevolgd?	39
3.6 Beheersing fiscale regelingen	40
3.7 Hoe verhieldden de ramingen uit de begrotingen zich tot de realisaties?	41
4 Communicatie begrotingsbeleid	52
4.1 Hoe is de communicatie over het begrotingsbeleid ontvangen?	52
4.2 Thematisch en horizontaal rapporteren	53
5 Evaluatie begrotingsbeleid	56
5.1 Bevorderen van efficiënte allocatie	56
5.2 Macro-economische stabilisatie	57
5.3 Beheersing van de overheidsfinanciën	63
6 Evaluatie Wet HOF	70
6.1 Zijn de doelstellingen uit de Wet HOF behaald?	71
6.2 Is de Wet HOF een geschikt middel om de link met de SGP-regels vast te leggen?	73
6.3 EMU-norm medeoverheden	74
7 Conclusie	75
Bijlage 1: Samenstelling Klankbordgroep	78

VOORWOORD

Regeren is keuzes maken, de begroting en de spelregels om daarover tot optimale besluitvorming te komen zijn daarbij een belangrijk anker. Het begrotingsbeleid draagt er aan bij dat er een goed fundament ligt onder budgettaire besluitvorming, dat de overheidsfinanciën op orde blijven en dat er een dempend effect op de conjunctuur is. In deze beleidsdoorlichting wordt uitgebreid teruggekeken op de toepassing en werking van deze regels in de voorgaande kabinetsperiode. Hoe verliep de budgettaire besluitvorming, in welke mate werden de overheidsfinanciën beheerst en hoe werden onverwachte ontwikkelingen in de begroting geabsorbeerd? De beleidsdoorlichting helpt om lessen te trekken uit de praktijk van het begrotingsbeleid de afgelopen jaren, ook als er sprake is van veranderende omstandigheden.

Het is aan degenen die de komende periode hier verantwoordelijkheid voor dragen deze inzichten een plek te geven. Ik wens ze daar veel wijsheid bij toe.

Mattheus Wassenaar,

Voorzitter klankbordgroep beleidsdoorlichting begrotingsbeleid

SAMENVATTING

Deze beleidsdoorlichting toetst het begrotingsbeleid van de afgelopen kabinetsperiode van Rutte IV aan de hand van de drie gestelde doelen van het begrotingsbeleid: het bevorderen van efficiënte allocatie, de beheersing van de overheidsfinanciën en de macro-economische stabilisatie. Ook de afgelopen periode was trendmatig begrotingsbeleid het uitgangspunt. Het trendmatig begrotingsbeleid wordt al decennialang in Nederland gevoerd en staat internationaal als zeer goed bekend. Dit beleid is erop ingericht om deze drie doelen te behalen. Tijdens reguliere economische schommelingen zorgen de uitgaven- en inkomstenkaders voor de stabilisatie van de economie en tegelijkertijd voor het beheersen van de overheidsfinanciën. Een integraal besluitvormingsmoment, waarop alle relevante informatie beschikbaar is, bevordert de efficiënte allocatie van publieke middelen.

Nederland herstelde veerkrachtig uit de coronacrisis met positieve economische vooruitzichten en tegen deze achtergrond werd het coalitieakkoord opgesteld. Dit akkoord was historisch expansief en omvatte onder andere omvangrijke uitgaven gericht op het oplossen van de klimaat- en stikstofproblematiek. Het coalitieakkoord was in het licht van een oververhitte economie ex-ante procyclisch, en de beleidsmix kende vooral voorgenomen uitgaven. Deze beleidsdoorlichting laat zien dat de intensiveringen van het coalitieakkoord dermate groot en onvoldoende uitgewerkt waren dat deze niet volledig tot uitputting kwamen. De formerende partijen kozen ervoor om het coalitieakkoord niet vooraf te laten doorrekenen. Dit leidde tot een herijking van de budgettaire kaders direct na de Startnota. Bij deze herijking werden ook uitvoeringsinformatie, tegenvallers en nieuw beleid tussen de Startnota en de Voorjaarsnota meegenomen, die niet het gevolg waren van de macro-economische doorrekening.

In het coalitieakkoord zijn aanpassingen gemaakt ten opzichte van vorige kabinetten voor de toepassingen en onderliggende regels van het trendmatig begrotingsbeleid, conform het advies van de 16e SBR. Zo werd afgelopen kabinetsperiode een nieuw deelplafond ingevoerd – het plafond Investerings - met bijbehorende afwijkende begrotingsregels, waarbij de beheersing van het totaalbudget centraal stond in plaats van de uitgaven per jaar zoals bij andere plafonds. Daarnaast plaatste het kabinet de gasbaten weer onder het plafond. Verder zette het kabinet de regels voort van de vorige kabinetsperiode, waaronder het plaatsen van de rentelasten onder het uitgavenplafond en het buiten het plafond behandelen van conjuncturele mutaties in de werkloosheid en bijstand. Een andere grote aanpassing in het begrotingsbeleid was het streven naar één integraal hoofdbesluitvormingsmoment voor uitgaven en lasten in het voorjaar en de meerjarige Voorjaarsnota die het kabinet in 2022 introduceerde, onder andere vanuit de wens in de Kamer om de informatiepositie van de Kamer te versterken.

Ten tijde van afgelopen kabinetsperiode vonden er meerdere grote externe schokken plaats, waarvoor veel geld opzij is gezet. Ten eerste was er de nasleep van de coronacrisis en vervolgens de oorlog in Oekraïne met als gevolg een grote inflatieschok in Nederland. Tegen deze achtergrond moeten de keuzes van het afgelopen kabinet ook worden gezien. Uit de vorige beleidsdoorlichting van 2020 is al gebleken dat tijdens dergelijke extreme schokken het volgen van de begrotingsregels niet altijd tot de beste uitkomsten leidt. Door de coronamaatregelen buiten de kaders te plaatsen en hier niet later voor te bezuinigen, werd anticyclisch begrotingsbeleid gevoerd en zekerheid geboden. Hierdoor herstelde de Nederlandse economie relatief snel. In de begrotingsregels staat niets vermeld over de budgettaire behandeling van uitgaven bij grote externe schokken, onder andere omdat dit niet altijd goed af te bakenen valt. Tegelijkertijd kan discretionair ingrijpen de schade aan de economie in extreme situaties dempen. Het coronabeleid van het vorige kabinet werd voortgezet, waarmee de coronamaatregelen ook deze kabinetsperiode buiten het plafond zijn geplaatst. Voor de uitgaven die direct gerelateerd zijn aan de situatie in Oekraïne en de noodopvang van vluchtelingen in Nederland werd deze kabinetsperiode dezelfde keuze gemaakt. Echter, gezien de verwachte stand van de conjunctuur in 2022 was er geen directe aanleiding om de corona- en Oekraïne-uitgaven gedurende de kabinetsperiode buiten het plafond te plaatsen. Voor het beleid om de inflatieschok op te vangen heeft een koerswijziging plaatsgevonden; de uitgaven daaraan zijn namelijk wel gedekt binnen de kaders.

Als het gaat om macro-economische stabilisatie is de observatie dat er de afgelopen kabinetsperiode ex-ante procyclisch beleid is gevoerd. Het kabinet heeft ten tijde van positieve economische verwachtingen voor 2022 besloten tot een expansief coalitieakkoord. De energiecrisis die volgde op de Russische inval in Oekraïne heeft vervolgens een groot effect gehad op de Nederlandse samenleving. De stijgende energieprijzen hebben de koopkracht onder druk gezet, waarbij zonder ingrijpen een gemiddelde daling van 6,8 procent van de koopkracht was voorzien. Het kabinet heeft toen gekozen voor het zo snel mogelijk bieden van steun en zekerheid. Het kabinet zette een koerswijziging in wat betreft de dekking van compensatie- en steunmaatregelen door de uitgaven aan energiesteun te dekken. Het kabinet kreeg extra inkomsten door de hogere gasbaten en zette deze in als dekking van

de koopkrachtmaatregelen. Door de samenhang van hogere gasbaten en de verslechterde koopkracht, beiden als gevolg van de stijgende energieprijzen, vond het kabinet het gerechtvaardigd om de scheiding tussen inkomsten en uitgaven te doorbreken. Het prijsplafond voor energieprijzen was bewust anticyclisch ingericht, doordat de omvang van de steun was gekoppeld aan de hoogte van de energieprijzen.

Terugkijkend viel 2022 minder procyclisch uit, hoewel de hoogte van de uitgaven een ander beeld geeft. Een gedeelte van de voorgenomen bestedingen van het kabinet kwam niet tot uitgaven. Daarnaast viel de bbp-groei in 2022 achteraf gunstiger uit dan verwacht bij de doorberekening van het coalitieakkoord in de Voorjaarsnota. Hierdoor vielen het feitelijke EMU-saldo en het structurele EMU-saldo beter uit dan eerder geraamd. Waar initieel werd gerekend op – 3,4 procent en – 3,9 procent van het bbp, was de realisatie 0,0 procent en – 0,8 procent van het bbp. Het structurele EMU-saldo in 2022 verbeterde ten opzichte van 2021 gedurende een positieve output gap en dalende werkloosheid, wat volgens de huidige gehanteerde definities duidt op anticyclischeit. De beleidsinzet van afgelopen kabinet was dus weliswaar procyclisch, maar omdat middelen niet ter besteding kwamen is de procyclischeit afgezwakt. Dit betekent tegelijkertijd dat niet alle beleidsdoelen gehaald zijn.

In deze beleidsdoorlichting wordt geconstateerd dat de ramingen steeds meer van de werkelijkheid zijn af komen te staan en geplande uitgaven in grote mate niet tot besteding zijn gekomen. Zo was allereerst het coalitieakkoord niet doorgerekend voorafgaand aan de publicatie. De aannames van het kabinet gemaakt over de inverdieneffecten en de rente zijn daardoor niet direct getoetst door het CPB. Hierdoor moesten de kaders bij de eerste Voorjaarsnota van het kabinet worden herijkt. Ook zien we dat het EMU-saldo op basis van kabinetscijfers de laatste 15 jaar gemiddeld 0,7 procentpunt van het bbp structureel te laag wordt ingeschat. Het EMU-saldo wordt ook na de laatste beleidsbijstellingen in de Miljoenennota tijdens het begrotingsjaar te negatief geraamd. De onderschatting van het EMU-saldo en de historisch hoge onderuitputting worden verklaard door meerdere factoren. Ten eerste was een gedeelte van de maatregelen uit het coalitieakkoord van kabinet Rutte IV onvoldoende uitgewerkt. Ten tweede was er sprake van een krappe arbeidsmarkt. Ten derde zorgde een groeiende focus op rechtmatigheid er ook voor dat uitgavenbudgetten als maxima geraamd worden en daardoor vaak een behoedzame bias hebben. Ook het gereserveerde geld voor steunmaatregelen werd niet altijd uitgeput. Ten vierde zag de economische ontwikkeling er anders uit dan tijdens de ramingen werd ingeschat: de economie groeide harder dan geraamd, de rente steeg, wat de begroting onder druk zette en Nederland werd in 2022 ook geconfronteerd met een inflatie van 10 procent. Hierdoor namen ook de belastinginkomsten toe.

Op korte termijn is de beheersing van de overheidsfinanciën goed, op de (middel)lange termijn zijn onderliggende zorgen toegenomen. De overheidsschuld heeft zich mede door het economisch herstel en de hoge inflatie gunstig ontwikkeld. De schuld is deze kabinetsperiode gedaald tot 51 procent van het bbp in 2022. De overheidsschuld laat echter een stijgend pad zien voor de jaren vanaf 2024. Het basispad is ook verslechterd door het beleid en de voorgenomen investeringen van het coalitieakkoord. Dit is terug te zien in de oplopende begrotingstekorten voor de middellangetermijn, evenals in de structurele saldi en het houdbaarheidssaldo. Hierdoor wordt het volgende kabinet met een verslechterde budgettaire uitgangssituatie geconfronteerd. Het doel van het coalitieakkoord was om de EMU-schuld te stabiliseren op de lange termijn met een structureel saldo van – 1,75 procent. Mede dankzij de inflatie is de schuldquote op de middellangetermijn laag, maar het is het kabinet niet gelukt een onderliggende begrotingspositie te bereiken die de schuld op lange termijn stabiliseert. Concluderend hebben voornamelijk de positieve economische ontwikkelingen gezorgd voor gezonde overheidsfinanciën gedurende de kabinetsperiode.

Het besluitvormingsproces in den brede stond afgelopen jaren onder druk, met negatieve gevolgen voor de doelstelling van efficiënte allocatie van middelen. Het derde doel van het trendmatig begrotingsbeleid is een efficiënte allocatie van middelen. Dit wordt bevorderd door één hoofdbesluitvormingsmoment, een voorspelbaar begrotingsproces en het beschikbaar zijn van alle relevante informatie om (beleids)instrumenten tegen elkaar af te kunnen wegen op basis van doelmatig- en doeltreffendheid. Eén hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar geeft de Kamer meer tijd en rust om begrotingswijzigingen te behandelen. Aan deze drie voorwaarden is niet altijd voldaan. Dit werd deels veroorzaakt door de onvoorziene uitdagingen waar het kabinet voor stond, onder andere het gevolg van de oorlog in Oekraïne. In de praktijk is het vorige kabinet er niet in geslaagd om alle besluitvorming in het voorjaar integraal te behandelen; zo is de lastenbesluitvorming in 2022 en 2023 doorgeschoven naar augustus, ook voor bijvoorbeeld de klimaatlasten. Daarnaast waren er meer incidentele supplementaire begrotingen (ISB's) dan in de jaren vóór de coronacrisis. Mede dankzij de inzet van het kabinet en Kamer is het aantal ISB's inmiddels fors gereduceerd. Deze ad-hoc besluitvorming bemoeilijkt het maken van doelmatige keuzes, zorgt voor een onvoorspelbaar proces en verhindert integrale afweging. Ook werd tijdens de kabinetsperiode een aantal specifieke onderwerpen buiten de integrale weging gehouden, zoals dossiers gerelateerd aan de oorlog in Oekraïne en

de gaswinning in Groningen. Een ander punt is dat informatie over de effectiviteit van beleid niet altijd werd meegewogen in de besluitvorming, zoals de verschillende evaluaties die concluderen dat een aanzienlijk aantal fiscale regelingen niet doelmatig is. Als laatste droegen de twee fondsen die zijn opgericht voor klimaat en stikstof alsmede de mate van onderuitputting niet bij aan het bevorderen van een optimale allocatie van middelen. De beleidsplannen bijbehorend bij de fondsen waren nog niet voldoende uitgewerkt, waardoor er op deze fondsen en op ander beleid veel onderuitputting optrad.

Er zijn afgelopen kabinetsperiode stappen gezet naar meer transparante en tijdige communicatie over het begrotingsbeleid, maar er is nog ruimte voor toekomstige verbetering. Een voorbeeld van meer transparantie is de introductie van een meerjarige Voorjaarsnota. De Raad van State waardeert dit en constateert in de Voorjaarsrapportage Begrotingstoezicht 2023 dat het kabinet stappen heeft gezet om de transparantie omtrent begrotingsbesluitvorming te verbeteren. Tegelijkertijd werd in de budgettaire communicatie niet altijd goed onderbouwd waarom bepaalde keuzes gemaakt werden. Zo geeft het CPB bij de augustusraming in 2022 aan dat het lastig te beoordelen was welke plafondcorrecties te maken hadden met statistische correcties en welke beleidsmatige keuzes waren. Ook was het niet transparant of het inkomstenkader en het uitgavenplafond nog sturend waren in het begrotingsbeleid of dat vooral naar het EMU-saldo gekeken werd. Dit probleem lag niet alleen bij de wijze van presentatie, maar ook bij de complexiteit van de besluitvorming en de complexiteit van de budgettaire verwerking zelf.

Tot slot bevat deze beleidsdoorlichting een evaluatie van de Wet HOF, de wet waarin de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid zijn verankerd. Er kan worden geconcludeerd dat met deze wet het doel van het wettelijk verankeren van het nationaal begrotingsbeleid behaald is; dit is ook bevestigd na toetsing door de Europese Commissie. De Wet HOF draagt ook bij aan het vastleggen van de rol van de Raad van State en het CPB als onafhankelijke begrotingsinstanties. Wel moet worden opgemerkt dat in theorie de Wet HOF niet het meest zware instrument is om de wetgever te binden. Ook laten de bepalingen omtrent het begrotingsbeleid nog ruimte voor discretionaire beslissingen van het kabinet. In de praktijk past het beter bij de Nederlandse traditie past om het kabinet eigen afspraken te laten vastleggen en zo meer draagvlak te bereiken. Op dit moment wordt het Stabiliteits- en Groeipact van de Europese Unie herzien. Dit leidt mogelijk tot een aanpassing van de Wet HOF, omdat de huidige tekst verwijst naar de middellangetermijndoelstelling (MTO), die in het nieuwe voorstel verdwijnt.

1 INTRODUCTIE

Sinds 1971 kent Nederland de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) die rapporteert over het begrotingsbeleid en advies geeft over het toekomstige begrotingsbeleid. Sinds 2016 is de evaluatie van het begrotingsbeleid en het advies aan het toekomstige kabinet gesplitst. De evaluatie vindt nu plaats in de beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid. Deze onafhankelijke beleidsdoorlichting dient wel als basis voor het advies van de SBR.

De centrale vraag van de beleidsdoorlichting is of de doelen van het begrotingsbeleid behaald zijn gedurende de kabinetsperiode van Rutte IV. Het Nederlandse begrotingsbeleid is gestoeld op drie basisprincipes:¹

1. **Efficiënte allocatie van publieke middelen:** regeren is keuzes maken: kiezen doet het kabinet zorgvuldig.
2. **Beheersing van de overheidsfinanciën:** het kabinet schuift geen rekeningen door naar volgende generaties.
3. **Macro-economische stabilisatie:** als het minder goed gaat met de economie vangt het kabinet deze klap deels op met de begroting, om de gevolgen voor mensen te beperken.

Sinds 1994 hebben alle kabinetten trendmatig begrotingsbeleid gevoerd om te voldoen aan deze doelen. In de Startnota heeft het kabinet Rutte IV deze keuze bestendigd en een set aan begrotingsregels opgenomen. In grote lijnen wordt efficiënte allocatie geborgd door het hebben van één integraal besluitvormingsmoment en macro-economische stabilisatie door middel van automatische stabilisatoren op de begroting en trendmatig begrotingsbeleid. Als laatste wordt beheersing van de overheidsfinanciën via de uitgavenplafonds en het inkomstenkader gerealiseerd. Deze begrotingsregels vormen dan ook het toetsingskader voor de uitvoering van de doorlichting.

Deze beleidsdoorlichting kijkt terug op de periode sinds de vorige doorlichting van het begrotingsbeleid eind 2020 en toetst kabinet Rutte IV op de eigen vastgestelde begrotingsregels. Gekeken wordt hoe de budgettaire keuzes van het kabinet zich verhouden tot de gestelde regels en doelen van het begrotingsbeleid, waaraan het kabinet zich geëngaat heeft in de Startnota. Ook wordt meegenomen wat de geraamde gevolgen van deze keuzes waren voor de latere jaren conform begrotingsdoel 2. De budgettaire doelen van begrotingsbeleid zijn niet de enige factoren die politiek meegewogen worden en het staat politici vrij om andere factoren te laten prevaleren bij het opstellen van een coalitieakkoord. In deze beleidsdoorlichting toetsen we het beleid van het kabinet daarom tegen de begrotingsdoelen en -regels die het kabinet zelf heeft opgesteld.

Vanwege de val van het kabinet is het proces van de beleidsdoorlichting evenals dat van de SBR versneld.

In september is het eerste deel van deze beleidsdoorlichting samen met het kwantitatief advies van de SBR opgeleverd, vanuit de gedachte dat de analyses in de beleidsdoorlichting input kunnen bieden voor het kwantitatief advies. Dit eerste deel van de beleidsdoorlichting bevatte een terugblik op de kwantitatieve aspecten van het begrotingsbeleid van kabinet Rutte IV ten behoeve van de vorming van het kwantitatieve advies van de SBR. In deel 1 werd deze vraag daarom alleen vanuit een kwantitatief perspectief bekeken, en kwam het begrotingsdoel «Efficiënte allocatie van publieke middelen» nog niet aan de orde. Dit tweede deel van de beleidsdoorlichting is een zelfstandig leesbaar rapport geworden en bevat zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve analyse.

Hoofdstuk 2 van deze beleidsdoorlichting geeft een beschrijving van het Nederlandse begrotingsbeleid in theorie en praktijk. Eerst wordt teruggeblikt op de historie van het Nederlandse begrotingsbeleid en op de adviezen van de vorige Studiegroep Begrotingsruimte. Hierna wordt ingegaan op de uitgangspunten van het begrotingsbeleid van kabinet Rutte IV, de keuzes voor de inrichting van het uitgavenplafond en het inkomstenkader en de wijzigingen die door dit kabinet zijn aangebracht in het begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek.

In hoofdstuk 3 wordt gekeken naar de uitkomsten van het gevoerde begrotingsbeleid van Rutte IV. In paragraaf 3.1 en 3.2 worden de macro-economische ontwikkelingen en de beleidsmatige bijstellingen beschreven. In het bijzonder wordt teruggeblikt op de gegeven energiesteun door middel van het instellen van een prijsplafond, en op hoe dit zich verhield tot de doelen van het begrotingsbeleid. Ook wordt ingegaan op het besluitvormingsproces van afgelopen kabinetsperiode, met aandacht voor de klimaatbesluitvorming. In paragraaf 3.5 wordt geanalyseerd in hoeverre het kabinet de eigen begrotingsregels heeft gerespecteerd. Ook wordt de beheersing van fiscale regelingen geëvalueerd in paragraaf 3.6. Tot slot wordt in paragraaf 3.7 de ramingen van het EMU-saldo met de uiteindelijke realisaties vergeleken.

¹ Startnota Rutte IV

In hoofdstuk 4 wordt de communicatie over het begrotingsbeleid onderzocht. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de manier waarop het afgelopen kabinet heeft gecommuniceerd over het begrotingsbeleid en op hoe externe partijen deze communicatie hebben ervaren.

In hoofdstuk 5 wordt beoordeeld of de drie doelen van het begrotingsbeleid behaald zijn. Mede op basis van de uitkomsten in de vorige hoofdstukken wordt geconcludeerd of de volgende doelen behaald zijn: de bevordering van optimale allocatie van middelen, de budgettaire beheersing van de overheidsfinanciën en macro-economische stabilisatie.

Tot slot wordt in hoofdstuk 6 de Wet HOF geëvalueerd, conform de aankondiging in de Strategische Evaluatie Agenda van het Ministerie van Financiën. De Wet HOF is in 2013 aangenomen door het parlement en biedt de wettelijke verankering van het Nederlandse begrotingsbeleid in relatie tot de Europese begrotingsregels.

Beleidsdoorlichtingen worden geschreven aan de hand van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Door het karakter van het beleid dat in deze doorlichting bekeken wordt en de beperkte tijd sinds de val van het kabinet, is een aantal onderdelen van de RPE in deze doorlichting niet uitgewerkt. Met het begrotingsbeleid is geen beleidsmatig budget gemoeid en deze beleidsdoorlichting bevat daarom geen onderbouwing van de uitgaven aan dit beleid, en evenmin besparingsvarianten. Vanwege het beperkte tijdsbestek zijn er ook keuzes gemaakt in de aspecten die zijn meegenomen. In een volgende beleidsdoorlichting zou het bijvoorbeeld ook interessant zijn om het Nederlandse begrotingsbeleid te plaatsen in internationaal perspectief.

2 HET NEDERLANDSE BEGROTINGSBELEID: BESCHRIJVING EN THEORIE

Dit hoofdstuk gaat in op de theorie en totstandkoming van het huidige begrotingsbeleid in Nederland. Daarnaast brengt dit hoofdstuk in kaart hoe de Nederlandse begrotingssystematiek eruit ziet en hoe deze beoogt bij te dragen aan de drie doelen van het begrotingsbeleid. Ook kijken we terug op de aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting en worden de belangrijkste veranderingen in de begrotingssystematiek sinds het aantreden van het kabinet Rutte IV besproken.

2.1 Historie Nederlands begrotingsbeleid

Het principe dat de staat, economie en samenleving profiteren van goed begrotingsbeleid, heeft in de moderne Nederlandse geschiedenis nooit serieus ter discussie gestaan. Wel is er regelmatig discussie geweest over hoe goed begrotingsbeleid eruit ziet vanwege politieke, economische en budgettaire ontwikkelingen.

Tot de Tweede Wereldoorlog kenmerkte de gulden financieringsregel het begrotingsbeleid. Hierbij dienden lopende uitgaven volledig uit de lopende inkomsten gefinancierd te worden en de overheid leende in principe niet op de kapitaalmarkt, behoudens voor bepaalde investeringsuitgaven. Overheden werden geacht een zo klein mogelijke rol in de economie te spelen. Na de oorlog veranderde dit perspectief. Het Keynesiaanse gedachtegoed dat overheden de economie juist moeten sturen met actief begrotingsbeleid raakte in zwang en de naoorlogse wederopbouw vergde dusdanig veel kapitaal dat de gulden financieringsregel onhoudbaar werd. Begin jaren '50 ontstond daarom het conjunctureel begrotingsbeleid. Het doel werd om op anticyclische wijze het evenwicht in de economie te herstellen. Tijdens laagconjunctuur dient de overheid dan de effectieve vraag te stimuleren via een groeiend begrotingstekort, en vice versa. De praktijk bleek echter weerbarstig. Ten eerste pakte het beleid vaak procyclisch uit doordat het lastig is om de stand van de conjunctuur in te schatten, en doordat de conjunctuur alweer veranderd is eer je nieuw beleid hebt geïmplementeerd. Hierdoor voerde men regelmatig beleid op basis van onjuiste aannames. Bovendien resulteerden de constant vereiste aanpassingen in de uitgaven in een zeer onrustig begrotingsproces.

Een mijlpaal op weg naar het begrotingsbeleid van nu is de Miljoenennota van 1961, die voor het eerst sprak over een trendmatig economisch groeipad en stelde dat conjuncturele fluctuaties niet tot aanpassingen in de uitgaven dienen te leiden. De budgettaire focus verschoof daarmee van de korte naar de middellange termijn en het structureel begrotingsbeleid was geboren. Er kwam een meerjarig budgettair kader gebaseerd op de verwachte inkomsten gegeven een bepaald gewenst niveau van het structureel begrotingstekort. De bepaling van het gewenste structureel begrotingstekort was een macro-economische balansoefening die geschiedde aan de hand van het gewenste overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans, met inachtneming van het daadwerkelijke private spaarsaldo. Vanwege die koppeling leidde de stijgende aardgasexport tot een groeiend aanvaardbaar structureel begrotingstekort. De overheidsuitgaven namen toe, hoewel deels ook doelbewust voor de opbouw van de verzorgingsstaat. Uitgaven voor sociale zekerheid en zorg vielen deels buiten de normering en namen hard toe. Kabinetten zochten regelmatig extra begrotingsruimte en vonden die relatief eenvoudig, aangezien de norm voor het begrotingstekort onduidelijk en daardoor slecht te handhaven was. Eind jaren '70 begonnen de overheidsfinanciën te ontsporen en kwam het structureel begrotingsbeleid langzaam ten einde. Het begrotingsbeleid stond in de jaren '80 vervolgens volledig in het teken van tekortreductie. De nieuwe hoofddoelstelling van het begrotingsbeleid werd om het tekort jaarlijks met één procent bbp te verkleinen. Inkomstentegenvallers die dat doel in gevaar brachten werden beantwoord met verdere uitgavenbeperkingen. De voortdurende groei van de collectieve sector onder het structureel begrotingsbeleid kwam hiermee ten einde. Maar net als in de jaren '50 ging het wel gepaard met een onrustig begrotingsproces en veelal procyclisch beleid, waardoor de zoektocht naar beter begrotingsbeleid aanhield.

Met de Miljoenennota van 1995 trad het trendmatig begrotingsbeleid in werking. In essentie is het trendmatig begrotingsbeleid een verbeterde versie van het structureel begrotingsbeleid uit de jaren '60 en '70. Kernelementen van het trendmatig begrotingsbeleid zijn een vast meerjarig reëel uitgavenkader, een scheiding tussen inkomsten en uitgaven en jaarlijkse integrale besluitvorming. In tegenstelling tot het structureel begrotingsbeleid kent het trendmatig begrotingsbeleid wel een heldere norm voor het maximaal aanvaardbare begrotingstekort. Ook werd er een element van het begrotingsbeleid uit de jaren '80 toegevoegd: indien het door het kabinet gekozen plafond voor het begrotingstekort wordt overschreden, wordt tekortreductie tijdelijk het hoofddoel.

Sindsdien veranderde het begrotingsbeleid slechts incrementeel. De tekortreductie verdween uit de regels, maar in 1997 kwam er wel een set aan Europese begrotingsregels bij, waar lidstaten van de Europese Unie aan dienen te voldoen. Deze liggen vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

2.2 Terugblik vorige Studiegroep Begrotingsruimte en Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid

De beleidsdoorlichting uit eind 2020² concludeert dat discretionair begrotingsbeleid kan bijdragen aan het stabiliseren van de economie, zoals kabinet Rutte III heeft laten zien tijdens de coronacrisis. Ook wordt gesteld dat de begroting de Nederlandse economie heeft gestabiliseerd gedurende de vorige kabinetsperiode: in de eerste economisch goede jaren heeft Nederland een overschot weten te handhaven en de schuld is daardoor in hoog tempo afgenomen. Die buffer is toen gebruikt om de economische schok van corona op te vangen.

Wat betreft de beheersing van de overheidsfinanciën, heeft het beleid in het coalitieakkoord en het discretionair beleid gedurende de rit het houdbaarheidssaldo verslechterd. Gedurende de rit zijn de uitgavenplafonds overschreden, onder andere voor het pensioenakkoord en het woonpakket en is het lastenkader doorbroken voor lastenverlichting (augustus 2019) en het pensioen- en klimaatakkoord. Ook met het instellen van begrotingsreserves voor Urgenda en stikstof is de reguliere plafondsysteem niet opgevolgd. Vanaf het moment dat de coronacrisis uitbrak kreeg het doel van macro-economische stabilisatie prioriteit boven het doel van beheersing van de overheidsfinanciën. Voor crisisgerelateerde maatregelen gold een apart afwegingskader en besluitvormingsproces: ten behoeve van de stabilisatiefunctie was hier geen sprake van beheersing middels het uitgavenplafond of het inkomstenkader.

Het SBR-advies, dat voorafging aan de formatie van Rutte IV, koos als primaire doel macro-economische stabilisatie. Het rapport werd gepubliceerd in oktober 2020. De context was zeer bepalend. Het was een tijd van grote onzekerheid; in de afrondende fase van het schrijven van het advies van de Studiegroep waren de economische en budgettaire vooruitzichten volledig omgeslagen van positief naar negatief. Tegen deze achtergrond adviseerde de 16^e SBR om de stabilisatie van de economie als primaire doel van het begrotingsbeleid te blijven beschouwen voor de komende kabinetsperiode en daarom op korte termijn geen bezuinigingen of lastenverzwaringen door te voeren met als doel saldoverbetering. Het schuldniveau was daarmee ook geen anker voor de korte termijn.

De gevolgen van de coronacrisis op de overheidsfinanciën waren ten tijde van de 16^e SBR zeer onzeker en het was onduidelijk hoe het schuldniveau zich na de coronacrisis zou gaan ontwikkelen. De kans was aanwezig dat na de coronacrisis een budgettaire opgave zou resteren. Alles afwegend was de Studiegroep daarom van mening dat er bij ongewijzigd beleid geen budgettaire ruimte zou zijn voor per saldo extra uitgaven of lastenverlichting. Anders gezegd: ten opzichte van het basispad van het Centraal Planbureau (CPB), het MLT-pad, is er een budgettaire ruimte van nul. De aanbevelingen van de Studiegroep werden kort samengevat in de volgende vier punten:

1. Op de korte termijn: gebruik de Rijksbegroting als schokdemper.
2. Op de lange termijn: zorg voor gezonde overheidsfinanciën.
3. Daarom is 'keuzes maken' onvermijdelijk.
4. Zorg voor heldere begrotingsafspraken en discipline. Ongeacht het economisch tij is beheersing van de begroting altijd nodig.

Een belangrijke conclusie van de 16^e SBR was dat zonder aanpassing van het beleid de zorguitgaven een steeds groter deel van de begroting in zouden gaan nemen. Het rapport bevatte daarnaast de volgende aanbevelingen op het gebied van de systematiek en de communicatie over de begroting:

- Introduceer een apart investeringsplafond met flexibele jaargrenzen.
- Pas – in samenspraak met medeoverheden – de normeringssystematiek (de zogenaamde trap-op-trap-af-systematiek) zodanig aan dat de stabiliteit en voorspelbaarheid van de systematiek wordt vergroot.
- Creëer desgewenst een besluitvormingsenveloppe voor politieke manoeuvreerruimte later in de kabinetsperiode.
- Verbeter de uitlegbaarheid van het inkomstenkader door het inkomstenkader niet langer in jaar-op-jaar mutaties maar in standen weer te geven en gebruik te maken van een nieuwe definitie voor de ontwikkeling van de beleidsmatige lasten.

² Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

- Verbeter de uitlegbaarheid van de omgang met zorgpremies en zorguitgaven door voortaan het kabinet expliciet de keuze voor te leggen of het een Zvw-meevaller wil inzetten voor andere uitgaven of lastenverlichting.

Ten slotte heeft de 16e SBR geconstateerd dat het bestaan van sociale fondsen vanuit het begrotingsbeleid gezien geen toegevoegde waarde meer heeft. Kabinet Rutte IV gaf in de Startnota aan gehoor te gaan geven aan het advies van de studiegroep om te onderzoeken wat de verschillende mogelijkheden zijn tot het afschaffen van de premie- en fondsensystematiek en daarbij de voor- en nadelen in kaart te brengen.

2.3 Uitgangspunten trendmatig begrotingsbeleid Rutte IV: samenstelling uitgavenplafond en inkomstenkader

In het coalitieakkoord schrijft kabinet Rutte IV het volgende: *Dankzij prudent begrotingsbeleid beschikt het kabinet over voldoende financiële buffers om de coronacrisis in financieel opzicht goed te doorstaan. De grote opgaven waar we de komende jaren voor staan, gaan in financieel opzicht wederom veel vragen. Een daadkrachtige aanpak mag echter niet ten koste gaan van een solide begroting op langere termijn. Met het oog daarop hanteert dit kabinet een trendmatig begrotingsbeleid met daarbij duidelijke spelregels.*

In het coalitieakkoord wordt ook benadrukt dat het kabinet een evenwicht gezocht heeft tussen het oplossen van de grote maatschappelijke problemen en voldoende budgettaire prudentie. Hierbij wordt aangegeven dat een tijdelijk hogere schuld geaccepteerd wordt om vervolgens te streven naar een dalend schuldpad. Het coalitieakkoord geeft ook aan dat de al geldende begrotingsregels worden bestendigd. Daarnaast is een groot deel van de aanbevelingen van de 16e SBR overgenomen door kabinet Rutte IV: er is een investeringsplafond geïntroduceerd en er zijn afspraken gemaakt over een nieuwe normeringssystematiek. Ook wordt er meer «horizontaal» gecommuniceerd in budgettaire nota's. Op het gebied van de Zorgverzekeringswet is de aanbeveling van de SBR overgenomen als nieuwe begrotingsregel. Hetzelfde geldt voor de aanbevelingen over het inkomstenkader.

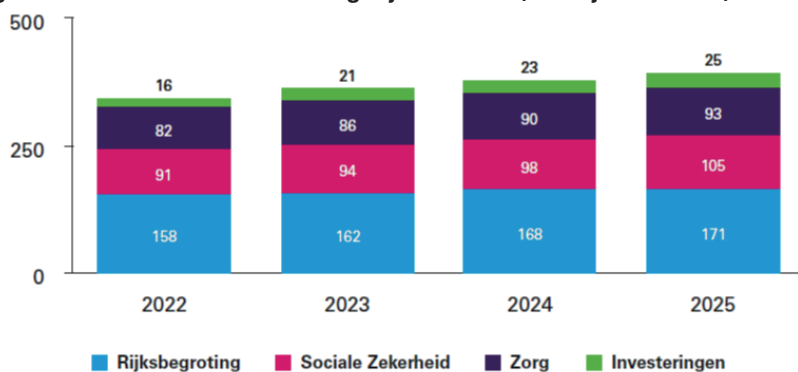
Evenals alle kabinetten sinds 1994 koos Rutte IV voor het trendmatig begrotingsbeleid om de doelen van begrotingsbeleid te behalen. Hierbij worden het inkomstenkader en de uitgavenplafonds aan het begin van de kabinetsperiode vastgesteld. Dit zorgt zowel voor budgettaire beheersing als voor macro-automatische stabilisatie omdat de uitgaven strak beheerst worden onder de plafonds, terwijl de belastingen en bepaalde conjunctuurgevoelige uitgaven als gevolg van economische schommelingen mogen meebewegen. Hier gaat deze beleidsdoorlichting later verder op in. Binnen het trendmatig begrotingsbeleid zijn nog specifieke keuzes te maken over de toepassing van het trendmatig begrotingsbeleid, deze lichten we hieronder toe.

Trendmatig begrotingsbeleid gaat uit van de scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Dit betekent dat uitgavetegenvallers worden opgevangen binnen het uitgavenkader en niet met hogere belastingen of premies. Inkomstenmeevallers mogen niet gebruikt worden voor extra uitgaven, maar inkomstetegenvallers hoeven niet gecompenseerd te worden door bezuinigingen. De gedachte hierachter is dat deze aanpak zorgt voor budgettaire discipline en rust, waarbij er in economisch goede tijden niet meer wordt uitgegeven, maar in slechtere tijden ook niet veel bezuinigd hoeft te worden. Belasting- en premie-inkomsten zijn namelijk conjunctuurgevoelig en het is onwenselijk dat de ontwikkeling hiervan de uitgaven sterk beïnvloedt. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk als het hanteren van deze scheiding leidt tot inefficiënte of onbedoelde uitkomsten. Bij koopkrachtmaatregelen moet bijvoorbeeld ook gekeken worden met welk beleid een bepaalde groep het beste bereikt kan worden, met een lasten- of uitgavenmaatregel. Hetzelfde geldt voor klimaat: het gezamenlijk afwegen van lasten en uitgaven kan er aan bij dragen dat de klimaatdoelen op een efficiëntere manier worden behaald. Ook bij een grote externe schok, die het kabinet ertoe aanzet om gedurende de rit bij te sturen, kan het leiden tot doelmatiger beleid als lasten en uitgaven integraal gewogen worden. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het instellen van een prijsplafond voor energie, waar deze beleidsdoorlichting later dieper op ingaat. Voor het belang van integrale afweging is het oormerken van inkomsten voor uitgaven tevens niet wenselijk. De doelstellingen van beleid horen bepalend te zijn voor het niveau van de uitgaven, niet hoeveel geld er via een bepaalde bron binnenkomt.

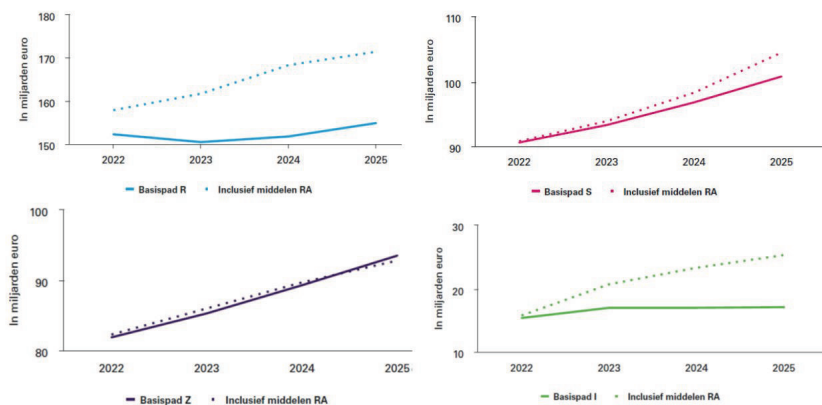
Aan het begin van een kabinetsperiode worden afspraken gemaakt over het maximale uitgavenniveau per begroting. Vervolgens wordt het uitgavenplafond vastgesteld op basis van het totaal aan uitgaven en niet-belastingontvangsten van alle begrotingen samen. Er is per jaar een plafond voor de netto-uitgaven dat niet overschreden mag worden. De hoogte van het uitgavenplafond wordt vervolgens jaarlijks aangepast aan loon- en prijsontwikkelingen. Vanaf de start van dit kabinet bestond het totale uitgavenplafond uit vier deelplafonds: Rijksbegroting (R), Sociale Zekerheid (S), Zorg (Z) en het nieuw geïntroduceerde deelplafond Investerings (I). Dit vierde deelplafond is bestemd voor de uitgaven en ontvangsten die te maken hebben met investeringen. Bij deze middelen is de

beheersing van het totaalbedrag volgens het kabinet belangrijker dan de uitgaven per jaar. Daarom is besloten dat middelen op dit plafond vrij doorgeschoven mogen worden naar latere jaren. Door de uitgaven aan investeringen onder een apart deelplafond te zetten is er meer flexibiliteit om het investeringsritme aan te passen, bijvoorbeeld als een groot investeringsproject vertraging op heeft gelopen. De middelen voor dit nieuwe deelplafond zijn destijds overgeheveld vanuit het plafond Rijksbegroting. In sectie 3.8.4 wordt dieper ingegaan op de ontwikkeling van middelen onder het investeringsplafond. In figuur 1 wordt de ontwikkeling van de totale rijksuitgaven weergegeven en het aandeel dat de verschillende deelplafonds hierin hebben. De definitieve uitgavenplafonds zijn bij de Voorjaarsnota 2022 vastgesteld op basis van de destijds meest recente macro-economische raming van het CPB. In figuur 2 is de uitgavenontwikkeling voor de vier deelplafonds opgenomen, zoals ze in de Startnota van kabinet Rutte IV stonden. De ontwikkelingen van het basispad zijn hierin ook weergegeven zodat de autonome ontwikkelingen zichtbaar zijn. Te zien is dat de intensivering uit het coalitieakkoord voornamelijk op plafond R en plafond I zaten. Op plafond I gaat het voornamelijk om de nieuwe fondsen (klimaat- en stikstoffonds). Ook is in deze figuren te zien dat er reeds een stijging in het basispad van de uitgaven zat, maar dat deze door het coalitieakkoord harder stegen.

Figuur 1 Horizontale ontwikkeling bij Startnota (in miljarden euro)



Figuur 2 Uitgavenplafonds bij Startnota (in miljarden euro)



Het uitgavenplafond is het instrument om aan de uitgavenkant van de begroting de drie doelen van het begrotingsbeleid te beheersen. Waar het inkomstenkader als duidelijke doelstelling heeft om bij te dragen aan automatische stabilisatie, zijn de doelen van het uitgavenplafond meervoudig. Het uitgavenplafond dient om de overheidsfinanciën te beheersen en om te zorgen voor doelmatige afwegingen tijdens een kabinetsperiode.

De overwegingen om uitgaven binnen of buiten het uitgavenplafond te plaatsen zijn de mate waarin behandeling binnen het plafond leidt tot ondoelmatige uitkomsten en de vraag of het nodig is om de invloed van deze uitgave op het EMU-saldo te beheersen. Het uitgavenplafond is het belangrijkste middel om tijdens een kabinetsperiode het EMU-saldo te beheersen en daarmee aan te sluiten bij de Europese begrotingsnormen. De nationale regels zijn

geen 1-op-1 doorvertaling van de Europese regels, maar de keuzes betreffende de begrotingssystematiek via het plafond moeten wel verenigbaar zijn met deze regels. Als een kabinet budgettair dicht op de Europese regels zit, ligt het meer voor de hand om brede beheersing te doen met veel dossiers onder het uitgavenplafond. Anders zou een tegenvaller op een dossier buiten het plafond ervoor kunnen zorgen dat de Europese regels overtreden worden waarna alsnog ombuigingen of lastenverzwaringen nodig zijn. Als er voldoende budgettaire ruimte is ten opzichte van de Europese regels, is het mogelijk om het plafond meer te richten op anticyclisch begroten en bij te dragen aan ordelijke en integrale besluitvorming.

Hoofregel is dat uitgaven die relevant zijn voor berekening van het EMU-saldo, ook relevant zijn voor het uitgavenplafond, maar hier zijn in de geschiedenis van het trendmatig begrotingsbeleid verschillende uitzonderingen op gemaakt. Belangrijk uitgangspunt is dat de werking van het plafond uitlegbaar, politiek gedragen en navolgbaar moet zijn. De gasbaten en rentelasten zijn twee generale dossiers onder het uitgavenplafond waar de afgelopen kabinetsperiode relatief veel autonome ontwikkeling heeft plaatsgevonden. De grote budgettaire mutaties op deze dossiers hebben veel invloed gehad op de besluitvormingsrondes van het kabinet Rutte IV. Hieronder wordt voor deze dossiers toegelicht wat de overwegingen zijn geweest om ze binnen of buiten het plafond te plaatsen en hoe deze keuzes terugkijkend kunnen worden geëvalueerd.

Sinds de start van het trendmatig begrotingsbeleid zijn de rentelasten wisselend binnen en buiten het uitgavenplafond verwerkt. Vanaf kabinet Rutte III (2017) staan de rentelasten weer onder het uitgavenplafond op advies van de 15^e SBR. De reden om de rentelasten binnen het plafond te plaatsen was met name beheersing van het EMU-saldo. Op de geraamde rentelasten heeft de afgelopen kabinetsperiode relatief veel ontwikkeling plaatsgevonden vanwege de stijgende rente in combinatie met de hogere kastekorten als gevolg van de intensiveringen uit het coalitieakkoord. In paragraaf 3.2 en 3.3 gaan we dieper in op de gestegen rente tijdens de kabinetsperiode en de gevolgen voor de besluitvorming.

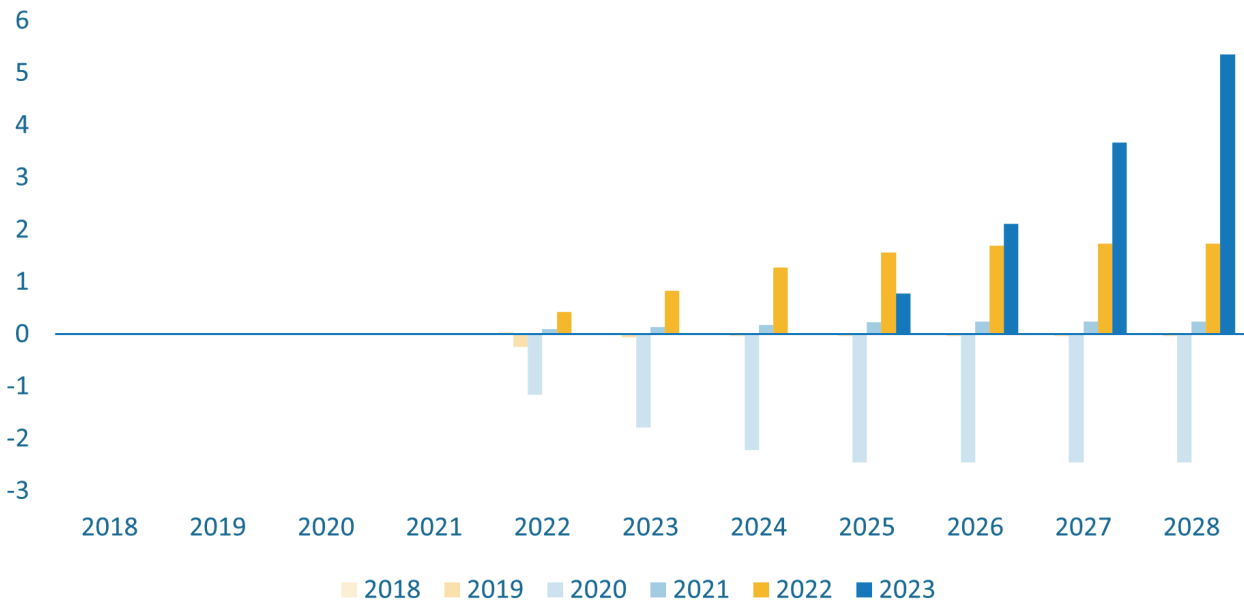
Macro-economische ontwikkelingen na kabinetsperiode

Een van de begrotingsregels schrijft voor dat mutaties die het gevolg zijn van verbeterde of verslechterde economische vooruitzichten na de kabinetsperiode, niet betrokken hoeven te worden in de besluitvorming. Deze regel wordt toegepast op uitgaven die bijgesteld worden naar aanleiding van een nieuwe macro-economische raming van het CPB, zoals de rente-uitgaven en de uitgaven op internationale samenwerking (HGIS). Deze begrotingsregel heeft een dempend effect op het aandeel van de totale renteontwikkeling dat onder het plafond ruimte of problematiek veroorzaakt.

Voor de rente is het niet eenduidig uit bovenstaande begrotingsregel op te maken hoe deze geïnterpreteerd zou moeten worden. Voor de rentetarieven geldt dat deze duidelijk autonoom zijn, maar voor de financieringsbehoefte is dit onderscheid niet goed te maken. Een gestegen financieringsbehoefte in de jaren ná kabinetsperiode kan het gevolg zijn van verslechterde macro-economische vooruitzichten in deze jaren, maar ook van expansief beleid. Tijdens de kabinetten Rutte III en Rutte IV is deze regel als volgt geoperationaliseerd: de extra rentelasten aan de *vaste schuld* (schuldpapieren langer dan 1 jaar) in het laatste jaar van de kabinetsperiode wordt vlak doorgetrokken als mutatie onder het uitgavenplafond, een verdere stijging wordt als plafondcorrectie verwerkt. Voor de vlottende schuld (schuldpapieren korter dan 1 jaar) worden de mutaties tijdens de kabinetsperiode onder het uitgavenplafond verwerkt, en de mutaties na de kabinetsperiode volledig als plafondcorrectie. Tijdens Voorjaarsnota 2023 is besloten om voor de vlottende schuld alleen de mutaties op de jaren t en t+1 onder het plafond te verwerken.

De grafiek hieronder toont de rente-ontwikkelingen die met een plafondcorrectie verwerkt zijn en daarmee geen invloed hebben gehad op de besluitvorming. Deze plafondcorrecties werken 1-op-1 door op het EMU-saldo. De grafiek toont dat een groot deel van de extra uitgaven als gevolg van de snelle stijging in 2022 en 2023 leidde tot extra rente-uitgaven buiten de kabinetsperiode.

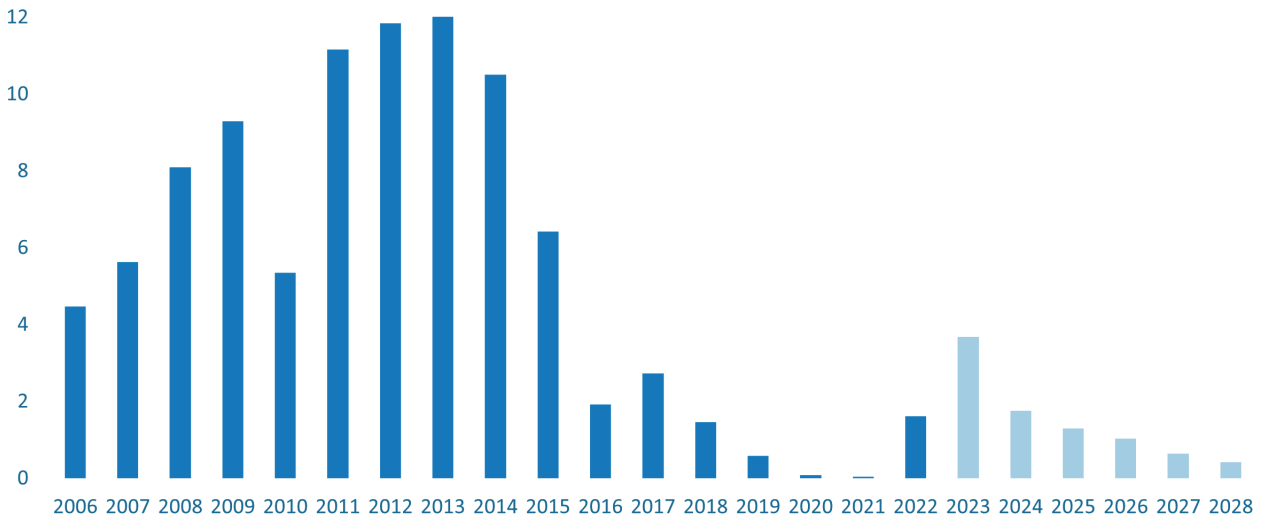
Figuur 3 Plafondcorrecties voor renteontwikkeling per begrotingsjaar (in miljarden euro)



Er lijkt geen duidelijke samenhang te zijn tussen de rentelasten van de overheid en de conjunctuur. In de 15^e SBR is ook de cycliciteit van de rentelasten aan bod gekomen, waarbij de conclusie van deze SBR was dat de rente-uitgaven geen duidelijk verband hebben met de economische conjunctuur. Een element hierin is dat de rente-uitgaven zowel door de rentestand als het tekort en de schuld worden gedreven. Deze werken over de cyclus tegen elkaar in: bij een economische neergang lopen het tekort en de schuld op, maar zal over het algemeen ook de rentestand dalen. Empirisch gezien is de correlatie tussen de nominale Nederlandse 10-jaarsrente en de output-gap sinds 2000 licht positief ($r=0,35$), maar niet statistisch significant. De daadwerkelijke rentelasten van de overheid sinds 2002 (gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling in het bbp) zijn licht negatief gecorreleerd met de output gap (-0,13), wederom is dit niet significant. Daarmee lijkt de conclusie van de eerdere SBR nog steeds op te gaan.

De 16^e SBR heeft aanbevolen om de gasbaten weer volledig onder het uitgavenplafond te brengen vanuit de basisregel dat saldo-relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten ook plafond-relevant zijn. In de jaren daarvoor waren gasbaten niet-plafond-relevant, op beleidsmatige besluiten na. De 16^e SBR adviseerde om de gasbaten weer onder het plafond te plaatsen omdat de gasbaten naar verwachting vanaf 2020 zouden afnemen. Hiermee zou het risico op grote en niet te beïnvloeden mutaties een stuk kleiner zijn geworden. Als gevolg van de oorlog in Oekraïne zijn de gasprijzen sinds 2022 echter sterk gestegen, waarmee ook de gasbaten omhoog zijn gegaan.

Figuur 4 Gasbaten (niet-belastingontvangsten, in miljarden euro)



De gasbaten zijn lager dan voorgaande jaren vanwege de sluiting van het Groningengasveld, maar wel hoger dan eerder geraamd is. Ten tijde van de 16^e SBR was de verwachting dat de gasbaten komende jaren terug zouden lopen naar enkele tientallen miljoenen per jaar. De huidige verwachting is dat de gasbaten slechts teruglopen van 1,7 miljard euro in 2024 naar 420 miljoen in 2028. Ook voor 2022 zijn er meevallers in de gasbaten, vanwege de onverwacht hoge energieprijzen. Gelijktijdig hadden de hogere energieprijzen ook een effect op de koopkracht.

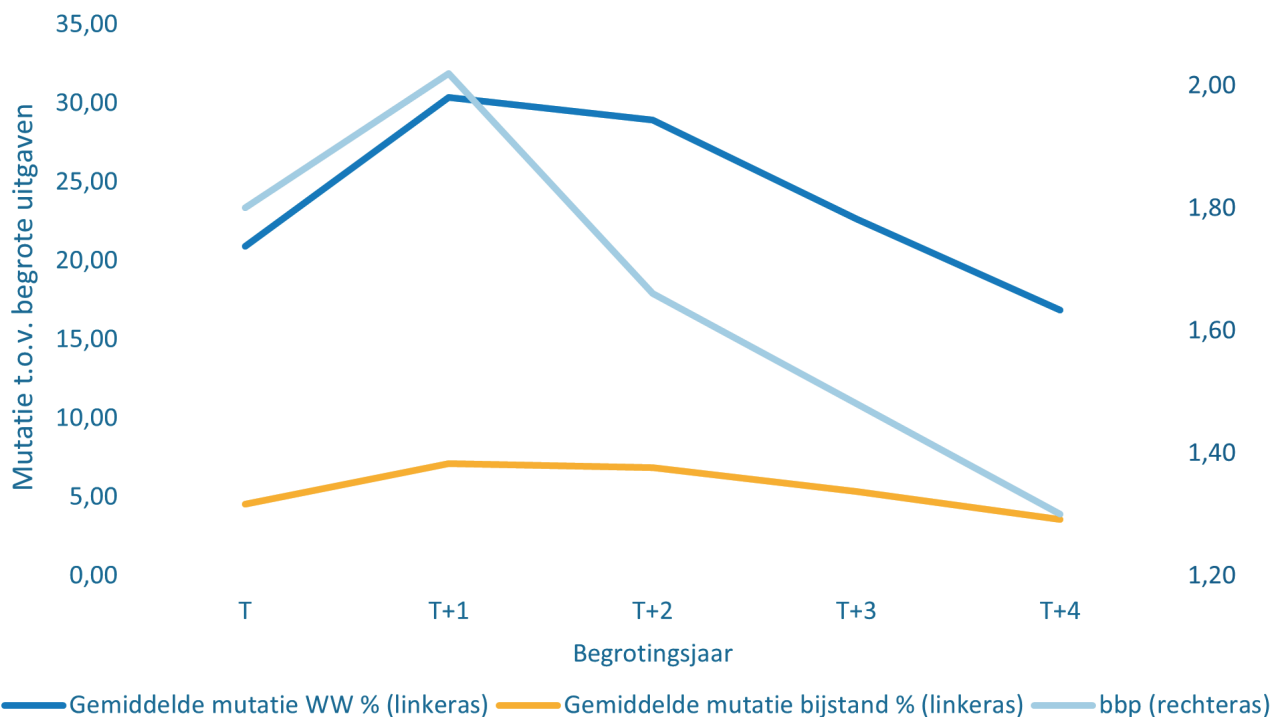
Loon- en prijsontwikkelingen worden grotendeels gezien als autonome factoren, maar hier is in het verleden verschillend mee omgegaan. Tot en met kabinet Rutte II gold er een ruilvoetsystematiek onder het uitgavenplafond, waarbij mee- of tegenvallers konden ontstaan. Wanneer de algemene prijzen sterker stegen dan die in de collectieve sector, ontstond een ruilvoetmeevaller. In de omgekeerde situatie was er sprake van een ruilvoettegenvaller. Het idee was dat deze mee- en tegenvallers op de lange termijn wegvielen tegen de stijging of daling van uitgaven aan werkloosheidsuitgaven. Dit resulteerde er echter in dat de mee- en tegenvallers erg onvoorspelbaar waren. Om deze reden werd deze systematiek afgeschaft door Rutte III. Hiervoor in de plaats kwam het buiten het plafond plaatsen van de loon- en prijsindexatie (LPO) en de mutaties op de werkloosheids- en bijstandsuitgaven. Tijdens kabinet Rutte IV is echter besloten om een extra tranche loon- en prijsontwikkeling uit te keren. Deze beleidsmatige extra uitkering is ook als plafondcorrectie verwerkt. Deze extra uitkering is een afwijking van de reguliere systematiek, waarbij de uitkering op basis van de voorjaarsraming gedaan wordt en «for better or for worse» is. De extra tranche was een bedrag van circa 550 miljoen euro per jaar over alle begrotingen.

De 15^e SBR gaf de aanbeveling om conjuncturele uitgaven aan de WW en bijstand buiten het uitgavenplafond te plaatsen om de macro-economische stabilisatie via de uitgavenkant te versterken, gelijktijdig met het afschaffen van de ruilvoet. Dezelfde SBR beargumenteerde dat het bijkomende verlies van beheersing wordt gecompenseerd door de dossiers rente en volumebesluiten gaswinning onder het uitgavenplafond te plaatsen. Sinds 2018 zijn deze aanbevelingen overgenomen. In de paragraaf hieronder wordt geanalyseerd in hoeverre de mutaties in de WW en bijstand die buiten het plafond zijn verwerkt, samenlopen met de conjunctuur in de jaren 2018-2022. Deze jaren zijn niet allemaal geheel representatief voor de ontwikkeling in de WW en de bijstand vanwege de coronasteunmaatregelen die aanwezig waren in een deel van de jaren. Voor de impact van deze steunmaatregelen is niet gecorrigeerd in de gebruikte data. Daarnaast was in de geanalyseerde periode gemiddeld sprake van arbeidsmarktkrapte, wat van invloed is geweest op de ramingen en realisaties van de WW en bijstand doordat er een meer dan gemiddeld hoge vraag naar arbeid was.

Het is theoretisch goed navolgbaar dat de uitgaven aan WW en bijstand afhankelijk zijn van de conjunctuur. In de praktijk is dit ook te zien. In tijden waarin de economie minder goed presteert, zullen meer bedrijven failliet gaan of moeten afschalen in personeelsomvang. Door dit onvrijwillige verlies van werk zal de instroom in de WW en bijstand toenemen. De uitstroom zal aan de andere kant afnemen, doordat er minder vraag is naar werk en de arbeidsmarkt ruimer wordt. In economisch betere tijden zijn tegenovergestelde ontwikkelingen te

zien. De beschreven relatie is te zien in figuur 5.³ De figuur toont enkel de mutaties in de WW en bijstand die buiten het plafond zijn verwerkt en dus als conjunctuurgevoelig worden beschouwd. Overige aanpassingen aan de uitgavenramingen van de WW en bijstand (bijvoorbeeld als gevolg van beleid), zijn uit de cijfers gefilterd. Veruit het grootste gedeelte van de mensen die werkloos raken als gevolg van onvrijwillig ontslag of het niet verlengen van een arbeidscontract hebben recht op tenminste 3 maanden WW. Er is een minderheid die dat niet heeft, en dus mogelijk direct na verlies van werk de bijstand instroomt.

Figuur 5 Procentuele bijstellingen en gemiddelden van de ramingen van de WW en bijstand (tussen 2018 en 2022)



Als praktische uitwerking van de aanbeveling van de 15e SBR, wordt sinds Rutte III het uitgavenplafond Sociale Zekerheid gecorrigeerd voor alle niet-beleidsmatige mutaties in de WW- en bijstandsuitgaven. Op basis van een recent onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overleg met het CPB, is de relatie tussen de jaar-op-jaar werkloosheidsontwikkeling en de WW-instroom 0,98. In het ramingsmodel van de bijstand wordt de relatie tussen de bijstandsuitgaven en de werkloze beroepsbevolking kleiner en ook vertraagd verondersteld. De relatie met de werkloosheidsontwikkeling in het vóórgaande jaar is 0,18 en van het huidige jaar 0,10. In 2017 werd deze verhouding ook gebruikt. De genoemde cijfers zijn niet geheel met elkaar te vergelijken, omdat het bij de WW om gevolgen voor de instroom gaat en bij de bijstand om gevolgen voor het aantal jaaruitkeringen. Ook in figuur 5 is te zien dat de relatie tussen de WW- en de bbp-raming sterker is dan de relatie tussen de bbp- en de bijstandsraming. Het vertraagde effect van de werkloosheidsontwikkeling op de bijstandsuitgaven hangt samen met bijvoorbeeld het feit dat men eerst gebruik maakt van de WW, en daarna mogelijk nog een tijd van andere inkomensbronnen kan rondkomen, voordat er aanspraak is op de bijstand. Realisatiegegevens lopen in zowel de bijstands- als de WW-raming mee als 'niet-beleidsmatig' effect, waarvoor ook het plafond wordt gecorrigeerd. Beleidsmatige effecten worden vooraf geraamd en onder het plafond ingepast. Theoretisch lopen deze dus niet mee in de realisaties. In de praktijk is het achteraf niet mogelijk om te onderscheiden welk deel van de realisaties als gevolg van beleid en welk deel als gevolg van conjunctuur heeft plaatsgevonden.

³ Voor de mutaties van WW en bijstand is technisch niet de ontwikkeling van het BBP (c.q. werkloosheid) van belang, maar de wijzigingen in die ontwikkelingen t.o.v. wat er al in de begrotingsstanden verwerkt is. De figuur is echter bedoeld om een generieke indruk te geven van de macro-stabiliserende werking van de WW en bijstand: schommelen de uitgaven aan deze twee regelingen mee met de conjuncturele ontwikkeling, en in welke mate?

De toevoeging van een meevaller formule is een andere wijziging die kabinet Rutte IV heeft aangebracht in de toepassing van het trendmatig begrotingsbeleid. Dit gaat in tegen de automatische stabilisatie, maar is in de geschiedenis ook door kabinet Kok-II geïntroduceerd. Het idee hierachter is dat een vaste formule bepaalt hoe inkomstmeevallers ingezet kunnen worden voor eventuele lastenverlichting, waarbij dit afhankelijk is van de stand van het EMU-saldo. Dit zou de maatschappelijke of politieke druk die hiervoor ontstaat in tijden van hoogconjunctuur enigszins moeten begrenzen. De gekozen formule door kabinet Rutte IV was:

Als de raming van het feitelijk EMU-saldo langjarig beter is dan een saldo van – 1% bbp, dan wordt 50% van die ruimte bestemd voor lastenverlichting en 50% voor schuldaflossing. Daarmee worden in eerste instantie de meevallers tussen het feitelijk saldo en het beoogde saldo op lange termijn volledig gebruikt ten behoeve van de staatsschuld. Besluitvorming vindt plaats bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar.

Het inkomstenkader is ook relevant voor het uitoefenen van het trendmatig begrotingsbeleid. Het inkomstenkader heeft als doel budgettaire beheersing en automatische stabilisatie gedurende de kabinetsperiode. In het Regeerakkoord en de Startnota zijn de financiële afspraken en het begrotingsbeleid van het kabinet vastgelegd. De inkomstenkant van de begroting ademt mee met de conjunctuur, zodat beleidsmatige lastenverzwaringen in tijden van recessie niet nodig zijn. Om dat te bewerkstelligen worden de niet-conjuncturele inkomsten, dus de beleidsaanpassingen, in de Startnota voor de duur van de kabinetsperiode in het inkomstenkader vastgelegd. Mocht het kabinet besluiten tot een beleidsmatige lastenverlichting dan dient deze gecompenseerd te worden door een even grote lastenverzwaring, in beginsel in het hetzelfde jaar. Hiermee draagt het inkomstenkader bij aan zowel automatische stabilisatie als budgettaire beheersing.

Voor het inkomstenkader zijn beleidswijzigingen in belastingen en wettelijke premies relevant. Belastingen zijn daarbij gedefinieerd als een verplichte betaling aan een overheid, zonder dat daar een directe tegenprestatie tegenover staat. Boetes en retributies vallen niet onder de definitie van het inkomstenkader. Hoewel wettelijke premies strikt genomen niet altijd aan alle voorwaarden voldoen (bijvoorbeeld nominale zorgpremies die aan zorgverzekeraars betaald worden), tellen deze wel mee voor het inkomstenkader. Ook fiscale regelingen tellen mee voor het inkomstenkader. Toeslagen vallen onder het uitgavenplafond, behalve de zorgtoeslag die valt wel onder het inkomstenkader. Ook de budgettaire gevolgen van gerechtelijke uitspraken tellen mee voor het inkomstenkader, om budgettaire risico's te beperken en onwenselijke prikkels bij wetgeving te voorkomen. Indien de derving door de uitspraak in de toekomst optreedt, kan beoogd worden deze te voorkomen door reparatiewetgeving.

Het uitgangspunt van het inkomstenkader is om de lasten toe te rekenen aan het moment van beleidswijziging (transactiebasis). Dat betalingen van bepaalde belastingsoorten op kasbasis pas later binnenkomen (bijvoorbeeld bij de inkomensheffing of vennootschapsbelasting), is wel relevant voor het EMU-saldo, maar niet voor het inkomstenkader. Voor maatregelen die leiden tot anticipatiegedrag of significante kasschuiven (bijvoorbeeld een verhoging van het box 2-tarief), kan voor het inkomstenkader gebruik gemaakt worden van een netto contante reeks. Dit voorkomt instabiel beleid dat nodig zou zijn om de forse gevolgen op kasbasis van bepaalde maatregelen jaarlijks te dekken. Tot slot zijn ook herijkingen van maatregelen lastenrelevant binnen het inkomstenkader.

Hoewel het inkomstenkader in principe wordt vastgelegd aan het begin van de kabinetsperiode, zijn kadercorrecties onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Bij een kadercorrectie wordt het inkomstenkader verhoogd of verlaagd, zodat er meer lastenverzwaring of lastenverlichting plaats kan vinden dan afgesproken bij de Startnota. Dit is toegestaan in uitzonderingssituaties waarin inkomsten en uitgaven niet gescheiden zijn, bijvoorbeeld bij grote hervormingen waarin een collectief arrangement op een andere wijze wordt vorm gegeven met mutaties aan zowel uitgaven- als inkomstenzijde. Daarnaast kan er sprake zijn van significante beleidswijzigingen aan de inkomstenkant, die een (zeer) beperkte doorwerking hebben aan de uitgavenkant (bijvoorbeeld de uitvoeringskosten van belastingmaatregelen). Indien in dat soort gevallen het inhoudelijk logischer en doelmatiger is om dekking voor die doorwerking te vinden aan de inkomstenkant, kan daarvoor een kadercorrectie toegepast worden. Voor de begrotingssystematiek zijn deze kadercorrecties van belang, maar deze correcties zijn niet relevant voor de ervaren lastenontwikkeling van burgers en bedrijven en tellen dus niet mee voor de beleidsmatige lastenontwikkeling.

In de vorige SBR heeft het CPB in samenwerking met het ministerie van Financiën een gezamenlijke beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) gedefinieerd. De beleidsmatige lastenontwikkeling, onderverdeeld in burgers, bedrijven en buitenland geeft inzicht in het deel van de lasten dat wordt verlicht of verzwaaard als gevolg van beleidskeuzes. Tot Prinsjesdag 2020 hanteerden beide organisaties een verschillende definitie voor de beleidsmatige lastenontwikkeling. Dit verschil is ontstaan door afwijkende nevendoelen. Het ministerie van Financiën beheerde

met de lastenontwikkeling primair het inkomstenkader, het CPB gebruikte de blo vooral als onderbouwing van de collectievelastendruk en het EMU-saldo. Dit kon onder andere leiden tot situaties waarin het CPB van een beleidsmatige lastenstijging sprak terwijl het kabinet een lastenverlichting zag of vice versa. Voorbeelden hiervan staan beschreven in het achtergronddocument bij de Macro Economische Verkenning (MEV) 2020 van het CPB.

Vanaf de MEV 2021 en de Miljoenennota 2021 rapporteren het CPB en het ministerie van Financiën over de beleidsmatige lastenontwikkeling met de geharmoniseerde definitie. Deze harmonisatie geeft uitvoering aan de eerder uitgesproken voornemens tot verheldering van de definities van onder andere de Kamer en de Raad van State (RvS). Daarmee zijn de boekhoudkundige verschillen weggenomen en wordt beter aangesloten bij het doel: het meten van de verandering in de lasten als gevolg van beleid. Resterende verschillen tussen de gerapporteerde blo van het CPB en het kabinet zijn enkel nog te verklaren als verschillen van inzicht in de geraamde lasten.

Tussen het inkomstenkader en de blo bestaan de volgende verschillen:

1. De zorgtoeslag telt niet mee in de nieuwe blo-definitie, in tegenstelling tot in het inkomstenkader.
2. Premiebijstellingen van zorgverzekeraars na de MEV-raming worden meegewogen in de blo. Gegeven de begrotingsystematiek komen dergelijke bijstellingen niet tot uitdrukking in het inkomstenkader.
3. Regelingen aan de uitgavenzijde van de begroting die via het fiscale instrumentarium worden verrekend met belastingen zijn wel relevant voor de nieuwe blo maar niet voor het inkomstenkader.
4. Gerechtelijke uitspraken met fiscale consequenties worden in de nieuwe definitie van de blo teruggelegd naar het jaar waar ze betrekken op hebben, maar tellen voor het inkomstenkader mee in het jaar dat derving optreedt (omdat voor jaren in het verleden geen dekking meer gevonden kan worden).

2.4 Grote aanpassingen aan het begrotingsbeleid en het begrotingsproces

Het kabinet Rutte IV heeft de aanbevelingen van de 16e Studiegroep grotendeels overgenomen. Dit heeft geleid tot een aantal aanpassingen in het begrotingsproces en het begrotingsbeleid die we hieronder beschrijven. In hoofdstuk 3 gaan we in op hoe deze hebben uitgekapt.

Kabinet Rutte IV zette in op één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. Om de publieke middelen efficiënt te kunnen verdelen, is integrale besluitvorming van groot belang. In de Startnota schreef het kabinet dat om tot een goede integrale afweging te komen tussen de verschillende beleidsdoelstellingen (en bijbehorende uitgaven en inkomsten), de besluitvorming over de begroting vanaf heden primair plaats zou vinden op één vast moment in het jaar tijdens het zogenaamde 'hoofdbesluitvormingsmoment' in het voorjaar. Hierbij wordt tijdens de voorjaarsbesluitvorming integraal over de uitgaven en de hoofdlijnen van de inkomsten besloten. Het kabinet onderstreepte het belang hiervan voor doelmatig beleid: een euro die vandaag wordt uitgegeven aan het ene doel, kan morgen niet meer kan worden uitgegeven aan een ander doel. Dit hoofdbesluitvormingsmoment voorkomt ook dat de begroting continu wordt bijgesteld. Ook zorgt dit voor genoeg tijd voor gedegen invoering van de gekozen beleidsmaatregelen en meer tijd voor beoordeling van de plannen door het parlement. Nadat de ontwerpbegroting op Prinsjesdag aan het parlement is aangeboden, wordt deze ontwerpbegroting in de regel tweemaal bijgesteld gedurende het begrotingsjaar: via de eerste supplettoire begroting (de Voorjaarsnota) en de tweede supplettoire begroting (de Najaarsnota). De realisaties worden na afloop van het begrotingsjaar aangeboden in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De gewenste snelheid van handelen sluit niet altijd aan op de reguliere budgettaire besluitvormingsmomenten. De begroting kan buiten de reguliere momenten worden aangepast via een incidentele supplettoire begroting (ISB). Door het gebruik van ISB's kunnen besluiten echter niet integraal afgewogen worden. Van deze mogelijkheid is tijdens de kabinetsperiode veelvuldig gebruik gemaakt, hier gaan we nader op in in paragraaf 3.3.

Het afgelopen kabinet heeft besloten om meerjarige Voorjaarsnota's op te stellen. Tot 2022 werden in de Voorjaarsnota en de eerste supplettoire begrotingen van departementen de wijzigingen voor het lopende begrotingsjaar gepresenteerd. De wijzigingen vanuit de voorjaarsbesluitvorming die betrekking hadden op de jaren daarna werden op Prinsjesdag bekend in de Miljoenennota en bijbehorende departementale ontwerpbegrotingen. In het advies bij de Miljoenennota 2022 stelde de Afdeling Advisering van de Raad van State voor om de Miljoenennota voortaan in het voorjaar in te dienen. Dit zou helpen bij het toewerken naar een betere aansluiting op het Europees Semester en het budgetrecht van het parlement versterken. Tijdens de Algemene Financiële

Beschouwingen in 2021 heeft het kabinet toegezegd om hierop te studeren. Ook de 15^e en 16^e SBR hebben aanbevelingen gedaan om het begrotingsproces te verbeteren. In een Kamerbrief op 13 april 2022 heeft het kabinet verschillende varianten beschreven en een voorkeursvariant aangegeven, de meerjarige Voorjaarsnota en het versturen van een brief met de fiscale voornemens van het Belastingplan in het voorjaar, de fiscale beleids- en uitvoeringsagenda.

Kabinet Rutte IV heeft stappen genomen om brede welvaart te integreren in het begrotingsproces en begrotingen.

In 2022 heeft de minister van Financiën daarover een brief gestuurd naar de Tweede Kamer, naar aanleiding van verschillende moties.⁴ Ook zijn hierbij verschillende adviezen van de RvS, de Algemene Rekenkamer en de 16^e SBR meegenomen. In een Kamerbrief van mei 2022 heeft het kabinet een aantal stappen aangekondigd.⁵ Dit betrof ten eerste het op termijn opnemen van de kernset bredewelvaartsindicatoren van het CPB, PBL en SCP in de Miljoenennota. Hierbij werd in de Kamerbrief opgemerkt dat deze kernset in ontwikkeling was en dat het naar verwachting nog een aantal jaar zou duren voordat deze goed bruikbaar waren. In deze periode was het kabinet voornemens om de jaarlijkse tussenrapportages en analyses al vanaf de eerstvolgende Miljoenennota mee te nemen. Daarnaast gaf het kabinet aan in aankomende Miljoenennota ook in te gaan op de prioriteiten op het gebied van brede welvaart. Ten tweede kondigde het kabinet aan in gesprek te gaan met het CBS over de ontwikkeling van departementale factsheets. Het CBS had op verzoek van de Tweede Kamer voor vier departementen een factsheet gemaakt met daarin indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart die passen bij de departementale begrotingen en beleidsterreinen. Het kabinet kondigde een onderzoek aan naar potentiële verdere doorontwikkeling. Ten derde heeft het kabinet de planbureaus gevraagd om tot een set aan bredewelvaartsuitkomsten te komen.

De 16^e SBR adviseerde om investeringsgerelateerde uitgaven vanwege het unieke karakter anders te behandelen dan reguliere overheidsuitgaven.

In vorige kabinetperiodes bleek dat ramingsonzekerheden bij investeringsuitgaven op de lange termijn binnen de reguliere begrotingssystematiek resulteerde in hoge mate van onderuitputting en grote kasschuiven die onder het reguliere uitgavenplafond dienden te worden ingepast. Deze SBR oordeelde dat voor bepaalde typen uitgaven het beheersen van het totaalbedrag relevanter werd geacht dan de beheersing van de bedragen op jaarbasis, zoals bij reguliere begrotingen het geval is. Daarom adviseerde de SBR om investeringsgerelateerde uitgaven vanwege het unieke karakter anders te behandelen dan reguliere overheidsuitgaven. Op deze manier hebben departementen meerjarige zekerheid over de middelen. Dat is nuttig omdat projecten vertraging op kunnen lopen: het is dan onwenselijk dat niet tot besteding gekomen middelen terugvloeien naar de schatkist, zoals bij reguliere uitgaven het geval is. Daarnaast hebben veel investeringsuitgaven, zoals wegen of ICT-systemen, een langetermijnkarakter. Daarom kan het wenselijk zijn om middelen op langere termijn vast te zetten voor een bepaald bestedingsdoel. Zo zijn investeringsuitgaven verzekerd van hun continuïteit en beschermd tegen de politieke waan van de dag. De 16^e SBR adviseerde om de middelen op het Mobiliteitsfonds (MF), het Deltafonds (DF), het Defensiematerieelfonds (DMF) en het Nationaal Groeifonds (NGF) te behandelen als investeringsuitgaven. Kabinet Rutte IV heeft deze aanbevelingen overgenomen.

Publieke investeringen vragen om zekerheid en een speciale behandeling op de begroting.

Publieke investeringen zijn iets waar de Nederlandse overheid, net als veel andere overheden, al langer mee worstelt, zo beschrijft ook het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Publieke Investeringsvragen uit 2022. Grote maatschappelijke opgaven als klimaatverandering, duurzaamheid en de woningbouw vragen om ingrijpende veranderingen. Voor veel van deze maatschappelijke problemen worden investeringen als een belangrijk onderdeel van de oplossing gezien.⁶ Investeringsprojecten hebben een lange looptijd en marktpartijen hebben de behoefte aan zekerheid. Tegelijkertijd is investeren complex; het kost tijd om doeltreffende en doelmatige plannen te ontwikkelen en de krappe arbeidsmarkt zorgt voor vertraging bij de uitvoering. Het gebruik van begrotingsfondsen brengt verschillende voordelen met zich mee. Budgetten in een begrotingsfonds worden uitgegeven met een vooraf bepaald doel. Deze budgetten worden dus in zekere mate geoormerkt. Daarbij maakt een begrotingsfonds het mogelijk om te anticiperen op uitdagingen in de toekomst. Via de bijbehorende instellingswet kan namelijk een termijn voor het fonds worden gekozen die verder loopt dan de reguliere begrotingshorizon van t+5. Daarnaast wordt het begrotingsfonds op een inzichtelijke wijze aan het parlement gepresenteerd via een aparte begroting. Dit zorgt er voor dat bepaalde type uitgaven, zoals investeringen, via aparte begrotingshoofdstukken intuïtief kunnen worden onderscheiden van

⁴ Motie Hammelburg c.s. Kamerstukken II 2021-2022, [35 925, nr. 88.](#); Motie Klaver-Ploumen Kamerstukken II 2021-2022, [35 788, nr. 135.](#)

⁵ Kamerbrief (23 mei 2022). Brede welvaart in de begrotingscyclus. Kamerstukken II, 2021-2022, [34 298, nr. 37.](#)

⁶ [IBO Publieke investeringen, 2022](#)

reguliere uitgaven op departementale begrotingen. Verder gelden er voor budgetten binnen begrotingsfondsen soepelere richtlijnen ten opzichte van de richtlijnen die gelden voor reguliere begrotingsuitgaven. Bij uitgaven met een investeringskarakter kan dit helpen om het totaalbedrag, in plaats van het bedrag op jaarbasis, te beheersen.

Om het geheel inzichtelijk in kaart te brengen adviseerde de 16^e SBR het volgende kabinet om in de budgettaire nota's het deelplafond investeringen te introduceren. Zo zou het investeringskarakter van deze investeringsmiddelen worden benadrukt. Het kabinet Rutte IV heeft deze aanbevelingen overgenomen. Volgens de huidige begrotingsregels genieten uitgaven die vallen onder het investeringsplafond een aantal extra uitzonderingen ten opzichte van reguliere begrotingsfondsen. Zo is het mogelijk om budgetten op deze fondsen via kasschuiven naar achteren te schuiven zonder dat deze onder het uitgavenplafond in te hoeven worden gepast. Dit is in aanvulling op de uitzonderingen die voor fondsen al golden; voor begrotingsfondsen gold al een 100 procent eindejaarsmarge, daarnaast is het op het Defensiematerieelfonds en het Deltafonds via een werkafpraak mogelijk om te overprogrammeren.

Het kabinet Rutte IV heeft besloten om een klimaatfonds en een stikstoffonds in te stellen ter hoogte van in totaal 60 miljard euro in de periode tot en met 2035. Het klimaatfonds valt onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Klimaat en Energie en het stikstoffonds onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Stikstof en Natuur. In de Startnota schreef het kabinet dat in de komende periode door het ministerie van Financiën in afstemming met de beleidsverantwoordelijke departementen de fondsen verder worden uitgewerkt. Ook heeft het kabinet Rutte IV besloten om in lijn met het coalitieakkoord de opzet van het Nationaal Groeifonds (NGF) te wijzigen. De focus werd gericht op de pijlers i) kennisontwikkeling en ii) onderzoek, ontwikkeling en innovatie. De begroting voor het Nationaal Groeifonds is verlaagd met de middelen voor de pijler infrastructuur (incidenteel 6,7 miljard euro). De reservering voor de bijdrage uit het NGF van incidenteel 2,53 miljard euro voor de drie infrastructuurprojecten uit de eerste ronde van het NGF bestaande uit de Noord/Zuidlijn, Oude Lijn en Brainport Eindhoven zijn toegevoegd aan het Mobiliteitsfonds. Daarbovenop is incidenteel 820 miljoen euro toegevoegd aan het Mobiliteitsfonds. Tegelijk is het budget van het NGF voor de pijlers kennisontwikkeling en onderzoek, ontwikkeling en innovatie verhoogd met incidenteel 6,7 miljard euro in de jaren tot en met 2028.

In de formatie van kabinet Rutte IV is besloten om ook het nog op te richten Klimaatfonds en Transitiefonds als begrotingsfonds in te richten en deze onder het investeringsplafond te plaatsen. Het kabinet besloot deze fondsen als begrotingsfonds met bijbehorend begrotingshoofdstuk in te richten. Eind 2022 zijn de ontwerp Instellingswetten voor het Tijdelijke wet Klimaatfonds en de Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur ter behandeling bij de Tweede Kamer ingediend. De wetsvoorstellen regelen onder meer de doelstellingen, beheerders en de aard van de uitgaven ten laste van de begrotingsfondsen. Beide begrotingsfondsen worden pas ingesteld als het parlement heeft ingestemd met de ontwerp instellingswetten. De budgetten binnen de begrotingsfondsen lijken verder weg te staan van de reguliere besluitvorming. Dit biedt de perceptie tot bepaalde zekerheid en maakt langjarige planning van projecten makkelijker. Echter blijft ook bij het gebruik van begrotingsfondsen het budgetrecht van het parlement gewaarborgd. Hierdoor kunnen budgetten binnen een fonds elders worden ingezet indien deze nog geen definitieve bestemming hebben gekregen. Dit maakt de geïmpliceerde zekerheid over deze budgetten niet absoluut.

Vanaf 1994 wordt het accres voor de fondsen berekend via de normeringssystematiek met als principe 'samen trap op, samen trap af'. Doel van de systematiek is dat budgettaire verhogingen en verlagingen op rijksniveau evenredig worden doorvertaald naar de ontwikkeling van het Gemeente- en Provinciefonds. Het betreft één integrale indexatie voor zowel loon-, prijs- als volumeontwikkelingen. Beleidsintensiveringen, ombuigingen, meen- en tegenvallers en nominale ontwikkelingen op de Rijksbegroting hebben via de normeringssystematiek direct invloed op de omvang van de fondsen ('samen de trap op, samen de trap af'). Tot 2018 was deze accresontwikkeling gekoppeld aan de ontwikkeling van de begrotingsgefinancierde uitgaven van het Rijk (de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, NGRU). Deze koppeling werd ook wel de 'smalle mand' genoemd. Vanaf 2018 is het accres gekoppeld aan de ontwikkeling van alle uitgaven onder het uitgavenplafond van het Rijk (de accresrelevante uitgaven, ARU). Onder deze systematiek lopen ook de premiegefinancierde uitgaven aan sociale zekerheid en zorg mee in de accresontwikkeling. Deze systematiek wordt ook wel de 'brede mand' genoemd.

Het kabinet Rutte IV heeft in het coalitieakkoord opgenomen:

«Om een stabielere financiering voor de medeoverheden te realiseren en hun autonomie te vergroten, wordt in de komende jaren een nieuwe financieringssysteem voor de periode na 2025 uitgewerkt, waarbij de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied wordt betrokken.»

In de Startnota van kabinet Rutte IV is besloten tot twee belangrijke wijzigingen in de indexering van de algemene uitkering van de fondsen. Ten eerste is in het coalitieakkoord besloten dat de fondsen vanaf 2026 niet langer via de normeringssystematiek geïndexeerd worden. Ten tweede is er besloten dat tot 2025 het accres grotendeels op basis van de bestaande koppeling aan de rijksuitgaven berekend wordt. Nieuw daarbij waren de uitzondering op de accresrelevante uitgaven (aru) voor een aantal investeringsfondsen.

In de Startnota is aangegeven om nader te bezien of het wenselijk is om het accres stabiel te maken. Het Kabinet Rutte IV heeft daarom in 2022 het voorstel aan de VNG en het IPO gedaan om het volumedeel van het accres voor 2022–2025 vast te zetten op de stand van de Voorjaarsnota 2022. De VNG heeft met dit voorstel ingestemd. Het IPO heeft besloten niet met dit voorstel in te stemmen. Het volumedeel van het accres is voor de periode 2022-2025 dan ook alleen voor de gemeenten vastgezet. Door het vastzetten van het volumedeel van het accres voor gemeenten zijn er minder budgettaire schommelingen dan voorheen. Voor 2026 en verder is in de Startnota het accres niet berekend, maar vastgezet op een plus van 1 miljard euro ten opzichte van de stand bij Miljoenennota 2022. Daarmee vervalt de koppeling aan de rijksuitgaven en valt het accres terug. De VNG en IPO hebben bij het Kabinet hun beklag gedaan over de terugval van het accres in 2026.

Het vastzetten van het accres betekent dat de accresstanden voor de jaren 2022 t/m 2026 voor gemeenten slechts nog zullen wijzigen als gevolg van loon- en prijsontwikkelingen op basis van de LPO-index. De LPO-index bestaat uit de CPB-indices voor de loonvoet sector overheid, de prijsontwikkeling materiële overheidsconsumptie (IMOC) en de prijsontwikkeling bruto overheidsinvesteringen (IBOI). Hierbij wordt een verdeling van 60/20/20 tussen loon, consumptie en investeringen aangehouden. Daarmee sluit de loon- en prijsbijstelling aan bij de verdeling van de uitgaven op de Rijksbegroting. Doordat het provinciefonds geen vastgezette volumetranches heeft en tot en met 2025 nog de Rijksuitgaven volgen wordt alleen de accresstand 2026 gewijzigd voor loon- en prijsontwikkelingen op basis van de LPO-index.

Nieuwe financieringssysteem brengt naar verwachting meer stabiliteit, rust en duidelijkheid. In de Voorjaarsnota 2023 is besloten om het gemeente- en provinciefonds vanaf 2027 te indexeren op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product. Uitgangspunt is dat de fondsen (gemeente- en provinciefonds) meerjarig de ontwikkeling van het nominaal bruto binnenlands product volgen. De indexatie wordt gesplitst in een volumedeel en een prijsdeel. In de Miljoenennota 2024 is deze indexering uitgewerkt. De volumeontwikkeling van de fondsen wordt gebaseerd op een 8-jaars (t-9 t/m t-2) historisch gemiddelde van de ontwikkeling van het bbp, waardoor de fondsen minder schommelen. De indexatie voor inflatie volgt de prijs bbp van het lopende jaar, waardoor de fondsen reëel 'op niveau' blijven. De grondslagen waarover deze indexatie berekend wordt, worden op gelijke wijze bepaald als de huidige grondslagen, waarover vanaf 2026 de huidige loon- en prijsindexatie wordt berekend. Ten slotte wordt de tranche van het lopend jaar bij Voorjaarsnota definitief. De bbp groei (zowel voor volume als prijs) is daarbij gebaseerd op de CEP-raming van het CPB. De RvS geeft in de voorjaarsrapportage 2023 aan dat zij de overstap naar de nieuwe meerjarensysteem positief achten. Naar haar verwachting brengt deze meer stabiliteit, rust en duidelijkheid voor de totstandkoming van het accres voor gemeenten en provincies. Dit sluit aan bij de aanbeveling van het advies van de 16^e studiegroep begrotingsruimte.

Een andere aanpassing in de begrotingsregels gaat over de omgang van de meevallers van de Zvw-uitgaven. De begrotingsregel is nu dat er een expliciete keuze gemaakt dient te worden door het kabinet over inzet van een meevaller in de Zvw-uitgaven voor ofwel aanvullende uitgaven ofwel lastenverlichting via een kadercorrectie. Deze regel is opgenomen op basis van advies SBR16. In de jaren voorafgaande aan de 16^e SBR was er steeds sprake van meevallers in de zorg. Als gevolg van lagere zorgpremies (nominaal en inkomensafhankelijk), is hierdoor telkens een compenserende lastenverzwaring noodzakelijk in de augustusbesluitvorming.

2.5 Welk pad voor de uitgaven en de beleidsmatige lastenontwikkeling werd gekozen door kabinet Rutte IV?

Het coalitieakkoord van kabinet Rutte IV werd gepubliceerd op 15 december 2021, vlak voordat er weer harde lockdownmaatregelen werden geïntroduceerd in verband met de coronacrisis (zie ook box 'Kabinetstart in coronatijden'). Dit akkoord was gebaseerd op het budgettaire basispad van het kabinet en de macro-economische parameters uit de middellangetermijnraming (MLT) van het CPB uit augustus 2021. Het kabinet koos ervoor om

het coalitieakkoord niet door het CPB te laten doorrekenen voorafgaand aan de publicatie, zodat ze het nog voor de jaarwisseling konden publiceren. Op 10 januari 2022 werden de financiële afspraken uit dit akkoord vertaald in de Startnota van het kabinet. Op dat moment publiceerde het CPB ook een eerste analyse van de economische en budgettaire effecten van het coalitieakkoord.⁷ Dit was echter geen volledige macro-economische doorrekening maar een eerste inschatting volgens het CPB, omdat van veel beleidsvoornemens nog geen gedetailleerde vormgeving beschikbaar was. Daarnaast werden alleen de effecten voor 2025 gepresenteerd, deze eerste doorrekening was dus niet geschikt om de budgettaire kaders mee door te rekenen. Hierom werd besloten om pas bij Voorjaarsnota 2022 de definitieve uitgavenplafonds en het inkomstenkader vast te stellen, met inbegrip van de macro-economische doorwerking volgend uit het Centraal Economisch Plan (CEP) 2022. In de eerste analyse van het CPB in januari waarschuwde het planbureau al wel dat het beleidspakket dusdanig forse investeringen bevatte dat mogelijk niet alle geplande middelen binnen de kabinetsperiode zouden kunnen worden besteed. In deze analyse rekende het CPB met een forse onderuitputting, waardoor per saldo een netto bestedingsimpuls van 26,1 miljard euro resteerde in 2025, in plaats van de 29,5 miljard euro uit het coalitieakkoord. In de Startnota stond voor het jaar 2025 in totaal 34 miljard euro aan intensiveringen ten opzichte van de Miljoenennota daarvoor, bij de Voorjaarsnota 2023 was dat na herijking bijna 26 miljard hoger (inclusief coronagerelateerde uitgaven).

Het kabinet heeft gekozen voor een ambitieuze investeringsagenda, onder andere op het terrein van klimaat, stikstof en onderwijs, omdat hier grote uitdagingen liggen die volgens het kabinet vragen om investeringen voor de toekomst. De budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord ging uit van structurele uitgaven van 12,8 miljard euro per jaar, maar incidenteel liepen deze uitgaven op tot circa 30 miljard euro per jaar. In het coalitieakkoord gaf het kabinet aan een tijdelijk hogere schuld te accepteren om daarmee maatschappelijke opgaven op te lossen en vervolgens te streven naar een dalende schuld om deze op termijn te stabiliseren op 60 procent van het bbp. Rekening houdend met externe omstandigheden hoort daar onderliggend een EMU-saldo van – 1,75 procent bij. Hierbij zijn inverdieneffecten van 42 procent, een rente van 0 procent en een nominale groei van het bbp van 3 procent verondersteld. Volgens de economische analyse van het CPB zou het EMU-saldo door het coalitieakkoord op – 2,7 procent bbp uitkomen, 1,9 procentpunt lager dan in het basispad voor 2025. Ook de schuldquote zou licht stijgen in 2025 door de coalitiemaatregelen.

De aannahme van het kabinet van een rente van 0 procent sloot aan bij de marktverwachtingen en de rente in de MEV, maar was historisch gezien een unicum. Na het aantreden van het kabinet kwam er een kentering in de jarenlange daling van de rente. Extra rente-uitgaven binnen de kabinetsperiode moeten volgens de begrotingsregels van het kabinet worden gedekt, maar de oploop daarna leidt tot een saldooverslechtering. Extra beleid en de gevolgen van de macro-economische doorwerking op de uitgavenplafonds maakte dat het kabinet «scherper aan de wind voer» dan voorzien in de Startnota. Daarnaast nam het CPB bij de doorrekening niet alle maatregelen over conform de inzet van het kabinet. Zo zijn de uitgaven van het klimaatfonds structureel verondersteld en zijn ombuigingen in de zorg, die nog niet voldoende concreet waren uitgewerkt, niet meegenomen. De aannahme met betrekking tot het inverdieneffect van 42 procent was een ruwe inschatting en daarmee een risico. Het idee is dat het expansieve coalitieakkoord de groei stimuleert en daarmee tot hogere belastinginkomsten leidt. Het is de vraag in hoeverre een economie die al boven zijn potentieel draait nog extra kan groeien. Bovendien hangt het uiteindelijke inverdieneffect af van de gekozen combinatie van maatregelen; dit kan alleen in samenhang berekend worden door het CPB. Volgens het CPB is de macro-economische doorwerking van de maatregelen kleiner dan in het coalitieakkoord is verondersteld. De analyse van het planbureau resulteerde in een doorwerkingseffect van 30 procent.⁸ Door te optimistische aannames bij het opstellen van het coalitieakkoord was er tijdens de regeerperiode geen ruimte onder de kaders om tegenvallers op te vangen. In 3.1 wordt dieper ingegaan op de endogene ontwikkelingen tijdens de regeerperiode van kabinet Rutte IV.

⁷ Analyse coalitieakkoord 2022-2025, CPB notitie januari 2022

⁸ Antwoorden CPB op Kamervragen over de analyse van het coalitieakkoord.pdf

Tabel 1 Uitgaven- en lastenontwikkeling Coalitieakkoord Rutte IV (Startnota) in miljarden euro

	2022	2023	2024	2025	Struc.
Uitgaven	6,5	16,2	24,8	27,8	13,1
w.v. ombuigingen	0,3	0,3	- 0,1	- 1,3	- 5,9
w.v. intensivering	6,2	15,9	24,8	29,1	18,9
Lasten	0,0	0,8	1,1	1,4	0,3
w.v. lastenverlichting	0,0	4,5	5,7	6,8	8,8
w.v. lastenverzwaring	0,0	- 3,7	- 4,5	- 5,4	- 8,5
Totaal	6,5	17,0	25,9	29,2	13,4

Door kabinet Rutte IV is expansief begrotingsbeleid gevoerd. Aan de uitgavenkant werden hoge intensivering gepland als gevolg van het coalitieakkoord (tabel 1) bovenop de ontwikkeling die reeds in het basispad zat. De totale toename van de rijksuitgaven gedurende de kabinetsperiode was gepland op bijna 12 procent. De coalitie heeft gekozen voor hogere uitgaven om investeringen te kunnen doen voor de toekomst. Een aanzienlijk deel hiervan was incidenteel maar liep wel door tot na de kabinetsperiode, de fondsen tot 2035. Een tijdelijke verslechtering van de stand van de overheidsfinanciën achtte het kabinet acceptabel, om zo hogere kosten in de toekomst te voorkomen. De toename in uitgaven als gevolg van het coalitieakkoord viel grotendeels onder de deelplafonds R en I. Onder plafond S en Z zorgen vooral de autonome ontwikkelingen van het basispad tot een stijging in de uitgaven. Het coalitieakkoord bevat structurele ombuigingen om de stijgende zorguitgaven op lange termijn af te remmen, maar deze kennen een lang ingroeipad. In historisch perspectief waren de voorgenomen intensivering uit het coalitieakkoord van kabinet Rutte IV uitzonderlijk hoog. In figuur 6 wordt de omvang van de totale *cumulative* beleidsmatige intensivering en ombuigingen weergegeven uit regeerakkoorden vanaf het kabinet Den Uyl in 1973. Deze zijn uitgedrukt in een percentage bbp uit het startjaar van het betreffende kabinet. De voorgenomen cumulatieve intensivering van het kabinet Rutte IV voor de periode 2022-2025 bedroeg bijna tien procent uitgedrukt in het bbp in het startjaar van het kabinet.⁹ Dit is nog exclusief de (deels incidentele) intensivering die na de kabinetsperiode doorliepen.

De achtergrond van dit expansieve coalitieakkoord is meerledig. Ten eerste kwam Nederland uit een periode van overschotten op de betalingsbalans en begrotingoverschotten, waardoor onder andere het IMF Nederland aanspoorde om deze «fiscal space» in te zetten voor welvaartsbevorderende investeringen.¹⁰ Ten tweede vonden Nederlandse economen, vooral tijdens het begin van de coronacrisis, dat de overheid niet te snel de coronasteun moest afbouwen en dat de staatsschuld best kon verdubbelen zonder dat het financieel onhoudbaar werd in combinatie ook met de lage rente.¹¹ In navolging van de financiële crisis in 2009 heeft Nederland streng bezuinigd om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. Achteraf stelden economen vast dat de snelle tekortreductie onverantwoord beleid was dat heeft gezorgd voor blijvend welvaartsverlies.¹²

De laatste reden was het toegenomen besef van urgentie voor klimaat- en stikstofmaatregelen door onder andere de Urgendzaak en stikstofuitspraak van de Raad van State. In het coalitieakkoord wordt ook aangegeven dat het gaat om ambitieuze plannen, die niet gerealiseerd kunnen worden in één kabinetsperiode, en er wordt gewezen op het belang van deze investeringen voor toekomstige generaties.

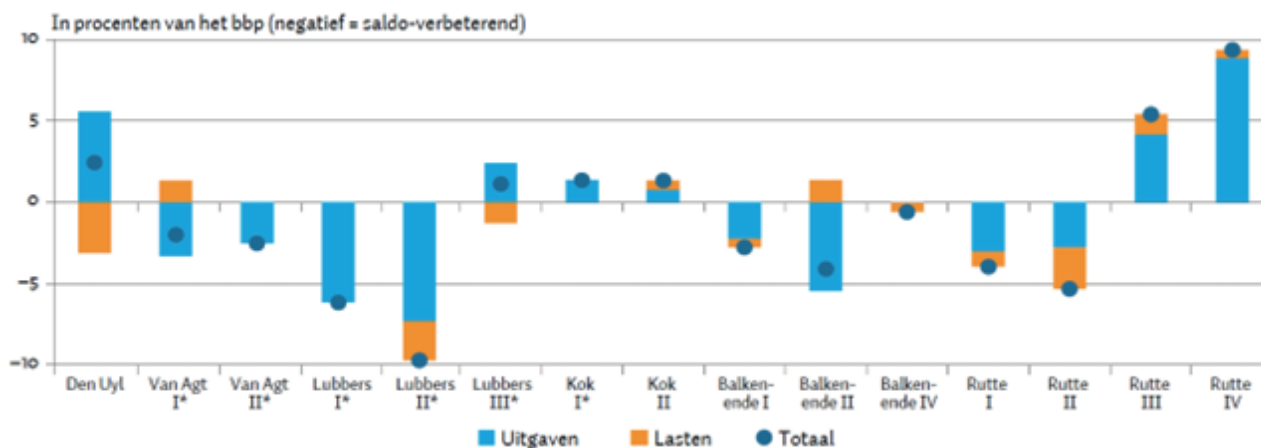
⁹ Leeuw, D. de, en K. Bruns (2022) ESB 107(4807), Kabinet Rutte intensiveert historisch veel

¹⁰ IMF Country Policy Recommendations for the Netherlands, 2021

¹¹ Nederlandse economen: overheidsschuld kan gerust verdubbelen (fd.nl)

¹² Zie bijvoorbeeld Bas Jacobs (VU Magazine | Econoom Bas Jacobs: 'Ik word nu wéér gevraagd of er een financiële crisis op komt is.') en Teulings (Het economisch beleid over de afgelopen zes jaar: waarom? (fd.nl))

Figuur 6 Uitgaven- en lastenintensiveringen per kabinet (in % bbp)



* Er zijn geen data beschikbaar voor de volledige kabinetsperiode. Data is geïnterpoleerd of teruggeleid.

Data: Parlement (2022) | ESB

Voor de inkomstenkant zijn tijdens de formatie afspraken gemaakt over de beleidsmatige lastenontwikkeling (BLO); het deel van de lastenontwikkeling voor gezinnen, bedrijven en het buitenland dat door beleid wordt veroorzaakt. Onderstaande tabellen 2 en 3 tonen de beleidsmatige lastenontwikkeling van het coalitieakkoord (CA) en de ontwikkeling van het basispad plus het coalitieakkoord. In het coalitieakkoord zijn de totale beleidsmatige lasten in 2025 met 1,1 miljard euro verlaagd. In combinatie met het basispad is er echter sprake van een totale beleidsmatige lastenverhoging in 2025 van 8,6 miljard euro. De lasten in het basispad nemen voornamelijk toe door de stijging van de zorgpremies. Ook nemen de lasten toe door de afbouw van aftrekposten en coronasteun in de inkomensheffing. De beleidsmatige lasten voor bedrijven worden in het basispad verzwaaard door met name het aflopen van de tijdelijke verlaging van de Awf-premie, de versoering van de verliesverrekening en de aanscherping van de earningsstrippingmaatregel in de vennootschapsbelasting.

Tabel 2 BLO totaal coalitieakkoord Rutte IV (in miljarden euro)

	2022	2023	2024	2025
Totaal	0	- 0,9	- 1,1	- 1,1
w.v. burgers	0	- 2,0	- 2,3	- 2,3
w.v. bedrijven	0	0,9	1,0	1,0
w.v. buitenland	0	0,2	0,2	0,2

Tabel 3 BLO basispad + coalitieakkoord Rutte IV (in miljarden euro)

	2022	2023	2024	2025
Totaal	2,1	6,2	7,0	8,6
w.v. burgers	- 1,4	0,9	1,3	2,4
w.v. bedrijven	3,4	5,1	5,5	6,0
w.v. buitenland	0	0,2	0,2	0,2

3 BEGROTINGSBELEID IN DE PRAKTIJK

3.1 Welke endogene ontwikkelingen hebben er plaatsgevonden met grote invloed op het begrotingsbeleid?

Kabinet Rutte IV kende een historisch lange formatieperiode van 299 dagen, daarmee veranderde ook de economische uitgangspositie bij de start van het kabinet ten opzichte van het beeld bij de verkiezingen. Ten tijde van de totstandkoming van het coalitieakkoord gedurende eind 2021 waren de economische vooruitzichten met onzekerheid omgeven vanwege de coronacrisis en de lockdownmaatregelen. De raming in september 2021 (MEV 2022) zag er al wel een stuk positiever uit voor de komende jaren dan in het voorjaar van 2021 (CEP 2021). Er werd gerekend op een flink economisch herstel na de historische recessie in 2020. Zo schatte het CPB dat de feitelijke bbp-groei voor de jaren 2022-2025 hoger zou zijn dan de potentiële groei vanwege de verwachte inhaalgroei na zo'n recessie. Met de keuzes in het coalitieakkoord stimuleerde het kabinet Rutte IV deze economische ontwikkeling verder. Volgens de economische analyse van het CPB zou de economische groei met de invoering van het coalitieakkoord gemiddeld 0,5 procentpunt jaarlijks hoger uitvallen dan volgens het basispad.¹³

Uiteindelijk overtrof de economische groei in 2022 de eerdere ramingen en steeg het bbp met 4,5 procent¹⁴ ten opzichte van 2021, zoals te zien in tabel 4. Dit is vooral te danken aan de bestedingen van huishoudens die tot recordhoogte stegen, ondanks de sterk toegenomen inflatie en rente. De hogere bestedingen vonden onder andere plaats omdat de overheid met inkomenssteun de bestedingen van huishoudens stimuleerde en er sprake was inhaalgroei na de coronacrisis. Vanwege deze steun aan huishoudens en bedrijven herstelde de Nederlandse economie sneller dan vergelijkbare Europese landen. De gunstiger economische groei resulteerde in hogere belastingontvangsten dan verwacht. Zo zijn de bedrijfswinsten fors gestegen en daarmee de opbrengsten uit de vennootschapsbelasting. Ook zijn door de lage werkloosheid en stijgende lonen de ontvangsten uit loon- en inkomensheffing toegenomen.

Tabel 4 Economisch beeld anders dan bij formatie

	2022	2023	2024	2025
Rente bij MEV 2022 (sep. 2021)	-0,3%	-0,3%	0,0%	0,1%
Rente bij CEP 2022 (maart 2022)	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%
Rente bij CEP 2023 (maart 2023)	1,4%	2,3%	2,3%	2,2%
CPI bij MEV 2022	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%
CPI bij CEP 2022	5,2%	2,4%	2,4%	2,5%
CPI bij CEP 2023	10,0%	3,0%	3,1%	2,5%
Bbp-groei (volume) bij MEV 2022	3,5%	1,5%	1,3%	1,3%
Bbp-groei (volume) bij CEP 2022	3,6%	1,7%	2,0%	1,7%
Bbp-groei (volume) bij CEP 2023	4,5%	1,6%	1,4%	1,1%

Sinds de oorlog in Oekraïne zijn de energie- en voedselprijzen toegenomen. Deze inflatie heeft zich in de loop van 2022 verbreed naar andere goederen en diensten doordat bijvoorbeeld hogere energiekosten in de productie en toeleveringsketens werden doorberekend. Waar het gemiddelde CPI-cijfer in 2021 nog 2,7 procent bedroeg, steeg dit in 2022 tot 10 procent. Ook de krappe arbeidsmarkt en hoge bezettingsgraad hebben bijgedragen aan de prijsstijgingen. Het voornaamste economische effect van inflatie is een daling van de koopkracht, vooral als de prijzen zo snel stijgen als in 2021 en 2022 en de lonen nog niet direct meestijgen.

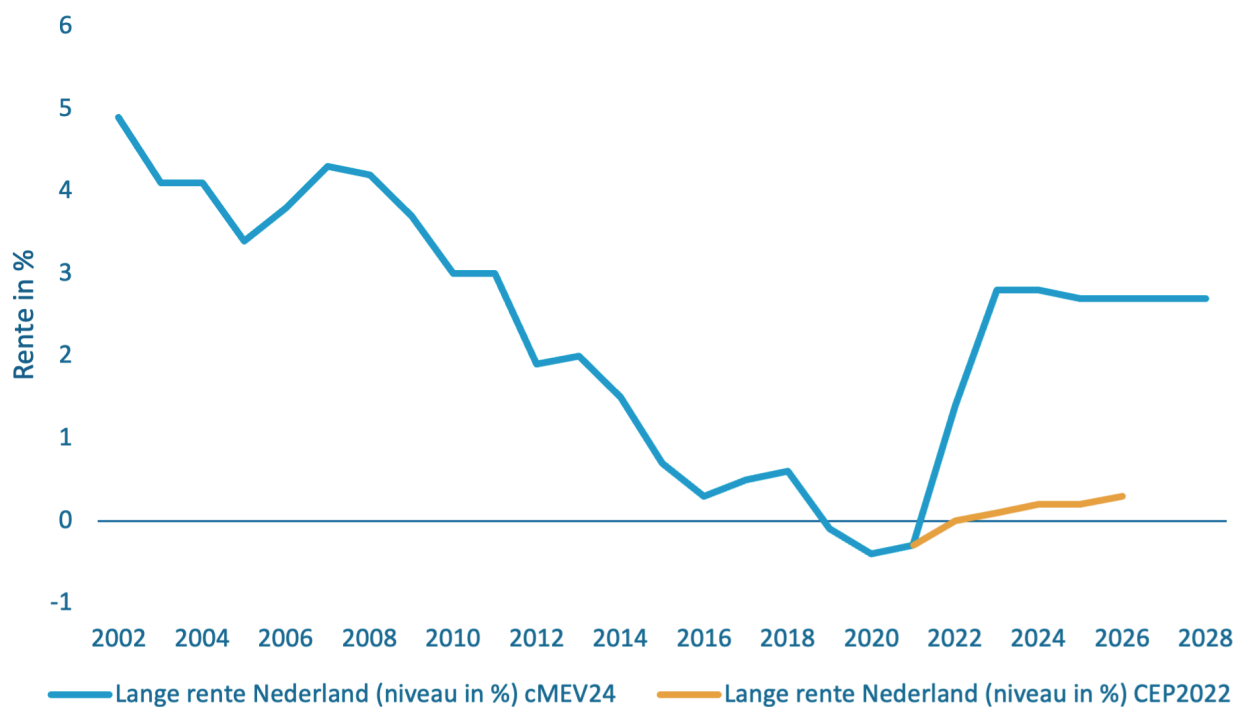
De inflatie heeft direct en indirect verschillende gevolgen voor de begroting. Inflatie leidt direct tot hogere inkomsten doordat prijzen en lonen stegen, wat leidt tot een verbetering van de overheidsfinanciën door hogere belastingontvangsten. Anderzijds resulteerde de inflatie ook in hogere overheidsuitgaven via de loon- en prijsbijstelling, maar dit gaat vaak geleidelijker en met vertraging. Ten derde heeft inflatie een positief effect op de schuldquote door het noemereffect; door de hoge inflatie is de nominale groei van de economie (noemer) hoger dan de groei van de schuldpositie (teller), waardoor de schuldquote afneemt. De schuldquote is hierdoor gedaald van 51,7 procent bbp (2021) naar 50,1 procent bbp (2022), zonder dat er een begrotingsoverschot was. De schuldquote is erg gevoelig voor inflatie.

¹³ Analyse coalitieakkoord 2022-2025, CPB notitie januari 2022

¹⁴ Na definitieve vaststelling door het CBS bleek dit 4,3%.

Als reactie op de blijvend hoge inflatie verhogen centrale banken doorgaans de rente, met hogere rentelasten voor overheden als gevolg. In het coalitieakkoord werd een rente van 0 procent verondersteld overeenkomstig met de rente uit het MEV van het CPB, waarbij het planbureau dit cijfer baseert op de marktverwachtingen. Hoewel er reeds een langjarige dalende trend van de lange rente waar te nemen was (zie figuur 7), zijn rentes van 0 procent of zelfs negatief een historisch unicum. Bij doorrekening van het coalitieakkoord in het voorjaar 2022 waren de rentes nog steeds laag, maar stegen deze wel weer voor het eerst in lange tijd (oranje lijn). Deze trend werd versterkt doordat de ECB in reactie op de hoge inflatie haar beleidsrente meermaals verhoogde, wat doorwerkte op de rente op Nederlandse obligaties. Deze hogere rentelasten resulteerde in een tegenvaller op de begroting. De gemiddelde looptijd van de totale schuldportefeuille bedraagt ongeveer 8 jaar. Dit betekent dat de hogere rente met een ingroeipad oploopt tot structureel hogere rentelasten. Bij de Voorjaarsnota 2023 werd de totale rentetegenvaller berekend met de tarieven uit het CEP. Deze liep op tot 8,5 miljard euro in 2028, zoals te zien in tabel 5. Conform de begrotingsregels van het kabinet hoeft de oploop na de kabinetsperiode niet van dekking te worden voorzien, dit gedeelte loopt in het EMU-saldo.

Figuur 7 Lange rente in Nederland



Tabel 5 Rentetegenvallers (in miljarden euro)

(in miljarden euro)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
rentetegenvaller (VJN 2022 t.o.v. Startnota)	0,4	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9	
rentetegenvaller (MLN 2023 t.o.v. VJN 2022)		0,4	1,9	1,0	1,0	1,1	1,1
rentetegenvaller (VJN 2023 t.o.v. MLN 2023)		1,4	2,9	3,3	4,5	5,9	7,4
Totale rentetegenvaller	0,4	2,6	6,1	5,9	7,3	8,9	8,5
Cumulatief	0,4	3,0	9,1	15,0	22,3	31,2	39,7

Binnen de begrotingsregels en de budgettaire kaders worden wijzigingen in de belastinginkomsten en de uitgaven die het gevolg zijn van inflatie op verschillende manieren geacommodeerd. Voor de belastingen is het relatief eenvoudig: hogere belastinginkomsten die niet het gevolg zijn van beleid zien we als een endogene ontwikkeling, die meeloopt in de automatische stabilisatie. Dit betekent dat meevallende inkomsten geen extra budgettaire ruimte opleveren en tegenvallers ook niet gedekt hoeven worden. Hogere belastinginkomsten kunnen weliswaar dus positief uitwerken op het EMU-saldo maar leiden niet tot meer ruimte in het inkomstenkader.

Voor de uitgavenkant zijn de begrotingsregels rond de doorwerking van de inflatie ingewikkelder. De uitgavenkaders worden in nominale termen opgesteld, en de begroting wordt elk jaar geïndexeerd met de actuele loon- en prijsontwikkeling. Voor elk onderdeel van de begroting wordt bepaald in hoeverre dit loon- en prijsgevoelig is en daarvoor wordt het uitgavenplafond gecorrigeerd. Hogere uitgaven door inflatie moeten dus wel gedekt worden onder het uitgavenplafond, maar hier worden ook extra middelen voor toegevoegd aan de begrotingen, die afhankelijk van specifieke prijsontwikkelingen voldoende kan zijn of een tekort kan geven. Het dekken van hogere rentelasten resulteert wel in minder budgettaire ruimte.

De Rijksbegroting bevat relatief meer loongevoelige dan prijsgevoelige uitgaven, waardoor inflatie in eerste instantie een positief effect heeft op het EMU-saldo. Inflatie die nog niet doorvertaald is in hogere lonen levert daarom in eerste instantie vaak meevallers op het EMU-saldo op; de belastinginkomsten stijgen dan sterker dan de uitgaven. Dit geldt in mindere mate als extra discretionair beleid gevoerd wordt om tegemoet te komen aan de hogere inflatie, zoals in 2022. Normaliter wordt de loon- en prijsindexatie berekend op basis van de CEP-raming en bij Voorjaarsnota uitgekeerd. In 2022 is de inflatie na het uitkomen van het CEP 2022 gestegen. Daarom heeft het kabinet bij Najaarsnota 2022 – als een afwijking van de bestaande regels - besloten om eenmalig vanaf 2023 een extra tranche prijsbijstelling uit te keren. Deze bijstelling is berekend op basis van het verschil in de prijsontwikkeling 2022 tussen het CEP vorig jaar en het CEP dit jaar. Dit werd verwerkt als plafondcorrectie en hoefde niet gedekt te worden onder de uitgavenplafonds, maar verslechterde wel het EMU-saldo. Per saldo lijkt het positieve effect van inflatie op de inkomsten uiteindelijk doorslaggevend te zijn geweest, aangezien 2022 uitkwam op begrotingsevenwicht.

Op langere termijn kan inflatie ook een verslechterend effect hebben op het EMU-saldo bijvoorbeeld via groeivertraging. Om de inflatie verder te beperken kan de ECB besluiten om de beleidsrente verder te verhogen en daarmee de vraag naar goederen en diensten af te remmen. Dit leidt tot een rem op economische groei, wat resulteert in hogere overheidsuitgaven en lagere inkomsten. Op langere termijn kan ook de schuldquote stijgen wanneer de hoge rentes aanhouden en doorwerken in de financieringskosten, zo stelt ook de Rabobank.¹⁵ Nu hebben overheden beperkt last van hogere rentes omdat de schulden een lange looptijd hebben, maar bij herfinanciering van de obligaties wordt deze last meer voelbaar. Voor de begroting is vooral de reële rente van belang: als de inflatie hoger is dan de rente worden de hoge rentelasten per saldo gecompenseerd door hogere belastinginkomsten. Het is niet eenduidig vast te stellen met welke reële rente de overheid exact te maken heeft, omdat er veel verschillende rentetarieven en inflatiemaatstaven zijn, maar in 2022 kan zeker gesteld worden dat bij een gemiddelde inflatie van 10 procent de reële rente negatief was.

Daarnaast heeft, vanuit historisch perspectief, aanbodgedreven inflatie een opwaarts effect op het schuldniveau als gevolg van de compensatiemaatregelen op de begroting. Ook als overheden langdurig en ruim steunbeleid voeren kan dat een aanleiding zijn voor de ECB om de beleidsrentes verder te verhogen, resulterend in hogere rentelasten. Recent onderzoek van de Europese Commissie laat zien dat inflatie in eerste aanzet vaak positief is voor de overheidsfinanciën, maar dat dit effect op termijn vervaagt en zelfs omslaat naar een negatief effect door de effecten van monetair beleid.¹⁶

3.2 Welke bijstellingen zijn er gedurende de rit gedaan op het vastgestelde basispad?

De uitgavenplafonds zijn definitief vastgesteld bij de Voorjaarsnota 2022. Tabel 6 toont de ontwikkeling van de uitgaven onder de plafonds. Verder volgt het uit de begrotingsregels van het kabinet dat het uitgavenplafond gecorrigeerd wordt voor endogene ontwikkelingen zoals loon- en prijsindexatie en uitgaven aan WW en bijstand. Deze correcties splitsen we uit en ook de plafondrelevante mutaties als gevolg van de gestegen rente laten we hier apart zien.

¹⁵ Rabo-economen waarschuwen: dalende schuldquotes zijn bedrieglijk (fd.nl)

¹⁶ The Implications of Higher Euro Area Inflation for Public Finances, Technical Note for the Eurogroup, June 2023

Tabel 6 Beleidsmatige en endogene bijstellingen uitgaven (in miljarden euro)

In miljarden euro (+ hogere uitgaven)	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Uitgavenniveau MN 22	335	340,7	348,6	359,8	371,4	
Intensivering CA	11,8	21,6	31,0	34,3	32,4	25,9
Stand Startnota 22	346,8	362,3	379,6	394,1	403,8	25,9
Mutaties VJN22	-4,4	6,0	15,4	23,9	26,3	420,0
w.v. extrapolatie						386,5
w.v. endogeen (LPO, WW en bijstand)	0,8	7,5	12,7	17,3	21,9	28,4
w.v. rente	0	1	1	2	2	2
Stand VJN 2022	342,4	368,2	395,0	418,0	430,1	445,9
Mutaties MN23	-3,3	4,3	4,7	6,0	7,5	7,3
w.v. endogeen (LPO, WW en bijstand)	-0,5	4,5	4,5	5,0	5,4	5,7
w.v. Oekraïne	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
w.v. rente	0,4	1,9	1,0	1,0	1,1	1,1
Stand MN 2023	339,2	372,6	399,7	424,0	437,6	453,2
Mutaties APB-pakket	1,6	5,3				
Mutaties VJN 2023		2,6	7,7	10,0	18,9	24,1
w.v. endogeen (LPO, WW en bijstand)		1,7	8,1	12,3	17,0	20,8
w.v. Oekraïne		0,8	0,2	0	0	0
w.v. rente		0,0	0,7	1,9	3,4	4,9
Stand VJN2023		380,5	407,4	434,0	456,5	477,3

Het kabinet Rutte IV heeft uitgaven Oekraïne en corona buiten het plafond geplaatst. Het kabinet Rutte IV zette de keuze van kabinet Rutte III voort door de aflopende coronamaatregelen buiten het plafond te plaatsen. Voor de uitgaven die direct verbonden zijn met steun aan Oekraïne en de noodopvang van vluchtelingen in Nederland werd later dezelfde keuze gemaakt. Nieuwe regelingen voor Oekraïne werden buiten het uitgavenplafond geplaatst, en extra middelen voor bestaande regelingen werden als plafondcorrectie verwerkt. Hiermee werd afgeweken van de begrotingsregels. Gezien de gewijzigde macro-economische ontwikkelingen (zie ook paragraaf 3.1.) en toenemende voorspelbaarheid over de uitgaven gerelateerd aan corona, was er geen directe aanleiding om de uitgaven aan corona en Oekraïne in 2022 buiten het plafond te plaatsen.

Nadat het kabinet Rutte IV in de Startnota de budgettaire afspraken uit het coalitieakkoord en de begrotingsregels heeft vastgelegd, zijn in de Voorjaarsnota 2022 de definitieve uitgavenkaders vastgesteld. Dit betekent dat alle wijzigingen in de uitgaven tussen Startnota en Voorjaarsnota, onder andere als gevolg van de doorrekening na de CEP-raming, meeliepen als plafondcorrecties ofwel «herijking». Bij deze herijking werd ook uitvoeringsinformatie, tegenvallers en nieuw beleid tussen de Startnota en Voorjaarsnota meegenomen, die niet het gevolg waren van de macro-economische doorrekening. Gedurende de nasleep van de coronacrisis kreeg Nederland te maken met nog een externe schok, namelijk de Russische agressieoorlog in Oekraïne met een grote inflatieschok in Nederland tot gevolg. In de Miljoenennota 2023 werd een beleidspakket aangekondigd om huishoudens te ondersteunen bij de hoge energierekening als gevolg van de sterk gestegen energieprijzen. Het totaal van het koopkrachtpakket en het budgettaire beeld leidde tot een overschrijding van het uitgavenplafond in 2022 en tot overschrijdingen van dit plafond in latere jaren, waar in het lastenkader een overschrijding tegenover stond die in latere jaren omslaat naar een overschrijding. Als we de effecten op het uitgavenplafond en het lastenkader bij elkaar optellen leidde dit over de jaren 2022 tot en met 2027 tot een overschrijding van 1,5 miljard euro. Deze structurele overschrijding werd voornamelijk veroorzaakt door de hogere rentetegenvaller. Hiervan werd besloten om deze mee te nemen naar de voorjaarsbesluitvorming 2023.

Er waren beleidsmatige bijstellingen als gevolg van hogere energieprijzen. In navolging van de Miljoenennota 2023 besloot het kabinet tot een aanvullend pakket aan koopkrachtmaatregelen, het APB- of energiepakket.¹⁷ De stijgende energieprijzen hebben de koopkracht onder druk gezet waarbij zonder ingrijpen een gemiddelde daling van 6,8 procent in het koopkrachtcijfer was voorzien. De omstandigheden waren volgens het kabinet zo uitzonderlijk dat bij de Miljoenennota een brief werd meegestuurd waarin aangekondigd werd dat de voorgenomen maatregelen per Nota van Wijziging (NvW) van de ontwerp-begroting 2023 dan wel per een incidentele suppletore begrotingswet (ISB) 2022 zouden worden verwerkt. Het eerder aangekondigde pakket in de Miljoenennota werd als gevolg van

¹⁷ Nota budgettaire verwerking APB-pakket, 2022

voortschrijdend inzicht aangepast door een tijdelijk prijsplafond voor energie in te stellen in plaats van het verlagen van de energiebelasting. De gereserveerde 5,4 miljard euro aan de lastenkant werd hiervoor ingezet. Hiermee was de dekkingsopgave voor het APB-pakket nog niet volledig gedekt, maar gezien de onzekere kosten van het prijsplafond werd besloten om deze ook in het voorjaar van 2023 in te vullen. Zie hieronder de box «Energiesteun: het prijsplafond» voor meer uitleg over de werking van dit pakket.

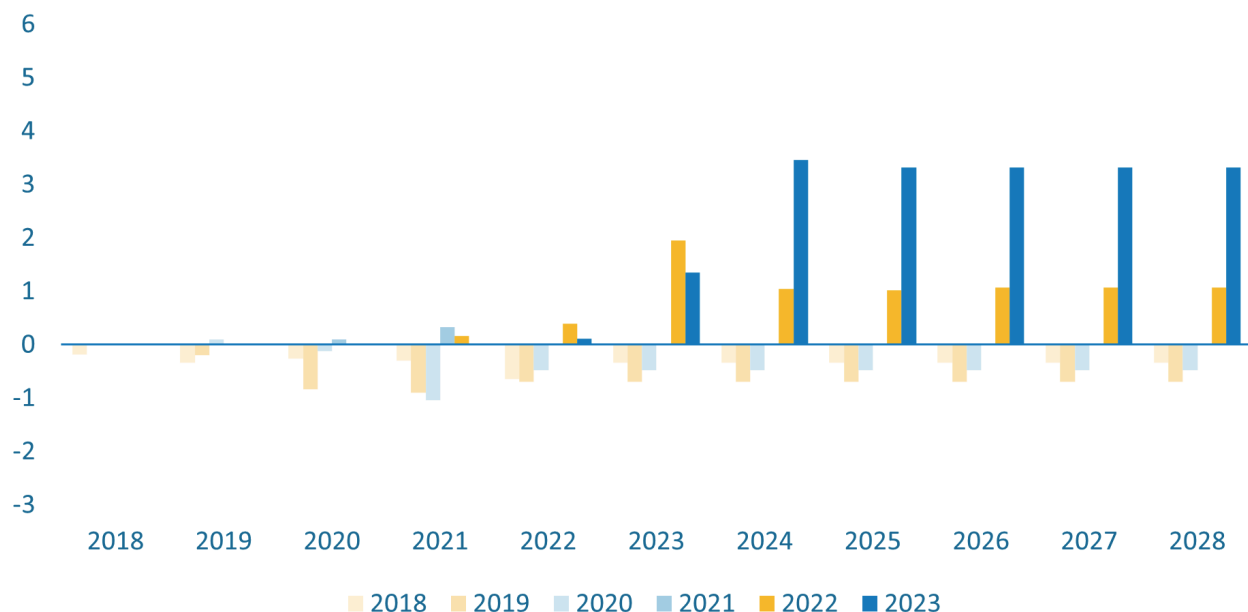
In de Voorjaarsnota van 2023 is de begroting bijgesteld op basis van de macro-economische raming van het Centraal Economisch Plan 2023 (CEP) van het CPB. Op basis van de CEP-raming zijn toen zowel de renteopgave als de dekking van het energiepakket bepaald. Ook zijn de mee- en tegenvallers uit het uitvoeringsbeeld verwerkt. Conform de begrotingsregels is de te dekken rente op de vaste schuld structureel bepaald op de rente-uitgaven in het laatste jaar van de kabinetsperiode. De oploop in de jaren daarna komt ten laste van het saldo en de schuld. De dekkingsopgave voor het energiepakket viel op basis van CEP2023 lager uit, op 5 miljard euro. Dit is gedekt vanuit de SDE-middelen. Het kabinet heeft toen besloten om deze dekkingsopgave niet te «herijken» op basis van nieuwe energieprijzen bij MEV2024; volgens de begrotingsregels zou een mee- of tegenvaller als gevolg van gewijzigde prijzen meelopen onder het plafond. Vanwege de onvoorspelbaarheid van deze prijzen, en het feit dat er tegen hogere kosten voor het energieplafond ook hogere inkomsten voor de overheid stonden, besloot het kabinet dit niet te doen. Dit betekent dat budgettaire gevolgen van verdere prijsontwikkeling ten laste of ten gunste van het saldo van 2023 komen. De structurele dekkingsopgave voor de rente bedroeg 2,5 miljard euro. Daarnaast was er een opgave voor asiel van circa 1,3 miljard euro tot en met 2026. Dekking is gevonden, in lijn met motie Heinen¹⁸, door meevallers en incidentele onderuitputting te gebruiken. Daarbij heeft het kabinet nog een aantal structurele maatregelen genomen om de opgave in te vullen en is aanvullende taakstellende onderuitputting ingeboekt. Hiermee is een koerswijziging ingezet: hoewel de dekking niet altijd strikt volgens de begrotingsregels verliep werd voor het eerst in jaren een grote dekkingsopgave beleidsmatig ingevuld. In paragraaf 3.5 wordt uiteengezet wat de voornaamste afwijkingen van de eigen begrotingsregels waren door kabinet Rutte IV en welke argumentatie hierbij gegeven werd.

De endogene bijstellingen op de uitgaven zijn omvangrijk door de gestegen inflatie en rente. Wat opvalt in tabel 6 is dat de intensiveringen uit het coalitieakkoord omvangrijk waren relatief tot de omvang van de uitgavenkant van de begroting, maar ook dat met name richting het eind van de meerjarenperiode de endogene bijstellingen op de uitgaven een grote factor waren in de ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Deze lopen op van 0,3 miljard euro in 2022 tot 55 miljard euro in 2027 (cumulatief optellend tot 173 miljard euro) en zijn vooral het gevolg van loon- en prijsindexatie en de oploop in renteuitgaven na kabinetsperiode. Ook is er gekozen om een extra prijsbijstelling uit te keren om tegemoet te komen aan de hoge inflatie in de tweede helft van 2022. Hoewel deze uitgaven niet in de besluitvorming betrokken hoeven te worden, werken ze wel door op het EMU-saldo. Het jaar 2022 kwam in het Financieel Jaarverslag uit op een jaar met onderschrijding van het uitgavenplafond door onderuitputting.

Tijdens kabinet Rutte IV zijn er grote tegenvallers geweest op de rente, die invloed hebben gehad op de budgettaire besluitvorming. Tijdens het kabinet Rutte III waren er juist relatief vaak meevallers vanwege dalende rente, zoals te zien in figuur 8. Mee- en tegenvallers ontstaan door afwijkingen van de rente ten opzichte van het basispad bij het coalitieakkoord. Een vooraf al geraamde stijging of daling van de rente leidt dus niet tot mee of- tegenvallers onder het plafond gedurende de rit. De onderstaande grafiek toont de mee- en tegenvallers die er sinds 2018 onder het plafond zijn geweest als gevolg van de rente. De tegenvallers op de rente hebben veel invloed gehad op de budgettaire besluitvorming tijdens het kabinet Rutte IV. Daarbij is ook discussie geweest over het al dan niet dekken van deze tegenvallers. Uiteindelijk heeft de meerderheid van de Kamer ingestemd met het dekken van de rente-tegenvallers. Zoals de grafiek met de ontwikkeling van de rentestand laat zien was de stijging in de jaren 2022-2023 uitzonderlijk snel ten opzichte van de historische ontwikkeling. Gemiddeld genomen zijn de te verwachten fluctuaties daarom kleiner dan afgelopen jaar het geval was.

¹⁸ Motie Heinen c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022 – 2023, 36 250, nr. 4.

Figuur 8 Plafondrelevante mutaties bij de rentelasten (in miljarden euro)



Er waren endogene meevallers aan de lastenkant. Tabel 7 laat de beleidsmatige en endogene mutaties zien per budgettaire nota aan de lastenkant. Omdat er bij Startnota nog geen nieuwe inkomstenraming gemaakt werd, kan deze niet als beginstand gehanteerd worden. Ook aan de lastenkant is te zien dat de endogene mutaties groter zijn dan de beleidsmutaties. De economische ontwikkelingen bleken steeds positiever dan oorspronkelijk voorzien.

In het voorjaar van 2022 is er – vanwege het uitbreken van de oorlog en de snel oplopende energieprijzen – nog voor het lopende jaar een koopkrachtpakket opgesteld. Hierin werden onder andere de btw op energie (1,1 miljard euro) en accijnzen (1,0 miljard euro) verlaagd en de energietoeslag verhoogd (0,5 miljard euro). De kosten van dit pakket bedroegen 2,7 miljard euro en dekking werd voornamelijk gevonden in de meerjarige meevaller bij de gasbaten. Het kabinet kreeg extra inkomsten door gasbaten en zette deze in als dekking van de koopkrachtmaatregelen: het voeren van doelmatige maatregelen kreeg hierbij de voorkeur boven de strikte scheiding van inkomsten en uitgaven, wat ook volgens de begrotingsregels is. Bij de Miljoenennota 2023 besloot het kabinet tot een fors koopkrachtpakket, om te voorkomen dat huishoudens door het ijs zouden zakken: voor 10 miljard euro aan incidentele maatregelen en voor ruim 5 miljard euro (aflopend naar ruim 3 miljard vanaf 2025) aan structurele maatregelen. Dekking werd wederom gevonden in meevallers bij de gasbaten, maar ook in bijvoorbeeld verhoging Vpb-tarief, introductie mijnbouwheffing en versobering fiscale regelingen. Na afronding van de besluitvorming werd een nieuw pakket geïntroduceerd waarbij de middelen van de verlaging van de energiebelasting gebruikt werden voor het prijsplafond.

Tabel 7 Beleidsmatige en endogene mutaties lasten (in miljoenen euro)

In miljoenen euro (+ = hogere inkomsten)	2022	2023	2024	2025	2026	2027
MN2022	334.123	337.926	348.974	360.892		
beleidsmutaties	- 13.444	8.341	1.468	3.771		
wv najaar 2022 (Hermans en energie)	- 3.016	321	149	2		
endogeen	17.498	19.367	25.034	29.421		
VJN2022	338.177	365.634	375.476	394.084	408.807	424.002
beleidsmutaties	891	- 11.011	13.654	5.065	4.630	4.904
endogeen	10.111	11.813	10.430	12.125	14.480	14.315
MN2023	349.180	366.436	399.560	411.273	427.917	443.221
beleidsmutaties	6.416	5.452	- 3.211	- 675	- 833	- 50
endogeen	- 5.134	8.155	6.723	4.947	7.438	9.227
VJN2023	350.462	380.043	403.072	415.545	434.521	452.398

Energiesteun: het prijsplafond

De coronacrisis was nauwelijks over of een nieuwe schok diende zich aan. Op 24 februari 2022 viel Rusland Oekraïne binnen. Deze oorlog leidde ook in Nederland tot fors stijgende energieprijzen. Om de impact hiervan op de samenleving te dempen heeft het kabinet Rutte IV in 2022 verschillende maatregelen tussentijds geïmplementeerd, zoals de tijdelijke btw verlaging op energie en verlaging van de accijns op brandstof. Op Prinsjesdag kondigde het kabinet een uitzonderlijk koopkrachtpakket aan en introduceerde op dezelfde middag een prijsplafond voor energie. De energieprijzen stegen en schommelden dermate dat het kabinet extra steun en zekerheid aan huishoudens wilde bieden met een prijsplafond. Het CPB berekende ook in augustus 2022 dat het armoedecijfer in 2023 zou stijgen tot 7,6 procent en de koopkracht zonder extra maatregelen gemiddeld met 6,8 procent omlaag zou gaan. Omdat het prijsplafond gericht de energierekening van burgers verlaagt, werden de middelen ten behoeve van de verlaging van de energielast uit de Miljoenennota 2023 hiervoor ingeruild. Om de maanden november en december in 2022 te overbruggen is er een tussenvariant van 190 euro per maand opgezet. Ex-ante was de onzekerheid over de energieprijzen in de markt dermate groot dat de schattingen van de budgettaire uitgaven aan het prijsplafond in 2023 uiteenliepen van 9 tot 40 miljard euro, afhankelijk van de ontwikkeling van de gasprijzen.¹⁹ Het CPB raamde de kosten destijds op 5,8 miljard euro.²⁰ Hierbij was wel de afspraak dat de kosten van de steunmaatregel gedekt zouden worden. De DNB adviseerde om energiesteun gericht te laten zijn om het budgettaire en inflatoire effect te beperken. Het kabinet heeft gezocht naar afbakeningen op basis van inkomen, huur- en zorgtoeslag, woningwaarde en energielabels maar dit liep spaak op de uitvoering.²¹

Achteraf zijn de macro-economische en budgettaire effecten van het prijsplafond over het algemeen zeer gunstig uitgevallen. Zo komen de uitgaven aan het tijdelijk prijsplafond uit op circa 4 miljard euro in de Voorjaarsnota 2023 en zijn deze kosten gedekt door de energiebelasting en SDE-meevaller (tabel 6). Wel is de dekking hiervoor pas in het voorjaar van 2023 vastgesteld, dit is niet volgens de begrotingsregels. Dat de uitgaven aan het prijsplafond lager uitvallen dan verwacht komt vanwege de koppeling met de gasprijzen die eind 2022 sterk begonnen te dalen. Het prijsplafond werkt in tegenstelling tot generieke steunmaatregelen in die zin anticyclisch: als de energieprijzen dalen, is er minder steun nodig voor huishoudens om de energierekening te betalen en zijn de budgettaire uitgaven aan het prijsplafond ook lager. Tegelijkertijd zou ex-post kunnen worden gesteld dat het prijsplafond procyclisch functioneerde in de zin dat het een extra beleidsmatige uitgave was in tijden van positieve economische omstandigheden, ook al bestond er op dat moment zelf veel onzekerheid. In die zin heeft het beleidsdoel om armoede te bestrijden en huishoudens financiële zekerheid te bieden, zwaarder gewogen tijdens de besluitvorming dan het voeren van trendmatig begrotingsbeleid. Een ander economisch effect van het prijsplafond is dat het, in tegenstelling tot veel andere beleidsintensiveringen, een afremmend effect heeft op de inflatie op korte termijn. Het plafond drukt de energieprijzen die consumenten betalen en daarmee heeft het een direct effect op de inflatie. Zo raamde het CPB dat de inflatie in 2023 2,5 procentpunt hoger zou zijn geweest zonder het prijsplafond.²² Indirect heeft het prijsplafond daarbovenop ook nog gevolgen voor de lonen en energiekosten bij bedrijven. Wel kan het prijsplafond ervoor gezorgd hebben dat de energieconsumptie hoger is gebleven ondanks hogere energieprijzen. Dit was deels ook het beoogde effect, maar kan wel de prikkel tot energiebesparing waar mogelijk hebben vermindert.

¹⁹ Nota budgettaire verwerking APB-pakket, 2022

²⁰ Tegenbegroting 2023 PvdA en GroenLinks, CPB

²¹ Nota Budgettaire verwerking APB_0.pdf

²² Scenario's energieprijzen (cpb.nl)

Tabel 8 Energiepakket uitgaven en dekking (in miljoenen euro)

in miljoenen euro	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totaal
Tussenvariant Prijsplafond 1 nov – 1 jan	3.124	-	-	-	-	-	-	3.124
Tijdelijk Prijsplafond (incl CN)	370	3.643	3	-	-	-	-	4.016
Blokaansluitingen	-	861	-	-	-	-	-	861
TEK	-	500	- 150	-	-	-	-	350
Uitvoeringskosten varia	1	30	28	8	8	8	0	49
Gasbaten (mutatie sinds MN)	-	6.330	1.625	- 1.274	- 780	- 395	- 115	5.390
Energiebelasting	-	- 5.400	-	-	-	-	-	- 5.400
Inframarginale heffing	-	- 146	-	-	-	-	-	- 146
Solidariteitsheffing	- 3.234	-	-	-	-	-	-	- 3.234
SDE Meevaller	-	- 1.294	- 3.055	- 695	-	-	-	- 5.044
Totaal Energiepakket	261	4.524	- 1.550	- 1.961	- 772	- 387	- 115	

3.3 Hoe verliep de besluitvorming?

Een ordentelijke besluitvorming voldoet aan de voorwaarden van een voorspelbaar proces, tijdig meewegen van alle relevante informatie en een integrale afweging van lasten en uitgaven. Besluitvorming dient bij voorkeur plaats te vinden op één moment en op dat moment dient alle relevante informatie over het budgettaire beeld, de huidige allocatie van middelen, en alternatieve allocaties van middelen bekend en beschikbaar zijn. Besluitvorming die aan deze criteria voldoet, leidt in theorie tot de beste uitkomsten in termen van (brede) welvaart. Kabinet Rutte IV heeft zich op dit vlak gecommitteerd aan één hoofdbesluitvormingsmoment, waarbij de uitgaven en lasten in het voorjaar integraal worden gewogen. Alle relevante informatie voorafgaand aan de besluitvorming dient beschikbaar te zijn, in de vorm van bijvoorbeeld beleidsbrieven en onafhankelijke economische ramingen. Een hoofdbesluitvormingsmoment betekent dat bij de overige budgettaire momenten, zoals de Miljoenennota en de Najaarsnota, in principe geen aanvullende besluitvorming plaatsvindt, met uitzondering van bijsturen op koopkracht naar aanleiding van de cijfers in augustus (zie ook paragraaf 2.4). Om een voorspelbaarder begrotingsproces te creëren en de Kamer eerder in het jaar te informeren over de wijzigingen op de begroting, heeft kabinet Rutte IV zich tot slot ook gecommitteerd aan Voorjaarsnota die meerjarig is en verder vooruit kijkt dan voorheen.

Om te zorgen voor ordentelijke besluitvorming geldt een wettelijk kader ten aanzien van de besluitvorming over algemeen regeringsbeleid binnen het kabinet. Dit kader bestaat uit de Grondwet, het Reglement van Orde Ministerraad (MR), het Handboek aantredende bewindspersonen en, in het geval van financiële besluitvorming, ook de Comptabiliteitswet. Het is de verantwoordelijkheid van de departementen en bewindspersonen om te zorgen dat dit kader en de bijhorende deadlines in acht worden genomen, en zo te zorgen voor ordentelijke besluitvorming en een haalbaar tijdspad daarnaartoe. Het ministerie van Algemene Zaken heeft daarnaast een coördinerende rol. Indien departementen aangeven dat doorlopen van het reguliere proces niet mogelijk is, of als externe factoren – waaronder de politieke dynamiek - noopt tot afwijken daarvan, dan wordt in overleg met het ministerie van Algemene Zaken gekeken hoe het proces dan wel kan worden vormgegeven. Uitgangspunt daarbij is altijd dat uiteindelijke besluitvorming over algemeen regeringsbeleid in de MR dient plaats te vinden.

Met het oog op efficiënte besluitvorming in de MR worden voorstellen waarover de MR dient te besluiten eerst voorbesproken in een onderraad of een ministeriële commissie. Ook is het mogelijk dat op deelonderwerpen BWO's (bewindspersonenoverleggen) plaatsvinden, of dat voorgenomen besluitvorming aan de orde komt in het reguliere overleg van de vice-minister-presidenten. De ministerraad is de officiële plek voor besluitvorming over het kabinetsbeleid. Al deze vooroverleggen zijn altijd gericht op finale besluitvorming in de MR. Daarbij kan het in de praktijk soms wel een uitdaging zijn om te zorgen dat stukken ter besluitvorming op tijd worden aangeleverd. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van de departementen in overleg met AZ, die daarin – als ambtelijke ondersteuning van de Minister-President, tevens voorzitter van de MR – een coördinerende rol heeft. Naast onderraden zijn er ministeriële overleggen. Deze zijn tijdelijk, in principe voor de duur van de kabinetsperiode. De minister-president is voorzitter van alle onderraden en ministeriële overleggen.

Het besluitvormingsproces vond de afgelopen kabinetsperiode plaats tegen een achtergrond van externe schokken. Ten eerste was er de nasleep van de coronacrisis en vervolgens de oorlog in Oekraïne met als gevolg een grote inflatieschok in Nederland. In de begrotingsregels staat niets vermeld over het begrotingsproces tijdens grote externe schokken of over de besluitvorming in crisistijd. Tijdens die momenten is het soms vereist om acuut in te grijpen en crisismaatregelen kunnen dan niet altijd wachten op de reguliere begrotingsbesluitvormingsmomenten. Wel dient ook in crisistijd alle besluitvorming door de Ministerraad te worden goedgekeurd. Ook lijken de naweën van de crisisbesluitvorming in coronatijd gezorgd te hebben voor gewenning aan een bepaalde hectiek in de werkwijzen. Het blijkt soms lastig om deze werkwijze weer los te laten en terug te keren naar de reguliere besluitvormingsprocessen.

Het besluitvormingsproces van afgelopen kabinetsperiode bestond uit meerdere besluitvormingsmomenten, vanwege het doorschuiven van de lastenbesluitvorming en besluitvorming over steun- en compensatiemaatregelen. De lastenbesluitvorming is in zowel 2022 als 2023 doorgeschoven naar het najaar, zoals voor de klimaatlasten (zie box Klimaatbesluitvorming 2022-2023). Ook vanwege de koopkrachtbesluitvorming in augustus was er geen harde deadline van de lastenbesluitvorming in het voorjaar gegeven de interactie met elkaar. Over koopkracht wordt altijd definitief in augustus besloten vanwege de publicatie van de cMEV in die maand. Er waren afgelopen kabinetsperiodes ook meer ad-hoc besluitvormingsmomenten vanwege de steun- en compensatiemaatregelen resulterend in een toename van ISB's. In totaal zijn over heel 2022 51 ISB's ingediend (figuur 9). Er is vaker een beroep gedaan op artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet, dat voorschrijft dat het in uitzonderlijke omstandigheden mogelijk is om verplichtingen aan te gaan en uitgaven te doen voordat de Staten-Generaal hiermee ingestemd heeft. Voor coronagerelateerde uitgaven werd de werkwijze van kabinet Rutte III voortgezet van ad-hoc besluitvorming die via ISB's aan de begroting werden toegevoegd. Dit straalde ook door op het terrein van de Oekraïne-oorlog en de energiecrisis. Zo is in 2022 op Prinsjesdag zelf besloten tot een aanvullend energiepakket. Dit pakket bevatte het tijdelijke prijsplafond voor energie 2023 en een steunregeling voor het MKB (zie ook paragraaf 3.2). Enkele dagen na de Miljoenennota is hierover een Kamerbrief verzonden met de (mogelijke) budgettaire impact hiervan. De Miljoenennota is geamendeerd zonder volledige dekking en zonder aanpassing van de voorliggende begrotingen. Daarnaast zijn er ook ISB's gestuurd voor maatschappelijk zwaarwegende onderwerpen zoals compensatieregelingen voor gaswinning Groningen en herstel kinderopvangtoeslag.

De extra aandacht voor ISB's vanuit het kabinet en de Kamer heeft ertoe geleid dat het aantal in 2023 fors is gedaald. Dit komt doordat er bij Miljoenennota 2024 voor het eerst voor gekozen is om tegelijkertijd ook suppletore begrotingen in te dienen voor begrotingsjaar 2023. Ook is er strenger gehandhaafd op de uitzonderingsgronden van de Comptabiliteitswet.

Het besluitvormingsproces verliep soms onvoorspelbaar en niet alle relevante informatie werd altijd tijdig geleverd. Leden van de onderraden, zoals de politieke vierhoek, ontvingen soms de relevante informatie over een dossier pas de avond ervoor, zoals bijvoorbeeld bij het aanvullende energiesteunpakket. Ook in de ministerraad werden stukken niet altijd op tijd gedeeld om voldoende geïnformeerd te kunnen zijn. Er waren dossiers met budgettaire impact waarvoor er regelmatig BWO's plaatsvonden, in plaats van dat het dossier werd geagendeerd in een onderraad zoals de afspraken voorschrijven. Ook werd informatie in deze BWO's niet altijd tijdig gedeeld.

De Voorjaarsnota 2023 was een goede stap richting een regulier en ordentelijk begrotingsproces, hoewel het soms onduidelijk bleef wat de kaders waren voor de besluitvorming. De Voorjaarsnota bevatte in 2023 voor het eerst de volledige meerjarige uitkomst van de voorjaarsbesluitvorming voor zowel de uitgaven als de hoofdlijnen van de inkomsten, wat meer inzicht in het budgettaire proces verschafte. In de Voorjaarsnota 2023 moest er ook voor het eerst tijdens het integrale besluitvormingsmoment een grote bezuinigingsopgave worden ingevuld aan de uitgavenkant. Hier werd door het kabinet al tijdens de voorafgaande Miljoenennota en Najaarsnota notie aan gegeven, en uiteindelijk werd in de kabinetsinterne Januaribrief een voorlopige inschatting van de dekkingsopgave inclusief een verdeelsleutel gedeeld. Dit was een voorbeeld waarbij besluitvorming tijdig werd voorbereid. In grote lijnen is de dekkingsopgave verdeeld conform de verdeelsleutel, maar als gevolg van besluitvorming in de ministerraad hebben sommige departementen meer geleverd door middel van specifieke maatregelen, terwijl voor andere departementen de dekkingsopgave ietwat verlicht werd.

De koopkrachtbesluitvorming in augustus bemoeilijkt één integraal besluitvormingsmoment voor de lasten in het voorjaar, voor dossiers met een beleidsmix zoals het klimaatdossier is het wel wenselijk om over de lasten in het voorjaar te besluiten. In het voorjaar over de lasten besluiten zou betekenen dat er niet op één moment over alle lasten wordt besloten. Het blijft namelijk wenselijk om op basis van de meest recente economische

ramingen, in augustus, over koopkracht en daarmee ook over lasten te beslissen. Voor dossiers zoals klimaat kan echter een integrale afweging van lasten en uitgaven op hetzelfde moment wel wenselijk zijn, gegeven dat juist daar de beleidsmix van belang is om effectief de beleidsdoelen te bereiken. Het scheiden van uitgaven en inkomsten tijdens de besluitvorming kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het klimaatbeleid ondermijnen. Bij integrale besluitvorming in het voorjaar kan het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ook de volledige klimaatbesluitvorming meenemen in de doorrekening in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV). Dit zorgt ervoor dat de effecten van het klimaatbeleid goed in beeld zijn. Daarnaast helpt integrale besluitvorming in het voorjaar om de volledige koopkrachteffecten van het beleid in augustus in beeld te hebben en het kan bijdragen aan voldoende tijd voor een goede uitvoering van de belastingplannen.

Een ruim ingevulde definitie van crisisbesluitvorming maakte ook dat tijdens de afgelopen periode is afgeweken van de voorwaarden van een ordentelijk besluitvormingsproces. Crisisbesluitvorming kan een legitieme reden zijn om meerdere besluitvormingsmomenten te hebben. Het is belangrijk dat de begrotingsregels en het begrotingsproces ruimte bieden om snel te reageren op onvoorziene omstandigheden. Echter, de invoering van crisismaatregelen verklaart de stijging van de toegenomen besluitvorming niet volledig. We signaleren dat deze toenemende besluitvorming, zowel voor het begrotingsproces als breder, uitstraalde naar andere dossiers zoals stikstof waarvoor geen directe aanleiding is om over te besluiten buiten de reguliere besluitvorming. Voor een voorspelbaar begrotingsproces en integrale afweging is het van belang dat opgaven die niet urgent zijn weer onder het reguliere begrotingsproces vallen. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State concludeert dat het doel van rust in de besluitvorming niet bereikt werd tijdens deze kabinetsperiode en dat keuzes voor de lange termijn niet op een goede manier onderbouwd werden.

Door (crisis)besluitvorming in BWO's en onderraden bestaat er het risico dat de werkelijke besluitvorming de facto niet meer plaatsvindt in de Ministerraad, wat een integrale afweging kan ondermijnen. Indien informatie daarnaast niet tijdig wordt gedeeld met alle relevante spelers, komt daar het risico bij dat niet altijd de meest doelmatige en doeltreffende beleidsinstrumenten worden gekozen om de beleidsdoelstellingen te halen. In tijden van acute crises kan het wenselijk zijn om in kleiner verband snel besluiten te nemen, maar het is belangrijk voor de integrale afweging om daarna zo snel mogelijk weer terug te keren naar reguliere ordentelijke processen. Zoals eerder benadrukt blijft de ministerraad wel de officiële plek waar besluitvorming over het kabinetsbeleid plaatsvindt.

De regels omtrent het gebruik van de ISB's en de uitzonderingsbepaling in de Comptabiliteitswet kunnen tegenstrijdig zijn en de voorspelbaarheid van het begrotingsproces ondermijnen. Het gebruik van de uitzonderingsbepaling in de Comptabiliteitswet kan samenhangen met de snelheid van het parlementaire proces. In tegenstelling tot andere jaren, werden de eerste suppletore begrotingen uit het voorjaar van 2023 pas na de zomer, en in sommige gevallen pas in het einde van het jaar, goedgekeurd door de Eerste Kamer. Dit betekent dat nieuw beleid dat in het begin van het jaar wordt gemaakt, pas in het einde van het jaar voor het eerst kan worden uitgegeven. Hierdoor is het lastig om middelen op een goede en doelmatige manier uit te geven, én kan het voor sommige onderwerpen juist meer vraag geven tot de uitzonderingsbepaling in de Comptabiliteitswet. Dit terwijl amendement Heinen²³, dat aangeeft het parlement zich eerst voldoende geïnformeerd moet achten, het gebruik van deze uitzonderingsbepaling verder heeft ingeperkt.

Bij het budgettaire besluitvormingsproces is er een afruil tussen de snelle openbaarmaking van de besluitvorming en een nauwkeurige verwerking hiervan. Bij de augustusbesluitvorming is er een strak proces met externe deadlines, waardoor besluitvorming tijdig en nauwkeurig verwerkt kan worden. Tegelijkertijd betekent dit proces ook dat het kabinet ondanks oplopende politieke druk tot aan de derde dinsdag in september geen uitspraken kan doen over het voorgenomen beleid. Terwijl dit mogelijk vanuit de Kamer, media of maatschappij wenselijk wordt geacht. Bij het proces van de voorjaarsbesluitvorming ontbreken duidelijke tussentijdse deadlines, behalve de deadline voor verzending naar de Kamer op uiterlijk 1 juni. Vanuit het kabinet is veelal de wens om de voorjaarsbesluitvorming zo snel mogelijk kenbaar te maken. Vanwege het ontbreken van een harde deadline voor de voorjaarsbesluitvorming en een duidelijk proces richting publicatie leidt deze wens tot minder inzichtelijke en nauwkeurige Voorjaarsnota's. Zo vond de Kamer de Voorjaarsnota 2023 «rommelig en ondoorzichtig» en was ook de RvS kritisch.²⁴ De RvS vond dat een totaaloverzicht van de zogenoemde dekkingsopgave, de extra uitgaven en de bezuinigingen ontbrak en de toelichting werd zeer technisch genoemd. Het was daarmee lastig voor de RvS om een

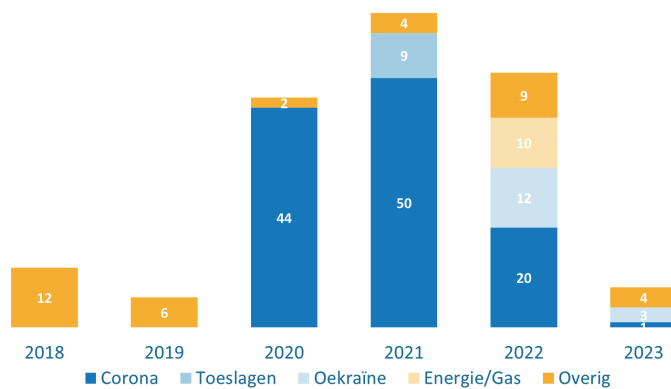
²³ Kamerstukken 2022-2023, 36 360 IX, nr. 10

²⁴ Voorjaarsrapportage begrotingstoezicht 2023 - Raad van State

goede begrotingstoetsing te doen. Een ordentelijk proces van besluitvorming zou gebaat zijn bij een strak proces voor afronding van de besluitvorming en publicatie van de Voorjaarsnota, waarbij dan mogelijk wel ingeleverd wordt op de snelle openbaarmaking van de besluitvorming.

Tijdens deze kabinetsperiode was het niet altijd duidelijk of het uitgavenplafond enerzijds of het EMU-saldo anderzijds leidend was bij de besluitvorming. Hoewel een kasschuif voor ontwikkelingssamenwerking bijvoorbeeld onder het plafond in te passen viel, leidde dit tot een verslechtering van het EMU-saldo tot boven de 3 procent en werd deze niet toegekend. Het kabinet gaf tijdens de kabinetsperiode regelmatig aan dat de nationale en internationale grenzen van verstandig begrotingsbeleid bereikt waren, maar het werd niet duidelijk of hiermee nu werd overgegaan op salдостuring in plaats van het volgen van de budgettaire kaders. In de praktijk wisselde het begrotingsanker gedurende de besluitvorming tussen enerzijds het uitgavenkader en anderzijds het EMU-saldo, afhankelijk van de budgettaire uitkomsten, zonder dat dit expliciet werd gecommuniceerd. Hierdoor was het begrotingsbeleid in de praktijk minder transparant en voorspelbaar dan op basis van de Startnota mocht worden verondersteld.

Figuur 9 Aantal ISB's per onderwerp



Klimaatbesluitvorming 2022-2023

In het coalitieakkoord werd besloten tot het oprichten van een Klimaatfonds van 35 miljard euro voor uitgaven aan klimaat- en energiebeleid tot 2030. Tot het moment dat de Instellingswet van het fonds is aangenomen door de Eerste Kamer wordt gewerkt met een Proeve van Begroting.

Het kabinet deed in de begroting voor 2023 al een aantal investeringen uit dit fonds. Hierbij werd als aanvullend criterium gehanteerd dat het moest gaan om urgente projecten en maatregelen, aangezien de instellingswetten nog niet van kracht waren. Het kabinet besteedde in totaal ongeveer 4 miljard euro. Tegelijk werd het Klimaatfonds gekort met 880 miljoen euro, om opgaven elders te dekken. Kanttekening hierbij is dat een deel van zowel de uitgaven- als de inkomstenbesluitvormig werd doorgeschoven naar augustus. Dit had voor een deel te maken met de ontstane energiecrisis en het ontbreken van informatie hierover in het voorjaar. De scheiding tussen inkomsten en uitgaven werd gehandhaafd.

In de aanloop naar de besluitvorming in het voorjaar van 2023 werd duidelijk dat de klimaatdoelen nog niet in zicht waren. Dit leidde in het voorjaar van 2023 tot afspraken over een aanvullend klimaatpakket. De ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming verliep met name via twee sporen, het IBO Klimaat voor de normerende en beprijzende maatregelen, en een proces onder leiding van fondsbeheer (EZK) voor de voorstellen voor uitgaven uit het Klimaatfonds.

In totaal werd er 28,0 miljard euro vrijgemaakt voor klimaatuitgaven. Dit werd gedekt door 24,6 miljard euro uit het Klimaatfonds te onttrekken, 2,5 miljard euro uit de SDE-meevaller, 350 miljoen euro via de BZK begroting en 528 miljoen euro via de opbrengsten van het mobiliteitspakket. Samen met het besluit tot deze uitgaven werden enkele aanvullende normerende en beprijzende maatregelen aangekondigd. Om te zorgen dat de balans tussen normering, beprijzing en subsidiëring gewaarborgd bleef in de uitvoering, werden de middelen gereserveerd op de Aanvullende Post van het ministerie van Financiën totdat voldoende voortgang was geboekt met de bijbehorende normerende en/of beprijzende maatregelen. Om ervoor te zorgen dat plannen tijdig konden worden uitgevoerd en er geen vertraging ontstond in het realiseren van de klimaatdoelen, werd een deel van de middelen voorafgaand aan de instelling van het Klimaatfonds overgeboekt naar de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement. Uitgaven- en inkomstenbesluitvorming vonden tegelijkertijd plaats. Deze gecombineerde besluitvorming had als doel om tot een integraal pakket te komen. Daarbij is het wel zo dat een deel van de besluitvorming over de concrete invulling van enkele lastige besluiten aan de inkomstenkant (zoals de aanpassingen in de Energiebelasting en het afbouwen van fossiele subsidies), werden doorgeschoven naar de augustusbesluitvorming. Door de val van het kabinet is hier uiteindelijk geen opvolging aan gegeven.

Tijdens de klimaatbesluitvorming werd de scheiding tussen inkomsten en uitgaven gehandhaafd, behalve in het geval van de aanschafsubsidie voor tweedehands elektrische voertuigen. Deze regeling is van dekking voorzien door het verhogen van de vaste voet in de bpm met 225 euro (vanaf 2025). Tegelijk zijn hierbij een aantal kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste bij de rol van het onafhankelijke advies binnen het afwegingsproces. Deze was uiteindelijk beperkt. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is om advies gevraagd bij het beoordelen van de voorstellen voor uitgaven uit het klimaatfonds. Van een deel van de voorstellen die uiteindelijk zijn gehonoreerd gaf het PBL echter aan dat de effectiviteit niet kon worden vastgesteld of was het zelfs kritisch.

Een tweede kanttekening is de timing van uitgaven uit het klimaatfonds. In de aanloop naar de voorjaarsbesluitvorming 2023 was naar departementen gecommuniceerd dat er meerdere ronden zouden komen van besluitvorming over fondsmiddelen. Beleidsvoorstellen die nog niet waren uitgewerkt zouden in komende jaren aan bod kunnen komen. Onder druk van de besluitvorming in het voorjaar zijn echter alle beschikbare middelen al toebedeeld (op de middelen voor kernenergie na), nog voordat het klimaatfonds officieel was ingesteld. Dit heeft ertoe geleid dat er voor een deel sprake was van 'wie eerst komt ook eerst maalt' en ook van 'geld zoekt bestemming'. Een derde kanttekening betreft de governance van het Klimaatfonds. Zowel op politiek als ambtelijk niveau valt de rol van fondsbeheerder samen met de verantwoordelijkheid voor het klimaatbeleid. Dit heeft bij de besluitvorming mogelijk geleid tot een belangenconflict tussen het tot strand brengen van ambitieus klimaatbeleid aan de ene kant, en het handhaven van budgettaire discipline en zorgvuldigheid anderzijds. Dit betreft niet enkel de hoogte van de uitgaven, maar ook hoe budgettaire reeksen zijn ingeboekt over de verschillende jaren.

3.4 Hoe hebben grote aanpassingen aan het begrotingsbeleid uitgepakt?

Het reserveren van middelen voor investeringsuitgaven via fondsen heeft bijgedragen aan een breed gedragen besef dat niet alle overheidsuitgaven gelijk zijn, maar brengt ook risico's met zich mee. De ingediende investeringsfondsbegrotingen waren onrealistisch en resulteerden gedurende de regeerperiode van Rutte IV in naar achter geschoven budgetten. Het investeringsplafond had ook als doel om inzet van onderuitputting gedurende het jaar te voorkomen, omdat de middelen in een realistischer kasritme gezet kunnen worden middels de schuiven. In de praktijk kan dit echter ook zonder de middelen onder een apart plafond te beheersen, door gebruik te maken van de uitzonderingen die voor begrotingsfondsen gelden.

Het gebruik van het nieuwe deelplafond investeringen is ook gepaard gegaan met complexiteit en een grote administratieve last, terwijl het extra inzicht wat de plafondtoets investeringen bracht beperkt bleek te zijn. Het doel van een plafondtoets is het kunnen controleren van een over- of onderschrijding van een bepaald uitgavniveau van dit (deel)plafond. Dit doel komt niet overeenkomst met de doelstelling van extra inzichtelijkheid, de gedachte waarmee het investeringsplafond is opgericht. Tegelijkertijd komt vanuit zowel de Tweede Kamer als de Raad van State de wens om budgettaire nota's inzichtelijker te presenteren. Het extra deelplafond investeringen heeft hier in beperkte mate aan bijgedragen, een plafond is met name een instrument voor beheersing. Het deelplafond zorgde aan de andere kant wel voor een grote hoeveelheid technische boekingen in het administratiesysteem van de rijksoverheid. De parallel gepresenteerde investeringsmonitor biedt in potentie meer inzicht dan de plafondtoets investeringen.

Het reserveren van middelen voor een specifiek doel via een begrotingsfonds kan een trend worden, terwijl begrotingsfondsen gepaard gaan met de nodige risico's en kan een beperking vormen voor integrale besluitvorming en het bevorderen van efficiënte allocatie. De complexiteit van de huidige politieke actualiteit maakt dat er door bewindspersonen in toenemende mate wordt gesproken over investeren in de toekomst. Dit is logisch. Hieruit volgt wel het risico dat de politiek algemene beleidsdoelstelling vorm wil geven door middel van het reserveren van grootschalige budgetten via begrotingsfondsen. Indien budgetten zonder concreet uitgewerkte plannen in deze fondsen worden geplaatst, is niet op voorhand duidelijk welke plannen hier daadwerkelijk mee worden uitgevoerd, welke doelstellingen worden bereikt en of het realistisch is om het totaal aan budget binnen de gegeven tijdsspanne uit te geven. Duidelijkheid hierover volgt pas in een later stadium (op het moment dat de doelstellingen concreter worden uitgewerkt, als de eventuele instellingswet is opgesteld en als de ontwikkeling van de macro-economische situatie duidelijk wordt). Indien binnen deze context grootschalige budgetten worden gereserveerd verhoogt dit het risico op onrealistische ramingen, onderuitputting en onverdeelde budgetten. Deze onverdeelde budgetten lopen tevens het risico te worden ingezet als dekking voor actuele problematiek. Hierdoor wordt het behalen van vooraf beoogde lange termijn doelstellingen beperkt.

Een toename aan begrotingsfondsen onttrekt daarnaast een steeds groter deel van de Rijksuitgaven aan het reguliere begrotingsproces, doordat er wordt getracht deze middelen te oormerken en omdat voor deze uitgaven uitzonderingen gelden ten opzichte van de reguliere begrotingssystematiek. Deze uitzonderingen dragen bij aan het flexibeler schuiven van budgetten, wat tevens de prikkel tot het indienen van realistische ramingen voor deze begrotingen kan onderdrukken. Sinds de Voorjaarsnota 2022 is ongeveer 15 procent van de budgetten op de investeringsfondsen naar latere jaren geschoven. Deze onrealistische begrotingen kunnen deels verklaard worden door de ambitieuze investeringsagenda. De roep aan de politiek om snelle en daadkrachtige oplossingen voor maatschappelijke problemen klinkt luider en luider. Dat schept een situatie waarin realisme en transparantie van bewindspersonen over de planning van investeringen naar de achtergrond verdwijnt. Ook bleek dat bij de formatie van kabinet Rutte IV de langjarige begrotingshorizon van het Mobiliteitsfonds, het Deltafonds en het Defensiematerieelbegrotingsfonds niet is benut. Deze begrotingsfondsen werden gepresenteerd over een reguliere tijdsspanne van t+5. In een realistisch kasritme zouden nieuwe investeringsprojecten pas na t+5 zichtbaar worden in de uitgaven. Om deze projecten inzichtelijk te maken zijn bij de formatie langjarige projecten over een te korte en te snelle tijdsspanne geraamd.

De gezamenlijke definitie van een beleidsmatige lastenontwikkeling van het CPB en het Ministerie van Financiën werkt goed. Het was onuitlegbaar dat het CPB en het ministerie met andere definities werkten. Er zijn nu af en toe nog kleine verschillen, maar die komen door verschillen in ramingsinzichten en zijn altijd goed uit te leggen. Waar deze verschillen in de vorige kabinetsperiode nog regelmatig tot Kamervragen hebben geleid, is dat deze kabinetsperiode niet meer het geval geweest. Door de nieuwe definitie van de beleidsmatige lastenontwikkeling is het verschil inkomstenkader/blo wel complexer geworden. Het inkomstenkader wordt gebruikt en gerapporteerd

als instrument voor budgettaire beheersing. In de praktijk blijkt dat dit (extern) soms vragen oproept over de blo-ontwikkeling en over het inkomstenkader en over het verschil tussen de twee. Ook is er in de afgelopen periode verwarring ontstaan over de presentatie van de blo: partijen hadden de cijfers geïnterpreteerd als jaar-op-jaar mutaties (zoals in het gezamenlijke stuk van CPB-FIN over de blo ook is opgenomen²⁵), terwijl het een presentatie in standen betrof. Voor de start van het nieuwe kabinet kan nogmaals overwogen worden welke van de twee presentaties het meest inzichtelijk is en de minste verwarring oplevert. De blo is enkel de beleidsmatige lastenontwikkeling, en wordt regelmatig verward met de collectievelastendruk. Dit is de lastendruk als percentage van het bbp, waar ook de endogene en conjuncturele effecten in meespelen. De beleidsmatige lastenontwikkeling kan stijgen en de collectieve lastendruk dalen. Dit was, is en blijft af en toe lastig uit te leggen (ook al zijn het totaal verschillende instrumenten). In het begin van afgelopen kabinetsperiode was het nog nodig om de administratie voor de blo en voor het inkomstenkader apart bij te houden. Dat was arbeidsintensief en daardoor ook foutgevoelig. Met de introductie van een nieuwe online database waarin zowel inkomstenkader als blo geregistreerd wordt, is de administratieve last en foutgevoeligheid beperkter.

Het meerjarige karakter van de Voorjaarsnota blijkt waardevol. Kabinet Rutte-IV heeft in de Voorjaarsnota 2022 de begrotingsmutaties voor de komende jaren gepresenteerd, om zo al in het voorjaar een doorkijk te bieden op de begroting van het komende jaar en de meerjarige doorwerking hiervan. Dit betekende dat de voorjaarsbesluitvorming, die tot op dat moment kabinetsintern bleef tot Prinsjesdag, vanaf dat moment eerder bekend werd gemaakt aan het parlement. Ook de Voorjaarsnota 2023 is meerjarig gepresenteerd en bevatte de besluitvorming vanuit voorjaar, met daarin ook de doorwerking van een aantal structurele maatregelen om de budgettaire opgave vanuit de stijgende rente en asielkosten te dekken. Op deze manier zijn deze besluiten al in het voorjaar aan het parlement bekend gemaakt en kon dit ook meegenomen worden in de daaropvolgende debatten. In april 2023 deelde minister Kaag middels een Kamerbrief de eerste ervaringen en de voorlopige conclusies van het nieuwe begrotingsproces. Hieruit bleek dat de presentatie van meerjarige cijfers naar verwachting heeft geleid tot waardevolle verbeteringen. Het parlement wordt eerder geïnformeerd over de besluitvorming en dit vergroot de transparantie, verbetert de informatievoorziening en geeft het parlement meer tijd voor de behandeling van de begroting en het pakket Belastingplan. Sinds de invoering van een meerjarige Voorjaarsnota brengt de Afdeling Advisering van de Raad van State ook een advies uit bij de Voorjaarsnota, naast het advies bij de Miljoenennota.

Kabinet Rutte IV heeft op basis van de Kamerbrief²⁶ in 2022 verschillende stappen ondernomen om brede welvaart te integreren in begrotingsstukken. Zo bevat de Miljoenennota 2023 zeven prioriteiten op het gebied van brede welvaart van het kabinet, en wordt in het begrotingsstuk verdere toelichting op deze prioriteiten gegeven. De Miljoenennota 2024 bevat ook een uitgebreid overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van brede welvaart en tevens een analyse van de samenhang van verschillende dimensies van brede welvaart. Daarnaast bevat het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022 voor het eerst een uitgebreid overzicht van de ontwikkeling van brede welvaart op basis van de Monitor Brede Welvaart van het CBS. Tot slot is op Prinsjesdag 2023 in samenwerking met het CBS een set aan factsheets gepubliceerd met indicatoren ten aanzien van brede welvaart gerelateerd aan departementale begrotingsstukken.

De rapportage op de ontwikkeling van verschillende onderdelen van brede welvaart in begrotingsstukken heeft bijgedragen aan inhoudelijke reflectie over brede maatschappelijke thema's in de context van financieel-economische gegevens. Bij de beschouwing van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën en de economie is het logisch en wenselijk dat dit wordt aangevuld met beschouwingen en analyses over brede welvaart. Kabinet Rutte IV benoemt hierbij ook in verschillende begrotingsstukken dat financieel-economisch beleid veelal ook gericht is op het vergroten van brede welvaart. Om het beleid met dit uitgangspunt te onderbouwen en te beoordelen was de monitoring en rapportage over brede welvaart in de begrotingsstukken van het kabinet Rutte IV ook wenselijk. Het was in de begrotingsstukken echter niet altijd duidelijk hoe de gemaakte keuzes in de begroting zich verhouden tot de beschreven ontwikkelingen van brede welvaart en wat daarbij de beoogde effecten zijn. Het kabinet had meer expliciet kunnen uitleggen hoe de visie op brede welvaart zich verhoudt tot het beleid. Zo onderschrijft ook de Raad van State bij de adviezen bij de Miljoenennota 2023 en Miljoenennota 2024 dat belangrijke stappen worden gezet in het verankeren van brede welvaart in begrotingsstukken, maar verdere stappen nodig zijn om beleidskeuzes op basis daarvan te onderbouwen.

²⁵ Herdefiniëring beleidsmatige lastenontwikkeling (cpb.nl)

²⁶ Kamerbrief (23 mei 2022). Brede welvaart in de begrotingscyclus. Kamerstukken II, 2021-2022, 34 298, nr. 37.

Aanpassing omgang meevallers Zvw-uitgaven blijkt lastig in de praktijk en zorgt voor extra complexiteit. Tijdens de regeerperiode van kabinet Rutte IV werd de doorwerking van de Zvw-uitgaven in de zorgpremies meegenomen in de besluitvorming. Dit is niet altijd volledig volgens de inzet van de nieuwe begrotingsregel gebeurd. Zo werd er in de voorjaarsbesluitvorming 2022 een Zvw-meevaller ingezet aan de uitgavenkant, waarbij de keuze voor eventuele lastenverlichting niet expliciet is voorgelegd. Als gevolg van lagere zorgpremies (nominaal en inkomensafhankelijk), was telkens een compenserende lastenverzwaring noodzakelijk in de augustusbesluitvorming. Op dat moment was de inzet van budgettaire ruimte aan de uitgavenkant (het zoet) al ‘vergeten’ en was de benodigde lastenverzwaring (het zuur) moeilijk uitlegbaar. Wanneer deze lastenverzwaring niet zou plaatsvinden, dan wordt het geld echter dubbel uitgegeven; zowel in het voorjaar via extra uitgaven, als in augustus via een lagere zorgpremie. Dat werd als contra-intuïtief ervaren en politiek moeilijk verkoopbaar.

Tijdens de voorjaarsbesluitvorming 2023 was het duidelijk dat er een Rijksbrede dekkingsopgave moest worden ingevuld. Op dat moment is aan de voorkant een besluit genomen dat hier ook ombuigingen op de Zvw voor konden worden ingezet, met inachtneming van de compenserende lastenverzwaring. Uiteindelijk is ook besloten tot een taakstelling op de Zvw-sectoren die niet onder het Integraal Zorgakkoord (IZA) vallen. De lastenbesluitvorming werd echter doorgeschoven naar augustus. In beide gevallen is het ‘zoet’ dan al vergeven, terwijl het ‘zuur’ aan de lastenkant pas in augustus zou worden verwerkt.

In augustus sluit de besluitvorming over uitgaven en inkomsten op dit vlak niet goed op elkaar aan. De uitvoeringscijfers voor de Zvw worden relatief laat in het proces aangeleverd door het Zorginstituut. Hetzelfde geldt voor de doorwerking van de cMEV op de bijstelling van het eigen risico, welke pas medio half augustus wordt gepubliceerd. Dit zorgt er voor dat de uitgavenbesluitvorming pas eind augustus kan worden afgerond. Hierdoor kan de voor te leggen keuze over de inzet van de Zvw-meevaller pas in een laat stadium van de besluitvorming genomen worden. Dit zorgt aan beide kanten voor onzekerheid gedurende het gehele besluitvormingsproces. Deze onzekerheid trad ook op bij de augustusbesluitvorming 2023. In de besluitvorming over de dekking van Pallas lag een Zvw-maatregel op tafel en de (structurele) verwerking van de uitvoeringscijfers binnen de Zvw waren nog niet vastgesteld. Beide gevallen zorgden ervoor dat er pas op het laatste moment een besluit kon worden genomen over de compenserende lastenmaatregelen.

3.5 Hoe zijn de begrotingsregels opgevolgd?

Om de drie doelen van het trendmatig begrotingsbeleid in de praktijk te ondersteunen is er een set van begrotingsregels opgesteld. De begrotingsregels creëren de voorwaarden waardoor de politiek – gegeven de doelen die zij nastreeft – elke euro zo doelmatig mogelijk kan besteden. Tijdens een kabinetsperiode is er altijd sprake van (onverwachte) ontwikkelingen of nieuwe politieke prioriteiten, die budgettaire gevolgen met zich meebrengen. De begrotingsregels vormen dan richtlijnen hoe hier mee om te gaan en vormen het startpunt van de discussie. Het kabinet kan dan aan de hand van deze voorspelbare regels prioriteiten bijstellen en budgetten waar nodig verschuiven.

Het opschrijven van de momenten waarop is afgeweken van de regels schetst een partieel beeld, omdat de regels ook een disciplinerende werking hebben en in veel gevallen ook grote afwijkingen hebben voorkomen. Gedurende de meeste besluitvormingsmomenten zijn de begrotingsregels opgevolgd. Soms kiest het kabinet er voor om af te wijken van de eigen begrotingsregels, omdat het van mening is dat het beleid er beter van wordt. Vaak gebeurt dit in extreme omstandigheden, waarbij het kabinet betoogt dat de reguliere begrotingsregels niet goed werken, zoals tijdens de corona-, euro- en de financiële crisis. Ook bij grote hervormingen, zoals het pensioenakkoord en het klimaatakkoord, wordt vaak afgeweken van de geldende regels. De opsomming hieronder doet geen afbraak aan de waarde van de regels of het draagvlak hiervoor, omdat deze juist in de meeste gevallen hebben gezorgd voor een voorspelbare besluitvorming in lijn met de doelen van het begrotingsbeleid.

Onderstaande paragraaf bevat een overzicht van de voornaamste uitzonderingen die gedurende afgelopen kabinetsperiode zijn gemaakt op de begrotingsregels en de argumentatie daarbij.

Plafondcorrecties

Tijdens de kabinetsperiode werden verschillende uitgaven buiten het plafond geplaatst of als plafondcorrectie verwerkt. Het gaat hierbij om coronagerelateerde uitgaven, uitgaven aan Oekraïne en uitgaven aan de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (PEGA). Dit is gedaan omdat dekking binnen het plafond

onwenselijk werd geacht. Corona was een bewuste voortzetting van het beleid van het vorige kabinet en daarmee geen uitzondering op de regels. Het bleek zowel tijdens dit kabinet als het vorige lastig om een grens te trekken tussen beleid dat direct met corona te maken heeft en flankerend beleid.

Extra prijsbijstelling

Bovenop de jaarlijkse prijsbijstelling in het voorjaar is in de Najaarsnota 2022 aangekondigd om een extra tranche prijsbijstelling uit te keren op basis van de MEV-inflatiecijfers, om tegemoet te komen aan de hoge uitgaven door de snel gestegen inflatie. Normaal gesproken is de uitkering op basis van CEP-cijfers 'for better or for worse'. Deze extra uitkering werd nodig geacht om problemen in de semi-publieke sector te voorkomen. Hiervoor is geen dekking geleverd.

Intertemporeel dekken

Het kabinet heeft niet gestuurd op jaarlijkse uitgavenplafonds en dekking over meerdere jaren heen bekeken. Hierdoor sluiten de plafonds jaarlijks niet. Intertemporele dekking is niet conform de begrotingsregels, maar voorkomt wel dat rekeningen worden doorgeschoven. De dekking van het energieplafond sloot niet op jaarbasis en ook niet altijd binnen de kabinetsperiode (kort-voor-lang). Ook werd de dekking bij de Miljoenennota 2023 vooruitgeschoven naar het voorjaar, waarmee de begroting werd geamendeerd zonder volledige dekking op dat moment. Reden hiervoor was dat de onvoorziene inflatiepiek tot grote problemen leidde (zowel maatschappelijk als op de begroting) en dat strikte handhaving van de begrotingsregels de mogelijkheden tot handelen zou hebben beperkt.

Scheiding inkomsten/uitgaven

In beginsel worden het uitgavenplafond en het inkomstenkader gedurende de kabinetsperiode niet aangepast, nadat erover is besloten in de formatie. Er geldt een zogenoemde scheiding van inkomsten en uitgaven. Deze scheiding van inkomsten en uitgaven is niet gehandhaafd tijdens de afgelopen kabinetsperiode voor bijvoorbeeld extra uitgaven aan defensie. Deze zijn uit de verhoging van de vennootschapsbelasting betaald, waarbij de afwijking nodig werd geacht om de benodigde investeringen in Defensie te kunnen doen zonder verslechtering van het EMU-saldo. Tegelijkertijd is er een uitzondering op de regel die zegt dat als het hanteren van een apart uitgavenplafond en inkomstenkader leidt tot inefficiënte of onbedoelde uitkomsten, dat de minister van Financiën dan kan besluiten tot een correctie tussen uitgavenplafond en inkomstenkader, met instemming van de MR. De minister van Financiën dient dergelijke correcties, waarmee wordt afgeweken van de standaard gronden voor correctie, expliciet toe te lichten in de Miljoenennota. Deze correcties zijn in de praktijk van toepassing bij de koopkrachtbesluitvorming, hierbij wordt gekeken met welk beleid een bepaalde groep het beste bereikt kan worden, met een lasten- of uitgavenmaatregel. Voor de verwerking van het prijsplafond op energie en de gasbaten is de scheiding van inkomsten en uitgaven ook niet gevolgd. Ook zijn de vrijgevallen middelen van de verlaging energiebelasting ingezet als dekking voor het prijsplafond. Beiden dienden namelijk hetzelfde (koopkracht)doel.

3.6 Beheersing fiscale regelingen

De fiscale regelingen zijn relatief budgettair onbeheersbaar en complex. Fiscale regelingen zijn regelingen in de belastingwetgeving die de grondslag voor belastingheffing verminderen of de opbrengst anderszins inperken, zoals via vrijstellingen, heffingskortingen en verlaagde tarieven. Fiscale regelingen zijn lastig beheersbaar door de manier waarop de begrotingsregels aan de inkomstenkant zijn vormgegeven. Zo zijn ze niet onderhevig aan de budgettaire beheersing die wel geldt aan de uitgavenkant van de begroting. In het inkomstenkader lopen afwijkingen van de raming in het saldo, om automatische stabilisatie te bereiken. Hierdoor kan het politiek aantrekkelijk zijn om nieuw beleid via fiscale maatregelen te implementeren, wat de doelmatigheid van beleid kan verminderen.

De budgettaire ontwikkeling van fiscale regelingen worden jaarlijks gemonitord in bijlage 9 van de Miljoenennota.

In de begrotingsregels staat dat substantiële opwaartse afwijkingen van het verwachte niveau aan het begin van de kabinetsperiode en relatief hoge endogene groei tijdens de kabinetsperiode in de monitoring apart worden benoemd en aanleiding kunnen geven tot het nemen van maatregelen om beter aan te sluiten bij het eerder geraamde budget. Deze reparatie is niet relevant voor het inkomstenkader en geeft dus geen budgettaire ruimte om elders lasten te verlichten. Het monitoren in bijlage 9 gebeurt wel, maar vervolgens wordt er geen gerichte actie ondernomen op de regelingen die als budgettair opvallend zijn gemarkeerd. Het feit dat aanpassingen van deze regelingen ook volgens de begrotingsregels niet relevant zijn voor het inkomstenkader maakt dat er weinig prikkel is om de regelingen aan te passen zodat ze beter aansluiten bij het eerder geraamde budget.

In 2023 was de budgettaire derving van alle fiscale regelingen samen circa 150 miljard euro, wat gelijk staat aan circa 40 procent van de totale belasting- en premie-inkomsten van het Rijk. Hoewel fiscale regelingen een gerichte manier zijn om een specifieke doelgroep te bereiken, blijkt uit evaluaties ook dat een aanzienlijk deel van de regelingen slecht scoort, bijvoorbeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid en de onderbouwing voor overheidsingrijpen.²⁷ Ook zorgen fiscale regelingen voor meer complexiteit in de uitvoering en handhaving en is de doenlijkheid van veel regelingen ook suboptimaal.

Ten aanzien van transparantie, monitoring en evaluaties van fiscale regelingen zijn er de afgelopen periode verbeteringen doorgevoerd. Tegelijkertijd laat de praktijk zien dat evaluaties van fiscale regelingen niet altijd duidelijk zijn en ook niet altijd worden opgevolgd. Fiscale regelingen die onderdeel uitmaken van bijlage 9 van de Miljoenennota dienen periodiek geëvalueerd te worden. Sinds deze kabinetsperiode is in de begrotingsregels opgenomen dat bij een negatieve evaluatie het uitgangspunt is dat een fiscale regeling wordt afgeschaft. In het ambtelijk rapport Aanpak Fiscale regelingen blijkt dat voor de 73 regelingen waar evaluatierapporten voor beschikbaar zijn, het van 41 regelingen onzeker is of deze doeltreffend en doelmatig zijn. Van 21 regelingen blijkt dat deze niet doeltreffend en doelmatig zijn. Indien de wens bestaat om de fiscale regeling toch te behouden, dan dient de betreffende vakminister in de Ministerraad te beargumenteren waarom dit noodzakelijk is. De kabinetsreactie dient ook in te gaan op de reden van behoud van de regeling. De praktijk leert dat deze nieuwe omgang met evaluaties heeft gezorgd voor een prominenter agendering van uitkomsten van evaluaties en de politieke weging hiervan. Ook zijn er fiscale regelingen daadwerkelijk afgeschaft als gevolg van een evaluatie, bijvoorbeeld rondom uitzonderingen in de autobelastingen. Tegelijkertijd blijkt dat er nog niet altijd één-op-één gevolg wordt gegeven aan een evaluatie. Een voorbeeld hiervan is de evaluatie van de Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) en de evaluatie van het lage btw-tarief. Deze zijn als niet doelmatig beoordeeld maar niet afgeschaft. Veel regelingen worden daarnaast niet overtuigend negatief of positief geëvalueerd. Vaak kan de doeltreffend- of doelmatigheid niet worden aangetoond. Daarmee is er vaak sprake van een grijs gebied, waarvoor nog geen heldere regels vastgesteld zijn. Hierdoor wordt beleid waarvan men niet weet of het werkt in stand gehouden. Ook ontbreekt het aan concrete afspraken over de termijn waarbinnen een kabinetsreactie verstuurd dient te worden na verschijnen van een evaluatie. Zeker bij negatieve evaluaties ontbreekt het daarbij aan een prikkel om een kabinetsreactie te versturen. Een voorbeeld hiervan is de evaluatie van de aftrek specifieke zorgkosten.

Sinds 2003 zijn er ongeveer evenveel regelingen bijkomen als afgeschaft. De hervorming en afbouw van fiscale regelingen is dus afgelopen jaren beperkt gebleven. Dit kan te maken hebben met de volgende kenmerken. Allereerst kan het te maken hebben met het subjectieve karakter van het invullen van het toetsingskader. Voor nieuwe fiscale regelingen en bij evaluaties geldt dat er een toetsingskader doorlopen moet worden. Doel van het toetsingskader is te bezien of een fiscale regeling het meest effectieve instrument is, of dat bijvoorbeeld een subsidieregeling logischer is. Uit de praktijk blijkt dat over het algemeen het toetsingskader wordt ingevuld. Er is echter niet vastgelegd wanneer het toetsingskader bevredigend is ingevuld. Daarmee kan het invullen van het toetsingskader een subjectief karakter krijgen. Ten tweede is het toetsingskader voor zowel evaluaties als nieuwe regelingen hetzelfde, wat niet altijd even passend lijkt. Zo zijn er vragen rondom evaluatie en horizonbepalingen die voor onderzoekers die de evaluatie uitvoeren moeilijk te beantwoorden zijn. Ook wordt er niet expliciet gevraagd naar de doeltreffend- en doelmatigheid van de regeling. Ten aanzien van nieuwe fiscale regelingen geldt ook dat er volgens de regels een horizonbepaling wordt opgenomen in de wet. Een horizonbepaling houdt in dat de fiscale regeling na een periode vervalt. Doel hiervan is om nogmaals expliciet de afweging te maken of het gewenst is om de regeling in dezelfde vorm voort te zetten. In de praktijk blijkt echter dat er vaker niet dan wel een horizonbepaling wordt ingevoerd. Dit komt omdat er veel onduidelijkheid bestaat rondom de horizonbepaling, bijvoorbeeld omdat een horizonbepaling niet voor iedere regeling per se logisch is. Ten slotte ontbreekt het aan concrete afspraken over de budgettaire gevolgen wanneer de regeling onveranderd wordt voortgezet.

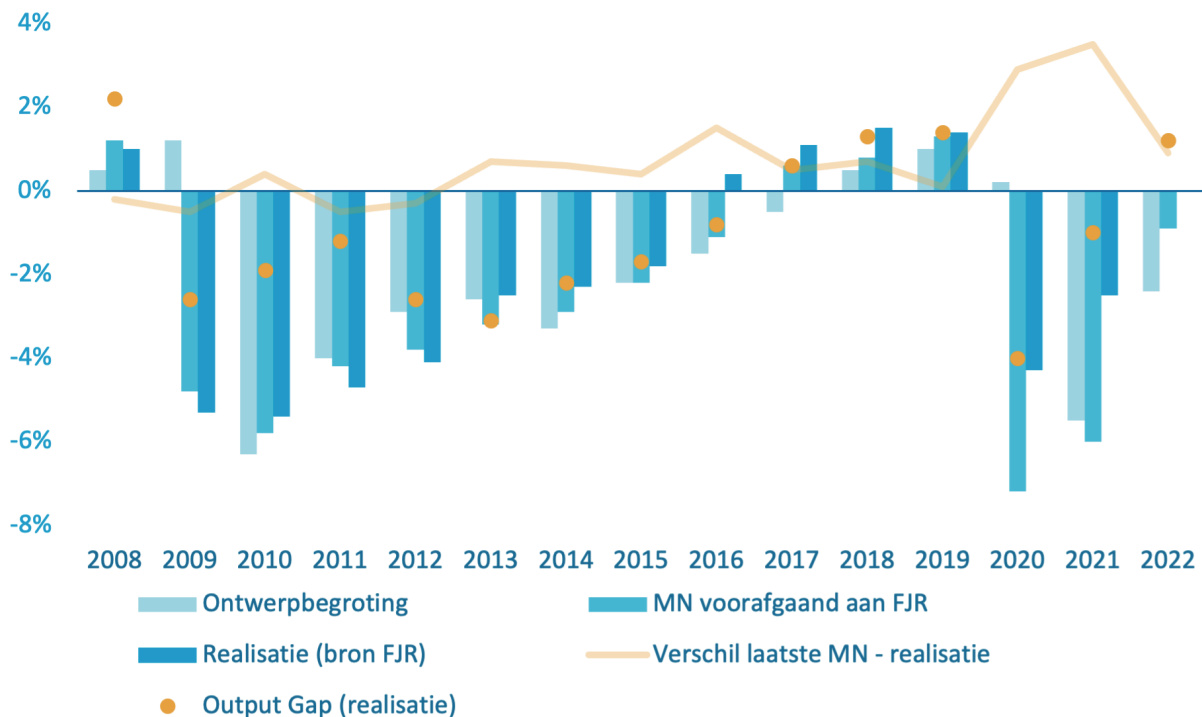
3.7 Hoe verhieldden de ramingen uit de begrotingen zich tot de realisaties?

Het EMU-saldo viel in 2021 en 2022 veel positiever uit in de realisaties dan eerder geraamd. In de twee jaren die begrotingstechnisch werden afgesloten tijdens kabinet Rutte IV (2021 en 2022) viel het EMU-saldo bij jaarafsluiting veel positiever uit dan oorspronkelijk geraamd bij ontwerp-begroting. 2022 kwam uit op een begrotingsevenwicht, terwijl bij Miljoenennota 2022 nog een tekort van 2,4 procent werd geraamd. Voor 2021 ging de Miljoenennota uit

²⁷ Ambtelijk rapport Aanpak Fiscale Regelingen | Rapport | Rijksoverheid.nl

van een tekort van 5,5 procent en dit bleek uiteindelijk een tekort van 2,5 procent te zijn in de realisatie. Dit roept de vraag op of hier een structurele ramingsfout achter zit en wat de verklarende factoren zijn. Om deze cijfers in perspectief te plaatsen kijken we verder terug dan de afgelopen kabinetsperiode.

Figuur 10 EMU-saldo begroting en realisatie (in % bbp)



Figuur 10 toont voor de afgelopen 15 jaar het geraamde EMU-saldo uit de ontwerpbegroting, het geraamde EMU-saldo uit de Miljoenennota in het begrotingsjaar zelf en het gerealiseerde EMU-saldo bij de jaarafsluiting. De ontwerpbegroting wordt opgesteld in augustus voorafgaand aan het begrotingsjaar en de realisatie wordt in mei ná het begrotingsjaar verwerkt. Tussen de ontwerpbegroting en de realisatie zou nog nieuw beleid gemaakt kunnen worden en dit gebeurt ook vaak in de praktijk. Tussen de laatste Miljoenennota in het begrotingsjaar zelf en de realisatie wordt echter normaliter geen nieuw beleid meer verwacht, enkel nog uitvoeringsinformatie en bijstellingen op de inkomsten.

Er kan betoogd worden dat een grote omslag van de conjunctuur nooit goed te voorspellen is en een belangrijke factor achter de EMU-saldoramingsfout is het bbp en de bbp-groei. In 2021 publiceerde het CPB een analyse over de trefzekerheid van de ramingen. De gemiddelde ramingsfout geeft aan of er een overschatting of een onderschatting is, en de gemiddelde absolute ramingsafwijking geeft een beter beeld van de nauwkeurigheid van de ramingen. Het kan namelijk zijn dat grote over- en onderschattingen tegen elkaar wegvallen. Uit de analyse van het CPB blijkt dat de bbp-groei niet systematisch over- of onderschat wordt. Wel is er grote onzekerheid: de gemiddelde absolute ramingsafwijking van de bbp-groei voor het komende jaar is 1,4 procentpunt, en dit neemt af tot 0,7 procentpunt naarmate de ramingshorizon korter wordt.²⁸ Ook neemt de trefzekerheid van de ramingen de laatste 10 jaar toe. Het CPB geeft aan dat ramingen in perioden van hoogconjunctuur vaak te pessimistisch waren. De periode van 2008 tot en met 2022 werd gekenmerkt door een gemiddelde bbp-groei (volume) van 1,2 procent, waarbij de groei in slechts 4 van de 15 jaren negatief was.

Er is structureel een pessimistische schatting van het EMU-saldo voor het komende en lopende jaar. Gemiddeld gezien is er in de periode 2008 tot en met 2022 een verwaarloosbare absolute ramingsfout (afgerond 0,0 procentpunt) tussen het EMU-saldo geraamd bij ontwerpbegroting en de realisatie. De ramingen van het CPB voor het komende jaar kennen een vergelijkbare verwaarloosbare afwijking. De gemiddelde ramingsfout van 0 in het

²⁸ Trefzekerheid CPB-ramingen 1991-2020 en MEV2022

EMU-saldo blijkt echter vooral gedreven te zijn door de twee extreme jaren, coronajaar 2020 en het financiële crisisjaar 2009. Als we deze twee jaren buiten beschouwing laten, zijn de ramingen over de gehele periode 0,9 procentpunt bbp te negatief. Dit laat wel zien dat de gekozen periode van invloed kan zijn op de conclusies.

De MEV-raming in het lopend jaar geeft doorgaans al een goed beeld van de macro-economische situatie en er komt normaliter na de Miljoenennota niet veel nieuw beleid meer bij voor het lopende jaar. In de meeste jaren zou het verschil tussen de raming in het lopende jaar en de realisatie dus klein moeten zijn. Als we het geraamde EMU-saldo bij de laatste Miljoenennota vergelijken met de realisatie, wordt het EMU-saldo over de hele periode 0,7 procentpunt te negatief ingeschat. Hier hoort een absolute gemiddelde ramingsfout van 0,9 procent bbp bij. Als we in dit geval 2009 en 2020 niet meenemen is het effect iets kleiner omdat de economische effecten van deze crises al grotendeels in de ramingen verwerkt waren. Exclusief deze jaren wordt het EMU-saldo dan nog 0,6 procentpunt te negatief ingeschat, met een absolute gemiddelde ramingsfout van 0,7 procent bbp. Gedurende de periode 2008-2022 werd het EMU-saldo in de begrotingen dus structureel te negatief ingeschat, zelfs in de Miljoenennota die vier maanden voor afsluiting van het jaar wordt opgeleverd. De analyse van het CPB over de periode 1991-2020 (exclusief de jaren 2009 en 2020) liet zien dat het EMU-saldo voor het lopende jaar gemiddeld 0,1 procent bbp te negatief werd ingeschat, maar met een gemiddelde absolute ramingsfout van 0,7 procent bbp. Voor het komende jaar wordt het EMU-saldo in deze analyse van het CPB 0,2 procent bbp te negatief ingeschat.

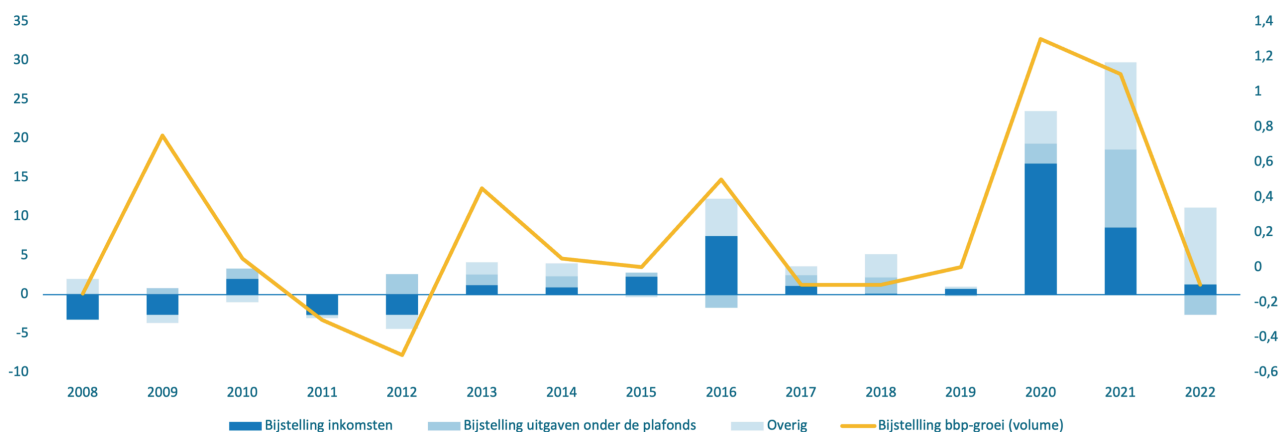
In figuur 10 is duidelijk te zien dat de lichtgekleurde oranje lijn in de meeste jaren boven de 0-procentlijn ligt, wat betekent dat het EMU-saldo positiever uitviel dan geraamd. Dit gebeurt zowel in jaren met een positief als een negatieve output gap (het verschil tussen potentiële bbp en daadwerkelijke bbp, een maatstaf voor de fase van de conjunctuurencyclus). In 11 van de 15 geanalyseerde jaren wordt het EMU-saldo te negatief ingeschat; dit geldt zowel bij de ontwerpbegroting voor het komende jaar als bij de Miljoenennota voor het lopende jaar. De laatste twee jaren laten echter wel extreme waardes zien als het gaat om de overschatting van het begrotingstekort. In de volgende paragrafen gaan we in op de onderliggende oorzaken daarvan.

3.7.1 Hoe kunnen bijstellingen op het EMU-saldo worden verklaard?

Om het verschil tussen ramingen en realisaties zoveel mogelijk te abstraheren van nieuw beleid, kijken we naar de ontwikkeling tussen de Miljoenennota in het lopende jaar en de realisatie bij Financieel Jaarverslag Rijk (FJR). Zoals eerder gezegd zien we hier dat het EMU-saldo over 15 jaar gemiddeld 0,7 procentpunt te negatief wordt ingeschat. Uitgezonderd van nieuw beleid, wat normaliter niet voorkomt in deze laatste maanden van het jaar, zou deze ontwikkeling door verschillende oorzaken verklaard kunnen worden zoals: meevallende inkomsten, lager uitvallende uitgaven (onderuitputting), een stijging van het nominale bbp waardoor het EMU-saldo als percentage lager uitvalt (noemereffect) en wijzigingen in overige posten zoals uitgaven die niet plafondrelevant zijn maar wel saldorelevant, of het EMU-saldo niet-rijk.

De belastinginkomsten worden in deze periode bij Miljoenennota in het lopend jaar gemiddeld 2,1 miljard euro per jaar te laag ingeschat. Dit verklaart 0,25 procentpunt van het verschil. Het noemereffect is verwaarloosbaar; slechts 0,01 procent bbp gemiddeld. De uitgaven onder de uitgavenplafonds worden gemiddeld 0,20 procent van het bbp te hoog ingeschat. Uitgaven die buiten het plafond staan zijn in principe ook niet relevant voor het EMU-saldo, maar de laatste jaren is hier voor sommige dossiers (zoals Oekraïne) wel een uitzondering op gemaakt. Het restant van het verschil wordt verklaard uit overige posten die hierboven benoemd zijn.

Figuur 11 Uitsplitsing bijstelling vanaf Miljoenennota lopend jaar tot realisatie (linkeras in miljarden euro, rechteras in % bbp)



Figuur 11 toont de afwijking van het EMU-saldo in miljarden euro's waarbij de Miljoenennota in het lopend jaar vergeleken wordt met de realisatie; wat opvalt is dat de afwijkingen de laatste 3 jaren veel groter waren dan voorheen. De factor «overig» speelt hier ook een relatief grote rol, wat verklaard wordt door bijstellingen op uitgaven die niet-plafondrelevant geboekt zijn maar wel salodorelevant zijn, zoals Oekraïne-gerelateerde uitgaven, en op uitgaven die niet onder de Rijksbegroting vallen maar wel meetellen voor het EMU-saldo, zoals het saldo decentrale overheden. Voor de uitgaven valt een conservatieve schatting bij de laatste Miljoenennota redelijk goed te verklaren; onderuitputting kan pas ná Miljoenennota geboekt worden. Ook is dit moment normaliter te laat voor nieuw beleid, waardoor de verwachting is dat er voornamelijk bijstellingen naar beneden worden gedaan in deze periode. Daarnaast is het vanwege het budgetrecht niet mogelijk om méér uit te geven dan begroot. Voor de inkomsten zou je echter een meer symmetrisch patroon verwachten. Toch zien we slechts 4 jaren (2008, 2009, 2011 en 2012) waar de gerealiseerde ontvangsten lager uitvielen dan de raming. In 11 van de 15 jaren werden de inkomsten in augustus van het lopend jaar te laag ingeschat.

Het rapport van de commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten uit 2018 laat zien dat ramingsfouten voor een substantieel deel verklaard worden door de input van het ramingsmodel. Het CPB geeft aan dat wanneer de macro-economische ontwikkeling anders uitpakt dan voorzien, of wanneer beleidsmaatregelen getroffen worden die bij de presentatie van de rijksbegroting nog niet bekend waren, dat uiteraard de trefzekerheid van de ramingen beïnvloedt.²⁹ Toch zijn er ook een aantal jaren waarin de bijstelling op de belastingen van laatste Miljoenennota tot realisatie zich in de tegengestelde richting beweegt van de bijstelling op de bbp-raming. Dit was het geval in 2008, 2011, 2018 en 2021.

Hoewel het gerealiseerde output gap in 10 van de 15 jaren negatief was, was er in 11 van de 15 jaren een positieve groei van het volume bbp. Deze periode kende dus voornamelijk jaren van economische expansie. Gedurende de geanalyseerde periode werd er structureel te conservatief geraamd, maar vooral de laatste drie jaar viel de realisatie veel positiever uit dan de begroting. In de realisatie bleek er meer budgettaire ruimte te zijn richting de in de Europese begrotingsregels afgesproken 3 procentnorm voor het EMU-saldo. Dit is geen sturingsvariabele onder het trendmatig begrotingsbeleid, en binnen de Europese begrotingsregels wordt er ook gekeken naar andere variabelen, zoals het structureel EMU-saldo, de schuld en de uitgavenregel. Toch kan het de advisering en besluitvorming wel beïnvloeden wanneer de grens van 3 procent tekort in de ramingen in beeld komt.

3.7.2 Onderuitputtingsanalyse

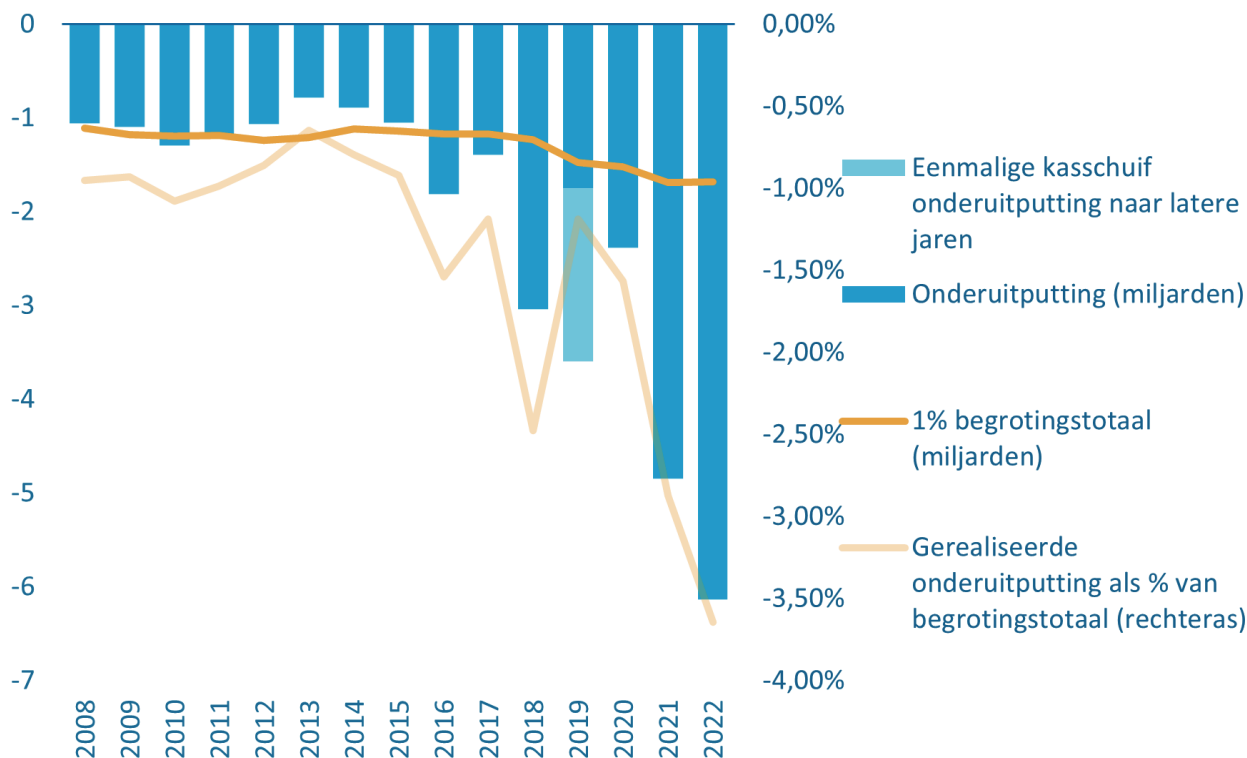
Onderuitputting verklaart gedeeltelijk de verschillen tussen de raming en realisatie van EMU-saldi.

Een belangrijke verklaring voor het verschil tussen geraamde en gerealiseerde EMU-saldi kan aan de uitgavenkant liggen in onderuitputting. In de praktijk blijkt dat een deel van de uitgaven in de begroting niet tot besteding komt in het jaar waarin de uitgaven begroot zijn. Dit wordt onderuitputting genoemd. Of onderuitputting onwenselijk

²⁹ Raamwerk aan de winkel. Rapport van de commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten

is, hangt af van de oorzaak. Als een ministerie een beleidsdoel goedkoper realiseert, leidt dat tot een meevaller. Deze meevaller kan worden ingezet om de overheidsschuld af te lossen of een tegenvaller elders op de begroting te dekken. Bij onderuitputting door vertraging in de uitvoering is het geplande beleidsdoel niet volgens planning gehaald. Als sprake is van structurele onderuitputting kan dit aanleiding zijn om de raming in het volgende voorjaar aan te passen middels een kasschuif. Als sprake is van een incidentele meevaller die tot onderuitputting heeft geleid, kan deze worden gebruikt voor het aflossen van de overheidsschuld. Om de onderuitputting in perspectief te zetten geeft figuur 12 een historisch overzicht van de onderuitputting op de rijksbegroting in de afgelopen 15 jaar. Kabinet Rutte IV heeft het investeringsplafond geïntroduceerd; hierop mogen onbeperkt middelen naar achteren geschoven worden. Omdat dit een andere betekenis heeft dan onderuitputting op andere plafonds gaan we hier apart op in in sectie 3.8.4.

Figuur 12 Onderuitputting tussen 2008 en 2022 (linkeras in miljarden euro, rechteras in % bbp)



Uit figuur 12 blijkt dat de onderuitputting de afgelopen jaren absoluut en relatief is toegenomen. De blauwe staven geven de gerealiseerde onderuitputting in miljarden euro weer. De blauwe lijnen tonen de relatie tussen de onderuitputting en de begrotingen. De lichtgele lijn geeft (in miljarden) aan hoeveel de onderuitputting is als maximaal 1 procent van het begrotingstotaal mag worden meegenomen naar het volgende jaar: de eindejaarsmarge³⁰. De daadwerkelijke eindejaarsmarge kan afwijken van de getoonde regel omdat in deze berekening geen rekening is gehouden met toegekende uitzonderingen en met fondsen met onbeperkte eindejaarsmarge (zoals het Mobiliteitsfonds). De oranje lijn laat zien hoe groot het percentage onderuitputting is als departementen alle gerealiseerde onderuitputting mee mogen nemen naar volgend jaar (in 2022 ruim 3,5 procent).

³⁰ De daadwerkelijke eindejaarsmarge kan afwijken van de getoonde regel omdat in deze berekening geen rekening is gehouden met uitzonderingen en met fondsen met onbeperkte eindejaarsmarge (zoals het Mobiliteitsfonds).

Vanaf 2016 wordt zichtbaar dat de onderuitputting relatief en absoluut (fors) toeneemt.³¹ De forse toename in 2018 komt voornamelijk door de relatief hoge onderuitputting bij Defensie (meer dan één miljard euro) en op het Mobiliteitsfonds. Dit is deels te verklaren door de ambitieuze investeringsagenda van het eerste kabinetjaar Rutte III. Dit regeerakkoord bevat bijna 5 miljard euro aan geplande intensiveringen in 2018 oplopend naar 14,5 miljard euro in 2021.³² De grootste intensiveringen waren gepland voor onderwijs, onderzoek en innovatie (1,1 miljard euro), defensie (0,9 miljard euro) en bereikbaarheid (0,5 miljard euro). In de praktijk kostte het bijvoorbeeld tijd om extra mensen aan te nemen of materieel aan te schaffen. De ambitieuze investeringsagenda is ook goed zichtbaar in 2019. De onderuitputting is lager, maar dit komt omdat bij de Voorjaarsnota 2019 reeds een risico op onderuitputting is gesignaleerd. Op basis van deze signalen is de projectportefeuille van IenW en Defensie nader geanalyseerd en zijn opties in kaart gebracht om programmering, raming en de realisatie van alle projecten te optimaliseren. Dit heeft geleid tot het naar achteren schuiven van investeringsprojecten van in totaal 1,8 miljard euro naar latere jaren. De onderuitputting in 2020 is lager dan in 2018 en 2019, maar nog steeds boven de gemiddelde onderuitputting uit de eerdere jaren.

Voor structurele uitgaven in de begroting is het vaak lastig te beoordelen of onderuitputting een incidenteel of structureel karakter heeft. Structurele onderuitputting op een begroting, waarbij een bepaald budget jaar op jaar niet volledig kan worden uitgegeven, kan een reden zijn om in het voorjaar de raming naar beneden bij te stellen. Deze bijstelling zorgt voor extra ruimte onder het uitgavenplafond, die voor andere prioriteiten kan worden ingezet. Incidentele onderuitputting zorgt daarentegen slechts voor ruimte in het lopende jaar, wanneer het vaak niet meer zinvol of rechtmatig kan worden uitgegeven. De Tweede Kamer wordt via de Voorjaarsnota en de Miljoenennota geïnformeerd over de aard van de onderuitputting en over eventuele ramingsbijstellingen.

Uit de toelichtingen in de jaarverslagen en de analyse hierboven blijkt dat een groot veroorzaker van de stijgende onderuitputting de ambitieuze plannen van kabinetten zijn. In de Voorjaarsnota 2023 is deze toelichting specifiek inzichtelijk gemaakt voor de investeringsplannen van kabinet Rutte IV. In 2022 zijn alle investeringsbudgetten onder een nieuw plafond geplaatst, het investeringsplafond. In de Voorjaarsnota 2023 is een uitgebreide inhoudelijke en grafische toelichting gegeven over de realisatiecijfers en de onderuitputting in 2022.³³ De conclusie is dat het nog steeds lastig blijft om de intensiveringen volgens het beoogde, ambitieuze tempo uit te voeren.

Er is niet één begroting waar de onderuitputting voornamelijk zit. Er worden uitgaven uitgesteld over de hele breedte van de begroting waarvan bij een deel arbeidstekorten mogelijk een rol spelen. Er is geen bewijs dat de overkoepelende oorzaak de arbeidsmarktkrapte is. De grootste posten van uitgestelde uitgaven zijn gerelateerd aan bestuurlijk- en politiek complexe dossiers, zoals de Toeslagenaffaire, de stikstofcrisis, de implementatie van regeerakkoorden en de decentralisatie van de Jeugdzorg. Bij dit soort dossiers wordt vaak een platte reeks ingeboekt zonder dat de doelen reëel zijn of de maatregelen concreet uitgewerkt.

Om ondoelmatige uitgaven aan het eind van het jaar te voorkomen, mogen departementen maximaal 1 procent van het (gecorrigeerde³⁴) begrotingstotaal meenemen naar het volgende jaar. Deze zogenoemde eindejaarsmarge wordt bij de Voorjaarsnota toegevoegd aan de departementale begrotingen. Als tegenhanger van de eindejaarsmarge wordt een in=uittakstelling geboekt op de aanvullende post. Het inboeken van een in=uittakstelling voorkomt dat het uitkeren van de eindejaarsmarge leidt tot belasting van het uitgavenplafond. De gedachte hierachter is dat er aan het einde van het jaar naar verwachting weer in min of meer dezelfde mate sprake zal zijn van onderbesteding op de begrotingen.

De in=uittakstelling kan gedurende het jaar worden ingevuld met onderuitputting en met per saldo meevallers op de begrotingshoofdstukken. Bij het Financieel Jaarverslag Rijk dient de in=uittakstelling volledig ingevuld te zijn, aangezien het boekhoudkundig niet mogelijk is om een negatieve stand in de begroting te hebben. Mocht er bij het Financieel Jaarverslag Rijk onvoldoende onderuitputting zijn opgetreden, om de in=uittakstelling te vullen, dan zal

³¹ De jaren 2008 tot en met 2021 betreffen enkel de onderuitputting op het plafond Rijksbegroting, omdat de onderuitputting op de plafonds Zorg en Sociale Zekerheid beperkt is. De uitgaven op Zorg en Sociale Zekerheid bestaan voornamelijk uit (premiegefinancierde) openeinderegelingen. Met de invoering van het investeringsplafond in 2022 betreft de onderuitputting in 2022 de onderuitputting voor het plafond Rijksbegroting en het investeringsplafond.

³² 2.1 De ontwikkeling van de uitgaven | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)

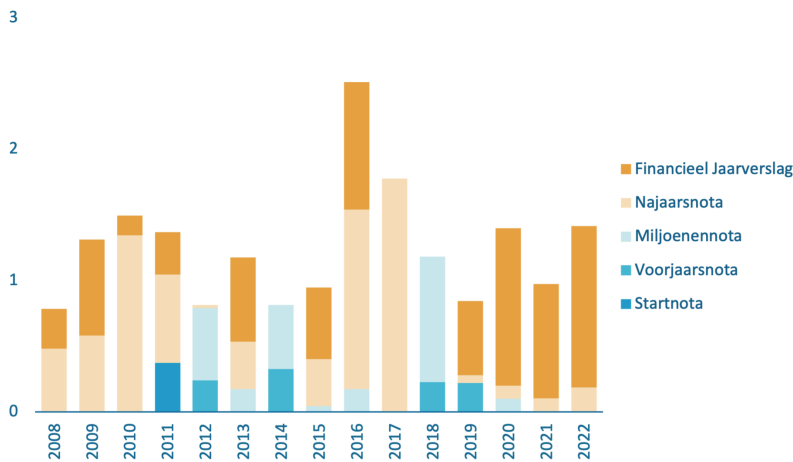
³³ 4.1.4 Plafondtoets Investeringsplafond | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)

³⁴ Dit zijn boekhoudkundige correcties, zoals voor posten waarvoor een eindejaarsmarge van 100 procent geldt.

het vullen van de in=uittakstelling ten koste gaan van het EMU-saldo. In de afgelopen vijftien jaar is er in alle jaren voldoende onderuitputting opgetreden om de in=uittakstelling te kunnen vullen. Figuur 13 geeft de invulling per begrotingsmoment weer.

Opvallend is dat de laatste jaren een groot deel van de in=uittakstelling pas bij het Financieel Jaarverslag ingevuld is. Deels komt dit ook doordat het invullen van de aanvullende onderuitputting die als dekking wordt gebruikt doorgaans chronologisch voorrang krijgt voor het invullen van de in=uittakstelling. Een andere verklaring is dat er bij Najaarsnota nog niet voldoende onderuitputting gemeld is om de in=uittakstelling te vullen. Dit suggereert dat in november nog geen goed zicht was op de mate van onderuitputting die zou optreden in dat jaar. Een onwenselijk gevolg hiervan is dat het parlement pas laat geïnformeerd wordt over de daadwerkelijke budgettaire uitgangspositie en het behalen van beleidsdoelen. Daarnaast lijkt het te wijzen op minder strak budgettair beheer bij de vakdepartementen en bij Financiën als stelselverantwoordelijke.

Figuur 13 Invulling in=uittakstelling per begrotingsmoment (in miljarden euro)



Vanwege de omvangrijke onderuitputting de afgelopen jaren, zoals hierboven beschreven, is voor de komende begroting extra incidentele onderuitputting verondersteld. Gezien de krappe arbeidsmarkt en niet uitgewerkte beleidsplannen is de verwachte onderuitputting waarschijnlijk hoger de komende jaren. Ook het CPB voorziet dat er middelen overblijven. Het instrument aanvullende of taakstellende onderuitputting is een extra instrument boven de in=uittakstelling en wordt op dezelfde manier op de aanvullende post ingeboekt. Vanwege de omvangrijke onderuitputting in de afgelopen jaren is in verschillende begrotingsjaren extra incidentele onderuitputting verondersteld. Het inboeken van aanvullende onderuitputting (verwachting van lagere uitgaven) levert ruimte op onder het uitgavenplafond voor het dekken van tegenvallers of andere hogere uitgaven elders.

Er is toegezegd aan de Tweede Kamer om een overzicht te geven van hoe vaak er de afgelopen twintig jaar aanvullende onderuitputting is ingeboekt en hoelang het geduurd heeft om dit in te vullen.³⁵ Het instrument van aanvullende onderuitputting is de afgelopen twintig jaar zeer beperkt ingezet. In de Miljoenennota 2019 is voor het eerst aanvullende onderuitputting ingeboekt. In navolging hierop is dit instrument ook ingezet in de Voorjaarsnota 2020, Miljoenennota 2021, Miljoenennota 2023 en Voorjaarsnota 2023 (zie onderstaande tabel 9).

De ingeboekte aanvullende onderuitputting voor 2020, 2021 en 2022 is gedurende deze jaren volledig ingevuld. De aanvullende onderuitputting voor 2023, 2024 en 2025 is logischerwijs nog niet ingevuld. In 2023 betreft de openstaande aanvullende onderuitputting 2,1 miljard euro, aflopend naar 2 miljard euro in 2024 en 1,3 miljard euro in 2025. Mocht er onvoldoende onderuitputting optreden, dan wordt het uitgavenplafond overschreden en verslechtert het EMU-saldo.

³⁵ Toezegging aan het lid Nijboer (PvdA) tijdens het Verantwoordingsdebat 2022

Tabel 9 Taakstellende onderuitputting (in miljoenen euro)

In miljoenen euro	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Moment van invulling
Miljoenennota 2019	- 900	- 1.000					Bij Miljoenennota 2020.
Voorjaarsnota 2020	- 500						Bij Miljoenennota 2021
Miljoenennota 2021		- 950					Deels bij Najaarsnota 2021, restant bij Financieel Jaarverslag 2021.
Miljoenennota 2023			- 2.100	- 2.100	- 500		Bij Najaarsnota 2022. De aanvullende onderuitputting voor 2023 en 2024 is nog niet ingevuld.
Voorjaarsnota 2023					- 1.500	- 1.250	Nog niet ingevuld.

Het realistisch ramen van uitgaven over meerdere jaren is moeilijk wanneer veel beleid tegelijkertijd moet worden ingeboekt, dat nog niet of nauwelijks is uitgewerkt. Er worden vaker 'platte reeksen' ingeboekt omdat er geen verdere informatie beschikbaar is over het ingroeipad bij het begrotingsproces. Dit leidt tot aanvullende onderuitputting.

Het inboeken van aanvullende of taakstellende onderuitputting past niet bij het uitgangspunt om realistisch te ramen. Het voordeel van het instrument aanvullende onderuitputting is dat geanticipeerd wordt op verwachte onderuitputting in de begroting, zonder dat concrete beleidsrijke maatregelen worden genomen. Dit is tegelijkertijd het grote nadeel van het instrument. Er worden geen keuzes gemaakt, zoals (structurele) ramingsaanpassingen of het inboeken van daadwerkelijke onderuitputting. En als de onderuitputting niet optreedt, leidt dit tot een overschrijding van het uitgavenplafond en verslechtert het EMU-saldo. Vanuit prudent begrotingsbeleid heeft het de voorkeur om zo realistisch mogelijk te begroten. Daarbij past het om daadwerkelijk onderuitputting per begroting in te boeken in plaats van een algemene verwachting te veronderstellen. Ondanks dat het tot op heden steeds gelukt is om de aanvullende onderuitputting te vullen, is dit een risico. Daarnaast, hoewel het inboeken van aanvullende onderuitputting de begroting op macro-niveau wel realistischer kan maken, worden geen scherpe keuzes gemaakt over waar middelen afgeboekt kunnen worden. Hiermee verliest het kabinet sturing over het eigen begrotingsbeleid.

3.7.3 Voor welke belastingsoorten waren de bijstellingen het grootst?

Afgelopen jaren waren er grotendeels endogene bijstellingen tussen de geraamde en ontvangen belastingontvangsten. Onderstaande tabel geeft de afwijking tussen geraamde en gerealiseerde belastingontvangsten weer over de periode 2019-2022. Uit tabel 10 blijkt dat de afwijking in 2019 beperkt was, maar in de coronajaren juist (zeer) groot. In 2020 was deze negatief. De coronacrisis was immers niet voorzien en leidde tot lagere ontvangsten. In 2021 en 2022 was de afwijking juist sterk positief vanwege het sterker dan verwachte economische herstel. De afwijking splitsen we uit in twee delen. Het eerste deel kan verklaard worden door de effecten van fiscaal beleid dat na de ontwerpbegroting is getroffen (zoals tariefsverhogingen of verlagingen). Dit deel van de afwijking is een bewuste afwijking van de ontwerpbegroting. Het overige deel is geen bewuste afwijking van de ontwerpbegroting. In 2021 en 2022 kwam het overgrote deel van het verschil tussen de realisatie en raming niet voort uit beleidsbeslissingen maar uit het onverklaarde of endogene deel. Dit bestaat onder andere uit een andere economische ontwikkeling dan voorzien bij het opstellen van de ontwerpbegroting. Hier zullen ook indirecte effecten van beleid een rol in spelen, bijvoorbeeld de doorwerking van de steunpakketten op de economische ontwikkeling (werkgelegenheid, consumptie), en daarmee indirect op de gerelateerde belastingontvangsten.

De vpb-, btw- en loonheffingsinkomsten vielen hoger uit dan verwacht. Tot slot wordt het overige deel uitgesplitst in de belangrijkste belastingsoorten. Hieruit blijkt met name de afwijking bij de vennootschapsbelasting (Vpb) zeer bepalend. Vpb is conjunctuurgevoelig en van nature een volatiele belastingsoort. In de Miljoenennota 2021 werd om deze reden verwacht dat de opbrengst van de Vpb fors zou dalen, vergelijkbaar met de daling ten tijde van de financiële crisis in 2008. Dankzij de relatief gunstige economische ontwikkeling en de directe en indirecte effecten van de steunpakketten zijn de bedrijfswinsten gemiddeld echter op peil gebleven en vallen de inkomsten uit de Vpb hoger uit dan verwacht. De opbrengst van de loon- en inkomensheffing is ook hoger dan verwacht, wat grotendeels voortkomt uit de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Zowel de werkgelegenheid als de loongroei viel hoger uit dan eerder geraamd.

Tabel 10 Geraamde en gerealiseerde ontvangsten (in miljarden euro)

Begrotingsjaar	2019	2020	2021	2022
Raming ontwerpbegroting	303,1	305,5	293,0	334,1
Realisatie FJR	302,4	299,8	322,4	350,5
Verschil	- 0,7	- 5,7	29,3	16,1
- direct beleid	- 1,3	- 4,5	- 8,9	- 6,1
- overig	0,6	- 1,2	38,2	22,2
Overig naar belastingsoort				
- loon- en inkomensheffing	0,6	3,4	8,9	3,5
- btw	- 1,9	- 1,6	7,8	5,2
- Vpb	0,3	- 1,2	15,8	10,6
- overig	1,6	- 1,8	5,7	2,9

3.7.4 Effect van het investeringsplafond en klimaat- en stikstoffonds

Kabinet Rutte IV introduceerde het investeringsplafond met meer flexibiliteit voor investeringsuitgaven. Daarnaast werden het Klimaat- en Stikstoffonds opgericht en ook onder dit plafond geplaatst. We gaan hier dieper in op dit plafond omdat onderuitputting onder dit plafond een andere betekenis heeft en omdat het tijdens de kabinetsperiode van Rutte IV kan hebben bijgedragen aan het grote verschil tussen ramingen en realisaties.

Zoals in paragraaf 2.4 beschreven is het investeringsplafond in het leven geroepen door kabinet Rutte IV, nadat de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte geadviseerd had dat voor eenmalige investeringsuitgaven die over meerdere jaren plaatsvinden, de beheersing van het totaalbedrag relevanter is dan het bedrag per jaar. Toen is besloten dat middelen op het Mobiliteitsfonds, het Deltafonds, het Nationaal Groeifonds, het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF), het Klimaatfonds en het Stikstoffonds (Transitiefonds), classificeren als investeringsuitgaven. Er is besloten om deze middelen te beheersen onder het nieuwe deelplafond Investeringsplafond, met flexibele jaargrenzen.

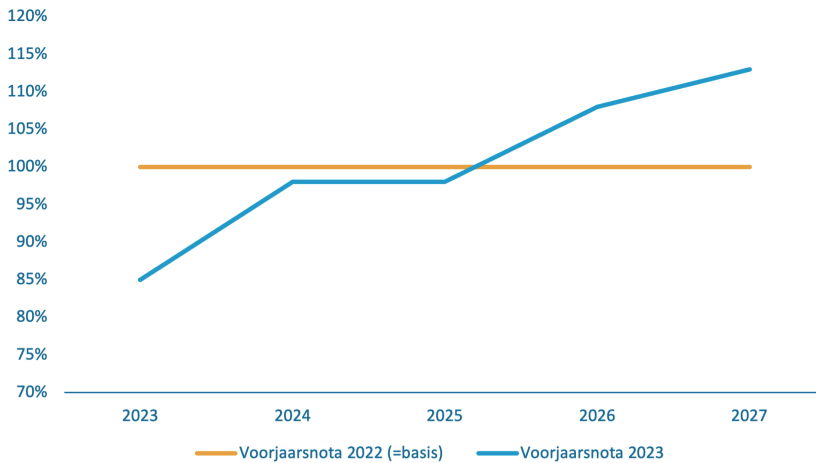
Meer flexibiliteit onder investeringsplafond kan leiden tot «frontloading». Er zijn verschillende instrumenten om investeringsuitgaven anders te behandelen. Ook vóór de introductie van het investeringsplafond werd aan middelen op fondsen al een eindejaarsmarge van 100 procent toegekend, in tegenstelling tot de 1 procent eindejaarsmarge voor reguliere uitgaven. Ook was het op de fondsen al toegestaan om een bepaald percentage te overprogrammeren. De voornaamste wijziging in de systematiek is dat middelen onder het investeringsplafond nu vrij naar latere jaren mogen worden geschoven door middel van plafondcorrecties. Ook is het totaal aan investeringsuitgaven op deze fondsen nu inzichtelijk onder één plafond. Het voordeel van de vrije kasschuiven naar latere jaren is dat investeringsmiddelen hierdoor meerjarig aangepast kunnen worden naar een realistisch kasritme, in plaats van dat dit alleen via onderuitputting naar het komend jaar kan worden doorgeschoven. Het nadeel is echter dat er daardoor de prikkel lijkt te ontstaan om alle middelen zoveel mogelijk aan het begin van de meerjarenperiode te programmeren, omdat ze toch vrij naar achteren geschoven mogen worden. Voor kasschuiven naar voren gelden dezelfde regels als onder de andere deelplafonds.

15 procent van de investeringsmiddelen uit 2023 is naar achteren geschoven. Tabel 11 geeft een vergelijking van de begrotingsfondsmiddelen van het Mobiliteitsfonds, het Deltafonds, het Nationaal Groeifonds, het Defensiematerieelbegrotingsfonds, het Klimaatfonds en het Stikstoffonds van start kabinet Rutte IV tot heden. Deze standen zijn gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkelingen. In figuur 14 is de relatieve omvang hiervan inzichtelijk gemaakt, waarbij het kasritme bij Voorjaarsnota 2022 als de basisstand gezien wordt. Zoals te zien is in beide figuren is de voor inflatie gecorrigeerde omvang van de investeringsmiddelen grofweg gelijk gebleven, maar is er 15 procent van de middelen die bij VJN22 onder plafond Investeringsplafond stonden geschoven of meegenomen naar latere jaren.

Tabel 11 Totaal aan fondsmiddelen onder investeringsplafond per budgettaire nota (in miljoenen euro)

Bedragen in miljoenen euro	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal
Totaal Voorjaarsnota 2022	23.457	29.600	31.479	33.328	32.400	150.264
Totaal Voorjaarsnota 2023	19.933	29.017	30.792	35.939	36.550	152.231

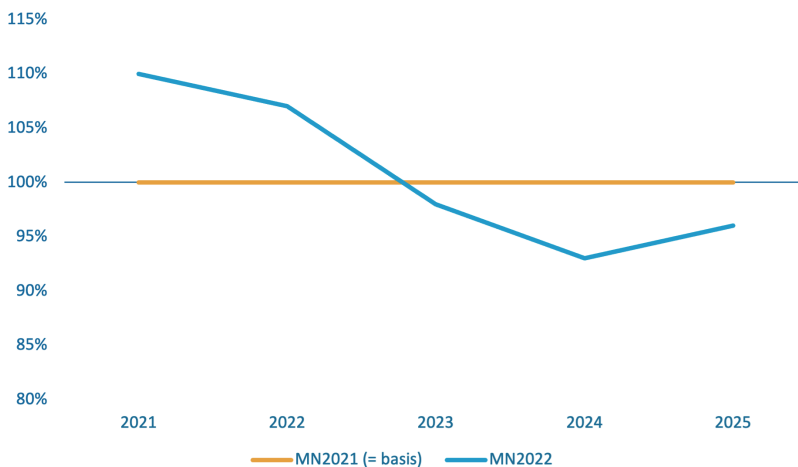
Figuur 14 Ontwikkeling middelen investeringsplafond (VJN 2022 = 100%)



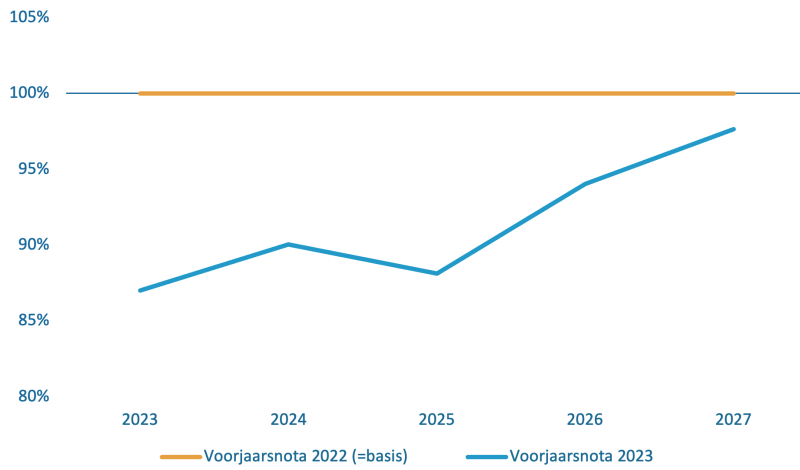
Door de oneindige eindejaarsmarge was het ook vóór kabinet Rutte IV al mogelijk om investeringsmiddelen mee te nemen naar het volgende jaar. Desondanks zien we sinds de oprichting van het investeringsplafond een wijziging in de jaar-op-jaar ontwikkelingen op de traditionele begrotingsfondsen (het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds). Deze trendwijziging is inzichtelijk gemaakt in figuur 15 en 16. Hier is te zien dat in kabinet Rutte III middelen naar voren werden geschoven ten opzichte van het voorgaande jaar, terwijl de ontwikkeling in kabinet Rutte IV juist de tegenovergestelde trend laat zien. Het naar voren schuiven onder kabinet Rutte III wordt voornamelijk verklaard door tegenvallers in de jaren 2021 en 2022 waarvoor geld gevonden is uit latere jaren.

Een ambitieuze investeringsagenda met nog niet volledig uitgewerkte plannen, gecombineerd met een krappe arbeidsmarkt dragen bij aan een deel van de schuiven naar achter onder kabinet Rutte IV. Daarmee tonen figuur 15 en 16 enerzijds de kracht van het nieuwe investeringsplafond. Ruimere mogelijkheden tot schuiven in de tijd om zo aan te sluiten bij het werkelijke investeringsritme, waren juist de bedoeling achter dit plafond. Anderzijds wordt hierin, vanwege het ontbreken van budgettaire prikkels, ook het risico op onrealistische ramingen aan het begin van een meerjarenperiode duidelijk.

Figuur 15 Ontwikkeling Mobiliteitsfonds en Defensiematerieelfonds onder Rutte III (MN2021 = 100%)



Figuur 16 Ontwikkeling Mobiliteitsfonds en Defensiematerieelfonds onder Rutte IV (VJN 2022 = 100%)



4 COMMUNICATIE BEGROTINGSBELEID

4.1 Hoe is de communicatie over het begrotingsbeleid ontvangen?

Het kabinet communiceert over haar begrotingsbeleid via onder andere de budgettaire nota's. Deze nota's zijn openbaar en worden gepubliceerd op de website Rijksfinanciën.nl. Deze paragraaf gaat in op hoe de communicatie over het begrotingsbeleid is ontvangen door media en burgers. Ook wordt de kritiek van de RvS en de Tweede Kamer op de leesbaarheid van de besluitvorming in de Voorjaarsnota 2023 besproken. Deze samenvatting is gemaakt aan de hand van het media- en communicatieonderzoek rondom de budgettaire nota's van de kabinetsperiode van Rutte IV.

Uit een publieksonderzoek³⁶ in 2021 in opdracht van het Ministerie van Financiën blijkt dat de kennis van de ondervraagde groep over de overheidsfinanciën beperkt is, al is de boodschap van de Miljoenennota wel duidelijk. Zowel over de omvang van de overheidsfinanciën als de begrotingssystematiek is de kennis bij Nederlandse burgers beperkt. Het woord overheidsfinanciën roept overwegend neutrale maar ook soms negatieve gevoelens op. Dit beeld verandert echter wanneer mensen meer achtergrondinformatie krijgen over de begrotingscyclus en de begrotingsregels. Na een korte uitleg vindt men over het algemeen dat de systematiek rond de begroting, kostenbeheersing, stabiliteit van de economie en verdeling van het geld verstandig, overzichtelijk en zorgvuldig in elkaar zit. Ook is er onderzoek gedaan naar in hoeverre de kernboodschap van de Miljoenennota 2024 overkomt bij burgers. De meerderheid van de ondervraagden ervaart de boodschap als heel duidelijk, voornamelijk door het heldere taalgebruik. De meerderheid van de burgers vindt de plannen duidelijk beschreven, en de tekst goed leesbaar en overzichtelijk. Wel ervaren de ondervraagden de tekst als te lang. Ook geeft men als verbeterpunt het gebruik van afkortingen omdat deze bij de meerderheid niet bekend zijn.³⁷

Vanuit de onafhankelijke begrotingsautoriteiten kwam er kritiek, die deels op de besluitvorming zelf zat en deels op de communicatie hierover. In de augustusraming in 2022 concludeert het CPB dat het kabinet zowel bij de Voorjaarsnota als bij de Miljoenennota de uitgavenplafonds heeft aangepast en het inkomstenkader heeft gecorrigeerd. Het CPB geeft aan dat het hierdoor geen volledig overzicht en analyse kan maken van alle plafondaanpassingen en kadercorrecties die het kabinet gemaakt heeft. Normaliter toetst het CPB of de geraamde uitgaven binnen de plafonds blijven en of het inkomstenkader sluit, mede op verzoek van de Raad van State. Het CPB geeft aan dat er veel plafondaanpassingen gemaakt zijn sinds de Startnota waarvan de informatie ontbreekt om in te schatten of er sprake is van statistische correcties. Bij het inkomstenkader is het volgens het CPB onduidelijk waarom de geharmoniseerde beleidsmatige lastenontwikkeling niet wordt toegepast voor het gehele inkomstenkader en sommige maatregelen niet in het kader zijn opgenomen.

Na de publicatie van de Voorjaarsnota 2023 constateerde de RvS dat een groot aantal wijzigingen in de Voorjaarsnota beperkt inzichtelijk en beperkt te doorgronden zijn. De kernboodschap was helder, maar de besluitvorming was moeilijk leesbaar. Naar aanleiding hiervan diende Kamerlid Azarkan een motie³⁸ in, met het verzoek om de begrotingen inzichtelijker en beter doorgrondelijk te presenteren, zodat het voor Kamerleden duidelijk te lezen is of het kabinet bezuinigt en waarop. Deze motie is overgenomen door het kabinet, wat betekent dat dit een ondersteuning is van staand beleid en niet meer in stemming is gebracht.

In de media is er vooral aandacht voor de grote maatregelen van het begrotingsbeleid, zoals koopkracht, en is er kritiek op de leesbaarheid. In de nieuwsartikelen over de Miljoenennota 2023 gaat de meeste aandacht uit naar de koopkrachtmateregelen. Dit overschaduwde de boodschap van het kabinet dat er ook wordt geïnvesteerd in de toekomst. In de artikelen is ook veel kritiek te lezen op de manier waarop de Miljoenennota tot stand is gekomen, onder meer van journalisten, het CPB en de RvS. De kritiek luidt dat de Miljoenennota chaotisch tot stand gekomen is en dat het kabinet zich niet houdt aan de eigen geformuleerde begrotingsregels. Ook besteedde de media veel aandacht aan de Voorjaarsnota 2023, met als hoofdboodschap dat er sinds jaren weer bezuinigd moest worden. Tot slot werd er door enkele mediakanalen aandacht besteed aan de leesbaarheid van de Voorjaarsnota, naar aanleiding van kritiek van de Kamer en de RvS.³⁹

³⁶ Publieksonderzoek naar kennis en houding van het algemeen publiek naar het thema overheidsfinanciën, 2021

³⁷ Communityonderzoek naar kernboodschap Prinsjesdag 2024

³⁸ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D25111>

³⁹ Mediabeeld Voorjaarsnota 2023

Het verbeteren van de inzichtelijkheid van de budgettaire nota's blijft een continu proces. Bij de Voorjaarsnota 2023 en de daarbij behorende antwoorden op de Kamervragen is inzichtelijk gemaakt wat de wijzigingen bij de Voorjaarsnota 2023 waren ten opzichte van de Miljoenennota 2023. Dit is conform het advies van de Afdeling Advisering van de RvS in de voorjaarsrapportage 2023. De Miljoenennota 2024 bevat zoals gebruikelijk een totale plafondtoets met daarbij aansluitende deelplafondtoetsen en verticale toelichtingen, waarbij de wijzigingen ten opzichte van de Voorjaarsnota 2023 inzichtelijk worden gemaakt. Deze plafondtoetsen maken tevens duidelijk in welke mate de door het kabinet gehanteerde uitgavenplafonds zijn over- of onderschreden. De plafondtoetsen zijn compacter vormgegeven dan bij de Voorjaarsnota en voorzien van een meer uitgebreide inleidende toelichting. Volgens het kabinet geeft dit overzicht een heldere weergave van de besluitvorming van de periode sinds de Voorjaarsnota 2023. In de Voorjaarsnota 2024 zal deze werkwijze daarom worden voortgezet. Ook de Afdeling Advisering van de RvS constateert dat het kabinet nieuwe stappen heeft gezet in de verbetering van de transparantie van de begrotingsinformatie in de Miljoenennota 2024.

Voor een volgende beleidsdoorlichting is het nuttig om ook met Kamerleden in gesprek te gaan over de communicatie van het begrotingsbeleid. Kamerleden zijn immers één van de belangrijkste afnemers van de budgettaire nota's. Vanwege het korte tijdsbestek en de verkiezingstijd was een gesprek met de Kamerleden voor deze doorlichting niet haalbaar.

4.2 Thematisch en horizontaal rapporteren

In het rapport van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte is beschreven dat regeren meer is dan wijzigingen aanbrengen op een basispad. Zowel bij formatie als gedurende de kabinetsperiode ligt de focus voornamelijk op hoeveel middelen er ten opzichte van het basispad bijkomen of afgaan (verticale ontwikkeling). Veel minder aandacht is er voor het effect van deze aanpassingen en het basispad samen (de horizontale ontwikkeling).

De Studiegroep heeft dan ook aanbevolen in de eerste plaats te communiceren over de horizontale ontwikkeling, zowel in kabinetsstukken als bij besluitvormingsmomenten. In deze sectie zullen we terugblikken op hoe dit advies tijdens de kabinetsperiode van Rutte IV is opgepakt.

Een tweede ontwikkeling is dat er gedurende afgelopen kabinetsperiode steeds meer thematisch werd gerapporteerd op verschillende onderwerpen. Zo is er sinds de Voorjaarsnota 2020 een overzicht van de coronagerelateerde uitgaven. Ook voor de thema's klimaat, schade en versterken in Groningen, herstel toeslagen, klimaat en stikstof zijn tijdens de kabinetsperiode aparte overzichten opgenomen in bijlagen van de budgettaire nota's. In deze sectie gaan we ook in op de gevolgen hiervan voor ons begrotingsbeleid.

Gedurende de afgelopen kabinetsperiode was er nog steeds veel aandacht voor de verticale ontwikkeling en in mindere mate voor de horizontale ontwikkeling. Verticale ontwikkelingen zijn de ontwikkelingen ten opzichte van het basispad uit de huidige begroting (meestal ook de voorgaande budgettaire nota). Zo is bijvoorbeeld in de Voorjaarsnota 2023 een aantal besparende maatregelen gepresenteerd ter dekking van de stijgende uitgaven voor rente en asiel. Hoewel de begrotingsomvang van de ministeries Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid (SZW) ook na de besluitvorming horizontaal toenemen, is vooral aandacht voor de bezuinigingen (verticale ontwikkeling) op deze terreinen.

De besluitvormingsgesprekken focussen zich voornamelijk op de middelen die worden toegevoegd dan wel onttrokken van de begroting. In de voorbereidende stukken ten behoeve van de besluitvorming is namelijk enkel aandacht voor deze middelen. In de enkele gevallen wanneer er expliciet aandacht wordt gevraagd voor het basispad wordt dit wel onderdeel van de besluitvorming. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest bij voor de begroting van het Ministerie van Defensie in de voorjaarsbesluitvorming in 2023. In de Voorjaarsnota 2022 was besloten extra middelen toe te voegen met als doel om in 2024 en 2025 2 procent van het bbp uit te geven aan Defensie (NAVO-doelstelling). Het basispad in de Voorjaarsbesluitvorming 2023 had met dat doel een steile oploop. Dit bleek uiteindelijk niet realistisch, met kasschuiven op defensie-investeringen werd getracht het horizontale verloop in een realistischer ritme te plaatsen.

Een voordeel van het betrekken van het basispad in de besluitvorming is dat de ontwikkeling van het basispad meegenomen kan worden in de afweging om middelen toe te voegen dan wel af te boeken van een specifieke begroting. Op dit moment gebeurt dit voornamelijk op basis van de bestaande problemen, politieke wensen en

(benodigde) ruimte in de begrotingen. Daarnaast kan de keuze om middelen toe te voegen dan wel verwijderen nader worden beargumenteerd op basis van het basispad. Zo is het afboeken van middelen bij een stijgende horizontale ontwikkeling niet per definitie een bezuiniging, maar *minder meer*.

Het kabinet Rutte IV heeft naar aanleiding van het advies van de Studiegroep stappen gezet op communicatie over horizontale ontwikkeling. In zowel de meerjarige Voorjaarsnota's als de Miljoenennota's is in de hoofdtekst een paragraaf over de horizontale ontwikkeling opgenomen. Bij de Miljoenennota's is daarnaast ook een uitgebreide bijlage met een toelichting op de horizontale ontwikkeling van de uitgaven per begrotingshoofdstuk opgenomen. In de Najaarsnota 2022 en Financieel Jaarverslag Rijk 2022 is geen informatie opgenomen over de horizontale ontwikkeling. Dit volgt uit het enkeljarige karakter van deze nota's.

De link tussen besluitvorming en het effect daarvan op de horizontale ontwikkeling is in mindere mate zichtbaar. Wanneer gekeken wordt naar de presentatie van de horizontale ontwikkeling in de kabinetstukken valt op dat de toelichting op de horizontale ontwikkeling van de uitgaven los wordt gepresenteerd van de besluitvorming. Ook zijn de toelichtingen bij de figuren en tabellen in de Voorjaarsnota (2022 en 2023) minder uitgebreid dan in de Miljoenennota (2023 en 2024). In de Voorjaarsnota's worden de figuren van de ontwikkeling van de uitgavenplafonds kort toegelicht. In de Voorjaarsnota 2023 is ook een tabel opgenomen met de uitgavenontwikkeling per begrotingshoofdstuk, maar deze wordt niet verder toegelicht. In de Miljoenennota 2023 worden de figuren van de ontwikkeling van de uitgavenplafonds kort toegelicht en is bij de tabel van de horizontale ontwikkeling per begroting ook een toelichting opgenomen met aanvullende figuren over zowel de absolute stijging als ook de relatieve stijging. In de Miljoenennota 2024 is dit ook opgenomen en wordt een aantal begrotingen nog nader toegelicht, waarbij in sommige gevallen aanvullende figuren zijn opgenomen. Deze extra duiding is een belangrijk onderdeel om de meerwaarde van het horizontaal rapporteren te laten zien en om het basispad ook een grotere rol te geven in de besluitvorming.

Een aandachtspunt is de consistentie tussen de gepresenteerde cijfers in de hoofdtekst en de cijfers in de horizontale toelichting in de bijlage. Deze inconsistentie wordt verklaard doordat in de tabel in de hoofdtekst gecorrigeerd wordt voor een aantal posten. Zo zijn de uitgaven aan Oekraïne niet meegenomen in de cijfers in de hoofdtekst, is voor IenW gecorrigeerd voor de omvorming van ProRail tot zbo, en wordt voor VWS gecorrigeerd voor de afsluiting van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten. Hoewel deze uitzonderingen worden toegelicht kan het gebruik van verschillende cijfers in een stuk leiden tot onduidelijkheid. Een ander aandachtspunt is het prijspeil van de gepresenteerde cijfers. In principe worden uitgaven gepresenteerd in het prijspeil van het desbetreffende jaar. Specifieke posten zoals het Gemeente- en Provinciefonds, HGIS-uitgaven en de huurtoeslag worden in lopende prijzen gepresenteerd. De gepresenteerde cijfers zijn hierdoor in mindere mate vergelijkbaar. Dit heeft ook tot beperkte vragen uit de Kamer geleid.

Tijdens de kabinetsperiode van Rutte IV was er veel vraag naar integrale overzichten van uitgaven en eventuele lastenmaatregelen naar thema, die begrotingsoverstijgend zijn. Vaak werden deze overzichten gemaakt naar aanleiding van een toezegging aan het parlement. De onderstaande tabel 12 laat zien welke thematische overzichten zijn opgenomen:

Tabel 12 Thematische uitgavenoverzichten						
Voorjaarsnota 2022	Groningen Schade en Versterken	Herstel Toeslagen	Corona	Oekraïne		
Miljoenennota 2023	Groningen Schade en Versterken	Herstel Toeslagen	Corona	Oekraïne	Klimaat	Stikstof
Financieel Jaarverslag 2022		Herstel Toeslagen	Corona	Oekraïne		
Voorjaarsnota 2023	Groningen Schade en Versterken	Herstel Toeslagen	Corona	Oekraïne	Klimaat	Stikstof

De vraag vanuit de Kamers om overkoepelend inzicht te verkrijgen in uitgaven naar een specifiek thema is begrijpelijk, maar verhoogt de complexiteit in de uitvoering. Vaak wordt er aan deze thema's in de departementale begrotingen aandacht besteedt maar sluit dat onvoldoende aan bij de informatiebehoefte naar een totaaloverzicht. Het publiceren van een overkoepelend overzicht in een budgettaire nota is hiervoor een geschikte oplossing en past ook bij besluitvorming die meer thematisch van aard is. Tegelijkertijd brengt het opstellen van dergelijke overzichten praktische uitdagingen met zich mee. De begroting is ingericht in begrotingshoofdstukken, vakministers zijn verantwoordelijk voor de beheersing, verantwoording en rapportage van de uitgaven en ontvangsten op hun

departementale begrotingshoofdstukken. Hier zijn ook de administratieve systemen op ingericht. De uitgaven op de verschillende thema's zijn vaak begrotingsoverstijgend. In theorie kan één enkele beleidsuitgave of ontvangst ook aan verschillende thema's toebehoren. De boekhoudkundige systemen zijn hier momenteel niet op ingericht. De indeling en het rapporteren naar thema leidt tot hoge administratieve lasten bij het Ministerie van Financiën en de beleidsdepartementen en tot discussie over welke uitgaven wel en niet bij een bepaald thema horen. Omdat de boekhoudkundige systemen hier niet op ingericht zijn, worden veel overzichten handmatig opgesteld met het risico op fouten. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de bedragen in verschillende rapportages over klimaatuitgaven soms van elkaar afwijken. Dit hoeven geen fouten te zijn, het kan ook het gevolg zijn van verschillende definities. Maar dit laat wel de huidige beperkingen zien van het rapporteren naar een bepaald thema terwijl de begroting niet langs die lijnen is ingericht.

Bij het verwerken van uitgaven onder een bepaald thema is er soms gekozen voor een aparte budgettaire behandeling van uitgaven onder een bepaald thema. Hiervoor geldt dat de behandeling ervan afwijkt van het reguliere begrotingsbeleid, door uitgaven bijvoorbeeld buiten het uitgavenplafond te plaatsen. Bij verschillende thema's zijn verschillende methodes van verwerking toegepast, waardoor het niet altijd navolgbaar is. Het is complex om te definiëren welke uitgaven onder deze afwijkende verwerking horen te vallen en welke onderdeel blijven van de reguliere uitgaven. Ook is het op den duur terugkeren naar de reguliere budgettaire behandeling van deze uitgaven, en het afschaffen van de integrale overzichten lastig, zeker als hier van tevoren geen duidelijke afspraken over gemaakt zijn. De praktijk laat echter zien dat zowel bij formatie als bij jaarlijkse besluitvormingsmomenten er vaak op het niveau van thema's gesproken wordt, dus de vraag naar dergelijke overzichten zal niet verdwijnen. Het is echter de vraag of thematisch rapporteren ook automatisch thematisch begroten moet betekenen, en of dergelijke totaaloverzichten niet op andere plaatsen dan in de boekhoudkundige systemen kunnen worden bijgehouden. Een speciale behandeling van bepaalde categorieën inkomsten en uitgaven kan een belemmering vormen voor de integrale besluitvorming.

De begrotingshoofdstukken zijn nog steeds de primaire manier om te rapporteren over de begroting. Wanneer een thema uitgaven op meerdere begrotingen bevat, kan het logisch zijn dat er vanuit het ministerie van Financiën een totaaloverzicht wordt gemaakt. Dit is op verzoek van de Kamer ook gebeurd voor onder andere de dossiers Corona en Oekraïne. Deze overzichten bieden veel inzicht, maar de primaire manier van rapportage en verantwoording blijft per begrotingshoofdstuk, zoals de begrotingsregels voorschrijven. Wanneer deze thema's niet meer relevant zijn, is het dus ook logisch om te stoppen met deze overzichten. Een verdergaande manier van thematisch begroten of rapporteren is vanwege de inrichting van de Nederlandse begroting op dit moment niet mogelijk.

5 EVALUATIE BEGROTINGSBELEID

In de Startnota schreef het kabinet: "Regeren is keuzes maken: welke doelen wil het kabinet graag bereiken, om zo de (brede) welvaart van Nederlanders te vergroten? De begroting is een belangrijk middel dat politici hebben om deze doelen te bereiken. De begroting maakt het immers mogelijk om prioriteiten te ondersteunen met de benodigde financiële middelen en daarin keuzes te maken. Als prioriteiten worden bijgesteld, dan gaat dit gebruikelijk gepaard met verschuiving van budgetten binnen de begroting. Het begrotingsbeleid moet dit proces ondersteunen."

Het begrotingsbeleid, de begrotingssystematiek en de begrotingsregels hebben drie doelstellingen:

1. **Efficiënte allocatie:** regeren is keuzes maken: kiezen doet het kabinet zorgvuldig.
2. **Beheersing van de overheidsfinanciën:** het kabinet schuift geen rekeningen door naar volgende generaties.
3. **Macro-economische stabilisatie:** als het minder goed gaat met de economie vangt het kabinet deze klap deels op met de begroting, om de gevolgen voor mensen te beperken.

Deze doelen staan niet op zich, maar volgen uit het overkoepelende doel van de overheid om door middel van het begrotingsbeleid de welvaart in brede zin te verhogen. Over de tijd hebben de doelen afwisselend meer nadruk gekregen. In de volgende paragrafen gaan we in op in hoeverre de doelen van het begrotingsbeleid behaald zijn - vanuit een kwantitatief perspectief - tijdens kabinet Rutte IV.

5.1 Bevorderen van efficiënte allocatie

Voor een volwaardig trendmatig begrotingsbeleid moet aan de voorwaarden van efficiënte allocatie voldaan worden zoals een integrale afweging van lasten en uitgaven, een voorspelbaar besluitvormingsproces en het tijdig meewegen van de relevante informatie. Er bestaat geen officiële meetlat voor een efficiënte allocatie van overheidsmiddelen. De verdeling van middelen betreft uiteindelijk een politieke keuze. Daarom kijken we voor de beoordeling van de allocatie van publieke middelen naar de manier van besluitvorming. Besluitvorming dient bij voorkeur plaats te vinden op één moment en op dat moment dient alle relevante informatie over het budgettaire beeld, de huidige allocatie van middelen, en alternatieve allocaties van middelen bekend en beschikbaar te zijn. Besluitvorming die aan deze criteria voldoet, leidt in theorie tot de beste uitkomsten in termen van (brede) welvaart. Voor een integrale afweging van de lasten en uitgaven heeft kabinet Rutte IV zich gecommitteerd aan één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. Om te zorgen voor een voorspelbaar besluitvormingsproces met tijdige beschikbaarheid van relevante informatie geldt een wettelijk kader, bestaande uit de Grondwet; Reglement van Orde Ministerraad; het Handboek aantredende bewindspersonen, en in geval van financiële besluitvorming ook de Comptabiliteitswet. Met oog op efficiënte besluitvorming in de MR worden voorstellen waarover de MR dient te besluiten eerst voorbesproken in onderraden of ministeriële overleggen, of kan er op deelonderwerpen een BWO plaatsvinden (zie ook paragraaf 3.3 voor meer informatie hierover).

Er was geen sprake van één integraal hoofdbesluitvormingsmoment en het besluitvormingsproces was soms onvoorspelbaar. Zoals beschreven in paragraaf 3.3 was er veel ad-hoc besluitvorming, waarbij een beroep werd gedaan op de uitzonderingsgronden in de Comptabiliteitswet. Dit gold niet alleen voor steunmaatregelen naar aanleiding van een externe schok maar ook voor maatschappelijke opgaven zoals de gaswinning in Groningen en Herstel Kinderopvangtoeslag. Tijdens de kabinetsperiode kregen politiek gevoelige dossiers als gaswinning Groningen een speciale budgettaire behandeling. Ook voor de uitgaven gerelateerd aan Oekraïne is onduidelijk onderzocht of dit voldeed aan een externe schok met een dusdanig grote budgettaire impact dat ze buiten de reguliere uitgavenplafonds verwerkt moesten worden. Het staat de politiek vrij om hier middelen voor te reserveren, maar het is niet duidelijk waarom dit niet binnen de integrale besluitvorming onder het uitgavenplafond plaatsvond. Daarnaast is er in 2022 en 2023 niet voldaan aan één hoofdbesluitvormingsmoment vanwege het doorschuiven van de lastenbesluitvorming naar augustus. Voor koopkrachtmaatregelen is dit begrijpelijk vanwege de publicatie van de cMEV in augustus. Het blijft namelijk belangrijk om de koopkrachtbesluitvorming te baseren op het meest actuele economische beelden. Voor andere dossiers is het juist van belang om integraal af te wegen, om tot zo een efficiënt mogelijke beleidsmix te komen, bijvoorbeeld op klimaat (zie ook box: Klimaatbesluitvorming 2022-2023) en het IBO vermogensverdeling.

Het reserveren van publieke middelen in de twee nieuwe begrotingsfondsen onder het investeringsplafond onttrekt ze niet aan het budgetrecht van de Kamer, maar beperkt wel de integrale weging van uitgaven. Kabinet Rutte IV richtte twee grote fondsen op, het klimaat- en stikstoffonds, tezamen met een budget van totaal 60 miljard euro in de periode tot en met 2035. Via begrotingsfondsen wordt het kabinet enigszins beperkt in de integrale weging van uitgaven, omdat zij en het parlement zich middels de instellingswet van de fondsen hebben gecommitteerd aan de doelstellingen van een begrotingsfonds. Echter ook bij het gebruik van begrotingsfondsen blijft het budgetrecht van het parlement gewaarborgd. Hierdoor kunnen budgetten binnen een fonds elders worden ingezet indien deze nog geen definitieve bestemming hebben gekregen. Dit maakt de geïmpliceerde zekerheid over deze budgetten niet absoluut. Het staat een kabinet vrij om in de begroting voorstellen in te dienen waarbij budgetten in begrotingsfondsen verlaagd worden, om deze vervolgens in te zetten voor problematiek elders op de begroting. Het is aan het parlement om te besluiten om dergelijke voorstellen goed te keuren. Ook waren de beleidsplannen bijbehorend bij de fondsen nog niet voldoende uitgewerkt, wat leidde tot veel onderuitputting en schuiven over de tijd. Dit draagt uiteindelijk ook niet bij aan het bevorderen van efficiënte allocatie.

Niet alleen bij fondsen maar ook op andere begrotingshoofdstukken was er een hoge mate van onderuitputting, wat een efficiënte allocatie van middelen vermindert. De historisch hoge onderuitputting en de omvang van schuiven op de begroting betekent dat beleidsdoelen waarschijnlijk niet worden gehaald. Omdat deze middelen pas vrij komen na afloop van het begrotingsjaar, kunnen ze ook niet worden gebruikt voor het behalen van andere beleidsdoelen. Dit beperkt de doelmatigheid van de middelen. Idealiter worden daarom de grote keuzes over de verdeling van middelen gemaakt in het coalitieakkoord, waarbij er tijdens de rit slechts incrementeel hoeft te worden afgeweken. Het inzetten van aanvullende onderuitputting als dekking maakt de begroting wel realistischer, maar zorgt ook dat het kabinet geen keuze maakt over waar dekking het meest doelmatig van afgehaald kan worden. Nu bepaalt de markt welke beleidsplannen wel uitgevoerd kunnen worden en welke niet.

Het schenden van de scheiding van inkomsten en uitgaven kan doelmatig beleid en daarmee efficiënte allocatie van middelen stimuleren. Volgens de begrotingsregels is het toegestaan om de scheiding van inkomsten en uitgaven te doorbreken indien dit leidt tot inefficiënte of onbedoelde uitkomsten. Bijvoorbeeld bij koopkrachtmaatregelen loont het om te kijken met welk beleid een bepaalde groep het beste bereikt kan worden, met een lasten- of uitgavenmaatregel. Ook bij een grote externe schok, die het kabinet ertoe aanzet om gedurende de rit bij te sturen, kan het leiden tot doelmatiger beleid als lasten en uitgaven integraal gewogen worden. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de uitgaven aan het prijsplafond voor energie en de gasbaten; die bewegingen in tegengestelde richtingen bij hogere energieprijzen (zie ook paragraaf 3.2).

Bij het bevorderen van efficiënte allocatie hoort ook het meewegen van relevante informatie, hier is niet altijd aan voldaan gedurende afgelopen kabinetsperiode. Relevante informatie over (crisis)maatregelen werden niet altijd tijdig aan alle partijen gedeeld ter voorbereiding van BWO's, onderraden of de Ministerraad. Dit bemoeilijkt het maken van doelmatige beleidskeuzes. Ook werden uitkomsten van evaluaties niet altijd goed opgevolgd als bleek dat een regeling niet doelmatig was, bijvoorbeeld bij de fiscale regelingen. Uit een onderzoek⁴⁰ gebaseerd op evaluaties van fiscale regelingen, blijkt dat van het merendeel van de fiscale regelingen het onzeker is of deze doeltreffend en doelmatig zijn. Ook zijn deze regelingen relatief onbeheersbaar en complex door de manier waarop de begrotingsregels aan de inkomstenkant zijn vorm gegeven. Er zijn fiscale regelingen daadwerkelijk afgeschaft als gevolg van een evaluatie, bijvoorbeeld rondom uitzonderingen in de autobelastingen. Tegelijkertijd blijkt dat er nog niet altijd één op één gevolg is gegeven aan de uitkomsten van de evaluaties.

5.2 Macro-economische stabilisatie

Macro-economische stabilisatie wordt behaald door het creëren van automatische stabilisatoren op de begroting en het voeren van trendmatig begrotingsbeleid, zoals beschreven in de Startnota van kabinet Rutte IV. Het is daarmee de bedoeling dat de begroting in tegengestelde richting meebeweegt met de economische ontwikkeling en een stabiliserend effect heeft op economie. Door automatische stabilisatoren op de begroting wordt het effect van een economische neergang automatisch op het juiste moment gedempt. Dit heeft positieve gevolgen voor het inkomen en welbevinden van mensen, dus voor de brede welvaart; burgers en bedrijven voelen minder van de negatieve effecten van een periode waarin het economisch minder goed gaat.⁴¹ Ook fluctueert de economie

⁴⁰ Ambtelijk rapport Aanpak Fiscale Regelingen | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁴¹ Startnota Kabinet Rutte IV

hierdoor minder en weten burgers en bedrijven beter waar ze aan toe zijn. De automatische stabilisatoren zijn in Nederland voornamelijk vormgegeven aan de inkomstenkant van de begroting. Aan de uitgavenkant van de begroting geeft het kabinet, als het economisch tij mee zit, volgens de begrotingsregels onder het trendmatig begrotingsbeleid niet meer uit dan het afgesproken uitgavenplafond. Uitgaventegenvallers moeten worden opgevangen binnen de plafonds. De belastingen en premies mogen wel vrij meebewegen met de economie. Dit geldt ook voor de niet-beleidsmatige uitgaven aan WW en bijstand omdat die ook sterk conjunctuurgedreven zijn. Mensen die dan tijdelijk geen inkomen hebben ontvangen WW of bijstand, waardoor die uitgaven stijgen. Aan de inkomstenkant van de begroting nemen in goede tijden de belastinginkomsten automatisch toe. Die extra inkomsten geeft het kabinet niet uit. De extra inkomsten lopen in het EMU-saldo en verlagen de EMU-schuld, wat helpt om buffers op te bouwen voor minder goede tijden. Als het economisch minder gaat hoeven de belastingen ook niet te worden verhoogd.

Naast automatische stabilisatoren kan het kabinet ook via discretionair begrotingsbeleid proberen de economie te stabiliseren, door bijvoorbeeld tijdens een crisis extra uitgaven te doen om huishoudens en bedrijven financieel te steunen. Discretionair beleid zijn extra uitgaven of lastenverlichtingen waarvoor een politieke beslissing vereist is en komen bovenop het basispad. In de praktijk blijkt het lastig om anticyclisch discretionair beleid te voeren, omdat de fase van de conjunctuurcyclus lastig in te schatten is, en zeker bij nieuw beleid de uitvoering ook niet altijd precies te plannen is. Ook is er vaak politieke druk om procyclisch discretionair beleid te voeren: het dak repareren wanneer de zon schijnt is een lastige politieke opgave.

5.2.1 Structureel saldo en output gap

Er is een onderscheid tussen discretionair begrotingsbeleid en automatische stabilisatie. Bij dat laatste reageert de overheidsbegroting automatisch op de stand van de economie, doordat de belastinginkomsten toenemen en werkloosheidsuitgaven afnemen tijdens hoogconjunctuur. Hiervoor is geen beleidswijziging nodig. Bij discretionair begrotingsbeleid wijzigt de regering wel actief de uitgaven of belastingen. Met het structureel saldo kan het discretionaire begrotingsbeleid worden geïsoleerd van de automatische stabilisatoren. Anticyclisch beleid houdt in dat de overheid een expansiever begrotingsbeleid voert tijdens laagconjunctuur en een krupper beleid tijdens hoogconjunctuur. Een expansiever beleid leidt tot verslechtering van het structureel saldo, en een krupper beleid tot een verbetering van het structureel saldo. Voor de stand van de conjunctuur wordt vaak de output gap gebruikt. Een positieve output gap betekent dat er sprake van hoogconjunctuur is en de economie boven haar (theoretische) potentieel presteert.⁴²

Om de economische gevolgen van de coronacrisis te beperken heeft het kabinet Rutte III omvangrijkere nood- en steunmaatregelen genomen dan ooit tevoren, hierdoor is de economie in 2021 gestabiliseerd. Hierbij is bewust afgeweken van de begrotingsregels door de coronamaatregelen buiten het plafond te plaatsen. Achteraf gezien hebben de steunpakketten de economie in zekere mate in stand gehouden en daarmee ook de gevolgen voor de overheidsfinanciën beperkt: het gerealiseerde EMU-saldo (-2,5 procent bbb) viel positiever uit dan eerder verwacht in de ontwerp-begroting (figuur 17). De analyse van het CPB in 2021 wees ook uit dat de coronasteun effectief was geweest: een sterke stijging van de werkloosheid werd voorkomen en het pakket heeft bedrijven overeind gehouden.⁴³

Afgelopen kabinetsperiode is het buiten het plafond zetten van de coronamaatregelen voortgezet, ondanks de veranderde economische situatie. Ook de uitgaven gerelateerd aan de oorlog in Oekraïne zijn buiten kaders gezet. In de MEV van augustus 2021 waren de economische verwachtingen voor 2022 positief veranderd ten opzichte van de raming in maart 2021. Er werd nu gerekend op economisch herstel inclusief een positieve output gap. Het (blijvend) buiten het plafond zetten van uitgaven aan de coronacrisis en Oekraïne vergroot het risico op procyclisch beleid.

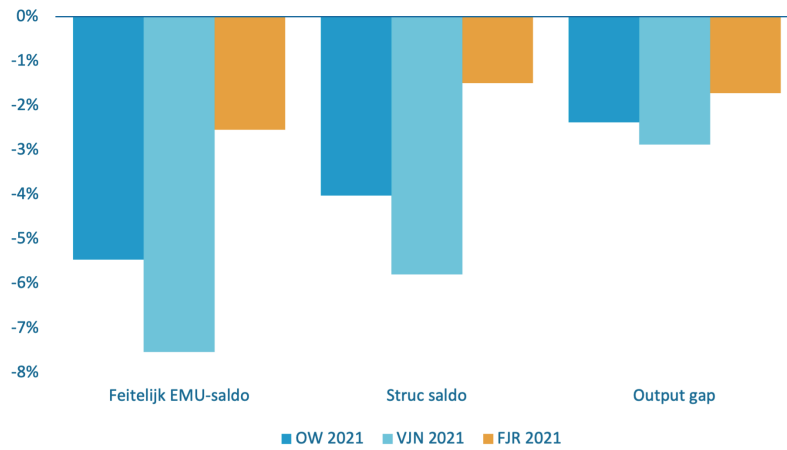
Bij de beoordeling van het begrotingsbeleid op basis van het structurele saldo wordt vaak gekeken naar de verandering van jaar-op-jaar. Een nadeel hierbij is dat wanneer een steunpakket in jaar 1 door wordt getrokken naar jaar 2 dat niet als expansief hoeft worden gezien, terwijl het begrotingsbeleid dan alsnog expansief is kijkend naar

⁴² Cyclisch begrotingsbeleid (cpb.nl)

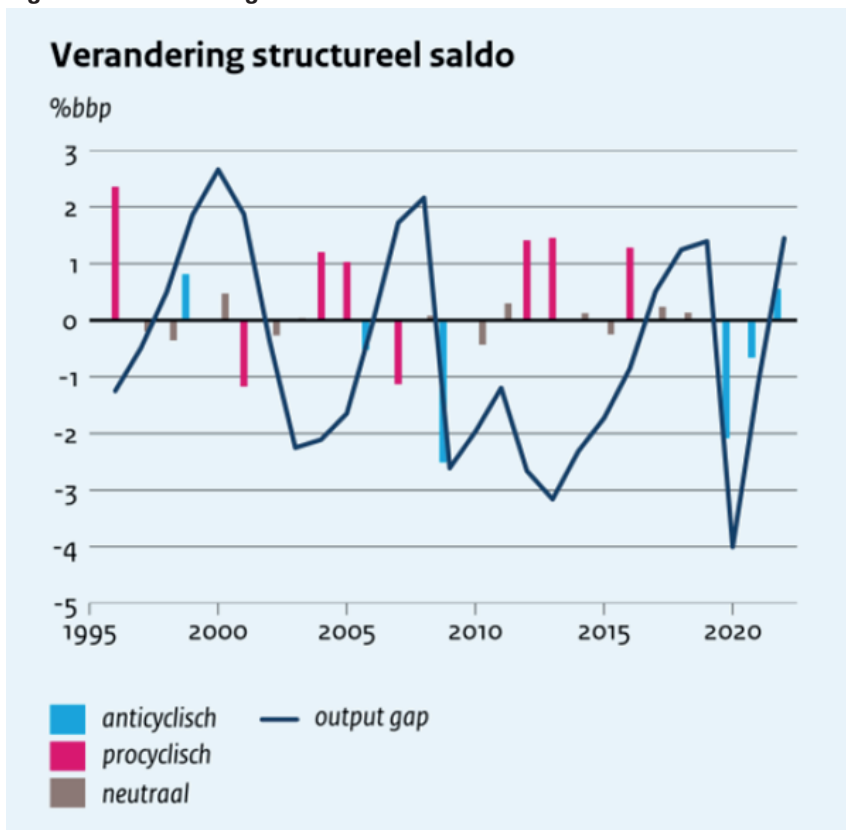
⁴³ Economische analyse steunpakket 2020 (cpb.nl)

het niveau van het structureel EMU-saldo voor dat jaar. Als we naar het niveau van het structurele EMU-saldo van 2021 kijken dan constateren we in 2021 wel anticyclisch begrotingsbeleid: in tijden van economische krimp wordt er meer uitgegeven om de economie te stabiliseren waardoor het structurele saldo negatief uitvalt.

Figuur 17 Budgettaire ramingen en realisatie voor 2021 in % bbp (bron: Ministerie van Financiën)



Figuur 18 Verandering structureel saldo



Het coalitieakkoord heeft vooraf bekeken een procyclische insteek. Gedurende de verkiezingen in maart 2021 was de verwachting dat de feitelijke economische groei in 2022 onder de potentiële groei zou zitten en er sprake zou zijn van een negatieve output gap. In september 2021, ten tijde van de formatie, stelde zowel het CPB als de Europese Commissie hun ramingen bij naar een positieve output gap voor 2022. Het kabinet Rutte IV heeft

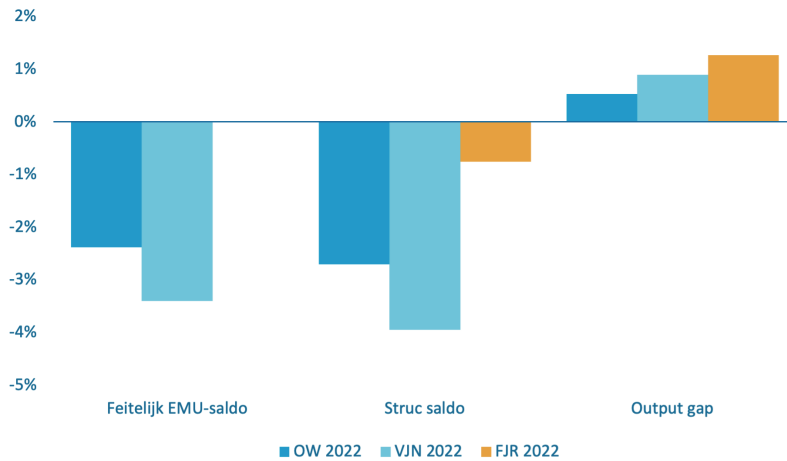
tegen deze achtergrond gekozen voor een ambitieuze investeringsagenda. Het coalitieakkoord bevat hiermee een historische hoogte aan extra uitgaven, met name de door het kabinet als incidenteel bestempelde uitgaven. Hiermee werd afgeweken van het kwantitatieve advies van de 16e SBR om per saldo niet te intensiveren of te bezuinigen. Het is aan de politiek om een afweging te maken tussen de verschillende beleidsdoelen en het advies te wegen. Het coalitieakkoord is ex-ante procyclisch in de zin dat het kabinetsbesluit tot extra intensivering plaatsvond tegen een achtergrond van gunstige economische verwachtingen voor 2022, zoals een positieve output gap en economische (inhaal)groei. Omdat het coalitieakkoord extra intensivering doet resulteert dat in een verslechtering van het structureel EMU-saldo ten opzichte van het basispad (figuur 19). Het expansieve begrotingsbeleid uit het coalitieakkoord liet beperkte ruimte tot de EMU-saldo norm van 3 procent. Dit zette het voeren van trendmatig begrotingsbeleid politiek onder druk en vergroot het risico op (procyclische) saldosturing tijdens de rit.

Figuur 19 Veranderingen structurele EMU-saldo en de output gap (in % bbp)



Terugkijkend viel 2022 minder procyclisch uit vanwege onder andere onderuitputting. Het EMU-saldo en het structurele EMU-saldo voor 2022 werden in de Voorjaarsnota, de eerste volledige doorberekening van het coalitieakkoord, geschat op respectievelijk $-3,4$ procent en $-3,9$ procent van het bbp. Dit zou voor beide saldi een verslechtering zijn ten opzichte van 2021. Uiteindelijk vielen de saldi voor 2022 een stuk positiever uit dan eerder geraamd, ondanks de extra uitgaven gedurende het jaar, met een EMU-saldo van $0,0$ procent en een structureel saldo van $-0,8$ procent (figuur 20). Deze meevallers zijn vooral te danken aan onderuitputting, hogere belastinginkomsten en in beperkte mate aan de uitfasering van de coronasteunmaatregelen. De schaarste in de economie en de onuitgewerkte plannen (zie de onderuitputtingsanalyse in paragraaf 3.7) zwakten dus de procycliciteit van het kabinetsbeleid af. Hierdoor viel 2022 achteraf gezien anticyclisch uit, zoals weergegeven in de analyse van het CPB (figuur 18). Doordat ten tijde van economische voorspoed (positieve output gap) het structureel saldo in 2022 ($-0,8$ procent) is verbeterd ten opzichte van 2021 ($-1,5$ procent), kan de uitkomst van het begrotingsbeleid als anticyclisch worden aangemerkt. Door de verbetering van het structurele saldo in 2022 ten opzichte van 2021 voldeed Nederland ook aan de norm hierover van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), hoewel die norm op dat moment niet van kracht was als gevolg van de algemene ontsnappingsclausule die was ingeroepen. Wanneer we echter kijken naar het niveau van het structurele EMU-saldo in 2022 zien we wel dat er extra is uitgegeven ten tijde van economische voorspoed (figuur 20).

Figuur 20 Budgettaire ramingen en realisatie voor 2022 in % bbp (bron: Fin)



In 2023 is er risico op procyclisch begrotingsbeleid, met weliswaar anticyclische steunmaatregelen. Voor 2023 wordt in de Voorjaarsnota 2023 een expansief begrotingsbeleid verwacht met een EMU-saldo van – 2,6 procent en een structureel saldo van – 3,3 procent. Dat zou betekenen dat het structurele saldo verslechtert in economisch positieve tijden. Nederland zou daarmee in 2023 niet voldoen aan de eisen ten aanzien van verbetering van het structureel saldo uit de huidige preventieve arm van het SGP. Doordat de algemene ontsnappingsclausule nog steeds van toepassing is, blijft dit zonder gevolgen (zie ook box: Kabinetsstart in coronatijden). Op zichzelf vallen de energiemaatregelen voor 2023, met name het prijsplafond voor energie, anticyclisch uit vanwege de koppeling met de energieprijzen. Indien de gasprijzen meevallen, is er minder steun nodig en zullen de budgettaire uitgaven lager zijn (zie ook de box Energiesteun: prijsplafond). Mocht er nog een (energie)crisis materialiseren in het laatste deel van 2023, dan zal het anticyclische effect van de maatregelen sterker zijn en zal het prijsplafond de koopkracht overeind houden.

Voor het voeren van anticyclisch discretionair begrotingsbeleid is het nodig om te weten in welke fase van de conjunctuurcyclus de economie zich bevindt en wat dus de output gap is, er worden echter meerdere output gaps geraamd. Het nadeel van de methode van de bepaling van de output gap is dat het erg gevoelig is voor bijstellingen bij nieuwe ramingsmomenten en afhankelijk van meetmethodes die kunnen verschillen. Het CPB berekent de output gap van de Nederlandse economie op een andere manier dan de Europese Commissie (EC), hoewel de methoden in grote lijnen vergelijkbaar zijn.⁴⁴ Voor de berekening van het structurele saldo wordt de EC-output gap gebruikt zoals voor EU-landen de norm is. In de ramingen van het CPB voor bijvoorbeeld de belastinginkomsten wordt de output gap geraamd door het CPB gebruikt. Deze output gaps hoeven niet hetzelfde te zijn; in de praktijk is het zeer lastig om de potentiële groei te schatten. Daarom wordt er ook gekeken naar andere maatstaven voor de beoordeling van anti- en procycliciteit in de volgende paragraaf.

5.2.2 Uitgavenregel en werkloosheidscijfers

Alternatieve manieren om te bepalen of het begrotingsbeleid van kabinet Rutte IV stabiliserend is, zijn de uitgavenregel en de mutatie van het werkloosheidscijfer. De uitgavenregel vergelijkt de ontwikkeling van de jaarlijkse (primaire) uitgaven met de middellange termijn potentiële bbp groei, waarbij de uitgaven gecorrigeerd zijn voor de rentelasten en de conjuncturele werkloosheidsuitgaven. De gedachte hierachter is dat inkomsten in principe meestijgen met de economische groei (maar wel fluctueren met de conjunctuur). Als de gecorrigeerde uitgaven eveneens meestijgen met het potentiële bbp, zou het structurele saldo in theorie dus gelijk moeten blijven. Als de uitgaven harder groeien dan de potentiële bbp-groei, neemt de uitgavenquote toe en zou het structurele saldo moeten verslechteren. De uitgavenregel wordt gezien als een minder volatiele manier om de structurele verbetering van het saldo te meten. De Europese Commissie werkt aan een nieuwe vormgeving van de uitgavenregel die een grote rol spelen in de hervorming van het SGP. De uitgavenregel speelt al een rol binnen het huidige SGP in de preventieve arm. Het SGP bestaat uit een preventieve en correctieve arm waarbij lidstaten worden ingedeeld

⁴⁴ Antwoorden op veelgestelde vragen over de CPB-ramingen (versie juni 2022)

op basis van de status van de overheidsfinanciën. De preventieve arm richt zich op de overheidsinkomsten en –uitgaven op de middellange termijn en de correctieve arm gaat over de jaarlijkse maximale overheidstekorten en staatsschuld. Nederland bevindt zich momenteel in de preventieve arm.

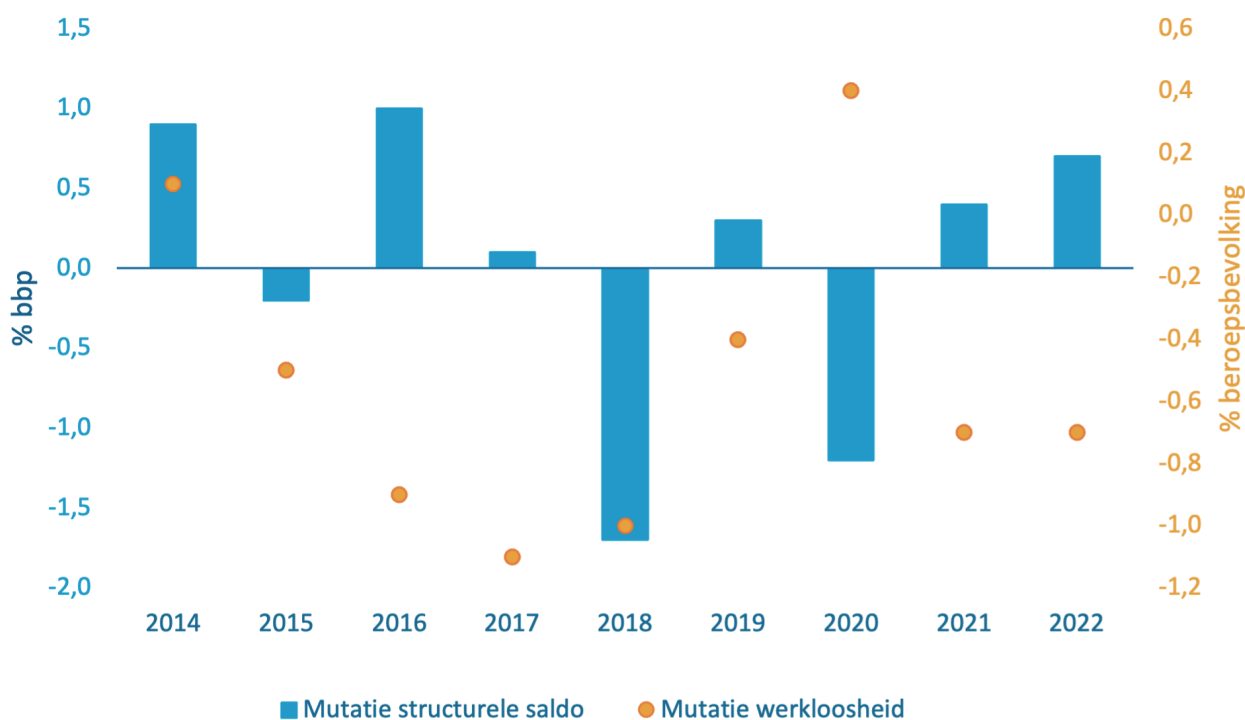
Tabel 13 toont wat de huidige uitgavenregel in de preventieve arm voorschrijft voor Nederland; het impliceert voor de Nederlandse begroting een toegestane groei van de gecorrigeerde uitgaven in 2022 en 2023 van maximaal 0,6 procentpunt. De geraamde netto-overheidsuitgaven stegen in 2022 met 1,1 procent. Dit is een afwijking van de maximale toegestane groei van 0,5 procentpunt. Voor 2023 wordt een stijging van de netto-overheidsuitgaven van 3,0 procent geraamd. Dit is een afwijking van de toegestane maximale groei van 2,4 procentpunt. Nederland zou daarmee in de jaren 2022 en 2023 te veel uitgeven en niet voldoen aan de uitgavenregel uit de huidige preventieve arm van het SGP. Doordat de algemene ontsnappingsclausule nog steeds van toepassing is, blijft dit in 2022 en 2023 zonder gevolgen (zie ook box: Kabinetsstart in coronatijden).

Tabel 13 Uitgavengroei volgens uitgavenregel (in %)					
	2022	2023	2024	2025	2026
Gecorrigeerde collectieve uitgaven (volume, %)	1,1	3,0	– 1	0,8	1,1
Normgroei (maximale groei gecorrigeerde collectieve uitgaven)*	0,6	0,6	1,4	1,7	1,6

Een tweede alternatief is om te kijken naar de verandering in de werkloosheidscijfers en deze af te zetten tegen de verandering in het structureel saldo. Voordelen van het kijken naar het werkloosheidscijfer zijn daarbij dat de veranderingen ervan sneller te observeren zijn en dat de ramingen voor werkloosheidscijfers gebaseerd zijn op realisaties.⁴⁵ Voor de schatting van de output gap is de potentiële groei van de economie nodig, deze is ook achteraf nooit met zekerheid vast te stellen. Dit maakt het een meer volatiel concept dan de werkloosheidscijfers. De verandering in het werkloosheidscijfer meet de stand van de conjunctuur, zoals de output gap dat in de methode hierboven doet. De verandering in de werkloosheidscijfers maakt een tegengestelde beweging aan de output gap. In economisch slechte tijden is de output gap negatief en neemt het werkloosheidscijfer toe. In economische goede tijden is de output positief en daalt het werkloosheidscijfer. Voor 2022 en 2021 kan in figuur 21 worden geobserveerd dat het structurele saldo verbetert ten opzichte van jaar ervoor terwijl de werkloosheid afneemt: er is dus minder uitgegeven in economisch betere tijden. In die zin is 2022 achteraf gezien een anticyclisch jaar geweest. Dit komt overeen met de conclusies op basis van de output gap.

⁴⁵ Cyclisch begrotingsbeleid (cpb.nl)

Figuur 21 Veranderingen in structurele saldo en werkloosheidscijfers (linkeras in % bbp, rechteras in % beroepsbevolking)



5.3 Beheersing van de overheidsfinanciën

Beheersing richt zich op gezonde overheidsfinanciën, nu en in de toekomst. Daarom worden de uitgaven gemaximeerd en wordt de beleidsmatige lastenontwikkeling beheerst door het inkomstenkader. Beheersing wordt belangrijker naarmate er minder afstand is tot de Europese begrotingsnormen. Om de beheersing van de overheidsfinanciën in beeld te brengen, kan worden gekeken naar:

1. Ontwikkeling van het saldo en de schuld in relatie tot de Europese normen
2. Beheersing van de uitgaven
3. Beheersing van de beleidsmatige lastenontwikkeling in het inkomstenkader
4. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn
5. De ontwikkeling van het uitstaand risico aan garanties en achterborgstellingen

Terugkijkend zijn de overheidsfinanciën op korte termijn beheerst gebleven. In 2021 kwam het EMU-saldo uit op een tekort van 2,5 procent bbp, maar dit was veel positiever dan de 5,5 procent bbp die oorspronkelijk geraamd werd. De verbetering werd hoofdzakelijk veroorzaakt doordat de uitgaven aan coronasteun lager uitvielen dan verwacht en door hogere belastinginkomsten. Door een hogere economische groei dan verwacht, middelen die naar achter geschoven werden en onderuitputting werd 2022 uiteindelijk afgesloten met een begrotingsevenwicht. Tussentijds waren de ramingen minder positief. Door de onverwachte economische wendingen, de onvolledige doorrekening van het CPB en de beleidsmatige bijstellingen werd een tussentijds pad geraamd waarbij het EMU-saldo in 2022 de –3 procent grens van het Europese Stabiliteits- en Groeipact (SGP) zou overschrijden. Dit is ook te zien in tabel 14.

Tabel 14 EMU-saldo raming en realisatie (in % bbp)

	2022	2023	2024	2025
Raming EMU-saldo coalitieakkoord	-3,2%	-2,3%	-2,4%	-2,5%
Raming EMU-saldo VJN 2022	-3,4%	-2,5%	-2,6%	-3,0%
Raming EMU-saldo VJN 2023/FJR	0,0%	-2,6%	-3,0%	-3,0%
Raming EMU-saldo MN24	0,0%	-1,6%	-2,9%	-2,9%

Ook de overheidsschuld heeft zich mede door het economisch herstel, de hoge inflatie en onderuitputting gunstig ontwikkeld. De schuld is deze kabinetsperiode gedaald tot 51 procent van het bbp in 2022 en daarmee ruim onder de 60 procent gebleven, zoals te zien in tabel 14. In 2022 is er dus aan de normen van het SGP voor het EMU-saldo en -schuld voldaan. In 2023 daalt de schuld nog verder, met name door de nominale ontwikkeling van het BBP.

Tabel 15 EMU-saldo en -schuld (in % bbp)

In % bbp	2021	2022	2023 ¹	2024 ¹	2025 ¹	2026 ¹	2027 ¹
EMU-saldo	-2,4%	0,0%	-1,6%	-2,9%	-2,9%	-3,6%	-3,2%
EMU-schuld	52,5%	51,0%	47,6%	48,6%	50,4%	51,3%	52,9%

¹ 2023 en later stand raming Miljoenennota 2024

Het basispad is echter verslechterd door het beleid en de voorgenomen investeringen van het coalitieakkoord.

Dit is terug te zien in de oplopende begrotingstekorten voor de middellangetermijn, evenals in de structurele saldi en het houdbaarheidssaldo. Tabel 15 toont het langjarig EMU-saldo en de EMU-schuld zoals gepubliceerd bij deze laatste Voorjaarsnota. Zoals te zien ligt het EMU-saldo de komende jaren rond de -3 procent bbp bij gelijkblijvend beleid. In 2026 gaat het hier flink overheen, dit komt door een incidentele wijziging in hoe de militaire pensioenen op de begroting staan. Dat het EMU-saldo verslechtert in de raming voor de jaren na 2022 komt door de hogere rentelasten, maar ook door extra (ongedekt) beleid zoals de uitgaven gerelateerd aan projectgroep PEGA (Parlementaire Enquête Groninger Aardgaswinning) en Oekraïne. In deze berekeningen is de taakstellende onderuitputting reeds meegenomen.

Voor 2023 is de verwachting dat de staatsschuld daalt ten opzichte van het jaar daarvoor, voor de jaren daarna laat de staatsschuld echter een stijgend pad zien. De schuld blijft tijdens de meerjarenperiode ruim onder de SGP-grens van 60 procent en baart daarmee op de middellange termijn geen zorgen. Figuur 22 laat zien dat Nederland momenteel een relatief lage staatsschuld heeft vergeleken met de grootste Europese en OESO-landen. Dit komt met name door de nominale ontwikkeling van het bbp; door de hoge inflatie neemt de schuld in percentage van het bbp af. Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit een direct effect van inflatie is terwijl er ook vertragende effecten kunnen volgen die minder gunstig zijn, zoals het effect van hogere rentelasten en de mogelijke afkoeling van de economie door de renteverhogingen. Het doel van het coalitieakkoord was om de EMU-schuld te stabiliseren op lange termijn met een structureel saldo van -1,75 procent. Dit doel is niet behaald.

Het coalitieakkoord toonde een verslechtering van de houdbaarheid volgens het CPB, van 2,7 procent, waarmee het totale houdbaarheidstekort op -4,3 procent komt.⁴⁶ Dat betekent dat het beleidspakket van het coalitieakkoord de financiële lasten voor toekomstige generaties verhoogt ten opzichte van het basispad. Wanneer de in het coalitieakkoord als incidenteel aangemerkte uitgaven inderdaad tijdelijk blijken te zijn, verslechtert het houdbaarheidssaldo met 2,0 procent bbp. Hierbij moet worden opgemerkt dat de grootste verslechtering van het houdbaarheidssaldo kwam door het coalitieakkoord zelf (van een houdbaarheidstekort van 2,7 procent naar een tekort van 4,3 procent). Dit kwam doordat het coalitieakkoord de structurele uitgaven alle dossiers ten opzichte van het basispad verhoogde, behalve aan de zorg. Vooral de uitgaven aan onderwijs, sociale zekerheid, klimaat en milieu en defensie werden structureel verhoogd. Verder verlaagde het beleidspakket uit het coalitieakkoord de structurele werkgelegenheid enigszins. De lasten voor toekomstige generaties worden namelijk verhoogd doordat minder mensen belasting betalen en werken dan in het basispad. Ten behoeve van de 17e Studiegroep Begrotingsruimte is er een nieuwe doorrekening van het houdbaarheidssaldo geweest. Hieruit volgt dat het beleid tijdens de kabinetsperiode nog zorgt voor een marginale verslechtering van het houdbaarheidssaldo ten opzichte van de impuls van het coalitieakkoord. De actuele inschatting van het houdbaarheidssaldo is nu -4,6 procent van het bbp.⁴⁷

Ook was het niet transparant hoe het kabinet het begrotingsbeleid zag in verhouding tot de Europese begrotingsregels en in hoeverre hier op bijgestuurd diende te worden. Hoewel de algemene ontsnappingsclausule tot en met 2023 van kracht was, gold dit niet voor de regels uit de correctieve arm. De doelstelling uit het coalitieakkoord om de schuld op lange termijn te stabiliseren was in de praktijk geen helder anker. Het is niet duidelijk om welk jaar het gaat, en in hoeverre het EMU-saldo in de tussentijd mag verslechteren. Bovendien is de schuldquote sterk afhankelijk van

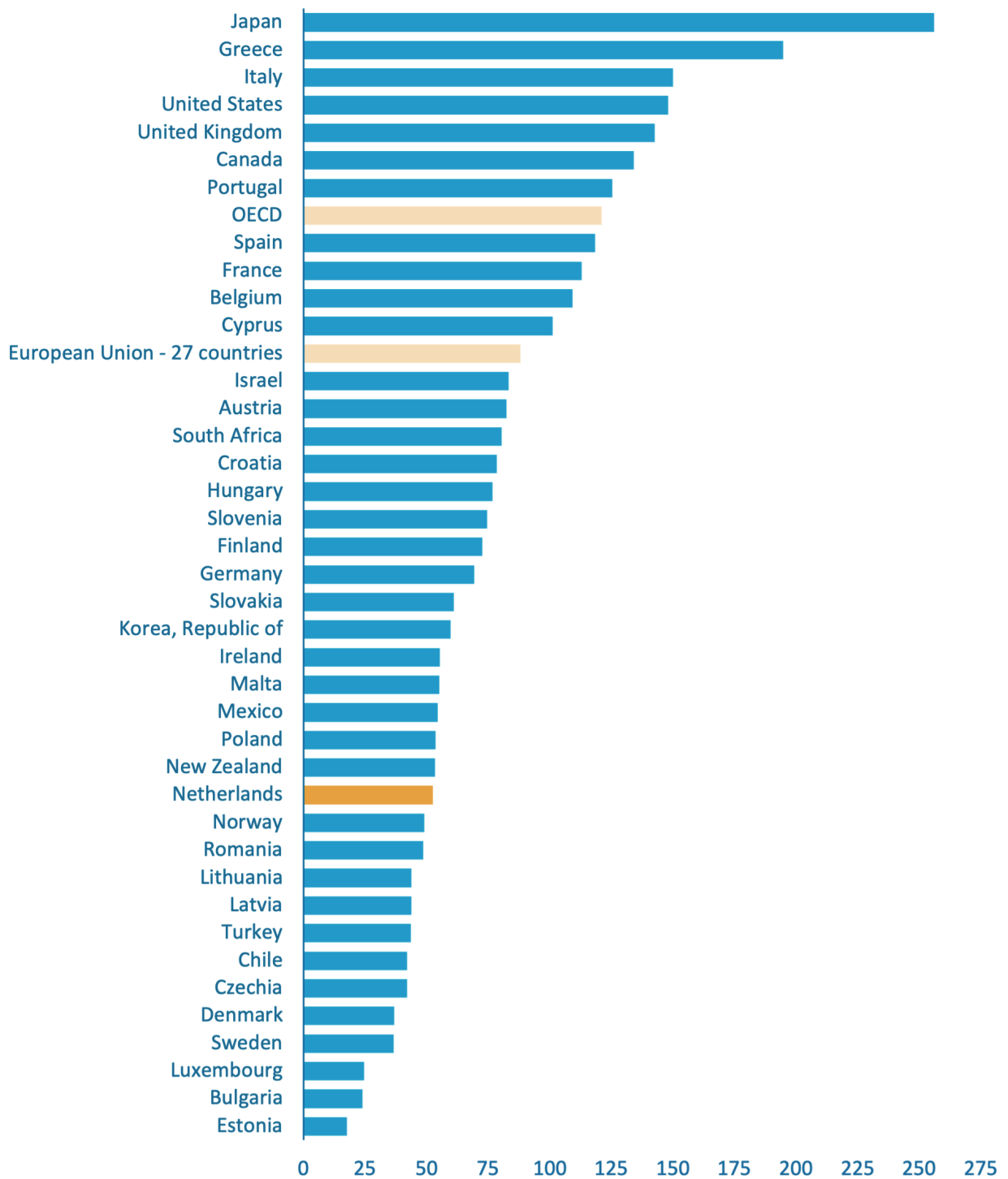
⁴⁶ Analyse Economische en Budgettaire effecten coalitieakkoord, CPB, 2021

⁴⁷ Rapport-17e-Studiegroep-Begrotingsruimte.pdf (rijksfinancien.nl)

de inflatie. Als het EMU-saldo in de ramingen voor de jaren uit de kabinetsperiode boven de – 3 procent uit leek te komen werd het belang van dekking benadrukt, maar het was niet duidelijk of het kabinet nog op het uitgaven- en inkomstenkader stuurde of op het EMU-saldo.

De RvS schrijft dat de richtlijnen voor de begrotingstoetsing in 2020-2023 grotendeels kwalitatief geformuleerd zijn vanwege de activering van de ontsnappingsclausule van het SGP. Concreet betekent dit dat lidstaten die zich in de preventieve arm van het SGP bevinden, waaronder Nederland, mochten afwijken van het pad richting de middellangetermijndoelstelling voor het structureel saldo (MTO), indien dit de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar brengt. De Raad van State schrijft in het advies bij de Miljoenennota 2024 dat Nederland niet voldoet aan de norm van – 0,75 procent bbp voor het MTO voor het structureel saldo in 2023. Lidstaten met een structureel saldo negatiever dan de MTO dienen te voldoen aan de uitgavenregel. De geraamde gecorrigeerde overheidsuitgaven stijgen in 2023 naar verwachting met 0,73 procentpunt. Daarmee voldoet Nederland in 2023 aan de uitgavenregel uit de preventieve arm van het SGP. De reguliere procedures van het SGP zijn echter niet opgeschort. De Europese Commissie heeft in het Voorjaarspakket 2023 aangegeven dat het in het voorjaar van 2024 mogelijk zou worden om een op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedure in te stellen op basis van de begrotingsresultaten voor 2023. Daarom benadrukt de RvS dat van belang blijft om de ontwikkeling van de overheidsfinanciën te toetsen in deze bijzondere jaren.

Figuur 22 Staatsschuld van OESO- en EU-landen in 2021 in % bbp (bron Eurostat, OECD)



In het trendmatig begrotingsbeleid is het uitgavenplafond en de deelplafonds die daaronder vallen het middel om de uitgaven te beheersen. Terugkijkend op deze kabinetsperiode speelden deze plafonds maar een beperkte rol. Zo werden allereerst de definitieve plafonds pas vastgesteld in de Voorjaarsnota 2022 omdat er geen integrale doorrekening voorafging aan het publiceren van het coalitieakkoord. De macro-economische doorwerking kon dus pas later worden vastgesteld.

Deze plafonds weken hierdoor al af van het beoogde pad in het coalitieakkoord en de Startnota. Het kabinet Rutte IV zette het coronabeleid van kabinet Rutte III voort door de coronamaatregelen buiten het plafond te plaatsen, waardoor hier niet (later) elders voor hoofde bezuinigd te worden. Op deze manier zijn deze uitgaven niet ten koste van andere uitgaven gegaan en waren er geen bezuinigingen of lastenverzwaringen nodig om de pandemie het hoofd te bieden. Sinds het begin van de coronacrisis in maart 2020 heeft het kabinet 70 miljard euro uitgegeven aan nood- en steunpakketten, waarvan 11,2 miljard euro in 2022. Deze uitgaven gingen dus ten laste van het EMU-saldo en de EMU-schuld. Daaropvolgend kwam de Russische agressieoorlog in in Oekraïne. Het kabinet heeft daarvoor aanvullend budget beschikbaar gesteld voor uitgaven direct verbonden aan de situatie in Oekraïne en voor noodopvang van vluchtelingen in Nederland. Voor de budgettaire verwerking van deze afspraken is ook besloten dat nieuwe regelingen buiten het uitgavenplafond worden verwerkt. Tabel 16 toont deze uitgaven. Het kan logisch en verdedigbaar zijn om van regels af te wijken, ook vanuit een menselijk perspectief. Afwijken heeft wel tot gevolg dat de doelen van het trendmatig begrotingsbeleid, waaronder stabilisatie en beheersing, van secundair belang worden. Hoewel het voor beide externe schokken nodig was dat direct extra middelen beschikbaar werden gesteld, betekent deze budgettaire behandeling wel dat het uitgavenplafond een steeds zwakker middel wordt om de uitgaven en het EMU-saldo te beheersen. Het is de vraag of de uitgaven aan de Oekraïne-oorlog net zoals de corona-uitgaven van dezelfde orde zijn en beide buiten de kaders geplaatst moesten worden.

Tabel 16 Oekraïne-gerelateerde uitgaven buiten het uitgavenplafond (in miljoenen euro)

In miljoenen euro's	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	1.321	4.491	4.128	1.330	- 222	- 355	- 18

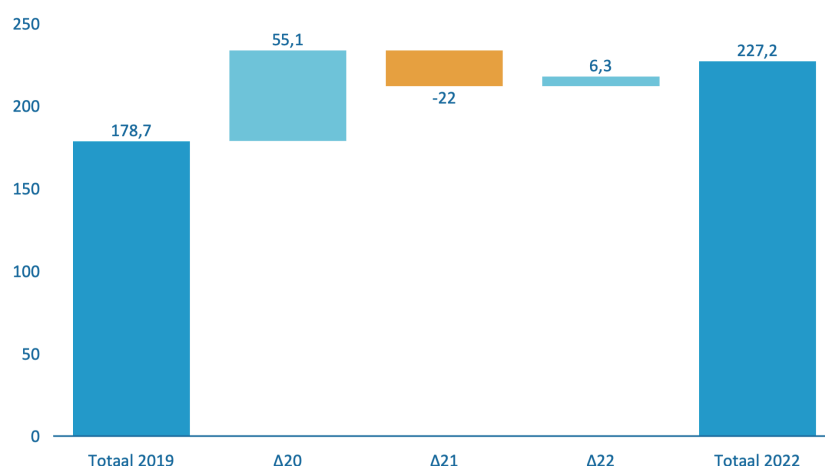
Tot slot, waren er zoals in sectie 3.2 beschreven veel bijstellingen op het beleid tijdens de rit. Deze waren van dusdanige omvang dat het niet mogelijk was om deze strikt volgens de begrotingsregels te dekken. Er is bij het APB-pakket in najaar 2022 besloten om de meevaller bij de gasbaten in te zetten voor extra koopkrachtmaatregelen aan de inkomstenkant, waarbij dekking werd uitgesmeerd over meerdere jaren. Het kabinet kreeg extra inkomsten door gasbaten en zette deze in als dekking van de koopkrachtmaatregelen: het voeren van doelmatige maatregelen kreeg hierbij de voorkeur boven de strikte scheiding van inkomsten en uitgaven. Daarnaast is het uitgavenplafond nog gecorrigeerd voor uitgaven gerelateerd aan de Parlementaire Enquête Groninger Aardgaswinning.

Het uitstaand risico aan garanties is tussen 2019 en 2022 sterk toegenomen, voornamelijk door corona. Een garantie is een voorwaardelijke, financiële verplichting van het Rijk aan een derde partij buiten het Rijk, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet. De verleende garanties vormen hiermee een voorwaardelijk risico voor de Rijksbegroting, waarbij dus vanuit een kabinet terughoudendheid wordt betracht als het gaat om het aangaan van nieuwe of aanpassen dan wel verhogen van bestaande regelingen. Om de risico's voor de overheidsfinanciën te beheersen, en een goede afweging tussen verschillende beleidsinstrumenten te bevorderen, hanteert het kabinet een 'nee-tenzij'-beleid ten aanzien van risicoregelingen. Dit beleid is ook vastgelegd in de begrotingsregels van onder meer kabinet Rutte-IV. In sommige situaties kan het verstandig zijn om een ruimhartiger risicoregelingenbeleid te voeren zoals tijdens de coronacrisis. Ook omdat een garantie vaak een geschikt instrument is om snel bepaalde risico's uit de economie op te vangen. Hiervoor blijft een goede onderbouwing noodzakelijk. Garantieregelingen hebben een tijdelijk karakter, dus bij consequente toepassing van het 'nee-tenzij' beleid zullen de risico's na een crisis in principe weer afnemen. Dit beleid leidt ertoe dat een regeling alleen wordt opgezet of uitgebreid als dit instrument als het meest doelmatig beoordeeld wordt. Tabel 17 toont de uitstaande bedragen aan garanties en achterborgstellingen.

Tabel 17 Totaal uitstaande garanties en achterborgstellingen (in miljarden euro)				
Standen FJR22 (in miljarden euro)	2019	2020	2021	2022
Totaal Garanties	178,7	233,8	211,8	218,1
Reguliere garanties	178,7	183,1	173,6	170,2
Coronagerelateerde garanties	0	50,7	38,2	47,9
Totaal Achterborgstellingen	300,8	289,7	285,9	284,4
Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ)	6,8	6,4	6,3	6,2
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	80	81,3	83,3	85
Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)	214	202	196,3	193,2

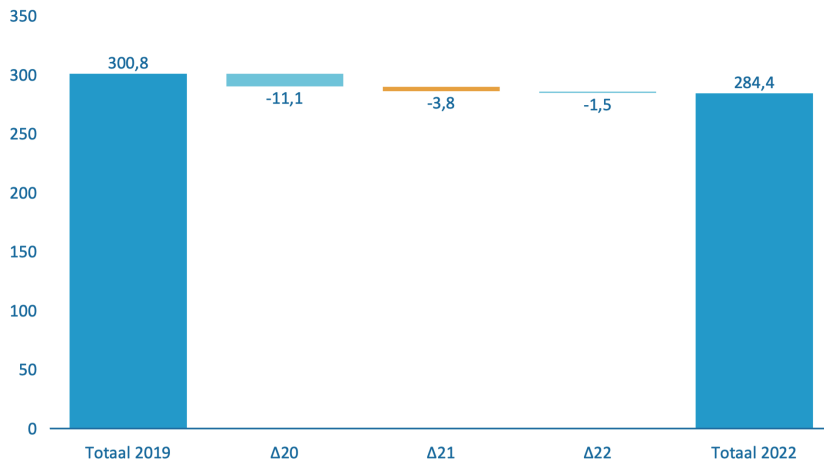
Als gevolg van de coronacrisis en de bijbehorende crisismaatregelen die destijds opgezet zijn is het aantal garanties tussen 2019 en 2020 gestegen met 55,1 miljard euro tot een totaal van 233,8 miljard euro, zoals te zien in figuur 23. Terwijl de situatie binnen de Nederlandse maatschappij weer langzaam terug naar normaal ging werd in 2021 en 2022 ingezet op het terugbrengen van de uitstaande garanties. In 2021 is het uitstaande risico afgenomen met 22 miljard euro, met name door een afname in de uitstaande garantie aan het IMF en het vervallen van de herverzekering leverancierskredieten die tijdens de start van de coronacrisis was opgezet. In 2022 nam het totale risico met 6,3 miljard euro toe door een stijging in de garantie aan het Europese herstelfonds Next Generation EU (NGEU). Het totaalbedrag aan garanties in 2022 was 218,1 miljard euro. Dit is lager dan de piek in 2020 maar nog steeds significant hoger dan voor de coronacrisis. Deze stijging is voornamelijk te verklaren door de grote Europese garanties Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) en NGEU waarvoor de Nederlandse Staat in totaal voor 44,5 miljard euro garant stond in 2022. De overheidsfinanciën lopen door de toename van garantieregelingen meer risico, maar de stijging komt voornamelijk door een aantal Europese garanties waarbij het risico gedeeld wordt tussen de lidstaten.

Figuur 23 Ontwikkeling Garantieregelingen 2019-2022 (in miljarden euro)



De uitstaande achterborgstellingen, waarbij het Rijk indirect garant staat via een tussenpartij, zijn ongeveer op hetzelfde niveau gebleven in 2021 en 2022 maar laten wel een dalende trend zien ten opzichte van 2019, zoals te zien in figuur 24. Het totale uitstaande risico bedroeg 284,4 miljard euro in 2022. Dit risico is verdeeld over drie regelingen, de Stichting Waarborgfonds Zorg (6,2 miljard euro), het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (85 miljard euro) en het Waarborgfonds Eigen Woningen (193,2 miljard euro). De afgelopen jaren is het niveau van de uitstaande achterborgstellingen relatief gelijk gebleven. Wel zien we dat na 2022 het uitstaande risico weer oploopt met name door een sterke stijging van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Dit komt met name door de grote opgave die corporaties hebben met betrekking tot woningbouw en verduurzaming waardoor ze meer leningen aangaan. Hierdoor neemt het risico toe waardoor dus de achterborgstelling als gevolg ook toeneemt.

Figuur 24 Ontwikkeling Achterborgstellingen 2019-2022 (in miljarden euro)



6 EVALUATIE WET HOF

In de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) bij de Begroting van Financiën staat vastgelegd dat de beleidsdoorlichting begrotingsbeleid ook de evaluatie van de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF) zal bevatten. In dit hoofdstuk gaan we in op de totstandkoming van de Wet HOF en de kernelementen die er in staan vastgelegd. Daarna wordt getoetst of de doelstellingen uit de Wet HOF gehaald zijn en of de Wet HOF een geschikt middel is om de Europese begrotingsdoelen in nationale wetgeving te verankeren. Ook wordt ingegaan op de specifieke bepalingen aangaande de Europese begrotingsnormen en de bepalingen voor decentrale overheden.

De totstandkoming van de Wet HOF volgt uit een afspraak gemaakt tijdens de Europese Raad van 24 en 25 maart 2011 te Brussel. In het verdrag van Maastricht maakten Europese regeringen afspraken over een maximaal begrotingstekort van 3 procent van het bruto binnenlands product en een maximale overheidsschuld van 60 procent van het bbp. In het Stabiliteitspact werden die afspraken nader ingevuld en werd afgesproken wat moet gebeuren als landen toch een hoger tekort hebben. De lidstaten van de Eurozone hebben tijdens deze Raadsvergadering, met enkele andere EU-lidstaten, besloten om de vereisten uit het SGP te verankeren in nationale wetgeving. De afspraak luidde als volgt: «De deelnemende lidstaten verplichten zich ertoe de in het Stabiliteits- en Groeipact vervatte begrotingsregels van de EU in nationale wetgeving om te zetten. Het staat de lidstaten vrij te kiezen van welk nationaal rechtsinstrument daartoe gebruik wordt gemaakt, zolang dat instrument bindend en duurzaam genoeg is (bijvoorbeeld de grondwet of een kaderwet).»

Deze afspraken werden later vastgelegd in het «Fiscal Compact», een verdrag dat Nederland in 2013 tekende: het *Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, [...], de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden.*⁴⁸ Met dit verdrag kwamen de verdragsluitende partijen overeen «de economische pijler van de economische en monetaire unie te versterken door een aantal regels vast te stellen ter bevordering van de begrotingsdiscipline door middel van een begrotingspact, ter versterking van de coördinatie van hun economisch beleid en ter verbetering van het bestuur van de Eurozone, waardoor wordt bijgedragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Unie inzake duurzame groei, werkgelegenheid, concurrentievermogen en sociale samenhang.» In Artikel 3, lid 2 van dit verdrag werd formeel vastgelegd dat de regels in dit Verdrag uiterlijk een jaar na de inwerkingtreding van dit Verdrag van kracht worden verankerd in het nationaal recht van de verdragsluitende partijen middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen of door andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen.

Nederland stond dus voor de verplichting om het begrotingsbeleid in wetgeving te verankeren, terwijl dat tot dan toe grotendeels slechts vastgelegd was in regeerakkoorden. Nederland voerde al decennialang trendmatig begrotingsbeleid met een set bijbehorende spelregels, maar het was tot voorheen een bewuste keuze geweest om dit niet in wetten vast te leggen maar in een door het kabinet opgestelde regeerakkoord en bijbehorende begrotingsregels. Dit, omdat het vastleggen in een wet tot een spanningsveld kan leiden. De wetgever kan namelijk altijd besluiten tot nieuwe inzichten te komen die de eerdere inzichten overschrijven, bijvoorbeeld door het aannemen van een nieuwe begrotingswet. De enige wet die boven andere wetten gaat is de Grondwet. Hoewel destijds is overwogen de verankering van het begrotingsbeleid en de Europese regels op te nemen in de Grondwet, is deze optie niet verkozen. Er werd gezocht naar een optie die wel voldoende bindend was, maar ook het parlement de discretionaire bevoegdheid laat om af te wijken als dit echt noodzakelijk wordt geacht. Op deze overwegingen wordt in de volgende paragraaf dieper ingegaan.

Om aan het in 2013 getekende verdrag te voldoen koos het toenmalige kabinet er uiteindelijk voor om de belangrijkste uitgangspunten en doelen van het Nederlandse begrotingsbeleid en de koppeling aan de Europese begrotingsafspraken vast te leggen in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF). Deze Europese afspraken vormen de grenzen waarbinnen het begrotingsbeleid vorm krijgt. Aan het begin van elke kabinetsperiode wordt nader invulling gegeven aan het begrotingsbeleid zoals vastgelegd in de Wet HOF, door de (herziene) begrotings-

⁴⁸ wetten.nl - Regeling - Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden - BWBV0005670 (overheid.nl)

regels (opnieuw) vast te stellen. Voor de onderdelen van de collectieve sector die buiten het bereik van het begrotingsbeleid van het kabinet vallen – de decentrale overheden en rechtspersonen met een wettelijke taak–regelt de Wet HOF een gelijkwaardige inspanning in het gezond maken en houden van de overheidsfinanciën.

In de Memorie van Toelichting van de Wet HOF staat dat een wettelijke verankering van het begrotingsbeleid nodig is omdat «de noodzaak tot gezonde overheidsfinanciën [zich uitstrekt] over meer kabinetperiodes en voor de democratische legitimatie van de keuzes die dit kabinet maakt, alsmede de expliciete bewustwording van de noodzaak van houdbare overheidsfinanciën – ook voor toekomstige kabinetten – [...] betrokkenheid van de wetgever wenselijk [is].» De Wet HOF wordt dus gezien als een instrument dat bindend kan zijn over meerdere kabinetten heen. Strikt gezien is de doelstelling van de Wet HOF dus het voldoen aan de verplichting voortkomend uit het Europees verdrag om het begrotingsbeleid en de koppeling aan de Europese normen voldoende bindend vast te leggen. In de volgende paragrafen gaan we in op welke doelen verder nog in de Wet HOF vastgelegd zijn, en of de Wet HOF het juiste middel is om deze doelen te behalen, op de relatie met het behalen van de Europese begrotingsregels en op de EMU-saldonorm voor medeoverheden.

6.1 Zijn de doelstellingen uit de Wet HOF behaald?

De belangrijkste doelstelling van de Wet HOF is het wettelijk verankeren van ons begrotingsbeleid. In deze paragraaf bekijken we of deze doelstelling gehaald is en of de Wet HOF een geschikt middel is om dit doel te behalen. Het beoogde doel bij het opstellen van de Wet HOF was het voldoen aan de Europese richtlijn om het voeren van begrotingsbeleid binnen de Europese regels en normen wettelijk vast te leggen. Binnen Nederland was dit tot op heden nooit nodig geweest, omdat dit middels politieke afspraken in elk regeerakkoord werd vastgelegd. Er werd binnen de Europese richtlijn de vrijheid gegeven om een nationaal rechtsinstrument te kiezen, zolang dat instrument bindend en duurzaam genoeg is.

In 2019 heeft de Europese Commissie een onderzoek uitgevoerd om vast te stellen in hoeverre Richtlijn 2011/85/EU van de Raad, die voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten vaststelt, daadwerkelijk is omgezet in de nationale wetgeving. Het Ministerie van Financiën heeft vervolgens schriftelijk uiteengezet hoe de richtlijn in grote lijnen is verankerd in de Wet HOF en hoe de operationalisering ervan is geïmplementeerd in ons begrotingsstelsel. Het onderzoek is inmiddels afgerond, en de Europese Commissie heeft geen aanleiding gevonden om wijzigingen aan te bevelen in de Wet HOF. Echter, de Commissie heeft wel enkele aanbevelingen geformuleerd om de operationalisering verder te verbeteren. Het Ministerie van Financiën heeft deze aanbevelingen opgevolgd en geïmplementeerd. Er kan dus geconcludeerd worden dat de doelstelling van het verankeren van de ons begrotingsbeleid en de koppeling aan Europese regels behaald is.

In theorie is de Wet HOF niet het meest zware instrument om de wetgever te binden. Uiteraard zijn alle normadressanten van de Wet HOF gehouden aan de bepalingen van deze wet. Dit laat echter onverlet dat er een begrotingswet kan worden vastgesteld die afwijkt van hetgeen de Wet HOF voor schrijft. Het niet naleven van de Wet HOF doet daarmee geen afbreuk aan de rechtmatigheid van die desbetreffende begrotingswet.

De vraag rijst waarom dan niet gekozen is om de Europese regels en normen in de Grondwet vast te leggen. Er is wetenschappelijk bewijs dat aantoonde dat het constitutionaliseren van begrotingsbeleid kan leiden tot grotere begrotingsdiscipline en een lagere staatsschuld.⁴⁹ Echter wordt het begrotingsbeleid dan alleen langs deze dimensie gemeten, terwijl het kunnen afwijken van de regels in extreme situaties ook bevorderend kan zijn voor de (brede) welvaart, zoals in de coronacrisis. Er is dus bewust gekozen voor een middel en formulering die deze flexibiliteit bieden.

Ten tweede is het vastleggen in de Grondwet een uiterst complex en ingrijpend proces wat weinig mogelijkheid tot flexibiliteit biedt. Een wijziging van de Grondwet moet twee keer in de Tweede en Eerste Kamer worden behandeld. Er zijn dus twee lezingen nodig voor de Grondwet kan worden gewijzigd. Vóórdat de tweede lezing plaatsvindt, moeten Tweede Kamerverkiezingen worden gehouden. In theorie moeten kiezers zich zo over de wijziging(en) kunnen uitspreken. Bij de tweede lezing is er in beide Kamers een tweederdemeerderheid vereist. Mits een wijziging van het Stabiliteits- en Groeipact dusdanig radicaal zou zijn dat deze niet meer strookt met de nationale wetgeving,

⁴⁹ [On Constitutionalizing a Balanced Budget | The Journal of Politics: Vol 82, No 3 \(uchicago.edu\)](#), [Balanced budget rules and fiscal outcomes: Evidence from historical constitutions - ScienceDirect](#)

zou in dit geval wederom de hele procedure tot wijziging van de Grondwet doorlopen moeten worden. Het wijzigen van de Grondwet gebeurt niet zo heel vaak, met reden. De stabiliteit van de rechtsstaat betekent dat de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk niet met grote regelmaat gewijzigd zouden moeten worden, en dat daarom geen aspecten in de Grondwet moeten worden opgenomen waarvan de verwachting is dat ze gewijzigd zouden kunnen worden.

Ten derde kan de Wet HOF als voldoende bindend gezien worden in plaats van een grondwettelijke verankering, omdat artikel 94 in de Grondwet «Voorrang internationale rechtsorde boven nationale wet» ook al voorrang verleent aan internationale verdragen boven onze eigen wetgeving. Met andere woorden, Nederland is al gebonden aan de normen en bepalingen in de verdragen zonder dat we die hoeven om te zetten in onze eigen rechtsorde. Dat garandeert voldoende de bindendheid van de normen in de Wet HOF. Dit geldt dus ook voor het Verdrag van Maastricht, waarin de Europese begrotingsnormen zijn vastgelegd. De handhaving van het EU-recht is in handen van de Europese Commissie, die zal dus vaststellen wanneer Nederland in overtreding is van de richtlijnen en verdragen met betrekking tot de begroting. Indien dit het geval is, regelt de Wet HOF dat de Minister van Financiën een herstelplan indient in een daartoe aan de Staten-Generaal aan te bieden budgettaire nota.

Een laatste reden is dat goed begrotingsbeleid staat of valt met draagvlak binnen de regering. Er is in Nederland een bewuste keuze gemaakt voor een meer «principle-based» begrotingsbeleid, waarbij de kaders in grote lijnen staan vastgelegd, maar er ook ruimte gelaten wordt voor het afwijken van de regels indien de regering er van overtuigd is dat beleid hier beter van wordt. Dit heeft altijd goed gewerkt in Nederland. Met dit in gedachte is de Wet HOF geschreven, waarbij Nederland pas in overtreding van de Wet HOF is als de Europese Commissie vaststelt dat de begroting niet voldoet. Ook binnen de Europese begrotingsregels bestaat ruimte voor de Commissie om de situatie binnen de context te bekijken, zoals tijdens de financiële crisis en de coronacrisis wanneer de regels tijdelijk buiten werking zijn gesteld. In verschillende artikelen in de Wet HOF staat «met inachtneming van», wat betekent dat afwijking niet meteen een overtreding van de wet inhoudt. Dit heeft als voordeel dat het kabinet kan wegen of de regels in een specifieke context wel bijdragen aan doelmatig beleid en de brede welvaart. Het heeft echter als nadeel dat er, wanneer de Europese normen in beeld komen, discussie ontstaat over of er nog trendmatig begrotingsbeleid gevoerd wordt of dat er saldostruring plaatsvindt. Het is wenselijk dat een kabinet transparant communiceert over wat de kaders zijn waarbinnen keuzes gemaakt worden.

In de Wet HOF staat dat trendmatig begrotingsbeleid gevoerd dient te worden via het inkomstenkader en het uitgavenplafond. Het staat de minister van Financiën dus niet vrij om zomaar ander begrotingsbeleid te gaan voeren, tenzij dit in wetgeving wordt aangekondigd. Daarnaast staat vastgelegd dat het EMU-saldo en de EMU-schuld en het MTO voor het structureel saldo beheerst moeten worden rekening houdend met de (inter)nationale normen hiervoor. Ook staat vastgelegd dat het middellange- en langetermijnbegrotingsbeleid gebaseerd moet worden op onafhankelijke studies over de houdbaarheid van de financiën van de collectieve sector, die zo nodig door de Minister van Financiën worden geëntameerd. Over het doel van optimale allocatie staat niet expliciet iets vastgelegd in de Wet HOF, wel staat vastgelegd dat Ministers die het aangaat, in overeenstemming met het oordeel van de ministerraad, adequate uitgavenbeperkende en/of inkomstenverhogende maatregelen dienen te nemen, indien door de Minister van Financiën wordt vastgesteld, dat het gevoerde trendmatig begrotingsbeleid niet in voldoende mate voldoet aan de eerder genoemde normen en aanbevelingen.

Daarnaast is vastgelegd dat het beleid gevoerd wordt op basis van de meerjarencijfers en de macro-economische ramingen van de relevante variabelen van het CPB. Hiermee is er geen mogelijkheid voor de minister van Financiën om een eigen raming te gebruiken of de discussie hierover te openen. Ook toetst het CPB de toepassing van het trendmatig begrotingsbeleid door het onafhankelijk opstellen van plafondtoetsen. Deze rol is niet officieel vastgelegd in de Wet HOF. Normaliter toetst het CPB of de geraamde uitgaven binnen de plafonds blijven en of het inkomstenkader sluit, mede op verzoek van de Raad van State.

Ook is vastgelegd dat de Afdeling advisering van de Raad van State als onafhankelijke instantie belast is met het toezicht op de naleving van begrotingsregels en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten. Daarnaast wordt de Afdeling advisering van de Raad van State over de Miljoenennota gehoord. Daarnaast publiceert de Afdeling advisering van de Raad van State twee of drie keer per jaar een rapportage uit in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht. Dit, bovenop de rol als onafhankelijk adviseur van de regering die de Raad van State sowieso al heeft, en waarbinnen de Raad over elk onderdeel van het beleid kan adviseren en rapporteren. De rol van de Afdeling advisering van de Raad van State als onafhankelijke begrotingsautoriteit staat niet uitgebreid

toegelicht in de Wet HOF. Uit de begrotingsrapportages tijdens deze kabinetsperiode blijkt dat zij hun rol breder opvatten dan slechts het toetsen van de Europese begrotingsregels, zo hebben zij ook adviezen uitgebracht over de communicatie en transparantie rondom begrotingsbeleid.

Het is mogelijk dat de Wet HOF moet worden herzien om aan te sluiten bij de uitkomsten van een nieuw SGP.

Dit zou ook een goed moment zijn om te evalueren of alle onderdelen van de Wet HOF nog relevant zijn, en of er nieuwe aspecten zijn die we in de Wet HOF zouden willen vastleggen. Gezien de Nederlandse insteek om de begrotingsregels niet in wetten te willen vastleggen, zou het daarbij vooral om procesafspraken gaan die bijdragen aan de drie doelen van het trendmatig begrotingsbeleid. Een aanbeveling zou kunnen zijn om op te nemen in de Wet HOF dat een coalitieakkoord altijd voorafgaand aan publicatie door het CPB moet worden doorgerekend. Het vooraf doorberekenen van het coalitieakkoord helpt bij het creëren van een voorspelbaar besluitvormingsproces.

6.2 Is de Wet HOF een geschikt middel om de link met de SGP-regels vast te leggen?

Het Stabiliteits- en Groeipact is een set van regels en afspraken binnen de Europese Unie die gericht zijn op het waarborgen van gezonde overheidsfinanciën en het voorkomen van buitensporige begrotingstekorten en schulden bij EU-lidstaten. Deze regels zijn bedoeld om de economische stabiliteit binnen de EU te bevorderen. De Wet HOF bevat onder andere de Nederlandse verankering van het Stabiliteits- en Groeipact. De Wet HOF bevat zowel bepalingen inzake de nationale als de Europese begrotingsregels. Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de basisprincipes van trendmatig begrotingsbeleid en de verplichtingen die voortvloeien uit het SGP zodanig zijn geïntegreerd dat ze goed op elkaar aansluiten en elkaar kunnen versterken. Dit betekent dat de wet is ontworpen om ervoor te zorgen dat het begrotingsbeleid van Nederland zowel nationaal als Europees consistent is.

Sinds het tekenen van het Verdrag van Maastricht streeft Nederland naar een EMU-tekort van maximaal 3 procent van het bbp en het behoud van een EMU-schuld van maximaal 60 procent van het bbp. Deze doelstellingen zijn ook vastgelegd in de Wet HOF. Daarin is verder vastgelegd dat trendmatig begrotingsbeleid gevoerd wordt met inachtneming van de geldende middellangetermijn doelstelling voor het structurele EMU-saldo. Hoewel er geen direct mechanisme in het trendmatig begrotingsbeleid is dat het respecteren van de Europese begrotingsnormen garandeert, heeft Nederland in de praktijk sinds het aannemen van de Wet HOF prudent begrotingsbeleid gevoerd. Alleen in 2020 is de 3 procentnorm voor wat betreft het begrotingstekort overschreden en tijdens dit coronajaar waren de Europese regels buiten werking gezet. Hoewel de Wet HOF formeel een begrotingswetgever niet kan binden, lijkt het wel een disciplinerende werking te hebben op het begrotingsbeleid van de regering en in het verlengde daarvan de begrotingswetgever. Daarmee lijkt de Wet HOF een geschikt instrument om ervoor te zorgen dat Nederland zich houdt aan zowel nationale als Europese begrotingsregels en dat het zich inzet voor een gezonde en houdbare overheidsfinanciën, zoals vereist door het Stabiliteits- en Groeipact. Tegelijkertijd moet hierbij worden meegewogen dat de periode sinds 2013 veelal een opgaande conjunctuur kende, met uitzondering van de crisisjaren waarin er uitzonderingen op de SGP golden.

Een punt van aandacht is de juridische verankering van de nationale begrotingsautoriteiten (het Centraal Planbureau en de afdeling Advisering van de Raad van State) in de Wet HOF. De wet schrijft voor waarmee deze autoriteiten belast zijn. Echter is de wet niet concreet over minimumstandaarden waar deze autoriteiten aan moeten voldoen en op welke manier hun onafhankelijkheid gegarandeerd is. Nederland heeft deze rol zelf al sinds 1861 wettelijk geregeld in de Wet op de Raad van State. Deze wet regelt de inrichting, de samenstelling en de bevoegdheid van de Nederlandse Raad van State. De eerste Nederlandse Wet op de Raad van State dateert van 21 december 1861, maar werd op 9 maart 1962 vervangen door de huidige wet, die sindsdien verschillende wijzigingen onderging. Ook de rol van het Nederlandse Centraal Planbureau is wettelijk verankerd. Volgens de wet waarmee het CPB in 1947 is ingesteld (de Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch plan) heeft het CPB de taak een Centraal Economisch Plan voor te bereiden, dat op geregelde tijden voor de coördinatie van het regeringsbeleid op economisch, sociaal en financieel gebied door de regering wordt vastgesteld. Ook is het CPB wettelijk belast met het uitbrengen van adviezen over algemene vragen die zich ten aanzien van de verwezenlijking van het plan kunnen voordoen. Ook de onafhankelijkheid van het CPB is in deze wet vastgelegd.

Naar verwachting blijft de Wet HOF ook met een eventueel herzien begrotingsraamwerk een geschikt middel om het SGP vast te leggen. Het is momenteel nog niet duidelijk hoe het nieuwe begrotingsraamwerk precies wordt vormgegeven, maar het zou kunnen dat dit moet leiden tot een aanpassing van de Wet HOF.

6.3 EMU-norm medeoverheden

In Europees verband is afgesproken dat het nationale begrotingstekort niet groter mag zijn dan 3 procent van het bruto binnenlandse product. Dit wordt vertaald naar een norm voor de gezamenlijke provincies, gemeenten en waterschappen. De verplichting om deze ruimte vast te stellen komt voort uit de Wet houdbare overheidsfinanciën. De Wet HOF schrijft vaststelling van deze norm na bestuurlijk overleg voor. Indien er een meerjarige overschrijding is van de vastgestelde norm dan kan na bestuurlijk overleg een sanctie worden opgelegd om tot naleving van het vastgestelde EMU-saldo van de decentrale overheden te komen. In de wet is dit beschreven als het correctiemechanisme. Hiermee wordt het principe vastgelegd dat decentrale overheden mee moeten werken aan het verlagen van het collectief EMU-saldo bij overschrijdingen. Indien er een EU-sanctie volgt uit de overschrijding van de EMU-saldo norm en het collectieve aandeel van medeoverheden hoger is dan de afgesproken norm kan dit voor het aandeel doorberekend aan de medeoverheden.

Het is de vraag of het vastleggen van de EMU-saldonorm in de Wet HOF echt bijdraagt aan het behalen van deze norm. Decentrale overheden hebben de verplichting tot het indienen van een sluitende begroting volgens het baten-lastenstelsel. Hier wordt door de decentrale overheden dan ook primair op gestuurd. Bij een sluitende begroting op baten-lastenstelsel kan er nog steeds een EMU-tekort ontstaan door de verschillende manier van berekenen, vandaar dat de EMU-saldonorm niet op 0 ligt. Voor individuele gemeenten, provincies en waterschappen is het individuele EMU-tekort een referentiewaarde en geen norm. Dit komt doordat een collectieve norm is afgesproken, wel rapporten zij over de bijdragen van de individuele gemeenten, provincies en waterschappen aan het EMU-saldo. Pas bij overschrijding van de collectieve norm dienen er maatregelen te worden afgesproken.

In het Bestuurlijk Overleg tussen rijk en medeoverheden is in 2018 afgesproken dat de EMU-saldonorm voor de medeoverheden voor de jaren 2019 tot en met 2022 – 0,4 procent van het bbp bedraagt. Voor het jaar 2023 was deze afspraak met 1 jaar verlengd. De keuze voor verlenging met 1 jaar i.p.v. de gehele kabinetsperiode was mede door de lopende discussie over hervormingen van het SGP (stabiliteits- en groeipact) waaronder de toekomst van de middellange termijn doelstelling voor het EMU-saldo als aanvullende norm bovenop de 3 procent bbp EMU-tekortnorm. In de afgelopen kabinetsperiode zijn er geen overschrijdingen geweest van de EMU-saldo norm van medeoverheden. Het is dan ook niet nodig geweest om maatregelen te nemen.

In het Bestuurlijk Overleg (BOFv) tussen rijk en medeoverheden is een nieuwe EMU-saldo norm voor medeoverheden afgesproken. De gezamenlijke EMU-norm zal volgens dit voorstel – 0,5 procent van het bbp bedragen voor de komende jaren. Volgens de huidige ramingen van CPB zal dit niet tot overschrijdingen leiden.

7 CONCLUSIE

Deze beleidsdoorlichting toetst het begrotingsbeleid van de afgelopen kabinetsperiode van Rutte IV aan de hand van de drie gestelde doelen van het begrotingsbeleid: het bevorderen van efficiënte allocatie, de beheersing van de overheidsfinanciën en de macro-economische stabilisatie. Ook de afgelopen periode was trendmatig begrotingsbeleid het uitgangspunt. Het trendmatig begrotingsbeleid wordt al decennialang in Nederland gevoerd en staat internationaal als zeer goed bekend. Dit beleid is erop ingericht om deze drie doelen te behalen. Tijdens reguliere economische schommelingen zorgen de uitgaven- en inkomstenkaders voor de stabilisatie van de economie en tegelijkertijd voor het beheersen van de overheidsfinanciën. Een integraal besluitvormingsmoment, waarop alle relevante informatie beschikbaar is, bevordert de efficiënte allocatie van publieke middelen.

Nederland herstelde veerkrachtig uit de coronacrisis met positieve economische vooruitzichten en tegen deze achtergrond werd het coalitieakkoord opgesteld. Dit akkoord was historisch expansief en omvatte onder andere omvangrijke uitgaven gericht op het oplossen van de klimaat- en stikstofproblematiek. Het coalitieakkoord was in het licht van een oververhitte economie ex-ante procyclisch, en de beleidsmix kende vooral voorgenomen uitgaven. Deze beleidsdoorlichting laat zien dat de intensiveringen van het coalitieakkoord dermate groot en onvoldoende uitgewerkt waren dat deze niet volledig tot uitputting kwamen. De formerende partijen kozen ervoor om het coalitieakkoord niet vooraf te laten doorrekenen. Dit leidde tot een herijking van de budgettaire kaders direct na de Startnota. Bij deze herijking werden ook uitvoeringsinformatie, tegenvallers en nieuw beleid tussen de Startnota en de Voorjaarsnota meegenomen, die niet het gevolg waren van de macro-economische doorrekening.

In het coalitieakkoord zijn aanpassingen gemaakt ten opzichte van vorige kabinetten voor de toepassingen en onderliggende regels van het trendmatig begrotingsbeleid, conform het advies van de 16e SBR. Zo werd afgelopen kabinetsperiode een nieuw deelp plafond ingevoerd – het plafond Investerings - met bijbehorende afwijkende begrotingsregels, waarbij de beheersing van het totaalbudget centraal stond in plaats van de uitgaven per jaar zoals bij andere plafonds. Daarnaast plaatste het kabinet de gasbaten weer onder het plafond. Verder zette het kabinet de regels voort van de vorige kabinetsperiode, waaronder het plaatsen van de rentelasten onder het uitgavenplafond en het buiten het plafond behandelen van conjuncturele mutaties in de werkloosheid en bijstand. Een andere grote aanpassing in het begrotingsbeleid was het streven naar één integraal hoofdbesluitvormingsmoment voor uitgaven en lasten in het voorjaar en de meerjarige Voorjaarsnota die het kabinet in 2022 introduceerde, onder andere vanuit de wens in de Kamer om de informatiepositie van de Kamer te versterken.

Ten tijde van afgelopen kabinetsperiode vonden er meerdere grote externe schokken plaats, waarvoor veel geld opzij is gezet. Ten eerste was er de nasleep van de coronacrisis en vervolgens de oorlog in Oekraïne met als gevolg een grote inflatieschok in Nederland. Tegen deze achtergrond moeten de keuzes van het afgelopen kabinet ook worden gezien. Uit de vorige beleidsdoorlichting van 2020 is al gebleken dat tijdens dergelijke extreme schokken het volgen van de begrotingsregels niet altijd tot de beste uitkomsten leidt. Door de coronamaatregelen buiten de kaders te plaatsen en hier niet later voor te bezuinigen, werd anticyclisch begrotingsbeleid gevoerd en zekerheid geboden. Hierdoor herstelde de Nederlandse economie relatief snel. In de begrotingsregels staat niets vermeld over de budgettaire behandeling van uitgaven bij grote externe schokken, onder andere omdat dit niet altijd goed af te bakenen valt. Tegelijkertijd kan discretionair ingrijpen de schade aan de economie in extreme situaties dempen. Het coronabeleid van het vorige kabinet werd voortgezet, waarmee de coronamaatregelen ook deze kabinetsperiode buiten het plafond zijn geplaatst. Voor de uitgaven die direct gerelateerd zijn aan de situatie in Oekraïne en de noodopvang van vluchtelingen in Nederland werd deze kabinetsperiode dezelfde keuze gemaakt. Echter, gezien de verwachte stand van de conjunctuur in 2022 was er geen directe aanleiding om de corona- en Oekraïne-uitgaven gedurende de kabinetsperiode buiten het plafond te plaatsen. Voor het beleid om de inflatieschok op te vangen heeft een koerswijziging plaatsgevonden; de uitgaven daaraan zijn namelijk wel gedekt binnen de kaders.

Als het gaat om macro-economische stabilisatie is de observatie dat er de afgelopen kabinetsperiode ex-ante procyclisch beleid is gevoerd. Het kabinet heeft ten tijde van positieve economische verwachtingen voor 2022 besloten tot een expansief coalitieakkoord. De energiecrisis die volgde op de Russische inval in Oekraïne heeft vervolgens een groot effect gehad op de Nederlandse samenleving. De stijgende energieprijzen hebben de koopkracht onder druk gezet, waarbij zonder ingrijpen een gemiddelde daling van 6,8 procent van de koopkracht was voorzien. Het kabinet heeft toen gekozen voor het zo snel mogelijk bieden van steun en zekerheid. Het kabinet zette een koerswijziging in wat betreft de dekking van compensatie- en steunmaatregelen door de uitgaven aan energiesteun te dekken. Het kabinet kreeg extra inkomsten door de hogere gasbaten en zette deze in als dekking van

de koopkrachtmaatregelen. Door de samenhang van hogere gasbaten en de verslechterde koopkracht, beiden als gevolg van de stijgende energieprijzen, vond het kabinet het gerechtvaardigd om de scheiding tussen inkomsten en uitgaven te doorbreken. Het prijsplafond voor energieprijzen was bewust anticyclisch ingericht, doordat de omvang van de steun was gekoppeld aan de hoogte van de energieprijzen.

Terugkijkend viel 2022 minder procyclisch uit, hoewel de hoogte van de uitgaven een ander beeld geeft. Een gedeelte van de voorgenomen bestedingen van het kabinet kwam niet tot uitgaven. Daarnaast viel de bbp-groei in 2022 achteraf gunstiger uit dan verwacht bij de doorberekening van het coalitieakkoord in de Voorjaarsnota. Hierdoor vielen het feitelijke EMU-saldo en het structurele EMU-saldo beter uit dan eerder geraamd. Waar initieel werd gerekend op – 3,4 procent en – 3,9 procent van het bbp, was de realisatie 0,0 procent en – 0,8 procent van het bbp. Het structurele EMU-saldo in 2022 verbeterde ten opzichte van 2021 gedurende een positieve output gap en dalende werkloosheid, wat volgens de huidige gehanteerde definities duidt op anticyclischeit. De beleidsinzet van afgelopen kabinet was dus weliswaar procyclisch, maar omdat middelen niet ter besteding kwamen is de procyclischeit afgezwakt. Dit betekent tegelijkertijd dat niet alle beleidsdoelen gehaald zijn.

In deze beleidsdoorlichting wordt geconstateerd dat de ramingen steeds meer van de werkelijkheid zijn af komen te staan en geplande uitgaven in grote mate niet tot besteding zijn gekomen. Zo was allereerst het coalitieakkoord niet doorgerekend voorafgaand aan de publicatie. De aannames van het kabinet gemaakt over de inverdieneffecten en de rente zijn daardoor niet direct getoetst door het CPB. Hierdoor moesten de kaders bij de eerste Voorjaarsnota van het kabinet worden herijkt. Ook zien we dat het EMU-saldo op basis van kabinetscijfers de laatste 15 jaar gemiddeld 0,7 procentpunt van het bbp structureel te laag wordt ingeschat. Het EMU-saldo wordt ook na de laatste beleidsbijstellingen in de Miljoenennota tijdens het begrotingsjaar te negatief geraamd. De onderschatting van het EMU-saldo en de historisch hoge onderuitputting worden verklaard door meerdere factoren. Ten eerste was een gedeelte van de maatregelen uit het coalitieakkoord van kabinet Rutte IV onvoldoende uitgewerkt. Ten tweede was er sprake van een krappe arbeidsmarkt. Ten derde zorgde een groeiende focus op rechtmatigheid er ook voor dat uitgavenbudgetten als maxima geraamd worden en daardoor vaak een behoedzame bias hebben. Ook het gereserveerde geld voor steunmaatregelen werd niet altijd uitgeput. Ten vierde zag de economische ontwikkeling er anders uit dan tijdens de ramingen werd ingeschat: de economie groeide harder dan geraamd, de rente steeg, wat de begroting onder druk zette en Nederland werd in 2022 ook geconfronteerd met een inflatie van 10 procent. Hierdoor namen ook de belastinginkomsten toe.

Op korte termijn is de beheersing van de overheidsfinanciën goed, op de (middel)lange termijn zijn onderliggende zorgen toegenomen. De overheidsschuld heeft zich mede door het economisch herstel en de hoge inflatie gunstig ontwikkeld. De schuld is deze kabinetsperiode gedaald tot 51 procent van het bbp in 2022. De overheidsschuld laat echter een stijgend pad zien voor de jaren vanaf 2024. Het basispad is ook verslechterd door het beleid en de voorgenomen investeringen van het coalitieakkoord. Dit is terug te zien in de oplopende begrotingstekorten voor de middellangetermijn, evenals in de structurele saldi en het houdbaarheidssaldo. Hierdoor wordt het volgende kabinet met een verslechterde budgettaire uitgangssituatie geconfronteerd. Het doel van het coalitieakkoord was om de EMU-schuld te stabiliseren op de lange termijn met een structureel saldo van – 1,75 procent. Mede dankzij de inflatie is de schuldquote op de middellangetermijn laag, maar het is het kabinet niet gelukt een onderliggende begrotingspositie te bereiken die de schuld op lange termijn stabiliseert. Concluderend hebben voornamelijk de positieve economische ontwikkelingen gezorgd voor gezonde overheidsfinanciën gedurende de kabinetsperiode.

Het besluitvormingsproces in den brede stond afgelopen jaren onder druk, met negatieve gevolgen voor de doelstelling van efficiënte allocatie van middelen. Het derde doel van het trendmatig begrotingsbeleid is een efficiënte allocatie van middelen. Dit wordt bevorderd door één hoofdbesluitvormingsmoment, een voorspelbaar begrotingsproces en het beschikbaar zijn van alle relevante informatie om (beleids)instrumenten tegen elkaar af te kunnen wegen op basis van doelmatig- en doeltreffendheid. Eén hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar geeft de Kamer meer tijd en rust om begrotingswijzigingen te behandelen. Aan deze drie voorwaarden is niet altijd voldaan. Dit werd deels veroorzaakt door de onvoorziene uitdagingen waar het kabinet voor stond, onder andere het gevolg van de oorlog in Oekraïne. In de praktijk is het vorige kabinet er niet in geslaagd om alle besluitvorming in het voorjaar integraal te behandelen; zo is de lastenbesluitvorming in 2022 en 2023 doorgeschoven naar augustus, ook voor bijvoorbeeld de klimaatlasten. Daarnaast waren er meer incidentele supplementaire begrotingen (ISB's) dan in de jaren vóór de coronacrisis. Mede dankzij de inzet van het kabinet en Kamer is het aantal ISB's inmiddels fors gereduceerd. Deze ad-hoc besluitvorming bemoeilijkt het maken van doelmatige keuzes, zorgt voor een onvoorspelbaar proces en verhindert integrale afweging. Ook werd tijdens de kabinetsperiode een aantal specifieke onderwerpen buiten de integrale weging gehouden, zoals dossiers gerelateerd aan de oorlog in Oekraïne en

de gaswinning in Groningen. Een ander punt is dat informatie over de effectiviteit van beleid niet altijd werd meegewogen in de besluitvorming, zoals de verschillende evaluaties die concluderen dat een aanzienlijk aantal fiscale regelingen niet doelmatig is. Als laatste droegen de twee fondsen die zijn opgericht voor klimaat en stikstof alsmede de mate van onderuitputting niet bij aan het bevorderen van een optimale allocatie van middelen. De beleidsplannen bijbehorend bij de fondsen waren nog niet voldoende uitgewerkt, waardoor er op deze fondsen en op ander beleid veel onderuitputting optrad.

Er zijn afgelopen kabinetsperiode stappen gezet naar meer transparante en tijdige communicatie over het begrotingsbeleid, maar er is nog ruimte voor toekomstige verbetering. Een voorbeeld van meer transparantie is de introductie van een meerjarige Voorjaarsnota. De Raad van State waardeert dit en constateert in de Voorjaarsrapportage Begrotingstoezicht 2023 dat het kabinet stappen heeft gezet om de transparantie omtrent begrotingsbesluitvorming te verbeteren. Tegelijkertijd werd in de budgettaire communicatie niet altijd goed onderbouwd waarom bepaalde keuzes gemaakt werden. Zo geeft het CPB bij de augustusraming in 2022 aan dat het lastig te beoordelen was welke plafondcorrecties te maken hadden met statistische correcties en welke beleidsmatige keuzes waren. Ook was het niet transparant of het inkomstenkader en het uitgavenplafond nog sturend waren in het begrotingsbeleid of dat vooral naar het EMU-saldo gekeken werd. Dit probleem lag niet alleen bij de wijze van presentatie, maar ook bij de complexiteit van de besluitvorming en de complexiteit van de budgettaire verwerking zelf.

Tot slot bevat deze beleidsdoorlichting een evaluatie van de Wet HOF, de wet waarin de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid zijn verankerd. Er kan worden geconcludeerd dat met deze wet het doel van het wettelijk verankeren van het nationaal begrotingsbeleid behaald is; dit is ook bevestigd na toetsing door de Europese Commissie. De Wet HOF draagt ook bij aan het vastleggen van de rol van de Raad van State en het CPB als onafhankelijke begrotingsinstanties. Wel moet worden opgemerkt dat in theorie de Wet HOF niet het meest zware instrument is om de wetgever te binden. Ook laten de bepalingen omtrent het begrotingsbeleid nog ruimte voor discretionaire beslissingen van het kabinet. In de praktijk past het beter bij de Nederlandse traditie past om het kabinet eigen afspraken te laten vastleggen en zo meer draagvlak te bereiken. Op dit moment wordt het Stabiliteits- en Groeipact van de Europese Unie herzien. Dit leidt mogelijk tot een aanpassing van de Wet HOF, omdat de huidige tekst verwijst naar de middellangetermijndoelstelling (MTO), die in het nieuwe voorstel verdwijnt.

BIJLAGE 1: SAMENSTELLING KLANKBORDGROEP

Voorzitter

Mattheus Wassenaar, Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport

Leden

Joost Clerx, Directeur Begrotingszaken, Ministerie van Financiën

Diederik Dicou, sectorhoofd Belasting en Begroting, CPB

Tjerk Kroes, Directeur Economisch Beleid en Onderzoek, De Nederlandsche Bank

Hans Leenders, Directeur FEZ, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Wouter Schilperoort, Directeur FEZ, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Sebastiaan Smeets, hoofd Begrotingszaken FEZ, Ministerie van Financiën

Boudewijn Steur, directeur Kennis, Internationaal, Europa, Ministerie van Binnenlandse Zaken

Heleen Uijt de Haag, directeur BFB, Ministerie van Financiën

Gijs van der Vlugt, directeur AFEP, Ministerie van Financiën

Secretariaat

Krista Bruns, Ministerie van Financiën

Anne Kingma, Ministerie van Financiën