

Risico's en zekerheden

Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte

April 2010

Colofon

Titel	Risico's en zekerheden <i>Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte</i>
Auteurs	Dertiende Studiegroep Begrotingsruimte
Bijlage(n)	7
Inlichtingen	Directie Begrotingszaken Maaïke Adema T 070-3427386 F 070-3427946 m.adema@minfin.nl Directie Algemene Financiële en Economische Politiek Daniël Waagmeester T 070-3427831 F 070-3427325 d.waagmeester@minfin.nl

Inhoud

Brief van de minister van Financiën—7

Brief van de Thesaurier-Generaal—9

1 Advies en samenvatting—11

1.1 Advies—11

1.2 Samenvatting—12

2 Slechte uitgangspositie, onzeker herstel—19

2.1 Inleiding—19

2.2 Met een grote budgettaire opgave uit de crisis—19

2.3 Groeiherstel met onzekerheden—25

2.4 Risico's en zekerheden—29

2.5 Fundamentele uitdagingen voor de lange termijn—33

2.6 Conclusie: uitdagingen voor budgettair beleid—36

3 Budgettaire opgave—37

3.1 Economische groeiverwachting voor 2011-2015—37

3.2 Uitdagingen op middellange termijn—39

3.3 Uitdagingen voor de lange termijn—43

3.4 Van risico's naar zekerheden—46

3.5 Budgettaire doelstellingen 2015 en daarna—48

4 Begrotingsbeleid—53

4.1 Terugblik—53

4.2 Omgaan met onzekerheid—55

4.3 Normering van de lasten—58

4.4 Automatische groeiers en generale regimes—61

4.5 Zorg—63

4.6 Normering van belastinguitgaven en grondslagversmallers—66

4.7 Begrotingsfondsen, bestemmingsheffingen en veilingen—69

4.8 Sociale Fondsen—72

4.9 Medeoverheden—75

4.10 Garanties—76

Bijlage 1 Adviesaanvraag Studiegroep Begrotingsruimte—81

Bijlage 2 Samenstelling van de dertiende Studiegroep Begrotingsruimte—83

Bijlage 3 Schatting van de begrotingssensitiviteit—85

Bijlage 4 Normering van de lasten—87

Bijlage 5 Deflatorsystematiek—89

Bijlage 6 Oormerken: SDE, ETS en ABvM—95

Bijlage 7 Evaluatie begrotingssystematiek 2007-2010—101

Brief van de minister van Financiën

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2010

Hierbij stuur ik u het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte, dat ik in antwoord op de adviesaanvraag van september jl. heb ontvangen.¹ De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert over zowel de begrotingssystematiek als de begrotingsdoelstelling ten behoeve van de volgende kabinetsperiode.

Zoals gebruikelijk bij adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte die de volgende kabinetsperiode betreffen, legt het kabinet de overwegingen en aanbevelingen van de Studiegroep zonder nadere standpuntbepaling aan u voor.

Als bijlage bij dit rapport treft u een evaluatie van de begrotingssystematiek aan in de periode 2007-2010. Deze evaluatie is uitgevoerd door het ministerie van Financiën en vloeit voort uit de verplichting om ieder begrotingsartikel periodiek te evalueren.

De minister van Financiën,

mr. drs. J.C. de Jager

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, kamerstuk 32 123, nr. 36.

Brief van de Thesaurier-Generaal

Aan de minister van Financiën

Den Haag, 31 maart 2010

In antwoord op uw adviesaanvraag van september j.l., stuur ik u hierbij het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte over zowel de begrotingssystematiek als de begrotingsdoelstelling ten behoeve van de volgende kabinetsperiode.

De Studiegroep heeft haar advies met het oog op de vervroegde verkiezingen versneld afgerond.

De Thesaurier-Generaal,

Ronald Gerritse

1 Advies en samenvatting

1.1 Advies

Eén van de belangrijkste opgaven voor het komende kabinet is het op orde brengen van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn. Door de crisis zijn de overheidsfinanciën uit het lood geslagen en de risico's voor de overheid toegenomen. Het tekort bedraagt zo'n 5% bbp in 2011 en de schuld loopt tegen de 70% bbp. Het houdbaarheidstekort is onder invloed van de slechte budgettaire uitgangspositie en de toenemende levensverwachting opgelopen tot 4½% bbp (circa 29 miljard euro). Zonder ingrijpen dreigen al maar stijgende schulden en worden rekeningen doorgeschoven naar latere generaties. Daarmee staan de soliditeit van de Nederlandse overheidsfinanciën en de houdbaarheid van toekomstige voorzieningen op het spel.

1. De totale opgave om de overheidsfinanciën gezond en houdbaar te maken bedraagt naar huidig inzicht ongeveer 29 miljard euro. Voor het oplossen van deze opgave zijn ingrijpende maatregelen en fundamentele hervormingen onvermijdelijk. Structurele uitdagingen zoals de stijgende levensverwachting vragen om structurele oplossingen. Het is echter niet voldoende om maatregelen te treffen die alleen effect sorteren op de langere termijn. Om de verslechtering van de overheidsfinanciën als gevolg van de crisis goed te maken en almaar stijgende schulden- en rentelast te voorkomen, moeten ook maatregelen worden getroffen die het tekort in de komende kabinetsperiode terugdringen. De Studiegroep adviseert het komende kabinet besluiten te nemen die de volle lange termijnopgave – van 29 miljard euro – adresseren. Omdat de overheidsfinanciën ook op middellange termijn al op orde moeten worden gebracht, zal een substantieel deel daarvan al in de komende kabinetsperiode tot besparingen moeten leiden.
2. De budgettaire opgave op de middellange termijn zal rekening moeten houden met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact. In overeenstemming daarmee is een minimale inspanning van 15 miljard euro in 2015 benodigd. Deze opgave is aanvullend op de stijgende premies en eigen betalingen in de zorg (of alternatieven daarvoor) die onderdeel uitmaken van de Economische Verkenning 2011-2015 van het CPB. In het licht van de huidige omstandigheden en onzekerheden en de afwezigheid van behoedzaamheid in de groeiraming acht de Studiegroep het meer solide om te kiezen voor een pakket maatregelen met een omvang van 18 miljard euro in 2015. Een dergelijk pakket biedt onderliggend uitzicht op begrotingsevenwicht.
3. Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren adviseert de Studiegroep een pakket houdbaarheidsmaatregelen met een omvang van zeker 1½% bbp. In samenhang met het pakket voor de middellange termijn wordt dan de volledige opgave van 29 miljard geadresseerd. Voor zover deze houdbaarheidsmaatregelen al effect hebben in de periode 2011-2015, kunnen zij ook onderdeel uitmaken van het pakket voor de middellange termijn. De Studiegroep adviseert om in ieder geval het reeds voorbereide pakket aan houdbaarheidsmaatregelen door te voeren - inclusief de verhoging van de AOW-leeftijd - waar mogelijk in aangepaste en versnelde vorm. Additionele maatregelen zijn bovendien wenselijk, bijvoorbeeld op het gebied van de zorg, de woningmarkt, de pensioenen en de arbeidsmarkt. Door aanpassing van bestaande arrangementen

en maatregelen die de economische structuur versterken, kan het voortbestaan van collectieve basisvoorzieningen worden gecombineerd met budgettaire zekerheid.

4. Het begrotingsbeleid moet worden aangescherpt om neerwaartse risico's te beheersen en meer zekerheid te krijgen over het realiseren van de budgettaire doelstelling, zonder de beproefde elementen uit het trendmatig begrotingsbeleid los te laten. Om tussentijds tijdig te kunnen bijsturen adviseert de Studiegroep een 'signaalmarge' aan te houden van 1% ten opzichte van het saldopad dat resulteert na verwerking van de maatregelen in het regeerakkoord. Daarnaast moeten alle uitgaven onder het uitgavenkader worden beheerst, waarbij het kader bij meevallende rentelasten wordt verlaagd.
5. Als gevolg van de crisis is het risicoprofiel van de staat veranderd. Door de crisis zijn impliciete risico's zichtbaar geworden, is het aantal garanties toegenomen en is helder geworden dat er grenzen zijn aan de risico's die overheden van de markt kunnen overnemen. Om risico's en normale conjunctuurschommelingen op te kunnen vangen en voldoende afstand te scheppen tot de absolute ondergrens voor het tekort van 3% bbp, zou een buffer moeten worden gecreëerd. De Studiegroep adviseert daarom voor de periode na 2015 te streven naar een overschot op de begroting.

1.2

Samenvatting

Bij het aantreden van het kabinet Balkenende IV in 2007 zag de toekomst er betrekkelijk rooskleurig uit. De economische groei bedroeg meer dan 3% en de werkloosheid lag onder de 4%. Het Centraal Planbureau ging voor de jaren 2008-2011 uit van een economische groei van gemiddeld 2% per jaar. Daarmee had Nederland een gunstige uitgangspositie.

In 2008 is dit beeld radicaal omgeslagen. Naar het zich laat aanzien zal de economische groei over 2008-2011 uitkomen op nog geen ½% per jaar. De staat van de overheidsfinanciën weerspiegelt deze omslag. Het begrotingssaldo (EMU-saldo) is van een verwacht overschot in alle jaren van de kabinetsperiode omgeslagen in een tekort dat volgens de laatste voorspellingen in 2011 bijna 5% bbp zal bedragen. De overheidsschuld zal in 2011 tegen de 70% bbp belopen, terwijl in 2007 zicht was op een schuldquote onder de 40% (zie Tabel 1).

Tabel 1 Ontwikkeling economische groei, EMU-saldo en EMU-schuld en werkloosheid ten opzichte van het Coalitieakkoord

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

Door interventies op de financiële markten en internationaal gecoördineerd begrotingsbeleid hebben overheden wereldwijd getracht de economie te stimuleren en een verdere neergang te voorkomen. Nederland heeft hieraan bijgedragen door interventies in de financiële sector, door de werking van de automatische

stabilisatoren te versterken en door een tijdelijk stimuleringspakket te implementeren voor de crisisjaren 2009 en 2010. Hiermee is anticyclisch beleid gevoerd. De prijs die hiervoor is betaald via een verslechtering van de overheidsfinanciën moet in de komende jaren worden terugbetaald.

De slechte uitgangspositie heeft zich ook doorvertaald in de opgave voor de lange termijn. Ondanks de beleidsmaatregelen van de afgelopen jaren - ter grootte van ½%-punt - is het houdbaarheidstekort ten opzichte van de vorige vergrijzingsstudie van het CPB toegenomen tot 4½% bbp. Naast de slechte staat van de overheidsfinanciën is de toename van het houdbaarheidstekort vooral het gevolg van de verdere stijging van de levensverwachting. De geraamde kostenstijging in de zorg wordt beperkt door de aanname dat de helft van de gewonnen levensjaren in goede gezondheid wordt geleefd. Desondanks staat de houdbaarheid van toekomstige voorzieningen op het spel. Om deze redenen ziet de Studiegroep het op orde brengen van de overheidsfinanciën op *middellange* en *lange* termijn als de belangrijkste opgave voor het komende kabinet.

1.2.1 *De budgettaire opgave: 29 miljard*

De totale opgave om de overheidsfinanciën gezond en houdbaar te maken bedraagt naar huidig inzicht ongeveer 29 miljard euro. Deze opgave kan alleen door ingrijpende maatregelen en fundamentele hervormingen worden gerealiseerd. Dit zal niet zonder gevolgen blijven. Zoals het stimuleringsbeleid de economische groei heeft ondersteund, kan de consolidatie de economische groei afremmen. Deze kosten moeten echter worden afgezet tegen de kosten van niets doen, die ook op middellange termijn zullen optreden. De soliditeit van de Nederlandse overheidsfinanciën en de houdbaarheid van toekomstige voorzieningen staan op het spel. De Studiegroep adviseert het komende kabinet besluiten te nemen die de volle lange termijnopgave - van 29 miljard euro - adresseren. Omdat de overheidsfinanciën ook op middellange termijn op orde moeten worden gebracht, zal een substantieel deel daarvan al in de komende kabinetsperiode tot besparingen moeten leiden.

1.2.2 *Onderliggend naar evenwicht in 2015...*

Een oplopende schuld leidt tot oplopende rentekosten. De rentelasten zullen meer productieve overheidsuitgaven verdringen of het tekort nog verder laten oplopen. Geld lenen kost geld, ook voor de overheid. Zolang de schuld niet is afbetaald leidt een tekort van 3% per jaar *elk jaar* tot circa ¾ miljard euro aan extra rentelasten. Een oplopende schuld verkleint de buffers die de overheid heeft om in de toekomst schokken op te kunnen vangen. De gunstige budgettaire positie voor de crisis heeft Nederland nu in staat gesteld zowel de schok in de financiële sector als in de reële economie voor een groot deel te absorberen in de schuld. Een kleinere buffer kan leiden tot een stijging van de risicopremie op Nederlandse staatsobligaties, waardoor de rente-uitgaven nog verder oplopen.

De Studiegroep acht het daarom niet voldoende om maatregelen te treffen die alleen op lange termijn effect sorteren. De budgettaire opgave op de middellange termijn zal rekening moeten houden met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact.² In overeenstemming daarmee is een minimale inspanning van 15 miljard euro in 2015 benodigd. Daarbij moet rekening worden gehouden met de stijgende zorgpremies en eigen betalingen in de zorg (samen circa 7 miljard) die in de Economische Verkenning zijn verwerkt. Hiervoor zijn alternatieven denkbaar die leiden tot een andere invulling, maar de problematiek niet wegnemen. In het licht van de huidige omstandigheden en onzekerheden en de afwezigheid van behoedzaamheid in de groeiraming acht de Studiegroep het meer solide om te kiezen voor een pakket maatregelen met een omvang van 18 miljard euro in 2015. Deze inspanning biedt onderliggend uitzicht op begrotingsevenwicht. Onder invloed van korte termijn uitverdieneffecten zal het saldo in 2015 naar verwachting uitkomen in de buurt van een tekort van 1% bbp.

1.2.3 *...en zeker 1½% houdbaarheidsmaatregelen*

Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren adviseert de Studiegroep een pakket houdbaarheidsmaatregelen met een omvang van zeker 1½% bbp. In samenhang met het pakket voor de middellange termijn wordt dan de volledige opgave van 29 miljard geadresseerd. Voor zover deze maatregelen al effect hebben in de periode 2011-2015, kunnen zij ook onderdeel uitmaken van het pakket voor de middellange termijn.

Als invulling van dit pakket beveelt de Studiegroep aan in ieder geval de reeds voorbereide maatregelen door te voeren, bestaande uit de AOW-leeftijdshoging van 65 naar 67 jaar, maatregelen in de curatieve zorg, een geleidelijke beperking van de zorgtoeslag en de indexatie-maatregel in het eigenwoningforfait. Gelet op de omvang van de problematiek adviseert de Studiegroep deze maatregelen waar mogelijk aan te scherpen en te versnellen.

Additionele houdbaarheidsmaatregelen blijven wenselijk. Nederland staat immers voor een aantal uitdagingen die zich met relatief grote zekerheid gaan voordoen. De stijging van de levensverwachting is één van die trends. Dat de verhouding tussen het aantal werkenden en het aantal gepensioneerden (de grijze druk) zal toenemen is een feit. Zekere ontwikkelingen zoals de vergrijzing vergen een andere beleidsreactie dan risico's. Sparen alleen is niet genoeg: structurele vraagstukken vragen om structurele oplossingen. Met sparen neemt de beheersing van de begroting ook niet toe. De beheersing verbetert alleen als risico's worden beperkt.

De toenemende levensverwachting brengt extra overheidsuitgaven aan AOW en zorg met zich mee en zet bestaande instituties onder druk. De vergrijzing leidt er ook toe dat steeds meer schokken in de rendementsontwikkeling van de pensioenfondsen worden opgevangen door hogere pensioenpremies. Dit vertaalt zich door naar de overheidsfinanciën door de aftrekbaarheid van de premies en de pensioenpremies voor overheidswerknemers. Daarnaast loopt de overheid renterisico over de uitstaande hypotheekschuld: een hogere rente betekent meer aftrek.

² Nederland heeft in het kader van de buitensporige tekortprocedure een aanbeveling gekregen van de Europese Commissie om het tekort in de jaren 2011-2013 terug te dringen met (gemiddeld) $3 \times \frac{3}{4}\%$ -punt. Wanneer het begrotingssaldo in 2013 weer tot onder de 3%-grens is teruggebracht wordt een jaarlijkse verbetering van het structurele begrotingstekort van $\frac{1}{2}\%$ -punt bbp verwacht, totdat het structurele begrotingssaldo voldoet aan de voor Nederland geldende middellange termijn doelstelling (een saldo tussen de -0,5 en +0,5%). Dit veronderstelt een minimale opgave van $3 \times \frac{3}{4}$ en $2 \times \frac{1}{2}\% = 3\frac{1}{4}\%$ in de komende kabinetsperiode. Hiervan wordt 1,8% gerealiseerd door de verbetering van het structurele saldo tussen 2010 en 2015. De resterende opgave van 1½% impliceert een bruto ombuiging van 15 miljard euro in 2015.

Het aanpassen van dit type arrangementen betekent het robuuster maken van de begroting voor lange termijn ontwikkelingen. Wanneer voor voorziene trends maatregelen worden getroffen - bijvoorbeeld op het gebied van de woningmarkt, de zorg, de arbeidsmarkt en de pensioenen - worden de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de overheidsfinanciën in de toekomst automatisch verminderd en het onderliggende economische draagvlak versterkt. Zodoende wordt meer zekerheid verkregen over het voortbestaan van collectieve basisvoorzieningen in de toekomst.

1.2.4

Geen 'business as usual': aanscherpen begrotingsbeleid

'Behoud het goede' is een adagium dat voor het begrotingsbeleid zeker van toepassing is. De evaluatie van de begrotingssystematiek 2007-2010 heeft uitgewezen dat ondanks de tussentijdse aanpassingen de kaders hun nut hebben bewezen bij het beheersen van reguliere uitgaventegenvallers en de lastenontwikkeling. De Studiegroep adviseert daarom het trendmatig begrotingsbeleid in grote lijnen voort te zetten, de scheiding tussen inkomsten en uitgaven te handhaven en het beproefde systeem van de uitgavenkaders en het inkomstenkader te continueren.

De komende jaren is echter geen sprake van 'business as usual'. De slechte uitgangspositie en de onzekerheid over het economisch herstel staan niet toe dat de consolidatie-inspanning over de kabinetsperiode mislukt. Volledig vertrouwen op de werking van de automatische stabilisatoren biedt daarmee te weinig comfort over het realiseren van de gewenste verbetering van de overheidsfinanciën. De Studiegroep laat in de komende jaren het belang van het op orde brengen van de overheidsfinanciën prevaleren boven het belang van volledige automatische stabilisatie.

Daarom adviseert de Studiegroep het trendmatig begrotingsbeleid aan te scherpen zodat neerwaartse budgettaire risico's beter worden beheerst en meer zekerheid wordt verkregen over het realiseren van de budgettaire doelstellingen.

De Studiegroep beveelt aan:

1. voldoende ambitie in de saldodoelstelling en een zekere mate van *front loading*;
2. het Stabiliteits- en Groeipact als anker in de jaarlijkse besluitvorming;
3. discipline aan de uitgavenkant en een asymmetrische correctie voor de rente;
4. een signaalmarge van 1% om tussentijds bij te sturen.

Ad 1. Ambitieuze saldodoelstelling en front loading

In het licht van de grote onzekerheden over het herstel van de economie, de afwezigheid van behoedzaamheid in de groeiraming van het CPB en de lange termijnopgave is een ambitieuze saldodoelstelling de beste remedie voor herstel van de overheidsfinanciën. Met een dergelijke doelstelling committeert het kabinet zichzelf in het regeerakkoord aan een omvangrijk pakket maatregelen. De uitgavenkaders en het inkomstenkader worden vastgesteld op basis van het geambieerde saldropad en dienen gedurende de kabinetsperiode als uitgangspunt voor het begrotingsbeleid. Voldoende ambitie in het saldo creëert een buffer voor het opvangen van normale conjunctuurschommelingen en voor impliciete en expliciete risico's waaraan de overheidsfinanciën zijn blootgesteld. Een zekere mate van *front loading* van maatregelen kan helpen om meer zekerheid te krijgen omtrent het realiseren van de budgettaire doelstelling. Naarmate meer maatregelen worden getroffen aan het begin van de kabinetsperiode wordt ook de gewenste saldoverbetering eerder bereikt. Daardoor wordt voorkomen dat direct moet worden gereageerd op ieder wijziging in de conjunctuur.

Ad 2. Het Stabiliteits- en Groeipact als anker in de jaarlijkse besluitvorming

De Studiegroep adviseert om de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact als anker te nemen voor het begrotingsbeleid. Concreet betekent dit dat in 2013 het feitelijk EMU-saldo moet zijn teruggebracht tot onder de 3%-grens. In het kader van de buitensporige tekortprocedure heeft Nederland van de Europese Commissie de aanbeveling gekregen om het tekort vanaf 2011 in drie jaar tijd met gemiddeld $\frac{3}{4}\%$ per jaar te verkleinen. Na 2013 geldt de jaarlijkse verbetering van het structurele saldo als ijkpunt, tot aan het moment waarop het structurele saldo voldoet aan de voor Nederland geldende middellange termijndoelstelling. Dit houdt in dat het structurele tekort vanaf 2013 jaarlijks met 0,5%-punt moet verbeteren, waarbij een grotere inspanning wordt verwacht als het economisch meezit. De totale, minimale opgave die voortvloeit uit het Stabiliteits- en Groeipact komt daarmee op $3\frac{1}{4}\%$ bbp in de periode tot 2015.

Ad 3. Discipline aan de uitgavenkant en een asymmetrische correctie voor de rente

Een betere beheersing van neerwaartse risico's kan aan de uitgavenkant worden gerealiseerd door zoveel mogelijk uitgaven onder de normering te brengen. Dat houdt in dat bij het definiëren van het uitgavenkader zoveel mogelijk aansluiting moet worden gezocht bij de definitie van het EMU-saldo. De Studiegroep is van mening dat deze aansluiting in beginsel ook dient te gelden voor de (conjunctuurgevoelige) uitgaven aan werkloosheids- en bijstandsuitkeringen, ruilvoetontwikkelingen en de rentelasten op de staatsschuld.

De Studiegroep is van mening dat de argumenten van de twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte om uitgaven aan werkloosheids- en bijstandsuitkeringen en de ruilvoetontwikkeling binnenskaders te houden nog steeds gelden. Wijzigingen in de werkloosheids- en bijstandsuitgaven en de ruilvoetontwikkeling werken tegen elkaar in en compenseren elkaar over een langere periode. Bovendien kunnen conjuncturele en structurele effecten in de werkloosheidsramingen nauwelijks van elkaar worden onderscheiden. Bij correctie van de kaders bestaat dan het gevaar dat ook voor structurele ontwikkelingen niet wordt omgebogen. De Studiegroep adviseert daarom de correctie van de kaders in de komende kabinetsperiode niet te continueren.

De twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte heeft ook geadviseerd om de rentelasten op de staatsschuld buiten het uitgavenkader te plaatsen. De argumentatie hiervoor was gelegen in de wens om de werking van de automatische stabilisatoren te versterken en te voorkomen dat meevallende rentelasten zouden worden benut voor uitgaven die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de toekomst niet verbeteren. Dit betekent echter ook dat voor een tegenvallende ontwikkeling van de rentelasten niet wordt omgebogen. Deze kabinetsperiode is gebleken dat de rentelasten niet geheel gevrijwaard zijn van de invloed van beleid. De toename van de rentelasten werd gedomineerd door het effect van de interventies in de financiële markten. De aanwezigheid van beleidsmatige componenten in de rentelasten en de wens om neerwaartse risico's beter te beheersen zijn voor de Studiegroep aanleiding geweest te adviseren de rentelasten weer in te passen binnen het uitgavenkader. Om te voorkomen dat meevallende rentelasten leiden tot extra uitgavenruimte beveelt de Studiegroep aan het uitgavenkader hiervoor gedurende de kabinetsperiode te corrigeren (verlagen).

Ad 4. Een signaalmarge van 1% om tussentijds bij te sturen

Wanneer het saldo zich ondanks een ambitieuze doelstelling en extra discipline aan de uitgavenkant niet ontwikkelt in lijn met de afspraken uit het Stabiliteits- en

Groeipact en de gewenste saldo-reductie niet gerealiseerd dreigt te worden is additioneel ingrijpen vereist. Daartoe wordt een *signaalmarge* voorgesteld van 1% ten opzichte van het saldo-pad dat resulteert na doorrekening van het regeerakkoord door het CPB. Wanneer de signaalmarge wordt overschreden dienen extra maatregelen genomen te worden om de gewenste saldodoelstelling aan het eind van de kabinetsperiode weer in zicht te krijgen. De signaalmarge wordt overschreden wanneer de raming van het feitelijk EMU-saldo in het Centraal Economisch Plan voor het volgende jaar (t+1) een neerwaartse afwijking van meer dan 1% ten opzichte van het beoogde saldo in het regeerakkoord laat zien.

Snel ingrijpen impliceert een zekere mate van flexibiliteit in de begroting. Die is echter niet vanzelfsprekend. Daarom adviseert de Studiegroep om de uitvoering van eventuele intensivering of lastenverlichting in een regeerakkoord te reserveren en de uitvoering hiervan voorwaardelijk te maken aan de budgettaire omstandigheden.

1.2.5

Omgaan met risico's: een overschot als veilige marge in de periode na 2015

Onder invloed van de crisis zijn de risico's voor de staat toegenomen. Latente risico's zijn zichtbaar geworden en de overheid heeft risico's op de balans genomen die voorafgaand aan de crisis niet expliciet bij de overheid belegd waren. Het aantal garanties is toegenomen en bestaande garanties zijn uitgebreid. Naast de baten van deze keuzes, bijvoorbeeld in de vorm van het voorkomen van wantrouwen in financiële stelsel, brengt dit kosten met zich voor de schatkist. De overheid staat immers aan de lat voor kosten die eerder privaat gedragen werden. De komende kabinetsperiode moet benut worden om deze risico's weer neer te leggen daar waar ze horen: in de markt.

Het gewijzigde risicoprofiel van de overheid vraagt om scherpere regels voor de omgang met garanties. Garanties zijn geen 'gratis geld'. Om te voorkomen dat het 'nee, tenzij-beleid' omslaat in een 'ja, waarom niet' beveelt de studiegroep aan om de transparantie van garanties in de begrotingsstukken te vergroten, de noodzaak van garantieverlening beter te onderbouwen en een verzekeringsformule te introduceren waarbij risico's worden gepoold en premies ten gunste komen van de algemene middelen. Dit model moet gepaard gaan met (waar mogelijk) marktconforme premies en een substantieel, maar draagbaar eigen risico voor het beleidsverantwoordelijke departement. De Studiegroep beveelt aan dat de noodzaak van het voortzetten van garanties periodiek wordt geëvalueerd. Dit geldt ook voor garanties die tijdens de crisis zijn verleend of uitgebreid.

Sommige risico's zullen altijd in laatste instantie bij de overheid liggen. Om dergelijke restructureringen in de toekomst te kunnen dragen, is een buffer in de overheidsfinanciën noodzakelijk. Een lage schuldquote is een basisvoorwaarde om als overheid de rol van 'last resort' te kunnen vervullen.

Daarom adviseert de Studiegroep - in aanvulling op de aanbevelingen voor de middellange en de lange termijn - te streven naar een begrotingsoverschot in de periode na 2015. Dit advies is mede ingegeven door de noodzaak om normale conjunctuurschommelingen op te kunnen vangen zonder in grote tekorten te vervallen. Daarmee moet tevens voldoende afstand worden gecreëerd tot de absolute ondergrens voor het tekort van 3% bbp, voortvloeiend uit het Verdrag van Maastricht.

2 Slechte uitgangspositie, onzeker herstel

2.1 Inleiding

Dit rapport is geschreven in de nasleep van de grootste economische neergang in Nederland sinds de grote depressie van de jaren dertig. Het productieniveau (de welvaart) in Nederland ligt als gevolg van de crisis zo'n 5% lager dan eerder verwacht werd. De overheidsfinanciën zijn uit het lood geslagen. Het begrotingsaldo (EMU-saldo) is van een overschot in 2008 omgeslagen in een tekort van verwachting meer dan 6% in 2010. De overheidsschuld zal in 2011 tegen de 70% bbp belopen, terwijl in 2007 uitzicht was op een schuldquote onder de 40%. Niet alleen is de schuldquote fors opgelopen, het Rijk heeft ook de hoeveelheid uitstaande garanties aanzienlijk uitgebreid en daarmee risico's overgenomen van de private sector. De overheid heeft grote belastingtegenvallers opgevangen, een beperkt stimuleringspakket uitgevoerd en veel middelen besteed aan stabilisatie van de financiële sector. Voor het overgrote deel van de begroting is de begrotingssystematiek overeind gebleven, maar er is ruimte geschapen voor meer (automatische) stabilisatie dan van te voren voorzien.

De vraag die in dit rapport centraal staat is, wat de verslechterde uitgangspositie in combinatie met de onzekerheden en uitdagingen voor de middellange en lange termijn betekent voor de ambities en de systematiek van het begrotingsbeleid. Hoe kunnen, gegeven de publieke taken, via het begrotingsbeleid de risico's voor de financiële positie van de overheid zoveel mogelijk beperkt worden? Zijn reguliere regels voor reguliere tijden nog adequaat of geeft de crisis aanleiding om de begrotingssystematiek aan te passen?

Dit hoofdstuk beoogt de achtergrond te schetsen waartegen deze vragen beantwoord kunnen worden. Er wordt eerst stilgestaan bij een schets van de impact van de crisis op de overheidsfinanciën, daarna kijken we naar de onzekerheden voor de middellange termijn, toegenomen risico's op de begroting en de uitdagingen op de lange termijn. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de kwantificering van de risico's en uitdagingen. In hoofdstuk 4 worden vervolgens de naar het inzicht van de Studiegroep benodigde aanpassingen van het begrotingsbeleid besproken.

2.2 Met een grote budgettaire opgave uit de crisis

2.2.1 *Grote impact van de crisis*

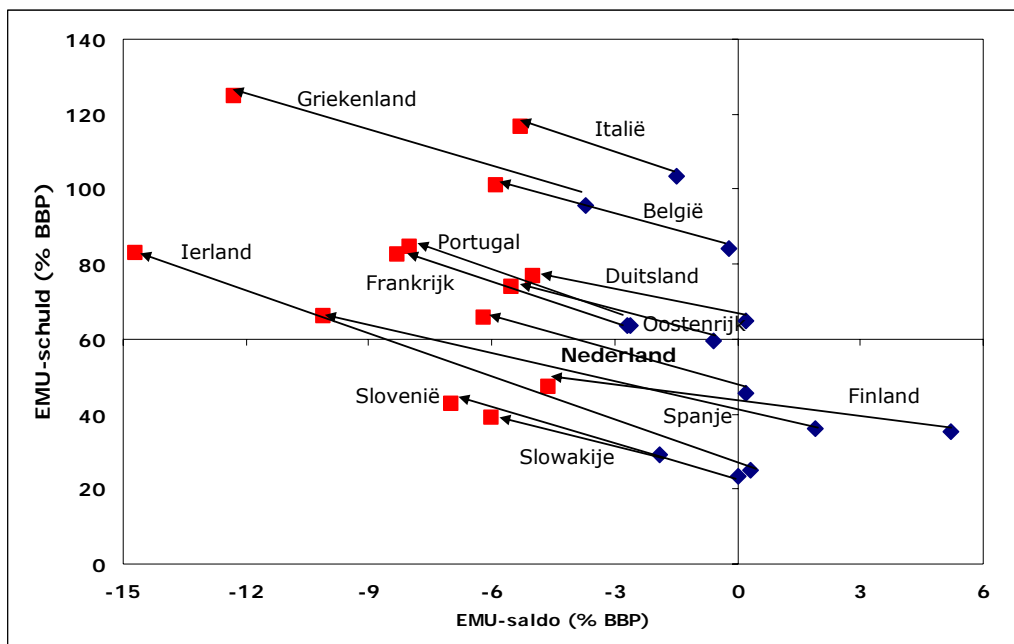
In 2007 bij het aantreden van het kabinet Balkenende IV zag de toekomst er betrekkelijk rooskleurig uit. De economische groei was meer dan 3%, de werkloosheid lag onder de 4%. In de 'doorrekening' van het Coalitieakkoord door het Centraal Planbureau³ werd voor de jaren 2008-2011 uitgegaan van gemiddeld 2% economische groei per jaar. In 2008 is dit beeld radicaal omgeslagen. Naar het zich laat aanzien zal de gemiddelde groei over 2008-2011 uitkomen op nog geen ½% per jaar.

De staat van de overheidsfinanciën weerspiegelt deze omslag. Zoals blijkt uit Figuur 1 had Nederland in 2007 in Europees perspectief een relatief goede positie, met een positief saldo en lage schuld (positie in het kwadrant rechtsonder). Voor alle jaren in

³ Actualisatie Economische Verkenning 2008-2011, CPB Document 151, september 2007.

de kabinetsperiode werd een overschot geraamd en er was de verwachting dat de overheidsschuld zelfs tot beneden de 40% bbp zou dalen. De belangrijkste vraag leek of de bestaande voorzieningen ook in de toekomst gehandhaafd kunnen worden gegeven de vergrijzing. Het budgettaire beleid was ingesteld op deze situatie. Het liep anders. Nederland is in het kwadrant beland van een schuldquote boven de 60% en een aanzienlijk begrotingstekort.

Figuur 1 Ontwikkeling overheidssaldo en -schuld in eurolanden, startpunt stand 2007 en eindpunt raming 2010



Bron: Europese Commissie, Ameco-database (cijfers Autumn forecast 2009).

De crisis bereikte Nederland in haar volle omvang in het najaar van 2008, zowel via de Nederlandse financiële instellingen als door de wereldhandel. Financiële instellingen wereldwijd kwamen in problemen na het barsten van de zeepbel op de Amerikaanse woning- en hypotheekmarkt. Risicoposities bleken voor banken zelf en voor toezichthouders onvoldoende inzichtelijk en beheersbaar. Met de val van Lehman Brothers in september 2008 gaf de Amerikaanse overheid het signaal af dat ze niet noodzakelijkerwijs de continuïteit van belangrijke financiële instellingen zou garanderen. Banken probeerden daarop zichzelf zoveel mogelijk van de dreigende systeemcrisis te isoleren, wantrouwden andere financiële instellingen en draaiden de onderlinge kredietkraan dicht. Via de beperkte beschikbaarheid van liquiditeiten en het effect op producenten- en consumentenvertrouwen bereikte de crisis ook de reële economie.

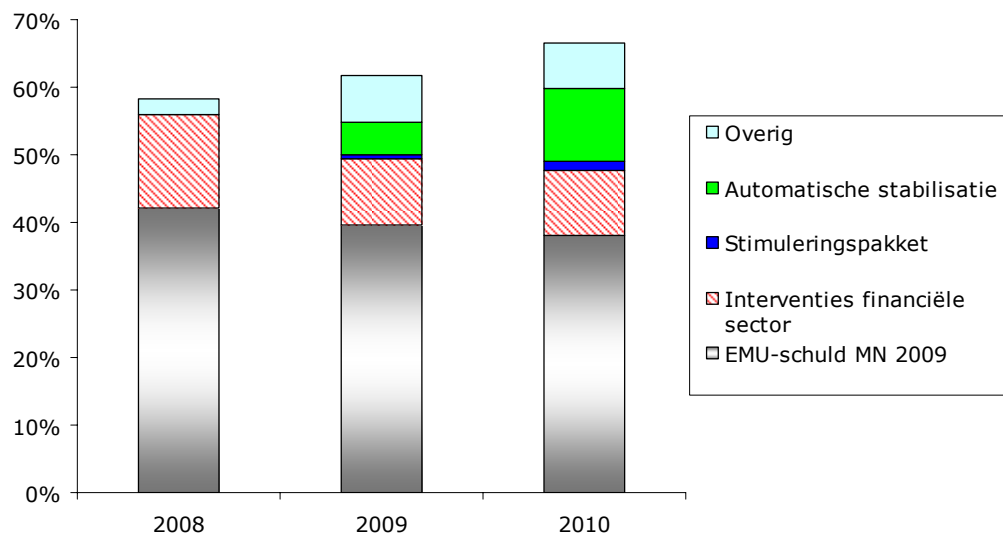
November 2008 luidde een periode van ongekende daling van de wereldhandel in. Over 2009 daalde de voor Nederland relevante wereldhandel met bijna 13%.⁴ Naast de vertrouwenscrisis op de financiële markten, was er zo inmiddels sprake van wereldwijde vraaguitval. Gezien het open karakter van de Nederlandse economie werkt deze klap stevig door in het Nederlandse productieniveau. Iedere procent

4 CPB, Centraal Economisch Plan 2010, maart 2009.

wereldhandelsgroei heeft een effect op de Nederlandse bbp-groei van ongeveer 0,3%-punt.

Wereldwijd werd een beroep gedaan op overheden om de impact van de crisis op de economie te verzachten en daarmee de glijvlucht naar beneden te stoppen. Daarmee was de weerslag van de crisis op de overheidsfinanciën groot, zie de beweging in Figuur 1 en de toename van de (bruto) schuld in Figuur 2. De Nederlandse staat zag zich genoodzaakt de financiële sector te stabiliseren, onder andere door de aankoop van Fortis/ABN AMRO en de steun aan o.a. ING. Door het loslaten van de signaalwaarde voor het tekort konden de automatische stabilisatoren volledig werken, maar dat leidde wel tot een omslag van het begrotingsoverschot naar een –tekort. De schuldtoename in 2009 en vooral 2010 wordt voor een belangrijk deel verklaard door de tekorten in die jaren (respectievelijke tegen de 5% en rond de 6%).

Figuur 2 Ontwikkeling overheidsschuld (%bbp)



Bron: figuur op basis van Centraal Economisch Plan 2010 van het CPB.

Noot: De automatische stabilisatie betreft de terugloop van de inkomsten en de oploop van de werkloosheidsuitgaven ten opzichte van de ramingen in de Miljoenennota 2008. De post overig bestaat uit het noemereffect en de mutaties in de rente-uitgaven en de gasbaten.

Om te voorkomen dat de begroting in deze crisis pro-cyclisch zou moeten worden bijgesteld, is - anders dan in de begrotingsregels vastligt - na overschrijding van de signaalwaarde bij een tekort van 2% niet besloten tot maatregelen. De inkomstentegenvallers zijn daardoor direct ten laste van het begrotingssaldo gekomen. Ook aan de uitgavenkant is de werking van de automatische stabilisatoren vergroot, door de mutaties in de werkloosheidsuitgaven en de ruilvoetontwikkeling ten opzichte van de miljoenennota 2009 te corrigeren op de uitgavenkaders. Een (per saldo) tegenvaller in de werkloosheidsuitgaven en de ruilvoetontwikkeling hoeft daarom niet gedekt te worden met ombuigingen elders (dit gaat om 0,5% bbp in 2009 en 0,5% in 2010). Het kabinet Balkenende IV heeft in maart 2009 ook besloten tot een stimuleringspakket van zo'n 0,5% bbp in 2009 en 2010, dat buiten de kaders is geplaatst. Tevens is besloten dat alle kosten van de interventies in de financiële sector direct ten laste gaan van de staatsschuld, met als

tegenhanger dat ook de opbrengsten ten gunste van de schuld zullen komen. Indien de begrotingsregels strikt zouden zijn gehandhaafd, dan zouden rente- en dividendontvangsten hebben geleid tot extra uitgavenruimte, terwijl de toegenomen rentelasten niet gecompenseerd hoefden te worden.

2.2.2

Begrotingssaldo gevoelig voor de economische groei

Het begrotingssaldo heeft in de crisis heftig gereageerd op de economische ontwikkeling. Een eerste verklaring daarvoor is uiteraard de heftige conjunctuuromslag. Het IMF toont aan dat de Nederlandse economie in de afgelopen jaren volatieler is geworden.⁵ Het CPB constateert ook dat in de eigen ramingen de bbp-groei voor jaren met lage of zelfs negatieve groeicijfers in de regel overschat wordt, terwijl de groei voor jaren met een relatief sterke toename van het bbp doorgaans werd onderschat.⁶ Kortom, in slechte tijden gaat het vaak nog wat slechter dan van te voren gedacht, waarmee verwacht kan worden dat ook het EMU-saldo sterker verslechtert dan geraamd in de Miljoenennota.

Een volatiele bbp-ontwikkeling, ten opzichte van de raming of het voorgaande jaar, verklaart nog niet de gehele reactie van het begrotingssaldo op de omslag in die economische groei. Deze reactie is opmerkelijk, ook tegen de achtergrond van het feit dat er beperkt actief is gestimuleerd; het gaat om de automatische reactie van het saldo op de groei. De afhankelijkheid van het saldo voor de conjunctuur wordt weergegeven met de begrotingssensitiviteit of begrotingselasticiteit. Daarbij wordt de stand van de conjunctuur gemeten via de zogenoemde output gap, het verschil tussen het feitelijke en het potentiële productieniveau (in procentpunten).⁷ De OESO heeft voor Nederland een begrotingselasticiteit van 0,53 geschat.⁸ Dit betekent dat als de output gap 1% negatiever wordt, het begrotingssaldo met 0,53%-punt verslechtert (analoog: positievere output gap, verbetering van het saldo). Dit betreft de reactie van het saldo zonder beleid (de endogene mutatie). De indruk bestaat dat de Nederlandse begroting heftiger reageert op de conjunctuur dan verklaard wordt door de OESO-begrotingssensitiviteit. In het twaalfde Studiegroeprapport is reeds gewezen op elementen die ertoe zouden kunnen leiden dat de Nederlandse waarde in individuele jaren kan afwijken van de OESO-berekeningen, onder meer als gevolg van afwijkingen van de progressiefactor, de aardgasbaten en de begrotingsnormering van de lagere overheden.

Nadere analyse voor de Studiegroep onderschrijft de indruk dat de begrotingssensitiviteit van de Nederlandse begroting in recente jaren lijkt te zijn toegenomen. In bijlage 3 wordt ingegaan op de verschillende elementen van de verklaring. Een belangrijk deel daarvan is dat de macro-economische progressiefactor⁹ van de inkomsten behoorlijk fluctueert; dit is ook te zien in Figuur 3.

5 IMF, "Volatility of Tax Revenues in the Netherlands", IMF Country Report No. 06/284.

6 H.C. Kranendonk en J.P. Verbruggen (2003), Trefzekerheid van de CPB-prognoses voor de jaren 1971-2002, CPB memorandum 82.

7 De output gap is niet waarneembaar, maar wordt afgeleid van de potentiële productie, wat het niveau van productie is dat behaald kan worden met de beschikbare productiecapaciteit en stand van technologie, bij een werkloosheidspercentage waarbij een economie nog kan groeien zonder dat de inflatie oploopt. De potentiële productie is overigens ook niet waarneembaar. Bij laagconjunctuur is er een negatieve output gap (feitelijke productie ligt onder potentiële productie).

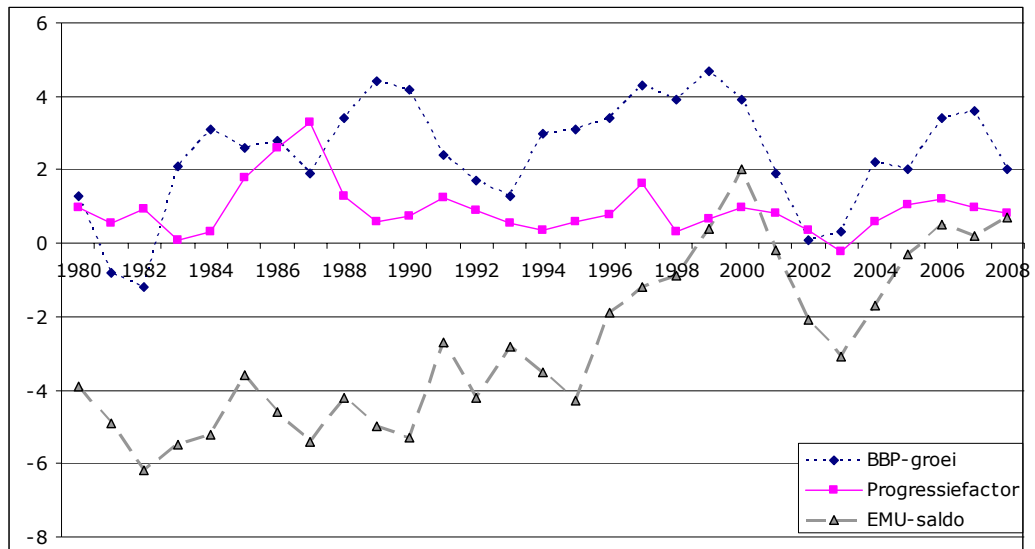
8 Girouard en André (2005), "Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries", OECD Economics Department Working Paper No.434.

9 De progressiefactor is een elasticiteit en is gedefinieerd als de endogene procentuele verandering in de premies en belastinginkomsten (dus geschoond voor beleid) gedeeld door de procentuele verandering in het bbp. Doorgaans wordt daarbij een meerjarig gemiddelde berekend (5 of 10 jaar).

Als gekeken wordt of de totale progressiefactor meebeweegt met de conjunctuur, dan blijkt dat dit sinds begin jaren '90 het geval is: als de output gap 1% positiever wordt (of negatiever wordt) neemt de progressiefactor met 0.1% toe.¹⁰ Anders gezegd, de analyse biedt aanwijzingen dat endogeen (dus zonder dat daaraan beleid ten grondslag ligt) de inkomsten meer tegenvallen in slechte tijden en meer meevallen in goede tijden. Voor de uitgavenkant is geen beleidsgeschoond beeld beschikbaar om een vergelijkbare analyse te doen.

Wel kan geschat worden hoe het saldo zelf fluctueert met de output gap en controlevariabelen. Daarbij wordt een sensitiviteit van 0,49 voor de output gap voor de periode 1983-2008 gevonden. Er blijkt echter sprake van een gestage ophoop tot 0,79 over de periode 1993-2008.¹¹ De schattingen vertonen daarbij een consistent beeld: vanaf begin jaren '90 gaat de progressiefactor fluctueren met de conjunctuur en schommelt het saldo sterker mee met de conjunctuur.

Figuur 3 Progressiefactor, bbp-groei en EMU-saldo (%)



Bron: CBS en eigen berekeningen ministerie van Financiën.

Al met al kan geconcludeerd worden dat in het budgettaire beleid vermoedelijk rekening gehouden moet worden met een toegenomen conjunctuurgevoeligheid van de begroting, mede omdat de progressiefactor meebeweegt met de conjunctuur. Een hogere conjunctuurgevoeligheid betekent grotere uitslagen van het saldo als de conjunctuur omslaat. Deze grote uitslagen impliceren dat er voldoende ruimte moet zijn indien de automatische stabilisatoren binnen de budgettaire grenzen hun werk moeten doen. Dit zou een grotere veiligheidsmarge impliceren ten opzichte van de tekortgrens van 3% uit het EU-Verdrag en hogere overschotten in goede tijden. Juist tijdens perioden van hoge groei verbetert het saldo namelijk endogeen al sterk,

10 Hierbij is direct naar de relatie conjunctuur-progressie gekeken (op geaggregeerd niveau). Dit is consistent met eerdere bevindingen via gedesaggregeerde methoden; daarbij bleek een niet-verklaarbare component over te blijven die mee fluctueert met de conjunctuur. Zie bijvoorbeeld Morris e.a. (2009), "Explaining revenue windfalls: an analysis of the revenue data for selected EU countries", European Central Bank Working Paper No. 1114.

11 Daarbij is gekeken naar het primaire saldo, zoals gebruikelijk in de academische literatuur. Een check voor het EMU-saldo geeft het zelfde beeld van een toegenomen conjunctuurgevoeligheid. Deze sterke en toegenomen correlatie is ook direct zichtbaar in een grafiek met daarin het saldo en de output gap. Vooral voor de recente periode moeten de schattingsresultaten desalniettemin met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd vanwege het geringe aantal waarnemingen.

terwijl het in slechte tijden ver terug zal vallen. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op de consequenties voor het begrotingsbeleid.

2.2.3 *Een stabiliserende rol van budgettair beleid*

De Nederlandse beleidsrespons op de crisis maakte onderdeel uit van de internationale gecoördineerde inspanning om de economie te stabiliseren. De twee pijlers van deze inspanning zijn ondersteuning van financiële instellingen en een expansief budgettair beleid. Met de ingrepen in de financiële sector is voorkomen dat het financiële systeem ingestort is. In de jaren die volgen zal ongetwijfeld over de maatvoering en de keuze van instrumenten gediscussieerd worden. Er is echter weinig discussie over de principiële keuze die gemaakt is om in deze crisis als overheid op te treden als drager van het uiteindelijke 'systeemrisico'. Dat is de economische stabilisatie ten goede gekomen. Daarbij zijn wel risico's die oorspronkelijk als private risico's werden gezien, in feite 'overgegaan' naar de staat. We gaan later in de tekst in op de kosten die dit potentieel met zich mee brengt.

Overheden hebben een flink deel van de schok in de reële economie opgevangen in het saldo. Aan de uitgavenkant stabiliseert de overheid de economie, doordat het uitgavenniveau in absolute termen op peil is gebleven en zelfs iets is toegenomen mede als gevolg van het stimuleringspakket. De overheidsbestedingen leveren, ook in 2009, een positieve bijdrage aan de economische groei. De (bruto) collectieve uitgaven als aandeel van het bbp zijn als gevolg daarvan, en als gevolg van het dalende bbp (noemereffect), wel fors opgelopen: van net boven de 45% (in 2007/2008) naar boven de 50% (2009). Aan de inkomstenkant is de werking van de automatische stabilisatie (in miljarden) vele malen groter dan aan de uitgavenkant. De enorme terugloop van de overheidsinkomsten als gevolg van de krimp van het bbp is geheel in het EMU-saldo geabsorbeerd, resulterend in een vrij stabiele collectieve lastendruk; de belastinginkomsten waren in 2009 22 miljard euro lager dan verondersteld bij aanvang van de kabinetsperiode (exclusief de effecten van beleidsmaatregelen). Voor 2010 is dit bedrag 32 miljard euro. Met deze interventies heeft de overheid aanmerkelijk bijgedragen aan stabilisatie van de economie.

De ervaringen uit het verleden met actief stimuleringsbeleid zijn niettemin niet positief. Via budgettaire verruiming kan de economie wel gestimuleerd worden, maar daarbij gelden strikte voorwaarden. Er moet bijvoorbeeld sprake zijn van overcapaciteit (vraaguitval) en er mag geen sprake zijn van verdringing. De overheidsschuld mag niet al te hoog zijn, of met andere woorden, de overheid moet niet tegen haar financieringsgrenzen oplopen. Inflatie moet voorkomen worden. Het effect van de stimulans zal beperkt zijn indien burgers anticiperen op lange termijn verwachtingen of wanneer de stimulering leidt tot grote onzekerheid onder burgers en bedrijven. Inderdaad blijkt uit empirische literatuur dat expansief budgettair beleid onder deze voorwaarden aantoonbaar kan leiden tot stimulering van economische groei.¹²

Bij de beoordeling van stimuleringsbeleid moet onderscheid gemaakt worden tussen automatische stabilisatie en actief stimuleringsbeleid. De problemen met actief stimuleringsbeleid zijn voor een belangrijk deel praktisch van aard. De timing van beleid is zeer lastig; doorgaans worden maatregelen pas effectief als de conjunctuurgolf waarop gereageerd wordt alweer is omgeslagen. Ten tweede vergt

12 R. Hemming, M. Kell and S. Mahfouz, "The effectiveness of fiscal policy on stimulating economic activity - A review of the literature", IMF Working Paper 02/208. Er wordt daarbij een kleine maar positieve vermenigvuldigingsfactor (multiplier) gevonden, die grosso modo voor uitgaven rond de 1 ligt en voor inkomsten (fiscale expansie) rond de ½.

actief beleid dat tijdens een economische neergang het onderscheid helder is tussen het conjuncturele en structurele deel van de teruggang; de omvang van de budgettaire expansie zou theoretisch zo moeten zijn dat het effect niet groter is dan de afstand tussen de feitelijke en de structurele groei. In de praktijk blijkt deze scheiding pas veel later goed in te schatten.¹³ Ten derde is anticyclisch beleid wel populair in tijden van laagconjunctuur, maar niet bij hoogconjunctuur, wat per saldo slecht uitpakt voor de overheidsschuld. Ten vierde kan specifiek voor Nederland het open karakter van de economie ertoe leiden dat een aanzienlijk deel van de budgettaire verruiming weglekt naar het buitenland. Dit bezwaar geldt overigens ook voor automatische stabilisatie. Op basis van deze argumenten wordt anticyclisch beleid in het Nederlandse begrotingsbeleid vormgegeven via automatische stabilisatie. Ook in reactie op de huidige crisis valt op dat Nederland weinig actief stimuleringsbeleid heeft gebruikt om uitgaven te verhogen of lasten te verlichten (zie ook Figuur 2). Vrijwel de gehele impuls - op het stimuleringspakket na - is het gevolg van automatische stabilisatie.¹⁴

Hoe moet deze oprekking van automatische stabilisatie beoordeeld worden? Voortbouwend op de zojuist gehanteerde argumenten geldt dat Nederland een kleine, open economie is en relatief weinig profiteert van eigen verruiming. Wel profiteert Nederland navenant veel van verruiming in het buitenland en is daarmee in sterke mate gebaat bij internationale coördinatie. Pleiten voor internationale coördinatie was mogelijk lastiger geweest als Nederland zelf achter was gebleven. De argumenten van timing en scheiding van structuur en conjunctuur deden wellicht ook minder opgeld omdat deze crisis zonder meer kan worden aangeduid als een uitzonderlijk geval. De crisis heeft wereldwijd toegeslagen en leverde klappen op de groei en wereldhandel op die we niet gezien hebben sinds de grote depressie. Gezien de duur en de grote omvang van de crisis was de kans dat expansief budgettair beleid op het verkeerde moment kwam kleiner dan normaal.

2.3 Groeiherstel met onzekerheden

2.3.1 *Onzekerheid*

Tekenen van herstel, zoals in de financiële sector of op de woningmarkt in de Verenigde Staten, worden zichtbaar. Voor Nederland is de werkloosheid niet zo hoog opgelopen als initieel verwacht werd; de vooruitzichten voor de economische groei in 2010 zijn alweer in de plus. Daar tegenover staan echter grote onzekerheden. De werkloosheid kan verder oplopen; de financierbaarheid en houdbaarheid van de (internationaal) hoog opgelopen overheidsschulden kan een probleem worden; centrale banken zullen op een gegeven moment hun ruime monetaire koers verkrappen, mogelijk in reactie op risico's voor prijsstabiliteit en om een volgende zeepbel voor te zijn. Overheden zullen hun overheidsfinanciën weer in veilig vaarwater trachten te brengen, zonder daarbij het economisch herstel te schaden. Daarnaast is nog geen sprake van rust op de financiële markten of stabiliteit bij financiële instellingen, net zo min als dat er uitzicht is op welke hervormingen van de financiële sector mogelijk zullen zijn en geëffectueerd zullen worden. Deze factoren behoren tot de onzekerheden die de komende jaren hun doorwerking kunnen hebben op de structurele economische vooruitzichten.

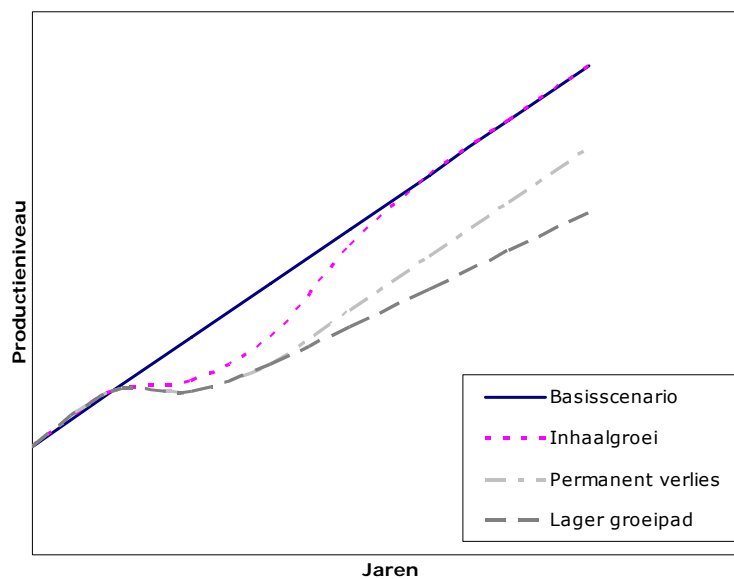
¹³ Merk overigens op dat deze beide argumenten niet strijdig zijn met een positieve multiplier. Dat er sprake is van een positieve multiplier betekent immers nog niet dat de economie op het juiste moment gestimuleerd wordt (met andere woorden, procyclisch beleid heeft ook een positieve multiplier).

¹⁴ Het besluit om de WW en ruilvoet buiten het uitgavenkader te plaatsen, is in feite een besluit om de werking van de automatische stabilisatoren te vergroten, gegeven het cyclische karakter van deze beide posten.

2.3.2

Structurele groeifactoren

De crisis lijkt zich in de reële sfeer primair gemanifesteerd te hebben via een terugval in de geaggregeerde vraag. Een vraagcrisis op zichzelf tast het groeipotentieel (de structurele groei) van de economie niet direct aan. Niettemin kan de crisis wel doorwerken in aanbodfactoren, die uiteindelijk het groeipotentieel bepalen. De gevolgen van een crisis op de middellange termijn kunnen zowel verschillen in termen van het herstel van niveau van het bbp als van de bbp-groei. In feite zijn er drie mogelijke scenario's denkbaar, zie Figuur 4, waarin deze afgezet worden tegen een fictief basisscenario waarin geen crisis plaatsvindt. In twee scenario's wordt de structurele groei niet aangetast. Bij inhaalgroei wordt in de jaren na de crisis de verloren productie meer dan goed gemaakt; er is sprake van terugkeer naar het oude groeipad en het bbp-niveau dat op basis van trendmatige verwachtingen voor de crisis was voorzien. Alternatief kan de economie terugkeren naar het oude groeipad, echter zonder de tijdens de crisis verloren productie weer goed te maken (permanent verlies). In het meest zwarte scenario herstelt de economie zich op een groeipad dat structureel lager is dan de groei voor de crisis; het verlies beperkt zich niet tot de productie die tijdens de crisis is verloren gegaan, maar ook het groeipotentieel is dan aangetast.

Figuur 4 Mogelijke herstelscenario's

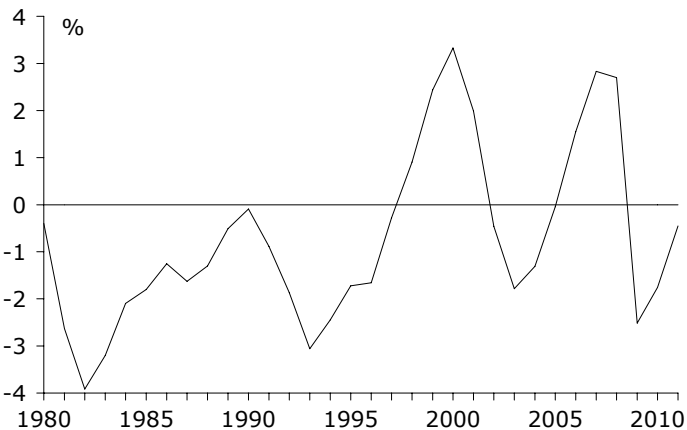
Welk scenario is relevant voor Nederland? Laten we eerst kijken naar de ervaring met financiële crises in het algemeen. Studies van IMF en OESO¹⁵ vinden geen grote effecten van de crisis op het arbeidsaanbod. Wel zijn beide instituten het eens dat er grote kans is dat bedrijven te maken krijgen met hogere kapitaalskosten dan voor de crisis, dus een beperkter aanbod van kredieten, stringenter leningsvoorwaarden en hogere risicopremies en rentes. Dit leidt tot beperktere ruimte voor investeringen en daarmee een lagere arbeidsproductiviteit. Aan de andere kant zullen vooral de minst efficiënte bedrijven kopje onder gaan en worden bedrijven er noodgedwongen toe aangezet te herstructureren en de efficiency te verhogen. Per saldo is niet helder wat het effect is.

¹⁵ IMF, World Economic Outlook 2009; OESO (2009), "The effects of the crisis on potential output and options for future research", ECO-CPE-WP1(2009)17.

Empirische bevindingen over welke ontwikkelingen zich in het verleden hebben voorgedaan na financiële crises laten een zeer gevarieerd beeld zien. Ook is de vraag of de huidige crisis gegeven de omvang en het wereldwijde karakter wel mag worden vergeleken met eerdere, regionale crises. Niettemin durft het IMF wel een aantal algemene conclusies te trekken, waaruit blijkt dat het IMF het scenario van permanent verlies het meest waarschijnlijk vindt. Voor zover de OESO een conclusie durft te verbinden aan historische precenten, luidt deze vergelijkbaar aan het IMF: wel een effect op het niveau van het bbp, maar niet op het structurele groeiniveau.

Het CPB komt tot vergelijkbare conclusies als IMF en OESO.¹⁶ Hoewel in 2010-2011 een flink permanent verlies aan productie wordt 'afgeboekt', lijkt de crisis daarmee voor het grootste deel verleden tijd. Er is slechts een kleine inhaalgroei en nauwelijks verlies aan groeipotentieel van de Nederlandse economie. In 2010 en 2011 spelen de problemen op de financiële markten (kapitaalskosten) nog een drukkende rol op de potentiële groei. De feitelijke groei herstelt zich wel door de aantrekkende wereldhandel en er resteert daardoor een klein verschil tussen feitelijke en potentiële groei (output gap) dat nog wordt ingelopen in de jaren daarna.

Figuur 5 Output gap



Bron: CPB, *Economische Verkenning 2011-2015*

2.3.3

Een crisis van de vraagzijde

De financiële crisis is overgeslagen naar de reële economie via vraaguitval als gevolg van wegvallend producenten- en consumentenvertrouwen, het verdampen van vermogen en de malaise op de kapitaalmarkt. Met name in de VS is dat zichtbaar in de mate waarin huishoudens afzien van consumptie ten gunste van hun spaarrekening. De spaarquote van huishoudens in de VS is van rond de 2% begin 2007 opgelopen tot rond de 4% voor 2009.¹⁷ In Nederland is hetzelfde zichtbaar, zij het minder geprononceerd en met enige vertraging ten opzichte van de VS. Vraaguitval leidt in veel sectoren tot fors achterblijvende investeringen. De grootste bijdrage aan de economische krimp in 2009 wordt voor Nederland echter niet geleverd door de slinkende binnenlandse vraag, maar door de zeer sterk teruggelopen uitvoer, zoals de Nederlandse groei doorgaans sterk door het

¹⁶ CPB (maart 2010), *Economische Verkenningen 2011-2015*.
¹⁷ OESO (2009), *Economic Outlook*, Volume 2009 Issue 2.

buitenlandbeeld wordt bepaald. De overheidsbestedingen vormen in 2009 de enige positieve bijdrage aan de groei.

Het doorzetten van het economisch herstel is afhankelijk van de mate waarin deze elementen van de geaggregeerde vraag zich ontwikkelen. De export is een bepalende en zeer onzekere factor. Uitzonderlijk immers aan deze crisis is het wereldwijde karakter. Daar waar in vorige crises veeleer een specifieke regio zwaar getroffen werd, zodat andere regio's als vraagaanjager konden fungeren, is dat nu veel minder het geval. De opleving van de Nederlandse export als gevolg van de inhaalslag in de wereldwijde consumptie in 2010 trekt niet automatisch door in 2011 en verder. De binnenlandse vraag zal in veel landen te lijden hebben onder de verzwakte financiële positie van huishoudens, als gevolg van verdampste vermogens maar ook de werkloosheid. Veel bedrijven zitten in een vergelijkbare positie en zullen nog geruime tijd hun balansen moeten consolideren. Zolang de primaire focus balansversterking is, zullen investeringsprogramma's op de tweede plaats komen. Overheden gaan consolideren, met gevolgen voor de koopkracht en de consumptie. Het probleem van hoge hefboomwerking of schuldfinanciering van bedrijven is nog niet opgelost. Een deel van de schulden is afgeschreven, een deel is verplaatst naar de overheid. De wereldeconomie wordt momenteel voor een belangrijk deel aangejaagd door overheden en hun stimuleringsprogramma's. Op middellange termijn kan niet verwacht worden dat dit wereldwijd zal worden volgehouden. Niet alleen in Nederland zal de prioriteit verschuiven richting herstel van de overheidsfinanciën.

In de raming zijn voor de jaren na 2011 de restricties aan de vraagzijde vanuit het buitenland beperkt. Dat betekent dat volgens het CPB de raming voor de groei voor de komende kabinetsperiode vanuit de aanbodzijde benaderd kan worden. De groei is weliswaar niet uitbundig met 1,75% per jaar, maar dat komt voornamelijk doordat het arbeidsaanbod onder invloed van de demografie minder sterk groeit. De werkloosheid daalt met honderd duizend personen tot vierhonderd duizend in 2015. De bruto lonen stijgen reëel (dus bovenop de inflatie) 1,5% per jaar, waarvan 0,75% contractloonsstijging en 0,75% incidentele loonsstijging. Ook de koopkracht (die alleen rekening houdt met de contractloonsstijging) neemt ruim 0,25 á 0,5% per jaar toe, ondanks sterk stijgende zorgpremies. De consumptie van gezinnen stijgt met 1,5% per jaar, doordat het gemiddelde gezinsinkomen ook stijgt door de incidentele loonsstijging en de stijging van de werkgelegenheid (0,25% per jaar). Dit beeld van dalende werkloosheid en stijgende lonen is consistent met een raming waarin de feitelijke groei de komende vier jaar in de buurt ligt van de potentiële groei. De productiviteitsstijging is dan leidend voor de loonontwikkeling.

2.3.4 De allocatieve functie van budgettair beleid

Stabilisatie van de economie zal ook op middellange termijn een belangrijke doelstelling voor de overheid blijven. Naast de doelstelling van stabilisatie geldt echter ook een allocatieve doelstelling. De bredere verantwoordelijkheid van de overheid voor het groeipotentieel van de economie, vraagt om overheidsbeleid dat niet in de weg staat dat productiefactoren worden ingezet waar ze voor de economie het meest van nut zijn. Daarvoor zijn een gezonde economische structuur en gezonde overheidsfinanciën een voorwaarde. Expansief beleid met als doel stabilisatie kan hiermee strijdig zijn, al is het alleen al omdat expansief beleid een prijs heeft die – uiteindelijk – via belastingheffing betaald zal moeten worden. Bijvoorbeeld, vraagondersteuning gericht op het voorkomen van conjuncturele werkloosheid kan dan leiden tot structurele werkloosheid, vanwege gestegen loonkosten.

Dit werpt de vraag op wanneer een focus op gezonde overheidsfinanciën gaat prevaleren boven de wens om de economie te stimuleren. De effectieve vraag die van de overheid uitging was noodzakelijk om pril economisch herstel de ruimte te geven om uit te groeien tot een werkelijk herstel. Toch zal het aandeel van de overheid in de collectieve vraag moeten worden afgebouwd, om vervolgens een start te maken met consolidatie van de overheidsfinanciën.

2.4 **Risico's en zekerheden**

De staatsschuld is sterk opgelopen. Minder zichtbaar is dat in reactie op de crisis de scheidslijn tussen private en publieke risico's ook verschoven is: het staatsrisico is ook aanzienlijk toegenomen. Uiteindelijk werken deze risico's door op de toekomstige begroting en schuld; ze zijn niet zonder kosten. Prominent voorbeeld van het overnemen van private risico's zijn de interventies van de staat in de financiële sector. Deze ontwikkelingen geven aanleiding om naast de staatsschuld nader te kijken naar de staatsrisico's. In hoofdstuk 3 wordt nader gekeken naar het risicomanagement van de overheid.

2.4.1 *Risico's voor de staat toegenomen*

De toekomstige financiële positie van de staat is uiteindelijk afhankelijk van de belastingcapaciteit, de impliciete en expliciet aangegane verplichtingen en de onzekerheden hierin. Om te komen tot een handzame classificatie kan onderscheid tussen expliciete en impliciete verplichtingen enerzijds, en onvoorwaardelijke en voorwaardelijke (contingente) verplichtingen anderzijds worden gemaakt.¹⁸ Zie Figuur 6 voor een toelichting op de dimensies en een aantal voorbeelden van risico's. De indeling resulteert in vier categorieën die onder de figuur verder worden toegelicht.

Figuur 6 Classificatie van risico's

	Onvoorwaardelijk Kosten worden in ieder geval gemaakt, exacte omvang onzeker	Voorwaardelijk Kosten alleen bij manifesteren onzekere gebeurtenis
Expliciet Ex-ante verplichting	<ul style="list-style-type: none"> •Automatische stabilisatoren (belastinginkomsten, WW) •Renterisico staatsschuld •Kostenoverschrijdingen grote (infrastructuur)projecten •Technische en juridische belastingrisico's (bijv. ABvM) •Renterisico uitstaande hypotheke (via renteaftrek) 	<ul style="list-style-type: none"> •Financiële sector: <ul style="list-style-type: none"> •Kredietgaranties •Overige financiële garanties: <ul style="list-style-type: none"> •WSW •NHG •EKV •Schadegaranties: <ul style="list-style-type: none"> •WAKO •Kernafval •Publieke schade natuurrampen en terrorisme (infrastructuur)
Impliciet Geen ex-ante verplichting, grote kans dat risico's ex-post wel gedragen worden	<ul style="list-style-type: none"> •AOW •Zorg •Klimaatmitigatie 	<ul style="list-style-type: none"> •Financiële sector: achtervang too big to fail instellingen •Medische noodmaatregelen (epidemieën) •Agrarische noodmaatregelen (bijv. dierziektes) •Private schade natuurrampen •Private schade terrorisme

18 H. Polackova (1998), "Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability", World Bank Policy Research Working Paper No. 1989.

Expliciete onvoorwaardelijke risico's

Deze categorie betreft posten op de lopende begroting. De budgettaire beheersing is in beginsel geregeld via uitgaven- en lastenkaders. Alleen automatische stabilisatoren zijn niet gedekt. De invloed van deze schokken op de begroting kan aanzienlijk zijn en ook omvangrijker kunnen zijn dan tot nu toe werd aangenomen (zie paragraaf over begrotingssensitiviteit). Vanuit de begrotingssystematiek vraagt dit type risico dat er voldoende saldoruimte is en voldoende reserves aan financieringscapaciteit.

Impliciete onvoorwaardelijk risico's

Dit kwadrant betreft posten op de begroting waarop waarschijnlijk is dat kostenstijgingen zich voordoen bij ongewijzigde arrangementen, en na de lopende kabinetsperiode (en dus buiten de huidige kaders). Ze zijn impliciet, waarbij er ruimte is om het toekomstig beleid vorm te geven, en groeien over het algemeen gestaag in. De belangrijkste risico's betreffen kostenontwikkelingen die deels gedreven worden door exogene factoren zoals vergrijzing en klimaatverandering (zie volgende paragraaf). Merk op dat de onzekerheid van deze risico's zit in de exacte omvang van de kosten. Er zit geen onzekerheid in de kans; het zijn zekerheden in de zin dat het vrijwel zeker is dat deze ontwikkelingen zich zullen voordoen. Met andere woorden: dat de Nederlandse bevolking vergrijst is zeker. Het is bovendien zeker dat dit ons stelt voor keuze over wie de kosten van de vergrijzing zal opvangen. Dit neemt niet weg dat ook bijvoorbeeld de vergrijzingsommen (de budgettaire gevolgen van vergrijzing) met grote onzekerheid zijn omgeven. Mogelijke beheersingsinstrumenten voor deze posten zouden primair gezocht moeten worden in het bestendig maken van de arrangementen, bijvoorbeeld door deze te laten meegroeien met de levensverwachting of door andere vormen van bekostiging.

Voorwaardelijke risico's

In het algemeen gaat het in de kolom voorwaardelijke risico's om expliciete dan wel impliciete garanties van de overheid. Met het verlopen van de economische crisis is de scheidslijn tussen impliciete en expliciete - en ook tussen private en publieke - risico's verschoven. Het staatsrisico is daardoor aanzienlijk toegenomen.¹⁹ Prominent voorbeeld van het overnemen van private risico's zijn de interventies van de staat in de financiële sector.²⁰ De totale omvang van deze operaties was 80 miljard euro. Tegenover dit deel van de schuldtoename staat een toename van de bezittingen van de overheid, waarover echter risico's worden gelopen die voorheen volledig bij private aandeelhouders waren belegd.

Daarnaast heeft de staat risico's overgenomen van de private sector, zoals via het verstrekken van garanties of voorwaardelijke verplichtingen. Deze toename is niet zichtbaar in de toename van de overheidsschuld, omdat pas op het moment dat risico's zich materialiseren hoeft te worden uitbetaald. De grootste garantie die is afgegeven betreft de garantieregeling interbancair geldverkeer, met een plafond van 200 miljard euro. Dit is overigens niet de ruimte die feitelijk wordt benut; tot nu toe

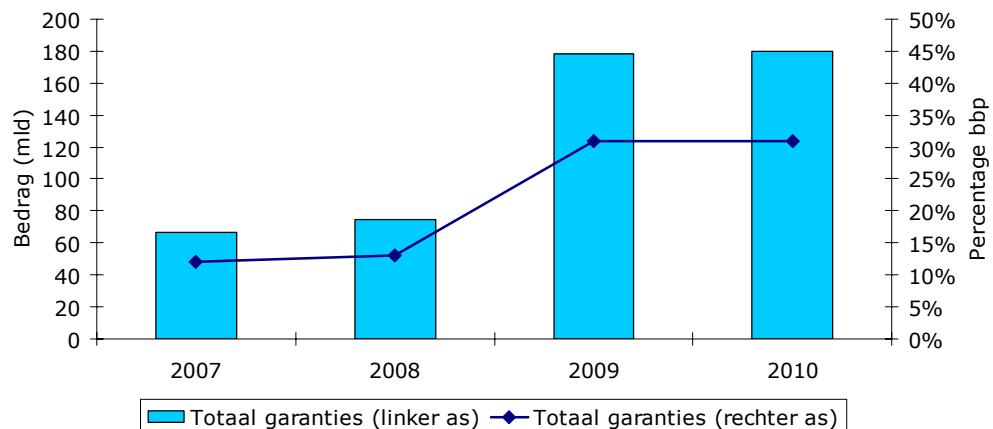
¹⁹ Merk op dat het hier in eerste instantie gaat om een verschuiving van impliciete naar expliciete garanties. Er kan echter ook beargumenteerd worden dat door de explicitering, de overheid de impliciete verantwoordelijkheid erkent, en deze daarmee in de toekomst niet meer kan ontkennen. Een dergelijke redenering volgend, leidt ertoe dat ook de totale voorwaardelijke risico's voor de overheid zijn toegenomen.

²⁰ De meeste aandacht trok de aankoop van delen van Fortis en ABN AMRO (16,8 miljard euro plus latere kapitaalstortingen). Het kabinet voorzag daarnaast Fortis van een overbruggingskrediet (44 miljard; grotendeels terugbetaald in 2009) en verstrekte kapitaal aan ING (10 miljard), Aegon (3 miljard) en SNS Reaal (750 miljoen). Daarnaast werd een participatie van 80% genomen in een deel van de hypotheekportefeuille van ING (de zogenoemde alt-A-hypotheeken), voor de omvang van 22 miljard euro, en is tot circa 50 miljard euro aan garanties verstrekt op interbancaire leningen.

is voor ongeveer een kwart van het plafond garanties aangegaan, grotendeels in 2009. De regeling zal worden uitgefaseerd naarmate de interbancaire markt weer functioneert. Ook voor andere bedrijven zijn garanties beschikbaar gekomen, onder meer door uitbreiding van de exportkredietverzekering, uitbreiding van kredietborgstelling voor het midden- en kleinbedrijf (BBMKB) en invoering van de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO).

Ook reeds bestaande garanties zijn risicovoller geworden. De staat heeft een impliciete dan wel expliciete achtervangfunctie voor bijvoorbeeld het Deposito Garantiestelsel en de Waarborgfondsen voor de Eigen Woning (de Nationale Hypotheekgarantie) en de Sociale Woningbouw (woningcorporatieleningen). Deze garanties zijn uitgebreid als reactie op de crisis. Daarnaast kan worden beargumenteerd dat de verslechterde positie op de financiële markten en de woningmarkt, het risico van de uitstaande portefeuilles vergroot. Hetzelfde geldt voor de exportkredietverzekering. Het totaal aan garanties is zichtbaar in Figuur 7.

Figuur 7 Uitstaand risico 2007-2010



Bron: Miljoenennota 2010.

Noot: Betreft garantieplafonds, met uitzondering van de garantieregeling interbancair geldverkeer; daarbij is de daadwerkelijke garantie meegenomen.

2.4.2

Risico's hebben kosten

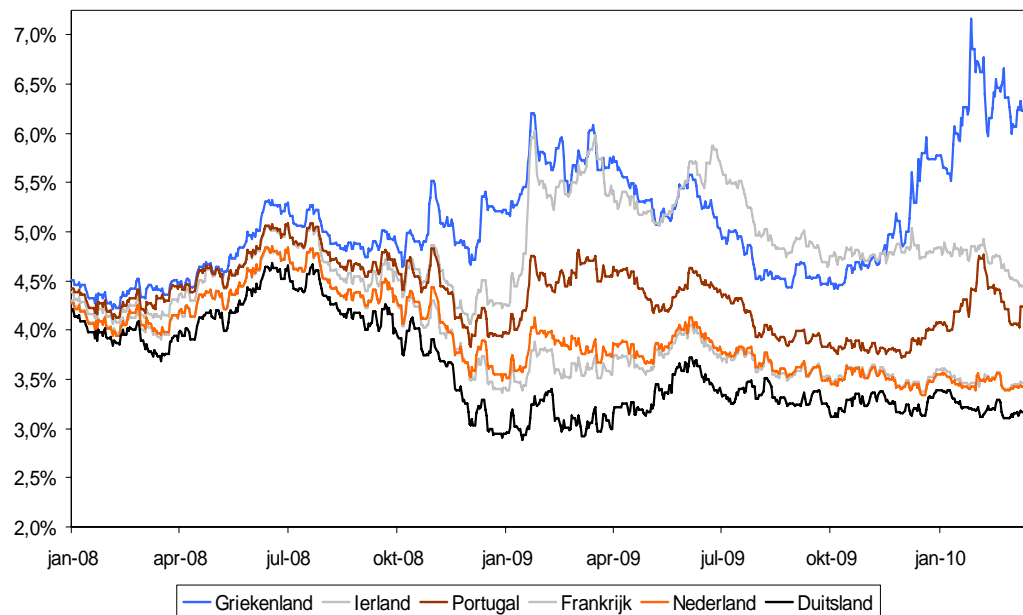
Door de crisis zijn de risico's van de Staat toegenomen. Naast de directe baten van deze keuzes, bijvoorbeeld in de vorm van het herstel van vertrouwen in het financiële stelsel, brengt dit kosten met zich mee voor de schatkist; de overheid staat immers aan de lat voor kosten die eerder privaat gedragen werden. Risico's die blijkbaar privaat niet meer gedragen konden worden, kunnen publiek ook tot een aanzienlijke budgettaire last leiden. Deze kosten zijn weliswaar moeilijk te kwantificeren, maar dat wil niet zeggen dat ze genegeerd kunnen worden. Voor het opvangen van risico's moet gespaard worden.

Naast risico's op individuele garanties, kredieten of deelnemingen is het risico voor de financierbaarheid van de overheidsschuld als gevolg van de omvang van uitstaande expliciete en impliciete verplichtingen toegenomen (macro-risico). De rol van achtervanger van restrisico's is niet kosteloos. Hogere risico's brengen hogere risicopremies met zich mee. Het zet de leencapaciteit van de overheid onder druk en de financiering van de staatsschuld wordt daarmee duurder. Dit is geen louter theoretisch verhaal, de afgelopen tijd is helder geworden dat het elastiek van staten

om zichzelf te financieren niet oneindig rekbaar is; de solvabiliteit van overheden is niet onbeperkt. De ontwikkelingen in Griekenland laten zien dat de gevolgen van onvoorzichtig overheidsbeleid zeer groot kunnen zijn.²¹

De positie van Griekenland is niet uniek. Ook Spanje en Portugal betalen vanwege de verhoogde risico's hogere rentes op de financiering van hun staatsschuld. Daarvoor was de blik gericht op Ierland. Opvallend is dat lenen voor Ierland sinds de piek begin 2009 weer goedkoper is geworden (tov. Duitsland). Dit is een reflectie van de forse maatregelen die zijn genomen door de Ierse regering, die zoals blijkt uit de renteopslag door de markt als geloofwaardig worden gezien. De kosten voor deze landen zijn aanzienlijk. Bij een (hypothetische) kapitaalmarktbehoefte van 10 miljard euro maakt een half procentpunt extra rente (50 basispunten) al 50 miljoen verschil.²² Voor een land als Griekenland gaat het niet om enkele tienden maar om enkele procentpunten verschil (bijna 3%, zoals blijkt uit Figuur 8). Nederland profiteert vooralsnog van een goede kredietstatus. Het voorbeeld van andere landen geeft echter aan dat dit niet vanzelfsprekend is.

Figuur 8 (Nominale) Rente op staatsobligaties met looptijd van 10 jaar



Bron: Bloomberg en eigen bewerking.

2.4.3

Allocatie van risico's

In de vorige paragraaf is gesproken over de allocatieve functie van het budgettaire beleid. Via de band van risico's speelt een vergelijkbare vraag, namelijk waar in de economie de (rest)risico's belegd worden. Het is vanuit het oogpunt van stabilisatie (van de vraag) aantrekkelijk om de overheid hiermee te belasten. Dit is echter niet

²¹ De kredietstatus van Griekenland is in de nasleep van de crisis afgewaardeerd; Griekenland betaalde eind 2009 voor het lenen van geld voor korte duur (2 jaar) al bijna vier keer zoveel als Duitsland (dat vanwege de grootte van de markt en het prudente begrotingsbeleid geldt als de referentie in de vastrentende markt). Ook voor de Verenigde Staten zijn overigens scenario's denkbaar waarin de financierbaarheid van de schuld een probleem wordt, zie Auerbach & Gale, 2009, *The economic crisis and the fiscal crisis: 2009 and beyond*.

²² Ter vergelijking: Nederland loopt jaarlijks renterisico op zo'n 14% van de staatsschuld (los van het overheidssaldo dat jaar). Bij een schuldniveau als het huidige loopt dit dus tegen de 10% bbp.

zonder negatieve effecten. Ten eerste omdat hogere risico's hogere risicopremies met zich mee brengen. Ten tweede geeft een gemakkelijke risico-afdekking vanuit de overheid een signaal richting marktpartijen, dat risico's in de markt zelf minder hoeven te worden afgedekt ('moreel gevaar' of moral hazard). Dit is onwenselijk; een marktconforme beprijzing van risico's is essentieel voor een goede allocatie van kapitaal. Ten derde kunnen op deze manier kosten op toekomstige generaties worden afgewenteld. Als risico's zich manifesteren, zullen zij de rentelasten moeten dragen.

Ook vanuit allocatief oogpunt vergt het dus nadere evaluatie in hoeverre (en onder welke condities) de overheid risico's op zich kan en wil nemen. Ook indien geconstateerd moet worden dat het restrisico onvermijdelijk richting de overheid komt, heeft dit consequenties. Immers, dan moet de staat zich er van vergewissen dat zij altijd in een positie is om dergelijke risico's op te vangen. Bijvoorbeeld, bij een staatsschuld die al ver boven een wenselijk niveau ligt, is de ruimte om te interveniëren zonder dat dit de solvabiliteit van de staat zelf aantast, beperkt. Gegeven de huidige budgettaire uitgangspositie ligt het in de rede om uitstaande risico's te beperken, overgenomen risico's als gevolg van de crisis terug te leggen waar ze oorspronkelijk lagen en de budgettaire positie weer te herstellen tot een punt waar (conjunctuur)schokken kunnen worden opgevangen. Hier wordt in volgende hoofdstukken nader op ingegaan.

2.5 **Fundamentele uitdagingen voor de lange termijn**

De verslechterde uitgangspositie van de overheidsfinanciën, de onzekerheden daarin voor de middellange termijn en de overgenomen risico's stellen het volgende kabinet voor een flinke opgave, grotendeels als gevolg van de financiële en economische crisis. Echter, ook afgezien van de impact van de crisis staat Nederland voor formidabele opgaven als gevolg van lange termijntrends.

2.5.1 *Wereldwijde onevenwichtigheden en uitdagingen voor het groeivermogen*

De crisis heeft haar onmiddellijke oorzaken in een zeepbel op de Amerikaanse huizenmarkt. Dit is echter een uiting van een grotere onevenwichtigheden. De bestedingen van de Verenigde Staten zijn al decennia groter dan de productie. Collectief wordt geleefd op geleend geld van het buitenland.²³ Dit is alleen houdbaar zolang de rest van de wereld bereid is dit kapitaal te leveren, dat wil zeggen, bereid is netto besparingen in de VS te investeren. Tot nog toe blijkt dit geen probleem. Sterker nog, een van de onderliggende oorzaken van de crisis was de overvloedige beschikbaarheid van liquiditeit. Overschotlanden zoals China overspoelden Amerika met goedkoop geld. Hoe dan ook zal echter op termijn in deze situatie verandering moeten optreden. Om deze onevenwichtigheden te stuiten zal in de VS meer gespaard, geproduceerd en geëxporteerd moeten worden, en in landen als China minder gespaard en meer geconsumeerd (en geïmporteerd) moeten worden. Dit zal verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor de wereldeconomie.

Daarnaast zijn er uitdagingen voor het groeivermogen van de Nederlandse economie. Het niveau van collectieve voorzieningen dat de overheid kan leveren is nauw verbonden met het groeipotentieel van de economie. Het is dan ook zorgelijk dat het lange termijn groeipotentieel van de Nederlandse economie onder druk staat. In drie van de vier scenario's die het CPB enkele jaren geleden ontwikkelde voor de Nederlandse economische ontwikkeling op lange termijn, ligt de

²³ Momenteel trekt de VS zo'n 75 procent van de geaggregeerde overschotten op de lopende rekeningen in de rest van de wereld aan om het eigen tekort te financieren

economische groei per hoofd van de bevolking lager dan in de afgelopen decennia.²⁴ Eén van de factoren hierachter is het drukkend effect dat ontgroening en vergrijzing hebben op het arbeidsaanbod; hier wordt in de volgende paragraaf op ingegaan. Groei van de arbeidsparticipatiegraad kan een tegenkracht bieden tegen een dalend arbeidsaanbod. Voor Nederland lijkt hier nog winst te behalen. Minstens zo belangrijk voor het groeipotentieel op lange termijn is de groei van de arbeidsproductiviteit. Technologische ontwikkeling is op lange termijn de belangrijkste drijvende kracht achter productiviteitsverbetering. Technologische ontwikkeling vervolgens is afhankelijk van de innovatie en investeringen in menselijk kapitaal. Op dat punt zijn de vooruitzichten gemengd. Nederland doet het gemiddeld gesproken niet slecht in internationale ranglijsten van kennisintensiteit. Van belang voor de concurrentiekracht in de toekomst zijn echter de investeringen nu. Het is een veeg teken dat Europabreed onvoldoende resultaten zijn geboekt om de afspraken na te komen die in het kader van de Lissabonstrategie zijn gemaakt om Europa om te vormen tot de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld.

2.5.2

Vergrijzing: een zekerheid omgeven met onzekerheid

'De vergrijzing begint echt', kopte het twaalfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Daar waar de vergrijzing in de huidige kabinetsperiode echt is begonnen, treedt de versnelling op in de komende kabinetsperiode. Het CPB schat dat het aantal AOW-ers de komende kabinetsperiode stijgt met een half miljoen. De vergrijzing (in combinatie met ontgroening) betekent dat de verhouding tussen het aantal ouderen en het aantal mensen dat onderdeel uitmaakt van de beroepsbevolking (de grijze druk) oploopt. Het oplopen van de grijze druk is een structurele trend. Enerzijds neemt het aantal ouderen toe omdat de levensverwachting stijgt. Anderzijds zijn geboortecijfers historisch laag. Rond de jaren '90 waren er ongeveer 20 ouderen tegen 100 werkenden. Momenteel ligt dit aantal rond de 25, oplopend naar 30 ouderen tegen 100 werkenden in 2015. In 2040 ligt die verhouding op 48 tegen 100, oftewel bijna 1 op 2.²⁵

Het toenemen van de levensverwachting is uiteraard toe te juichen. Mensen leven langer en zijn langer gezond. Voor de overheidsfinanciën betekent de vergrijzing echter een stevige uitdaging. Minder werkenden moeten de kosten, met name voor zorg en AOW, van meer ouderen opbrengen. Dit kan alleen als de relatieve bijdragen van werkenden omhoog gaat, of het relatieve profijt van ouderen omlaag (bijvoorbeeld doordat ouderen zelf meer gaan bijdragen). Zolang hiertoe niet besloten is, is het de overheid (en daarmee toekomstige generaties) die opdraait voor de kosten die voortvloeien uit de huidige arrangementen. Dat betekent oplopende uitgaven en teruglopende inkomsten en daarmee een oplopende schuld. Het CPB heeft berekend dat de schuld op termijn steeds harder zal oplopen (explodeert), indien de huidige arrangementen worden volgehouden. In andere termen: de overheidsfinanciën zijn dan niet houdbaar. Houdbaarheid is bereikt als de bestaande overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat de schuld gestaag blijft oplopen. Volgens het CPB zou dit nu een structurele aanpassing van het saldo van 4,5% vereisen. Om houdbaarheid te bereiken, moet dus gekomen worden tot een andere combinatie van uitgaven- en inkomstenbeleid, nu of in de toekomst. De vraag van de vergrijzing is daarmee welke generaties – in welke verhouding – de lasten gaan dragen om de overheidsfinanciën houdbaar te maken.

²⁴ F.H. Huizinga & B.C. Smid (2004), Vier vergezichten op Nederland; productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040, Den Haag: CPB & Koninklijke De Swart.

²⁵ Hoewel de vergrijzing structureel is – het aandeel ouderen in de bevolking is in de toekomst blijvend groter – ligt de piek van de vergrijzing rond 2040.

In de paragraaf over risico's is de vergrijzing geschaard onder de impliciete onvoorwaardelijke risico's. Het is zeker dat we te maken krijgen met een budgettaire vergrijzingslast, hoewel de exacte omvang van de opgave met onzekerheid is omgeven. Door via tijdig handelen de arrangementen meer bestendig te maken voor de stijgende levensverwachting, kan de vergrijzingslast wel beheersbaar worden gemaakt. In hoofdstuk 3 zal nader op de implicaties van de vergrijzing worden ingegaan.

2.5.3

Klimaat en energie

De lange termijnuitdagingen in het kwadrant van impliciete onvoorwaardelijke risico's zijn breder dan de vergrijzende bevolking. De groeiende wereldbevolking, industrialisering en groeiende welvaart in opkomende economieën leiden tot een toenemende schaarste van hulpbronnen en grondstoffen. Tegelijkertijd leidt het huidige gebruik van natuurlijke grondstoffen tot een toenemende druk op het klimaat. Nederland en de Europese Unie hebben zich gecommitteerd aan een ambitieuze doelstelling voor de reductie van de uitstoot van broeikasgassen.

Er is onder wetenschappers een brede consensus dat enige mate van klimaatverandering met redelijke zekerheid zal optreden. Het feit dat de exacte omvang van het probleem en de gevolgen ervan met onzekerheid zijn omgeven, doet hier niets aan af. De kosten als gevolg van klimaatverandering kunnen aanzienlijk zijn. Enerzijds staat Nederland voor kosten om de uitstoot van broeikasgassen terug te brengen (mitigatie). Bij uitvoering van het programma Schoon en Zuinig om voor Nederland in 2020 op een 30% lager emissieniveau te belanden dan in 1990, zijn de kosten minimaal 0,6 tot 0,7% bbp per jaar in 2020.²⁶ Anderzijds staan we voor adaptatiekosten voor de klimaatverandering die ondanks mitigatie-inspanningen kunnen optreden. De kosten van adaptatie hebben vooral van doen met de stijging van de zeespiegel en van het waterpeil in onze rivieren. De Deltacommissie heeft voor deze effecten berekeningen gemaakt, waarin uitgegaan wordt van relatief donkere scenario's. De Deltacommissie komt in die scenario's tot adaptatiekosten van 1,2 tot 1,6 miljard euro per jaar, voor de periode 2010-2050. Daarna lopen de kosten nog op.

De kosten van klimaatverandering zullen deels neerslaan bij consumenten en bedrijven – met mogelijk negatieve gevolgen voor de economische structuur, afhankelijk van hoe in het buitenland met deze kosten wordt omgegaan - maar ook een belasting vormen voor de overheidsfinanciën.

2.5.4

Een distributieve rol van budgettair beleid

De uitdagingen voor de lange termijn hebben een belangrijk kenmerk gemeen: ze gaan in essentie over een verdelingsvraag tussen generaties. Wie draagt de lasten van de vergrijzingsarrangementen? Welk klimaat laten huidige generaties achter voor de volgende generaties? Welke generaties hebben baat van onze voorraden fossiele brandstoffen? Investeren we in kennis en innovatie om het groeivermogen van de economie voor volgende generaties te waarborgen?

Dit rechtvaardigt een rol van de overheid. Distributie is één van de klassieke doelstellingen van waaruit de overheid haar taken legitimeert. Dit komt ook tot uiting in het begrotingsbeleid, in de afweging tussen welke kosten nu gemaakt worden en welke worden overgelaten aan toekomstige generaties. Uiteraard in

26 P. Koutstaal & P. Veenendaal (2008), Economische gevolgen van Schoon en Zuinig in 2020, CPB Document 174.

samenhang met de institutionele arrangementen en de omvang van de staatsschuld en –risico's. In hoofdstuk 3 zal de doelstelling voor het begrotingsbeleid mede moeten worden gebaseerd op een inschatting van welke kosten in de komende kabinetsperiode gedragen moeten worden. Daarbij kan geconstateerd worden dat de lange termijnuitdagingen zoals becijferd als gevolg van de vergrijzing van de bevolking vermoedelijk een ondergrens zijn van de budgettaire uitdaging waar de overheid voor staat. De les van de twaalfde Studiegroep dat eerder ingrijpen kan voorkomen dat de rekening later disproportioneel oploopt, staat nog steeds. Van de lange termijnrisico's is bovendien vrij zeker dat ze optreden, en ligt de onzekerheid met name in de omvang van de uitdaging. Dit noopt tot een beleidsrespons die deze zekerheden hanteerbaar maakt.

2.6

Conclusie: uitdagingen voor budgettair beleid

In dit hoofdstuk is een breed aantal uitdagingen voor budgettair beleid aan de orde gekomen. Nog vooruitlopend op de kwantificering (zie hiervoor het volgende hoofdstuk) komt al helder naar voren dat het volgende kabinet allereerst een opgave heeft de overheidsfinanciën weer op orde te brengen voor de middellange termijn. De focus op herstel van de overheidsfinanciën zal moeten gaan prevaleren boven de wens die er gedurende de crisis was om de economie te stimuleren. Dit vergt keuzes en afspraken over hoe deze keuzes te implementeren. Ondanks het feit dat de grootste effecten van de crisis achter de rug lijken, zijn de onzekerheden omtrent het herstel groot. De risico's voor de schatkist lopen niet alleen via uitgaven en inkomsten, maar ook via uitstaande garanties en participaties in de financiële sector. Daarnaast staan lange termijnopgaven die in de toekomst met een grote mate van zekerheid een fors beslag gaan leggen op de beschikbare overheidsmiddelen, waarvan de vergrijzing het meest pregnant is. De terugkeer naar gezonde overheidsfinanciën is daarbij een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde om tot houdbare overheidsfinanciën te komen.

De overheid heeft een breed scala aan instrumenten van economisch beleid om deze uitdagingen te adresseren. Via de ordening van markten, afspraken met sociale partners, samenstelling van uitgaven en inkomsten, internationale coördinatie, etc. kunnen marktuitskomsten worden bijgestuurd. De marges zijn daarbij klein. De overheid kan inderdaad slechts bijsturen; de ontwikkeling van de wereldhandel zal voor de Nederlandse economische ontwikkeling bijvoorbeeld een bepalende factor blijven, en deze is niet te beïnvloeden vanuit de Nederlandse overheid. De focus voor dit rapport is: wat is binnen dit scala aan instrumenten de rol van begrotingsbeleid? De vragen voor de volgende hoofdstukken dienen zich daarmee aan. Welke begrotingsdoelstelling leidt tot voldoende comfort om zich eventueel materialiserende risico's op te vangen? Middels welke instrumenten van begrotingsbeleid kunnen onzekerheden worden beperkt en zekere uitdagingen het hoofd worden geboden? In welke mate moet begrotingsbeleid ruimte bieden om als overheid risico's aan te gaan?

3 Budgettaire opgave

Dit hoofdstuk gaat over de budgettaire opgave. Hoeveel is er bij ongewijzigd beleid nodig om de overheidsfinanciën in veilig vaarwater te brengen? Dit hoofdstuk gaat eerst in op de belangrijke onderliggende factor bij het bepalen van de budgettaire ruimte; de economische groei. Daarna wordt de ontwikkeling van uitgaven en inkomsten in de komende kabinetsperiode beschreven - bij ongewijzigd beleid. Daarna wordt ingegaan op de verschillende uitdagingen, op middellange en lange termijn en op het gebied van het adresseren van risico's. Dit hoofdstuk leunt, als gebruikelijk, zwaar op de analyses van het Centraal Planbureau als gepubliceerd in CPB Document 203, De Economische Verkenning 2011-2015. Merk op dat de meerjarenraming een periode van 5 jaar omspannt, omdat 2011 in het beeld is meegenomen (aangezien 2011 onderdeel is van de kabinetsperiode). De projecties voor 2011 sporen met de cijfers uit het Centraal Economisch Plan 2010 en de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 2010.

3.1 Economische groeiverwachting voor 2011-2015

De economische groei is een belangrijke variabele in het begrotingsbeleid. Enerzijds vanwege het draagvlak voor belasting- en premiebetalingen en anderzijds voor het beroep op de werkloosheidsuitkeringen en de uitgaven aan lonen en prijzen. Een goede inschatting van de economische groei is dus van groot belang voor het bepalen van de budgettaire ruimte en opgave.

Bepalend voor het economisch beeld de komende jaren is hoe de crisis doorwerkt op de potentiële groei (de aanbodzijde van de economie) en op de ontwikkeling van de bestedingen (de vraagzijde). In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat het CPB voor de komende jaren een scenario het meest waarschijnlijk acht waarin vraagfactoren geen bovenmatige rol spelen. Er is in 2012-2015 nog sprake van een ½%-punt inhaalgroei als gevolg van het sluiten van de output gap van 2011; dit ligt dicht bij een conjunctuurneutraal beeld. De rest van de productie die tijdens de crisis is 'verloren gegaan' (ten opzichte van een trendmatig pad) wordt daarmee 'afgeschreven'.²⁷ Voor het eind van de kabinetsperiode wordt traditiegetrouw ook conjunctuurneutraliteit verondersteld (output gap is nul); wat is er immers vier of vijf jaar vooruit te zeggen over de stand van de economische cyclus? Dat betekent dat de feitelijke bbp-ontwikkeling in de middellange termijnprognose de ontwikkeling van potentiële productie volgt en daarmee bepaald wordt door de structurele ontwikkelingen van het arbeidsaanbod, de evenwichtswerkloosheid en de arbeidsproductiviteit.

Het CPB hanteert een scenario waarin de groei van het arbeidsaanbod voor gemiddeld 0,4% per jaar bijdraagt aan de potentiële groei. Dit is historisch gezien laag en in het verlengde van een dalende trend van het arbeidsaanbod sinds 1996. De verklaring hiervoor is tweeledig. Ten eerste draagt de demografische ontwikkeling in de ramingsperiode negatief bij aan het arbeidsaanbod. In de afgelopen vijf jaren is de omslag gemaakt waarbij het negatieve effect van de

27 In 2010 en 2011 vindt wel inhaalgroeiplaats, in de zin dat in die jaren zo'n 2%-punt output gap wordt gedicht. Dit is gevolg van het feit dat de potentiële groei voor deze jaren naar beneden is bijgesteld, met name vanwege hogere kapitaalkosten, terwijl er wel sprake is van feitelijke groei van 1½% en 2% in 2010 en 2011 respectievelijk. Zodoende resulteert in 2011 nog slechts een gap van -½%. De inhaalgroei vindt dus plaats ten opzichte van een neerwaarts bijgestelde potentiële groei; niet ten opzichte van de trendmatige groei die aan het begin van de kabinetsperiode werd verwacht.

vergrijzing op het arbeidsaanbod de groei van de omvang van de bevolking overtreft. Ten tweede is de bijdrage van de groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen niet zo geprononceerd meer als in eerdere jaren, zij het nog steeds positief. Ook is er geen sprake van een opwaartse bijdrage van beleidsmaatregelen aan de participatie (zoals in voorgaande ramingsperioden vervroegde uittreding gaandeweg minder aantrekkelijk werd). De positieve bijdrage aan de groei van het arbeidsaanbod in personen vertaalt zich niet in een positieve bijdrage van het arbeidsaanbod in arbeidsjaren. Het aandeel deeltijdwerkenden neemt namelijk nog steeds toe. Daarnaast levert de oplopende evenwichtswerkloosheid een kleine negatieve bijdrage aan de groei. Dit effect materialiseert zich al in 2011, als gevolg van de hoge kapitaalkosten in de jaren direct na de crisis. Na 2011 verwacht het CPB dat de evenwichtswerkloosheid weer terug loopt naar een niveau van net boven de 5%. Per saldo (arbeidsaanbod in personen, deeltijdfactor en evenwichtswerkloosheid) levert de ontwikkeling van de werkgelegenheid geen bijdrage aan de potentiële groei.

De groei van de arbeidsproductiviteit levert daarentegen wel een bijdrage aan de groei, te weten naar verwachting 1,5% gemiddeld per jaar. Dit is voornamelijk gebaseerd op ontwikkelingen uit het verleden die vrij constant blijken te zijn. De arbeidsbesparende technologische vooruitgang is hiervan de belangrijkste factor. Het CPB ziet geen negatieve bijdrage van de kapitaalsintensiteit gedurende de ramingsperiode.

Per saldo resulteert een potentiële groei van 1,5% gemiddeld voor de jaren 2011-2015, die de resultante is van een potentiële groei van $\frac{3}{4}\%$ voor 2011 en $1\frac{3}{4}\%$ voor 2012-2015 gemiddeld. Gegeven een negatieve output gap van $\frac{1}{2}\%$ in 2011 resulteert over de periode 2011-2015 een feitelijke groei van $1\frac{3}{4}\%$ gemiddeld per jaar. Voor de periode 2012-2015 ligt dit op vergelijkbaar niveau.

Tabel 2 Potentiële en feitelijke groei (% per jaar)

	2011	2011 - 2015	2012 - 2015
Potentiële groei	$\frac{3}{4}$	$1\frac{1}{2}$	$1\frac{3}{4}$
Output gap	$-\frac{1}{2}$	0 in 2015	0 in 2015
Feitelijke groei	2	$1\frac{3}{4}$	$1\frac{3}{4}$

Een aantal elementen in het macrobeeld is relevant voor het verdere verhaal. De werkloosheid daalt van 6,5% in 2011 naar 5,2% in 2015, dit betreft een daling van 100 000 personen. Daarbij hoort een redelijke reële loonstijging van zo'n $1\frac{1}{2}\%$ per jaar gemiddeld. De nominale loonontwikkeling is zo'n 3% (contractloon plus incidentele ontwikkeling) bij een inflatie van $1\frac{3}{4}\%$ (ontwikkeling van de CPI, de consumentenprijsindex). De koopkracht stijgt als gevolg hiervan met $\frac{1}{4}\%$ gemiddeld. Al deze cijfers voor de periode 2011-2015.

Vanzelfsprekend is de raming van het CPB met grote onzekerheid omgeven. Met name in het buitenlandbeeld zijn de onzekerheden groot. Dit is relevant voor Nederland, omdat de groei voor een belangrijk deel afhankelijk is van de wereldhandel. Het CPB gaat er in de raming vanuit dat er geen restricties zijn aan de vraagzijde van de economie, juist vanwege de groei van de wereldhandel. Indien de onzekerheden in de nasleep van de kredietcrisis zich anders ontwikkelen, kan dit dus alsnog flinke repercussies hebben voor Nederland. De onzekerheden betreffen onder andere mogelijke nieuwe instabiliteit op de financiële markten en de mogelijke negatieve effecten van de opgave die overheden wereldwijd hebben om hun overheidsfinanciën te consolideren.

3.2 Uitdagingen op middellange termijn

3.2.1 *Overheidsfinanciën 2011-2015*

De schets voor het budgettaire beeld over de komende kabinetsperiode wordt doorgaans gemaakt aan de hand van het begrip budgettaire ruimte. Dit drukt het verschil in ontwikkeling tussen de inkomsten en uitgaven van rijk, lokale overheden en sociale fondsen uit. Met andere woorden, het verschil tussen het EMU-saldo aan begin en eind van de ramingsperiode. In de CPB-raming nemen de inkomsten (in reële termen) met 32 miljard euro toe, terwijl de uitgaven met 14 miljard oplopen. Indien deze ruimte wordt aangewend voor saldoverbetering, resulteert dus circa 18 miljard saldoverbetering over 2011 tot 2015, niettegenstaande dat het tekort dan nog 2.9% betreft.

Dit is de raming bij ongewijzigd beleid. Aan de inkomstenkant wordt in beginsel uitgegaan van constante belasting- en premietarieven op niveau 2011 en gebruikelijke indexaties in loon- en premieheffing. Uitzondering is de omgang met de zorg (zie hieronder). Het aflopen van crisismaatregelen is ingeboekt. Gegeven de macro-uitgangspunten, zoals de reële loonstijging, resulteert de eerdergenoemde oploop in de inkomsten. Dit is onder andere het gevolg van het feit dat meer mensen in de 3e en 4e schijf terecht komen. Aan de uitgavenkant wordt uitgegaan van de gebruikelijke indexaties en koppelingen, met uitzondering van begrotingsposten waarin de conjunctuur doorwerkt, zoals de rente-uitgaven, de volumeontwikkeling in de sociale zekerheid en de lonen en prijzen in de collectieve sector. Hier heeft het CPB de economische ontwikkeling laten doorwerken. Met betrekking tot de rijksparticipaties in de financiële instellingen en de uitstaande garanties heeft het CPB verondersteld dat geen schuld- en saldorelevante betalingen worden gedaan.

In het beeld resulteert een oploop van 10 miljard euro van de lastendruk gemeten volgens de microlastendrukontwikkeling van het CPB (de MLO). Het grootste deel van de oploop van de MLO betreft de zorg. De zorgpremies lopen op met ruim 5 miljard euro als gevolg van de lastendeckende premie. Daarnaast kan zo'n 3¼ miljard MLO-oploop verklaard worden door de veronderstelde oploop van de eigen betalingen in de ZVW en de AWBZ. Dit is geen beleidsinzet, maar een technische boeking (zie hoofdstuk 4). Een hogere nominale premie en eigen risico leidt ook tot hogere uitgaven aan de zorgtoeslag (2¼ miljard euro). Dit wordt niet meegenomen in de MLO, omdat het uitgaven betreft.²⁸ Het totaal van maatregelen in de zorg heeft een omvang van ca. 7 miljard euro.²⁹

Het EMU-tekort verbetert van 4,9% in 2011 naar 2,9% in 2015. Bij deze verbetering van het tekort past een aantal kanttekeningen. Ten eerste stijgen in het beeld de premies en het eigen risico in de zorg. Ten tweede is verbetering van het saldo tussen 2011 en 2015 deels te danken aan incidentele oorzaken die volgen uit de situatie in 2011, zoals de veronderstelde terugloop van het EMU-tekort van de

²⁸ Voor de in het beleid gangbare inkomstenindicator (zie bijlage voor toelichting) zijn eigen betalingen geen lasten maar maatregelen aan de uitgavenkant, en telt de zorgtoeslag wel mee. Ook heeft het CPB de tijdelijke vervroegde afschrijving over investeringen in 2009 en 2010 destijds als lastenverlichting ingeboekt; de pendant telt nu mee als lastenverzwaring voor de MLO. Dit is voor de inkomstenindicator niet het geval. Indien ervoor gekozen wordt de maatregelen in de zorg, geheel of ten dele, terug te draaien, dan leidt dit tot een andere inkomstenindicator. Stel de eigen betalingen voor de ZVW wordt ongewenst geacht en omgezet in collectief gefinancierde zorg, dan leidt dit tot een even grote stijging van de ZVW-premies. Gegeven dat hier collectieve uitgaven tegenover staan, doet dit niks voor het EMU-saldo. Op basis van de inkomstenindicator betekent dit echter wel dat de lasten stijgen.

²⁹ Bij de zorgpremies en de eigen betalingen dient ook de betaalde loonheffing over de inkomensafhankelijke bijdrage (de IAB) te worden opgeteld en de zorgtoeslag en de teruggave chronisch zieken in mindering te worden gebracht.

mede-overheden (0,3% bbp) en tijdelijke extra vennootschapsbelasting door het terugbetalen van in het crisispakket tijdelijk uitgestelde belastingen (0,3% bbp). Ook boekt het CPB alleen FES-uitgaven in die al concreet belegd zijn (0,4%) en is er sprake van dalende werkloosheid ten opzichte van het startjaar van de ramingsperiode. Ten derde leidt de reële loonstijging in het beeld tot extra belastinginkomsten vanwege de progressie. Ten vierde is het beeld niet gemaakt op basis van een behoedzaam scenario, terwijl de onzekerheden groot blijven. Elders in dit rapport wordt ingegaan op wat dit betekent.

3.2.2

Vereisten vanuit het Stabiliteits- en Groeipact

Naast de actie die de ontwikkelingen van de overheidsfinanciën zelf vragen, heeft Nederland zich middels het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) ook gecommitteerd aan de vereisten uit 'Brussel'. Het SGP kent zowel een preventief als correctief gedeelte. Het preventieve deel van het Pact heeft in essentie het doel om buitensporige tekorten te voorkomen waar die dreigen te ontstaan, maar kent hierbij geen hard sanctie-instrumentarium. De middellange termijn doelstelling, het zogeheten Medium Term Objective (MTO), is hierbij leidend. Het MTO betreft een (landenspecifieke) doelstelling voor het structurele begrotingssaldo over vier jaar (het structurele saldo is het EMU-saldo geschoond voor de conjuncturele ontwikkeling). Het MTO wordt periodiek wordt bijgesteld aan de hand van o.a. nieuwe inzichten omtrent het houdbaarheidstekort. Een vereiste uit hoofde van het MTO is dat landen per jaar minimaal met een 0,5%-punt bewegen richting het landenspecifieke MTO, waarbij een grotere inspanning wordt verwacht als het economisch meezit. Voor Nederland is de MTO vastgesteld tussen -0.5% en +0.5% GDP.

Het correctieve deel van het Stabiliteits- en Groeipact bestaat uit de procedure bij buitensporige tekorten (*excessive deficit procedure*, of EDP). Deze procedure wordt gestart zodra het tekort meer dan 3% bbp bedraagt, dan wel als lidstaten een tekort zien aankomen dat groter is dan 3 procent van het bbp. Dit is de grens die in het Verdrag is vastgelegd. Zodra wordt geconstateerd dat het tekort buitensporig is in de zin van het Verdrag, beveelt de Ecofin Raad de betrokken lidstaat aan om dit binnen een bepaalde termijn te corrigeren. Dit advies is gebaseerd op een analyse en aanbevelingen van de Europese Commissie (EC). Als dat land aan de aanbevelingen geen gehoor geeft, volgen er uiteindelijk verdere stappen in de procedure. Voor landen in de eurozone zijn ook sancties mogelijk.

Nederland bevindt zich momenteel in EDP. De EC heeft in dit kader aanbevelingen uitgevaardigd. Voor Nederland zijn de belangrijkste aanbevelingen dat het *feitelijke* tekort in 2013 onder de 3%-grens moet worden gebracht. Tussen 2011 en 2013 moet er gemiddeld een jaarlijkse verbetering plaatsvinden van ¾%-punt, van het *structurele* saldo. Het is de bedoeling dat landen deze inspanning van ¾%-punt per jaar dus in beleid vertalen en structureel waarmaken en niet door bijvoorbeeld eenmalige maatregelen of enkel als gevolg van meevallende economische groei uitkomen op een tekort onder de 3%-grens. Daarnaast moet in 2010 de Miljoenennota 2010 worden uitgevoerd en vanaf 2011 moet er begonnen worden met consolidatie. Als de economische of budgettaire situatie beter uitvalt dan verwacht, dan moet de tekortreductie worden versneld. Als de economische situatie veel slechter uitvalt dan verwacht, dan is het onder bepaalde voorwaarden mogelijk om een herziening van de aanbevelingen te overwegen (hiervoor is een clausule in het SGP).

Uit de aprilnotificatie in 2014 zal moeten blijken dat Nederland in 2013 een feitelijk tekort onder de 3%-grens heeft behaald. Ook zal bekeken worden of de correctie van het tekort duurzaam is en hiervoor is het structurele saldo van belang. In het verleden is het voorgekomen dat een feitelijk tekort onder de 3%-grens niet als voldoende werd beschouwd voor het stopzetten van de procedure, omdat het structurele tekort nog boven de 3%-grens lag. Tot aan 2013 zal met name gemonitord worden welke maatregelen landen nemen. Bij het scenario in de Economische Verkenning van het CPB volgt een stand zoals in Tabel 3; in de tabel worden ook de vereisten vanuit Brussel samengevat.

**Tabel 3 Feitelijk en structureel tekort en vereisten Stabi-
liteits- en Groeipact(% bbp)**

	2011	2012	2013	2014	2015	Cumu- latief
Feitelijk saldo, raming	-4,9	-3,8	-3,0	-3,0	-2,9	
Structureel saldo, raming (EC-methode) ³⁰	-4,0	-3,4	-2,8	-3,0	-3,1	
Verplichte doelstelling uit hoofde EDP / MTO			-3,0		-½ < struc. < +½	
Verplichte mutatie structureel saldo, uit hoofde EDP (t/m 2013) en MTO	+¾	+¾	+¾	+½	+½	¾

Bron ramingen: CPB, Economische Verkenning 2011-2015. EDP = buitensporig tekortprocedure; MTO = medium term objective, beide volgend uit het Stabi-
liteits- en Groeipact.

3.2.3

Omgaan met onzekerheid: ruimte voor automatische stabilisatie

De begroting loopt risico's doordat conjunctuurschokken, via het kanaal van automatische stabilisatoren, doorwerken in de begroting. Om deze schokken te kunnen opvangen, is een vereiste dat de begroting niet in de gevarenzone komt op het moment dat de economie tegenzit. Automatische stabilisatie vereist dat er voldoende salduimte is ten opzichte van de ondergrens van wat een acceptabel EMU-saldo wordt geacht. Om te bezien hoeveel ruimte voldoende is, moet eerst worden vastgesteld welke minimumgrens aan het saldo wordt opgelegd. Voor eurolanden geldt vanuit het SGP een tekort van 3% als ondergrens. Daarna moet berekend worden hoe groot de beweging is die het saldo maakt in reactie op een representatieve conjuncturomslag. De Europese Commissie heeft een standaardisering gemaakt van deze berekening en gaat voor Nederland uit een mutatie in de output gap van -3,6% als dieptepunt. Daarop wordt vervolgens de begrotingselasticiteit losgelaten, die immers aangeeft hoe sterk het saldo muteert bij een mutatie van de groei. Bij hantering van de standaardelasticiteit (0,55) van de Commissie resulteert een benodigde veilige marge van 2% (0,55* 3,6).

Deze berekening is echter een ondergrens. Ten eerste is de vraag of het representatieve dieptepunt in termen van output gap niet groter is na de recente crisis. Ten tweede wordt in de berekeningen van de sensitiviteit geen rekening gehouden met een aantal (specifiek Nederlandse) posten die ook een cyclisch verloop kunnen hebben. Specifiek gaat het om mogelijke fluctuaties in de aardgasbaten en het saldo van de medeoverheden. In het twaalfde Studiegroeirapport is berekend dat voor deze posten 0,8% respectievelijk 0,4% extra marge moet worden aangehouden. Ten derde laten empirische schattingen

³⁰ Dit zijn de cijfers van het structurele saldo conform de definitie van de Europese Commissie. De definitie van het CPB wijkt op punten af, maar voor deze specifieke cijfers zijn de verschillen klein. Zie voor een toelichting op het onderscheid tussen beide methoden Centraal Planbureau (2003), "Het structureel EMU-saldo: de methoden van het CPB en de Europese Commissie vergeleken", CPB Memorandum 72.

zien dat het saldo in praktijk sterker kan fluctueren met de conjunctuur dan blijkt uit de sensitiviteit van 0,53, zoals eerder toegelicht. Bij hantering van de gevonden waarde van 0,79 - bij eenzelfde representatief dieptepunt als de Commissie hanteert - resulteert een marge van 2,8% ($0,79 \times 3,6$).

De Studiegroep adviseert om het advies van de twaalfde Studiegroep na te volgen en rekening te houden met een benodigde veilige marge van 4%. De Studiegroep adviseert te streven naar een overschot op de begroting in de periode na 2015.

3.2.4

Behoedzaamheid versus ambitie

Het CPB heeft geen behoedzaam scenario gepresenteerd. Behoedzaam ramen is wel altijd een belangrijk onderdeel geweest van het trendmatig begrotingsbeleid. Van 1993 tot 2001 werd een afslag van ½%-punt op de groei gehanteerd. In 2001 werd overgestapt op ¼%-punt (ook wel voorzichtigheid genoemd), omdat Nederland een begrotingsoverschot en een schuldquote onder de 60% had bereikt.

Behoedzaamheid betekent dat wordt uitgegaan van een (kunstmatig) lagere groeiraming waardoor de budgettaire ruimte voor de kabinetsperiode kleiner is. Voor een gegeven saldodoelstelling moet dan een grotere inzet worden gepleegd, zodat de kans groter is dat de doelstelling ook daadwerkelijk gehaald wordt. Alternatief kan gekoerst worden op een ambitieuzere saldodoelstelling. In termen van verwachtingswaarde leveren beide echter een zelfde saldo-uitkomst op. Belangrijk onderscheid is dat met behoedzaamheid de kans op meevallers groter wordt dan de kans op tegenvallers.

Een kwart behoedzaamheid leidt grosso modo tot 0,3% bbp minder budgettaire ruimte aan het einde van de rit.³¹ Met andere woorden, indien de gehanteerde behoedzaamheid wordt ingezet voor saldoverbetering, resulteert aan het einde van de rit (ex ante gezien) bij een ¼% behoedzaamheid een ¼% beter EMU-saldo. Bij dezelfde verhoudingen leidt ½% marge tot een ½% beter saldo.³² Grofweg is een ½%-punt behoedzaamheid daarmee equivalent aan een ½%-punt ambitieuzere saldodoelstelling aan het einde van de rit. (Deze verhoudingen zijn wel afhankelijk van de gehanteerde begrotings sensitiviteit).

Hanteren van behoedzaamheid of extra ambitie sluit aan bij het feit dat de onzekerheden groot zijn. Het CPB geeft zelf ook aan dat het geen gegeven is dat de centrale projectie ook bewaarheid wordt. De Studiegroep beveelt aan bij afwezigheid van een behoedzaamheidsmarge in het basispad, uit te gaan van een extra ambitie in de saldodoelstelling.

31 Hanteren van een hogere groeiraming (dus zonder behoedzaamheid) leidt vooral tot hogere inkomsten, die gedeeltelijk worden teniet gedaan door hogere uitgaven als gevolg van met name hogere contractloonsstijging. Voorbeeld: Ruimtesom 2008-2011 kende budgettaire ruimte van 6,5 miljard bij behoedzaamheid van ¼%; zonder behoedzaamheid is de ruimte 2 miljard extra, agv. 2¾ miljard hogere inkomsten en ¾ miljard hogere uitgaven.
32 De relatie loopt via de structurele begrotingselasticiteit. Het CPB bouwt behoedzaamheid in via een afslag op de arbeidsproductiviteit en het arbeidsaanbod (half/half verdeeld). De doorwerking van arbeidsaanbod respectievelijk productiviteit op het begrotingssaldo is 0,4 respectievelijk 0,2%; zeg gemiddeld 0,3%. Bij ¼% behoedzaamheid resulteert cumulatief over de kabinetsperiode een bbp-reductie van 1%. Gerekend met 0,3% doorwerking resulteert aan het einde van de rit 0,3% minder budgettaire ruimte. Indien de economie zich vervolgens ontwikkelt conform het realistisch scenario, ontstaat er 0,3% bbp aan meevallers. Indien deze niet ingezet worden voor extra uitgaven of lastenverlichting, resulteert een saldoverbetering van 0,3%. Zie ook de oratie Henk Don, 2007: "De marge van 0,25% jaarlijkse groei die het CPB sinds 2001 hanteert, komt overeen met een ambitieverhoging van 0,3% bbp voor het begrotingssaldo. De behoedzame scenario's uit 1993 en 1997 kenden een marge van ruim 0,6% jaarlijkse groei, wat bij de nu actuele rekenregels correspondeert met een ambitieverschuiving voor het saldo met 0,75% bbp."

3.2.5 *Kosten van niets doen*

Het stabiliseren van de economie tijdens de crisis heeft geleid tot een hoog begrotingstekort en een oplopende schuld. Het terugbrengen van het begrotingstekort zal in de samenleving gevoeld worden. Ook kan het een effect hebben op de economische groei. Evenals het stimuleringsbeleid de economische groei heeft ondersteund, zal de consolidatie de economische groei afremmen. Deze kosten moeten echter worden afgezet tegen de kosten van niets doen, die vooral op middellange termijn zullen optreden.

Een oplopende schuld leidt tot oplopende rentekosten. Deze rente-uitgaven zullen of het saldo verder verslechteren of meer productieve overheidsuitgaven verdringen. Een procentpunt tekort leidt tot een procentpunt schuld en daarmee, zolang deze schuld niet is afbetaald, tot zo'n ¼ miljard euro extra rentebetalingen per jaar. Een tekort van 3% per jaar leidt dus *elk jaar* tot de toename van de rentelasten met zo'n ¾ miljard euro, nog los van de rente-op-rente die cumuleert.

Daarbij blijkt uit de literatuur dat verwachte begrotingstekorten de lange rente opdrijven. Grofweg leidt een stijging van het begrotingstekort met 1%-punt tot een stijging van de lange nominale rente met 10 tot 60 basispunten.³³ Nederland leent op de internationale kapitaalmarkt en zal als klein land op zichzelf niet veel invloed hebben op de rente. Wereldwijd zitten overheden echter in dezelfde positie.

De stijgende rente is niet alleen nadelig voor de overheid, maar ook voor bedrijven die willen lenen. Door de hogere rente zijn investeringen minder snel rendabel, zodat tekorten van overheden kunnen leiden tot minder private investeringen. Een oplopende schuld verkleint tot slot ook de buffers die de overheid heeft om in de toekomst schokken op te vangen. De gunstige budgettaire positie voor de crisis heeft de overheid nu in staat gesteld zowel de schok in de financiële sector als in de reële economie voor een groot deel op te vangen, ten koste van een oplopende schuld. Een kleinere ruimte om toekomstige schokken op te vangen, kan leiden tot een stijging van de risicopremie op Nederlandse staatsobligaties, waardoor de rente-uitgaven verder oplopen.

3.3 **Uitdagingen voor de lange termijn**

3.3.1 *Omvang van het vergrijzingsprobleem*

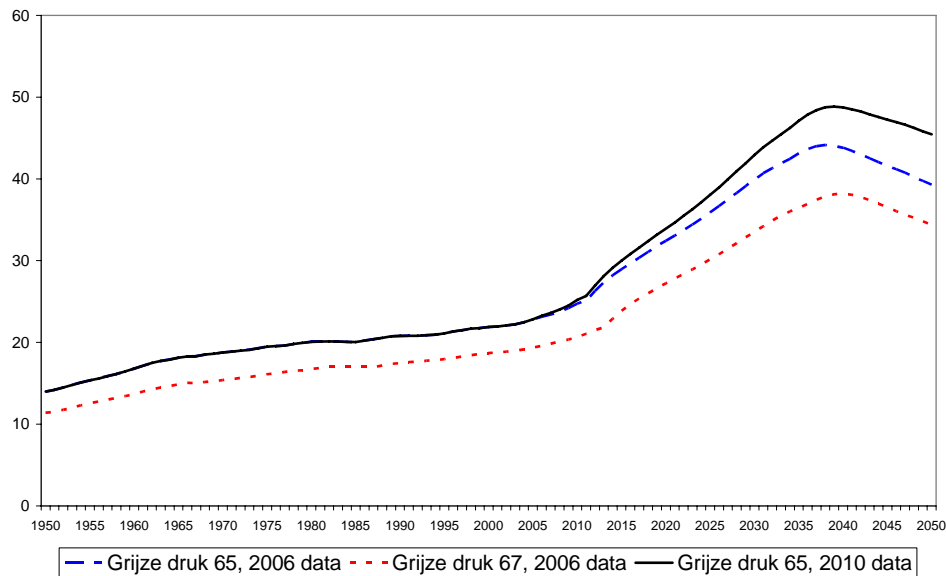
In hoofdstuk 2 is reeds ingegaan op enkele uitdagingen voor de lange termijn. De meest in het oog springende is daarbij de vergrijzing. De vergrijzing betekent dat de verhouding tussen het aantal ouderen en het aantal mensen dat onderdeel uitmaakt van de beroepsbevolking oploopt: de grijze druk loopt op. Waar er nu ongeveer 1 ouderen op 4 werkenden zijn, ligt die verhouding in 2040 bijna 1 op 2. Deze trend is, zoals ook eerder aangegeven, vrij zeker. Demografie is relatief voorspelbaar.

Dit geldt niet voor de kosten die met vergrijzing gepaard zullen gaan. De "vergrijzingssommen", ook die van het CPB, zijn met grote onzekerheid omgeven. Allereerst gelden economische onzekerheden. De voornaamste betreft de ontwikkeling van de rentevoet (en daarmee discontovoet). De vergrijzingssommen zijn ook sterk afhankelijk van aannames - sterker dan andere economische ramingen - omdat ze nu eenmaal een zeer lange tijdshorizon kennen. Veelzeggend

33 Gale W.G. and Orszag P.R. (2002), "The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline", Brookings Institution and Tax Policy Center Discussion Paper. The International Monetary Fund, (October 2009), "Global Financial Stability Report".

is het effect dat aangepast demografische cijfers hebben op de uitkomsten van de sommen. Een hogere levensverwachting heeft invloed op de AOW-uitgaven en op de zorguitgaven, maar het verband tussen langer leven en zorguitgaven is bijvoorbeeld ook met veel onzekerheid omgeven. Het effect van de opgelopen levensverwachting is te zien in Figuur 9 als het verschil tussen de lijn voor 2006 en voor 2010 (de lijnen grijze druk 65, 2006 data en 2010 data respectievelijk). De stijging van de levensverwachting is overigens één van de best voorspelbare grootheden.

Figuur 9 Toename grijze druk ten opzichte van 2006 als gevolg van nieuwe demografische cijfers en effect van verlegging 65 naar 67



Bron: CBS.

De onzekerheden over beleid zijn inherent aan het concept van vergrijzings-sommen. Omdat het CPB een analyse wil maken die zo beleidsarm mogelijk is, is gekozen voor het uitgangspunt van constante arrangementen. Dat betekent dat van overheidsarrangementen van nu wordt verondersteld dat deze blijven bestaan. Dit is een aantrekkelijke aanname, anders moeten er immers discrete beleidskeuzes in de (verre) toekomst worden verondersteld. Constante arrangementen is als concept echter niet zonder problemen. Zo veronderstelt het CPB bijvoorbeeld dat de overheidsuitgaven één-op-één meegroeien met de economische groei. Het verleden laat zien dat dit in de praktijk niet altijd het geval is, bijvoorbeeld doordat de hoogte van de uitkeringen gekoppeld is aan de contractlonen en de contractlonen niet één-op-één meegroeien met de arbeidsproductiviteitsgroei (o.a. door de incidentele loon- of inkomensontwikkeling). Daarnaast zijn er uitgavencategorieën die niet gekoppeld zijn aan de loonontwikkeling. De aanname van constante microlastendruk veronderstelt dat periodiek een (politieke) beslissing wordt genomen om af te wijken van de in het beleid vastgelegde indexatie van de tarieven in de inkomstenbelasting. Voor wat betreft de zorguitgaven veronderstelt het CPB net als voor de overheidsuitgaven een meegroei met het de arbeidsproductiviteit, plus de doorwerking van de demografie op de zorgconsumptie (vergrijzingseffect). De premies zijn, anders dan nu staand beleid is, bij technische veronderstelling niet lastendekkend. Dit is consistent met een constante lastendruk. De uitgavenstijging is zichtbaar in het houdbaarheidstekort.

Het bovenstaande geeft aan dat het maken van vergrijzingsommen gepaard gaat met het maken van vele aannames. Het CPB is hier ook transparant over en geeft met onzekerheidsvarianten inzicht in de repercussies van verschillende aannames. Andere aannames leiden daarbij wel tot andere uitkomsten, maar niet tot het verdwijnen van het houdbaarheidsprobleem. De vergrijzing is echt en de gevolgen voor de overheidsfinanciën ook.

In de Economische Verkenning 2011-2015 heeft het CPB een update gepubliceerd van het 'houdbaarheidstekort'. Het houdbaarheidstekort is het verschil tussen het zogenoemde robuuste saldo bij houdbare overheidsfinanciën en het robuuste saldo dat verwacht wordt voor het einde van de ramingsperiode. Daarbij moet rekening worden gehouden met beleidsmaatregelen die pas effect hebben na het eindjaar van de ramingsperiode. Houdbare overheidsfinanciën wordt daarbij gedefinieerd als het saldo waarbij de bestaande overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat de schuld gestaag blijft oplopen. Het robuuste saldo is het feitelijk saldo gecorrigeerd voor de conjunctuur (de stap naar het structurele saldo), maar daarnaast gecorrigeerd voor de (netto) rentebetalingen en de aardgasbaten. Zie in Tabel 4 een weergave van de houdbaarheidsopgave. Deze bedraagt naar de huidige inzichten 4½% bbp (circa 29 miljard euro).

Tabel 4 Houdbaarheidstekort

% bbp	raming 2010		raming 2006
	2011	2015	2015
Feitelijk saldo, raming	-4,9	-2,9	
Structureel saldo, raming (CPB-methode)	-4,2	-3,1	
Robuust EMU-saldo (A)	-4,3	-2,7	-1¼
Houdbaar robuust saldo (B)		1¾	1½
Houdbaarheidstekort (B - A)		4½	3

Ten opzichte van het vorige rapport van de Studiegroep is de houdbaarheid verslechterd. Ten eerste laten de demografische projecties van het CBS een verdere stijging van de levensverwachting zien, ten opzichte van de publicatie van de vorige CPB-vergrijzingsstudie. Dit leidt tot een grotere 'grijze druk' - zie het verschil tussen de doorgetrokken lijn en de onderbroken lijn in Figuur 9 - en daarmee een toenemend beroep op zorg en AOW. Wel heeft het CPB aangenomen dat de helft van de gewonnen levensjaren in goede gezondheid wordt geleefd, wat de kostenstijging in de zorg beperkt. Ten tweede is als gevolg van de crisis de uitgangspositie voor de houdbaarheidsommen verslechterd. De saldooverslechtering vertaalt zich door in het robuuste saldo. Daar staat tegenover dat een aantal beleidsmaatregelen het houdbaarheidsgat verkleinen met ½% punt.

3.3.2

Omgaan met zekerheden vergt structurele aanpassingen

In het vorige hoofdstuk is gesignaleerd dat vergrijzing een onvoorwaardelijke impliciete verplichting is. De kans dat vergrijzing zich voordoet is 1; we zien al gedurende 35 jaar dat de gemiddelde levensverwachting in bevolkingsprognoses sterk oplopen. De grijze druk neemt *structureel* toe, met als gevolg voor de overheid meer AOW- en zorguitgaven. De exacte omvang van het probleem is wel met grote onzekerheid omgeven. Hetzelfde geldt voor een trend als klimaatverandering; we weten dat deze zich gaat voordoen; de mate waarin dit voor kosten voor de overheid gaat leiden is minder zeker.

Concreet betekent dit dat het onverdeeld aanbeveling verdient dat het nieuwe kabinet de voorgenomen verhoging van de AOW-leeftijd doorzet, eventueel met een andere vormgeving. Het effect van de verhoging van de AOW-leeftijd is in feite te interpreteren als een herdefinitie van de grijze druk, zoals te zien is in Figuur 9: we kijken niet meer naar de verhouding 65-plussers/werkenden, maar naar de verhouding 67-plussers/werkenden (zie het verschil tussen de onderbroken lijn en de gestippelde lijn).³⁴ Deze oplossing grijpt daarmee direct aan bij de oorzaak van het probleem, de gestegen levensverwachting, en draagt daarmee bij aan de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën.

3.4 Van risico's naar zekerheden

3.4.1 *Risicomanagement*

Bij het managen van risico's kan worden aangesloten bij de categorisering van risico's in hoofdstuk 2 (zie Figuur 6). Onvoorwaardelijke impliciete risico's (bijvoorbeeld de AOW en zorg) zijn in de vorige paragraaf al besproken; deze spelen op langere termijn en stijgen geleidelijk maar zeker. Het beheer van deze risico's dient onderdeel uit te maken van houdbaarheidsanalyses. In hoofdstuk twee is ook geconstateerd dat beheersingsinstrumenten voor deze posten primair gezocht moeten worden in het bestendig maken van de arrangementen. Indien hiermee de risico's niet zijn afgedekt, moeten maatregelen voornamelijk binnen het kader van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën worden gezocht. Voor zover van tevoren geen beheersmaatregelen zijn genomen, moet rekening gehouden worden met toekomstige uitgavenstijgingen. Deze kunnen nu al de financieringscapaciteit van de Nederlandse overheid aantasten en moeten dan ook worden meegenomen bij het beoordelen van het maximaal te dragen risico.

Een reservering op de begroting of het aanleggen van buffers hebben beperkt nut, aangezien het een structurele stijging van de uitgaven betreft. Uiteindelijk staat de samenleving voor de keuze of ze deze stijging wenselijk acht, en daarmee impliciet besluit tot ombuigingen of lastenverzwaring elders op de begroting, dan wel dat ze hervormingen van de arrangementen verkiest.

De beheersing van expliciete onvoorwaardelijke risico's (bijvoorbeeld de WW of de belastinginkomsten), is onderdeel van het gangbare begrotingsbeleid en goed ontwikkeld. Er worden inkomsten- en uitgavenkaders gehanteerd, voor de schuldfinanciering geldt een benchmark, en ten aanzien van automatische stabilisatoren geldt dat deze in de schuld lopen. Automatische stabilisatie vergt wel dat voldoende financieringscapaciteit wordt aangehouden om de stabilisatoren hun werking te kunnen laten doen en voldoende ruimte om de stabilisatoren te laten 'ademen'. Daarnaast verdient het aanbeveling te bezien of in voorspoedige economische tijden stabilisatoren even zeer hun werk kunnen doen als in mindere economische tijden. Indien in goede tijden meevallers worden uitgegeven, dan wordt op lange termijn niet quitte gespeeld.

Voor het beheersen van voorwaardelijke risico's is het van belang of de overheid het risico kan beïnvloeden. We kunnen onderscheid maken tussen privaat en publiek beïnvloedbare risico's en exogene risico's.

³⁴ Vanwege de beschikbaarheid van data en de beperkte tijd waarin dit Studiegroepadvies tot stand kwam is de vergelijking tussen 65 en 67 in de figuur gemaakt op basis van 2006-data. Voor de omvang van het effect maakt dit echter vrijwel geen verschil.

Bij privaat beïnvloedbare risico's (bijvoorbeeld NHG, WSW en kredietgaranties) is de kans op en omvang van de schade voor een belangrijk deel door private partijen te beïnvloeden. De overheid kan deze risico's overnemen om bepaalde gedragseffecten te bereiken dan wel omdat er doelmatigheidswinst kan worden geboekt. Dit ligt alleen voor de hand indien blijkt, bijvoorbeeld middels een maatschappelijke kosten-batenanalyse, dat de voordelen (in de vorm van bijvoorbeeld beoogde gedragseffecten of doelmatigheidswinst) opwegen tegen de nadelen (o.a. kosten en *moral hazard*). Bij de vormgeving van de garanties moet aandacht worden besteed aan de prikkels die voor private partijen overblijven; monitoring is zinvol om de effectiviteit van de garantie te volgen. De Studiegroep beveelt daarom ook aan om toe te zien dat garanties die verleend of uitgebreid zijn tijdens de crisis maar niet langer nodig zijn, daadwerkelijk worden afgebouwd.

Publiek beïnvloedbare risico's (bijvoorbeeld de recente achtervang van *'too big to fail'*-instellingen) zijn risico's die private partijen individueel niet kunnen dragen, en vaak maar beperkt kunnen beïnvloeden, en waarop de overheid met beleid wel invloed kan uitoefenen. In deze gevallen kan de overheid zich meestal niet aan een vorm van garantie onttrekken.

Bij risico's waarvan het waarschijnlijk is dat de overheid uiteindelijk de kosten op zich zal nemen kan overwogen worden om die garantie al van te voren vast te leggen. Explicitering van de garantie kan worden gezien als een poging om de omvang van de anders impliciete garantie te beperken, hoewel het niet altijd geloofwaardig is dat er geen impliciete garantie overblijft, zie bijvoorbeeld de ophoging van het deposito-garantiestelsel. Verder kan explicitering private partijen de gewenste zekerheid geven die nodig is om bijvoorbeeld de financiering van investeringen rond te krijgen (bijvoorbeeld bij de bouw van een kerncentrale). Een expliciete garantie kan echter ook *moral hazard* vergroten en is niet altijd mogelijk als het risico vraagt om een ex post maatwerk oplossing.

Bij beleidsbeslissingen die invloed hebben op kans en hoogte van schade (bijvoorbeeld ruimtelijk ordeningsbeleid voor overstromingsgevoelige gebieden, en kapitaaleisen aan banken) moeten de effecten op het risico van de staat worden meegewogen.

Tot slot zijn er exogene risico's die nauwelijks beïnvloedbaar zijn, zoals terrorisme of natuurrampen en epidemische ziektes. Deze vallen min of meer vanzelfsprekend aan de overheid toe, omdat private partijen de risico's niet zouden kunnen dragen vanwege de potentiële omvang. De sturingsmogelijkheden zijn echter beperkt. Wel kan met behulp van beheersmaatregelen de omvang van de schade beperkt worden.

3.4.2 *Budgettaire verwerking van risico's*

Schades van risico's kunnen regulier worden opgenomen in de jaarlijkse begroting of op ad hoc basis worden ingepast dan wel ten koste gaan van het saldo. Voor de categorie exogene risico's ligt beheersing via een reguliere begrotingspost niet voor de hand: de kans is laag en de omvang potentieel hoog. Wel is het verstandig de mogelijkheid van een dergelijke gebeurtenis in het achterhoofd te houden, en trachten te voorkomen dat het optreden ervan, in het extreme geval, tot te grote problemen zou leiden. Dergelijke risico's vergen dus een schuldpositie waarin een klap kan worden opgevangen en een bewustwording dat de overheid niet gehouden kan zijn om alle exogene risico's voor de burger op zich te nemen. Dit geldt ook voor een aantal publiek beïnvloedbare risico's waar de overheid uiteindelijk risicodragers is, maar waarvan de frequentie relatief laag is. Een voorbeeld is de interventies in de financiële markten. Voor publieke en private risico's met een wat hogere frequentie ligt het meer voor de hand deze risico's expliciet te regelen.

Daarbij is wel van belang dat de omvang van een risico te bepalen is. Dit kan lastig zijn, omdat de potentiële schade of de kans niet altijd bekend zijn.

Een aandachtspunt is de correlatie van risico's. Verschillende soorten risico's zijn mogelijk niet onafhankelijk van elkaar en bovendien kunnen bepaalde gebeurtenissen het herstelvermogen van de economie aantasten. Derhalve is het wenselijk om ook op macroniveau het totaal aan risico's te bezien. Als een belangrijke dijk doorbreekt, zullen veel bedrijven onder water komen te staan en mogelijk failliet gaan. Werknemers verliezen hun baan, en kunnen hun hypotheek niet meer betalen. Een zelfde afhankelijkheid zien we nu rond de financiële crisis. Bovenop de schade aan de financiële sector zelf komt een zware economische recessie met bijbehorende budgettaire consequenties.

Om het effect van dit type correlatie in kaart te brengen, kan het nuttig zijn om de ontwikkeling van de financiële positie van Nederland door te rekenen in een aantal stress-scenario's. Het gaat dan niet langer uitsluitend om risico's met een lage kans, maar grote impact. Hierbij kan integraal de potentiële druk van automatische stabilisatoren en de impliciete onvoorwaardelijke kosten (zorg, AOW, klimaat) worden betrokken. De vraag daarbij is of Nederland in een dergelijk scenario kredietwaardig blijft en er geen onacceptabele daling van het welvaartsniveau optreedt. Zo niet, dan ligt het voor de hand de financiële positie en risico's dusdanig aan te passen dat de draagkracht van Nederland in een dergelijk scenario voldoende is.

Geconcludeerd kan worden dat de overheid een aantal dingen kan doen om risico's te beperken. Ten eerste helpt sparen, omdat de staatsschuld daarmee op een structureel lager niveau komt en gematerialiseerde risico's uit de schuld kunnen worden gefinancierd. Dit geldt voor conjunctuurrisico's maar ook andere risico's. Met sparen neemt de beheersing van de begroting echter niet toe, hetgeen wel wenselijk is gegeven de budgettaire uitgangspositie. Daarom moeten - ten tweede - risico's beperkt worden, in feite: omgezet worden in zekerheden. Beperking van risico's kan betekenen dat arrangementen beperkt worden in omvang, maar wel zekerder zijn. Denk hierbij allereerst aan het terugbrengen van een aantal garanties tot pre-crisisproporties. Daarnaast kan gekeken worden naar open einde regelingen zoals bijvoorbeeld de hypotheekrenteaftrek (de overheid loopt renterisico over de uitstaande hypotheekschuld). Het kan echter ook gaan om internationale afspraken over delen van risico's (bijvoorbeeld rond rampen, maar ook ten aanzien van borgstelling voor de financiële sector). Of garanties kunnen explicieter worden gemaakt waarbij een deel van de rekening bij private partijen wordt teruggelegd. Ten derde vergen structurele uitdagingen structurele maatregelen. Ook hier gaat het om het robuuster maken van open einde regelingen die gevoelig zijn voor lange termijn ontwikkelingen (AOW, zorg)

3.5 **Budgettaire doelstellingen 2015 en daarna**

3.5.1 *Advies*

De Studiegroep heeft kennis genomen van de Economische Verkenning 2011-2015 van het CPB. Onder de veronderstelling van ongewijzigd beleid en een trendmatig groeiscenario van gemiddeld 1¾% per jaar wordt in 2015 een begrotingstekort van 2,9% bbp voorzien. Als gevolg van de stijgende levensverwachting en de verslechterde budgettaire uitgangspositie is het houdbaarheidstekort toegenomen tot 4½% bbp (circa 29 miljard).

De Studiegroep constateert daarmee dat de totale opgave om de overheidsfinanciën gezond en houdbaar te maken, 29 miljard euro bedraagt. Voor het oplossen van deze opgave zijn ingrijpende maatregelen en fundamentele hervormingen onvermijdelijk. Om de verslechtering van de overheidsfinanciën als gevolg van de crisis goed te maken en almaar stijgende rentelasten te voorkomen, is het niet voldoende om maatregelen te treffen die alleen effect sorteren op de langere termijn, maar moeten naar het inzicht van de Studiegroep ook maatregelen worden getroffen die het tekort in de komende kabinetsperiode terugdringen.

In overeenstemming met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact is een minimale inspanning van 15 miljard euro in 2015 vereist. In het licht van de huidige omstandigheden, de onzekerheid over het economisch herstel en de afwezigheid van behoedzaamheid in de groeiraming acht de Studiegroep het meer solide om te kiezen voor een pakket maatregelen met een omvang van 18 miljard euro in 2015. Een dergelijk pakket biedt onderliggend uitzicht op begrotingsevenwicht.

Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren adviseert de Studiegroep een pakket houdbaarheidsmaatregelen met een omvang van zeker 1½% bbp. In samenhang met het pakket voor de middellange termijn wordt dan de volledige opgave van 29 miljard geadresseerd. De Studiegroep adviseert om in ieder geval het reeds voorbereide pakket aan houdbaarheidsmaatregelen door te voeren - inclusief de verhoging van de AOW-leeftijd - waar mogelijk in aangepaste en versnelde vorm. Additionele maatregelen, zoals op het gebied van de zorg, de woningmarkt, de pensioenen en de arbeidsmarkt, zijn bovendien wenselijk.

Voor de periode na 2015 is een overschot gewenst om voldoende buffer te creëren om conjuncturele schommelingen en toekomstige risico's op de begroting te kunnen opvangen.

3.5.2

Opgave 2015

Om het tekort te beheersen en steeds stijgende rentelasten te voorkomen is het noodzakelijk dat op korte termijn maatregelen worden getroffen die bijdragen aan het terugdringen van het tekort. De Studiegroep heeft het advies over de bezuinigingsopgave voor de komende kabinetsperiode opgesteld aan de hand van de volgende voorwaarden:

1. in de centrale projectie uit de Economische Verkenning van het CPB wordt rekening gehouden met 7 miljard euro maatregelen in de zorg (stijgende premies en eigen betalingen). Deze dienen in het totale uitgaven- en lastenbeeld te worden betrokken;
2. de opgave dient minimaal te voldoen aan de eisen die worden gesteld in het Stabiliteits- en Groeipact. Nederland heeft in het kader van de buitensporige tekortprocedure een aanbeveling gekregen van de Europese Commissie om een pakket maatregelen te treffen met een omvang van $3 \times \frac{3}{4}\%$ in de periode 2011-2013. Wanneer het begrotingssaldo in 2013 weer tot onder de 3%-grens is teruggebracht wordt een jaarlijkse verbetering van het structurele begrotingstekort van 0,5%-punt bbp verwacht, totdat het structurele begrotingssaldo voldoet aan de voor Nederland geldende middellange termijn doelstelling. Dit veronderstelt een minimale opgave van $3 \times \frac{3}{4}\%$ en $2 \times \frac{1}{2}\% = 3\frac{1}{4}\%$ in de komende kabinetsperiode. Hiervan wordt $1\frac{3}{4}\%$ gerealiseerd door de verbetering van het structurele saldo tussen 2010 en 2015. De resterende opgave van circa 1½% impliceert een bruto ombuiging van 15 miljard euro in 2015;

3. een zekere mate van *front loading* ligt voor de hand. Door veel maatregelen te laten ingaan aan het begin van de kabinetsperiode wordt de gewenste tekortreductie eerder bereikt en wordt voorkomen dat direct moet worden gereageerd op iedere wijziging in de conjunctuur;
4. de opgave moet voldoende ambitieus zijn in het licht van de grote onzekerheden over het herstel van de economie, de afwezigheid van behoedzaamheid in de groeiraming en de lange termijnopgave.

Op basis van het bovenstaande stelt de Studiegroep vast dat in overeenstemming met het Stabiliteits- en Groeipact een minimale inspanning van 15 miljard euro in 2015 vereist is. De Studiegroep acht het gegeven de genoemde omstandigheden meer solide om te kiezen voor een pakket maatregelen met een omvang van 18 miljard euro in 2015. Samen met de genoemde maatregelen uit de Economische Verkenning van het CPB biedt deze inspanning onderliggend uitzicht op begrotingsevenwicht. Onder invloed van korte termijn uitverdieneffecten zal het saldo in 2015 naar verwachting uitkomen in de buurt van een tekort van 1% bbp.

3.5.3 *De houdbaarheidsopgave*

Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren adviseert de Studiegroep houdbaarheidsmaatregelen te treffen met een omvang van zeker 1½% bbp. In samenhang met het pakket voor de middellange termijn wordt dan de volledige opgave van 29 miljard geadresseerd. Voor zover deze maatregelen al effect hebben in de periode 2011-2015, kunnen zij ook onderdeel uitmaken van het pakket voor de middellange termijn.

In ieder geval beveelt de Studiegroep aan de reeds voorbereide maatregelen door te voeren, bestaande uit de AOW-leeftijdsverhoging van 65 naar 67 jaar, maatregelen in de curatieve zorg, een geleidelijke beperking van de zorgtoeslag en de indexatiemaatregel in het eigenwoningforfait. Dit pakket vloeit voort uit het Aanvullend Beleidsakkoord en diende als financieel complement bij het tijdelijke stimuleringspakket voor de Nederlandse economie. Door de voortijdige val van het kabinet hebben de houdbaarheidsmaatregelen vooralsnog geen doorgang kunnen vinden. Gegeven de omvang van de problematiek adviseert de Studiegroep de maatregelen waar mogelijk aan te scherpen en te versnellen.

Additionele houdbaarheidsmaatregelen blijven wenselijk, bijvoorbeeld op het gebied van de zorg, de woningmarkt, de pensioenen en de arbeidsmarkt. Door voor voorzien trends, zoals de stijgende levensverwachting, maatregelen te treffen worden budgettaire risico's beperkt en wordt meer zekerheid verkregen rond het voortbestaan van deze collectieve voorzieningen in de toekomst.

3.5.4 *Streven naar een overschot in de periode na 2015*

De budgettaire opgave voor 2015 moet in technische zin op korte termijn gerealiseerd kunnen worden en mag het economisch herstel niet teveel in de weg staan. Dit legt beperkingen op aan de termijn waarbinnen kan worden teruggekeerd naar gezonde overheidsfinanciën. De omvang van de budgettaire problematiek is zodanig dat deze niet in één kabinetsperiode is op te lossen. In aanvulling op de aanbevelingen voor de middellange en de lange termijn adviseert de Studiegroep daarom in de periode na 2015 te streven naar een begrotingsoverschot. Dit advies is ingegeven door de noodzaak om voldoende 'buffer' in het saldo te creëren om normale conjunctuurschommelingen op te kunnen vangen zonder in grote tekorten te vervallen. Daarmee zou tevens voldoende afstand moeten zijn gerealiseerd tot de absolute ondergrens voor het tekort van 3% bbp, voortvloeiend uit het Verdrag van Maastricht.

Een aanvullend argument voor het streven naar een overschot is de noodzaak om te sparen voor de risico's waar de overheidsfinanciën aan blootstaan. Deze risico's kunnen grote kosten met zich meebrengen voor de schatkist en gevolgen hebben voor de financierbaarheid van de staatsschuld. De crisis in de financiële sector en de huidige positie van Griekenland laat zien dat een dergelijk scenario niet denkbeeldig is.

Uitverdieneffecten

Doorgaans moet bij het omrekenen van saldodoelstelling in % bbp naar inspanningen in miljarden, rekening worden gehouden met uitverdieneffecten als gevolg van de macro-economische doorwerking van maatregelen. Op uitgavenbeperkingen zijn deze gevolg van besparingsverliezen; werkloosheidsuitkeringen, kosten van herplaatsing en opleiding van personeel of reorganisatiekosten etc. Op langere termijn worden deze besparingsverliezen weer ingelopen. Bij de inkomsten werken uitverdieneffecten via uitholling van belastinggrondslagen (gedragseffecten) en afwenteling, die doorwerken in bijvoorbeeld lonen en prijzen. Volgens de standaard 'spoorboekjes' van het CPB zijn de uitverdieneffecten op uitgaven op korte termijn doorgaans groter dan op inkomsten. Vanzelfsprekend verschilt de mate van uitverdieneffecten per type maatregel, zowel voor wat betreft uitgavenmaatregelen maar zeker ook voor de inkomsten. De verscheidenheid aan effecten maakt een algemene uitspraak lastig, maar grofweg genomen kan gerekend worden met gemiddeld 40% uitverdieneffecten. Uitgaande van een dergelijk percentage uitverdieneffecten is voor 1%-punt beoogde saldoverbetering (netto ombuigingen/lastenverzwaringen) in bruto termen een inspanning vereist van 10 miljard euro (6 miljard/0,6).

Het tijdsverloop van uitverdieneffecten verschilt ook. In de eerste jaren zijn deze bij uitgaven het grootst; na verloop van jaren ebt het effect weg. Echter, dit kan een aanzienlijke tijd duren. Na vier of na acht jaar is er doorgaans nog sprake van aanzienlijke effecten (maar kleiner dan 40%). Op de lange termijn lopen de besparingsverliezen op uitgaven weg en komt het netto effect in de regel uit op de bruto inspanning. (Soms zelfs groter dan bruto, bijvoorbeeld doordat lagere uitkeringen tot lagere werkloosheid leiden).

Lastenverhogingen werken doorgaans met vertraging door op de economische groei, waardoor de uitverdieneffecten op korte termijn klein zijn. Bij lasten blijft op lange termijn in de regel een wat groter deel van de uitverdieneffecten hangen, omdat de hogere lastendruk de groei drukt. Dit zijn heel algemene bevindingen, die bij concrete maatregelen niet altijd hoeven op te gaan.

Een analyse van het Centraal Planbureau met een fictief pakket van 15 mld euro ombuigingen, vindt een effect op de bbp-groei van -0,4% per jaar, voor de periode 2011-2015.

4 Begrotingsbeleid

4.1 Terugblik

4.1.1 *Trendmatig begrotingsbeleid en saldosturing*

Sinds 1994 hebben achtereenvolgende kabinetten het trendmatig begrotingsbeleid gevoerd. Het centrale idee van het trendmatig begrotingsbeleid is om bij aanvang van een nieuw kabinet het gewenste begrotingssaldo voor het eind van de kabinetsperiode te bepalen. In het regeerakkoord wordt een integrale afweging gemaakt tussen de daarvoor benodigde ombuigingen, intensiveringen en lastenontwikkelingen. Daarna wordt gedurende de kabinetsperiode een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven gehanteerd. De uitgaven worden beheerst door vaste reële uitgavenkaders en de beleidsmatige lastenontwikkeling door het inkomstenkader. De ordelijkheid in het begrotingsproces wordt bevorderd door één hoofdbesluitvormingsmoment en de economie wordt op middellange termijn gestabiliseerd door het begrotingssaldo te laten meedemen met de conjunctuur. Het trendmatig begrotingsbeleid is succesvol geweest en stond in binnen- en buitenland in hoog aanzien.

In de afgelopen jaren is het trendmatig begrotingsbeleid onder druk komen te staan. De begrotingssystematiek moest aangepast worden aan de zeer uitzonderlijke omstandigheden. De overheidsfinanciën zijn door de crisis van 2008/2009 uit het lood geslagen en het kabinet heeft zich genoodzaakt gezien tussentijds aanpassingen te doen aan de afbakening van het uitgavenkader en het inkomstenkader. De uitgavenkaders zijn gecorrigeerd voor de ontwikkeling van de werkloosheidsuitgaven en de ruilvoet, de signaalwaarde is losgelaten, er is meer lastenverlichting gegeven dan in het Coalitieakkoord was voorzien en er is besloten tot een stimuleringspakket bovenop het uitgaven- en inkomstenkader. Hoe noodzakelijk deze aanpassingen ook geweest mogen zijn, ze hebben wel bijgedragen aan de verslechtering van de overheidsfinanciën. De ervaringen uit de afgelopen jaren geven dan ook aanleiding voor een herbezinning op het begrotingsbeleid.

Het trendmatig begrotingsbeleid is ontstaan als antwoord op de tijdpadbenadering voor het tekort die in de jaren '80 van de vorige eeuw werd gehanteerd. In deze periode kende het begrotingstekort een vergelijkbare omvang als nu het geval is. Om het tekort terug te dringen werd een tijdpad afgesproken waaraan moest worden voldaan ongeacht de economische omstandigheden. Dat betekende dat in een neergaande conjunctuur extra moest worden bezuinigd om de doelstelling te halen, en dat in economisch goede tijden ruimte ontstond voor nieuwe bestedingen. Het gevoerde beleid was 'procyclisch'. Dit type beleid, waarbij direct wordt gestuurd op het begrotingssaldo, is succesvol gebleken in het terugdringen van het financieringstekort van het rijk. Deze systematiek heeft echter wel een zware wissel getrokken op de ordelijkheid van het budgettaire besluitvormingsproces. Vanwege het succes van de tijdpadbenadering in het realiseren van de doelstellingen en de noodzaak om de overheidsfinanciën zo snel mogelijk weer op orde te krijgen, is het niet verwonderlijk dat in de huidige omstandigheden weer wordt gekeken naar saldosturing als alternatief voor het trendmatig begrotingsbeleid.

4.1.2 *Functies van het begrotingsbeleid*

In de beide vormen van begrotingsbeleid komen de twee hoofdfuncties van begrotingsbeleid tot uitdrukking: budgettaire beheersing en economische stabilisatie. De stabilisatiefunctie komt het best tot zijn recht in een systeem waarin met name de inkomsten vrij kunnen fluctueren. Budgettaire beheersing wordt het best gediend in een systeem waarin direct wordt gestuurd op de budgettaire uitkomst: het saldo. Trendmatig begrotingsbeleid en saldosturing vormen als het ware twee kanten van dezelfde medaille: saldosturing geeft de meeste garantie op het realiseren van de budgettaire doelstelling, maar geen automatische stabilisatie. Automatische stabilisatie is onderdeel van het trendmatig begrotingsbeleid, maar daardoor is de einduitkomst minder zeker.

4.1.3 *Kadersturing*

In het trendmatig begrotingsbeleid wordt alleen aan het begin van de kabinetsperiode 'gestuurd' op het saldo. De kaders worden vastgesteld op basis van de verwachte economische ontwikkeling in de kabinetsperiode, de beleidsagenda van het kabinet en de gewenste saldodoelstelling. Gedurende de kabinetsperiode vormen de uitgavenkaders en het inkomstenkaders de ankers voor het budgettaire beleid. Het saldo kan meeademen met de conjunctuur door de werking van de automatische stabilisatoren. Uit de evaluatie is onder meer gebleken dat de uitgavenkaders succesvol zijn gebleken in het beheersen van de reguliere uitgaven. Het kabinet heeft te kampen gehad met forse (maar niet uitzonderlijke) uitvoeringstegenvallers. Deze zijn allemaal binnen het uitgavenkader opgevangen. In een systeem van saldosturing zal het veel lastiger zijn om de uitvoeringsproblematiek te beheersen door de afwezigheid van een concreet ijkpunt voor de afzonderlijke ministeries en de interferentie van de inkomstenraming met de uitvoeringsproblematiek. In de praktijk worden uitgaventegenvallers al snel weggestreept tegen inkomstenmeevallers. Dit ondermijnt de uitgavenbeheersing.

4.1.4 *Advies: het kind niet met het badwater weggoien*

De Studiegroep onderkent de noodzaak om de overheidsfinanciën zo snel mogelijk op orde te brengen. In de huidige budgettaire situatie en met de onzekerheid over het economisch herstel biedt het vertrouwen op de werking van de automatische stabilisatoren echter te weinig comfort over het realiseren van de gewenste verbetering van de overheidsfinanciën. De huidige situatie kan niet worden omschreven als 'business as usual'. Daarom beveelt de Studiegroep een begrotingsbeleid aan waarbij de neerwaartse budgettaire risico's beter worden beheerst zonder de succesvolle elementen uit het trendmatig beleid los te laten. De Studiegroep adviseert de scheiding tussen inkomsten en uitgaven te handhaven en het beproefde systeem van de uitgavenkaders en het inkomstenkader te continueren. De Studiegroep adviseert om daar elementen aan toe te voegen die een beter evenwicht bieden tussen budgettaire beheersing en automatische stabilisatie.

4.1.5 *Evaluatie begrotingssystematiek 2007-2010*

Als bijlage bij dit rapport is een uitgebreide evaluatie van de werking van de begrotingssystematiek in de periode 2007-2010 opgenomen. De evaluatie vloeit voort uit de verplichting om ieder beleidsartikel periodiek te evalueren en de bevindingen te rapporteren aan de Tweede Kamer. Het onderzoek is uitgevoerd door het ministerie van Financiën en conform de voorschriften omtrent beleidsdoorlichtingen is hier een externe deskundige bij betrokken. Deze evaluatie heeft als input gediend voor de Studiegroep Begrotingsruimte. Alle begrotingsregels

die niet in dit Studiegroeprapport aan de orde komen worden door de Studiegroep beschouwd als staand beleid dat geen aanpassingen behoeft.

4.2

Omgaan met onzekerheid

Het volgende kabinet zal starten met een fors tekort van circa 5% bbp in 2011 en heeft de zware taak voor zich om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. De onzekerheid over de mate en het tempo waarin de economie zich zal herstellen van de crisis is groot. De Studiegroep is van mening dat Nederland zich in deze uitzonderlijke positie niet kan veroorloven het tekort verder te laten oplopen door niet te reageren op een neergaande conjunctuur. Bij de huidige omvang van de tekorten kunnen de stijgende rentelasten al snel leiden tot een exploderende staatsschuld. De Griekse situatie laat zien dat grote tekorten op termijn ook gevolgen kunnen hebben voor de financierbaarheid van de schuld. Om die reden laat de Studiegroep in de huidige omstandigheden het belang van het op orde brengen van de overheidsfinanciën prevaleren boven het belang van volledige automatische stabilisatie. De Studiegroep heeft verschillende opties bestudeerd die in aanvulling op het trendmatig begrotingsbeleid de neerwaartse conjuncturele risico's beter beheersen en meer zekerheid kunnen bieden omtrent het realiseren van de budgettaire doelstelling. De Studiegroep pleit voor een pakket dat bestaat uit de volgende elementen:

- 1) voldoende ambitie in de saldodoelstelling en een zekere mate van *front loading*;
- 2) het Stabiliteits- en Groeipact als anker voor de jaarlijkse besluitvorming;
- 3) discipline en een asymmetrische correctie voor de rente aan de uitgavenkant;
- 4) een signaalmarge van 1% om tussentijds bij te sturen.

Ambitieuze saldodoelstelling en op tijd beginnen

In het licht van de grote onzekerheden over het herstel van de economie, de afwezigheid van behoedzaamheid in de groei- en de lange termijnopgave is een ambitieuze saldodoelstelling de beste remedie voor herstel van de overheidsfinanciën. Daarmee committeert het kabinet zichzelf in het regeerakkoord aan een omvangrijk pakket maatregelen. De uitgavenkaders en het inkomstenkader worden vastgesteld op basis van het geambieerde saldropad en dienen gedurende de kabinetsperiode als uitgangspunt voor het begrotingsbeleid. Voldoende ambitie in het saldo creëert een buffer voor het opvangen van 'normale' conjunctuurschommelingen en voor impliciete en expliciete risico's waaraan de overheidsfinanciën zijn blootgesteld. In hoofdstuk 3 heeft de Studiegroep geadviseerd om naast de reeds voorbereide houdbaarheidsmaatregelen en de oploop in de zorgpremie en de eigen betalingen die zijn verondersteld in de Economische Verkenning van het CPB een pakket maatregelen te treffen met een omvang van 18 miljard euro in 2015. Dit pakket biedt, ongerekend de doorwerking op de economie, uitzicht op begrotingsevenwicht.

Zo snel mogelijk beginnen met het nemen van maatregelen (*front loading*) kan helpen om meer zekerheid te krijgen omtrent het realiseren van de budgettaire doelstelling. Naarmate meer maatregelen worden getroffen aan het begin van de kabinetsperiode wordt ook de gewenste saldoverbetering eerder bereikt. Daardoor wordt voorkomen dat direct op iedere verandering in de conjunctuur moet worden gereageerd.

Het Stabiliteits- en Groeipact als uitgangspunt

De Studiegroep adviseert om te kiezen voor de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact als anker voor de jaarlijkse besluitvorming. Concreet betekent dit dat het moment van ingrijpen tot en met het jaar 2013 wordt bepaald door de aanbeveling die Nederland van de Europese Commissie heeft gekregen in het kader van de

buitensporige tekortprocedure. Deze aanbeveling houdt in dat Nederland in de periode 2011-2013 een structurele saldoverbetering van $3 \times \frac{3}{4}\%$ bbp moet laten zien. In 2013 moet het feitelijk EMU-saldo zijn teruggebracht tot onder de 3%-grens. Na 2013 geldt de jaarlijkse verbetering van het structurele saldo als ijkpunt, tot aan het moment waarop het structurele saldo voldoet aan de voor Nederland geldende middellange termijndoelstelling. Dit houdt in dat het structurele tekort vanaf 2013 jaarlijks met 0,5%-punt moet verbeteren, waarbij een grotere inspanning is vereist als het economisch meezit. Zoals in hoofdstuk 3 is geschetst betekent het Stabiliteits- en Groeipact voor Nederland een minimale opgave van $3\frac{1}{4}\%$ in de periode tot 2015.

Discipline aan de uitgavenkant

Een betere beheersing van neerwaartse risico's kan worden gerealiseerd door de begrotingsdiscipline aan de uitgavenkant te versterken door zoveel mogelijk uitgaven onder de normering te brengen. Dat houdt in dat bij het definiëren van het uitgavenkader in principe aansluiting moet worden gezocht bij de definitie van het EMU-saldo. De Studiegroep is van mening dat dit in beginsel ook zou moeten gelden voor de conjunctuurgevoelige uitgaven aan werkloosheids- en bijstandsuitkeringen, ruilvoetontwikkelingen en de rentelasten op de staatsschuld.

De Studiegroep wijkt hiermee af van het advies van de twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte om de rentelasten op de staatsschuld buiten het uitgavenkader te plaatsen en het besluit in het Aanvullend Beleidskader om het uitgavenkader te corrigeren voor de werkloosheid- en bijstandsuitgaven en de ruilvoetontwikkeling.

Met deze aanbeveling wordt teruggegrepen naar de praktijk van voor 2007, toen conjunctuurgevoelige uitgaven ook onderdeel uitmaakten van het uitgavenkader. De twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte heeft geadviseerd de werkloosheids- en bijstandsuitgaven en de ruilvoetontwikkeling binnen de kadertoetsing te laten. Argument hiervoor was onder meer het feit dat conjuncturele, structurele en beleidsmatige effecten in de werkloosheid- en bijstandsuitgaven moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn. Het gevaar bestaat hierdoor dat niet alleen conjuncturele, maar ook structurele tegenvallers ongecompenseerd blijven. Daarnaast blijken werkloosheids- en ruilvoetontwikkelingen tegen elkaar in te werken en elkaar over langere tijd te compenseren.

In reactie op de economische crisis is besloten de werking van de automatische stabilisatoren aan de uitgavenkant te versterken door het kader te corrigeren voor de werkloosheids- en ruilvoetontwikkeling. Daardoor is procyclisch beleid vermeden, ten laste van een oplopend tekort. Gegeven de uitzonderlijke economische omstandigheden was dit een begrijpelijke en noodzakelijke beslissing. De Studiegroep is echter van mening dat de meer structureel geïnspireerde argumenten nog steeds opgeld doen en beveelt aan de correctie van de uitgavenkaders voor werkloosheidsuitgaven en ruilvoet niet te continueren in een volgende kabinetsperiode.

Rentelasten onder het kader: met een asymmetrische correctie van het kader

De twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte heeft geadviseerd om de rentelasten op de staatsschuld buiten het uitgavenkader te plaatsen. De argumentatie hiervoor was gelegen in de wens om de werking van de automatische stabilisatoren te versterken en te voorkomen dat meevallende rentelasten zouden worden benut voor uitgaven die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de toekomst niet verbeteren. Dit betekent echter ook dat een tegenvallende ontwikkeling van de rentelasten niet wordt gecompenseerd en het EMU-saldo belast. Deze kabinetsperiode is gebleken

dat de rentelasten niet geheel gevrijwaard zijn van de invloed van beleid. De toename van de rentelasten werd gedomineerd door het effect van de interventies in de financiële markten, waaronder de nationalisatie van Fortis Bank Nederland en ABN AMRO en de steun aan ING. Daarbij kwam tevens aan het licht dat de regels een asymmetrische behandeling van rente en dividend betekenden. Voor de toegenomen rentelasten hoefde niet te worden omgebogen, terwijl eventuele dividenuitkeringen zouden leiden tot ruimte onder het uitgavenkader. Het kabinet heeft de begrotingsregels hierop aangepast door alle kosten en opbrengsten samenhangend met de interventies in de financiële sector buiten de kadertoetsing te laten.

De aanwezigheid van beleidsmatige componenten in de rentelasten en de asymmetrische behandeling van rente en dividend zijn voor de Studiegroep aanleiding geweest te adviseren de rentelasten weer in te passen binnen het uitgavenkader. De Studiegroep sluit zich aan bij de conclusie van de twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte dat meevallende rentelasten niet zouden moeten leiden tot extra bestedingen, maar tot aflossing van de staatsschuld. De Studiegroep beveelt daarom aan het uitgavenkader gedurende de kabinetsperiode te corrigeren (verlagen) wanneer de rentelasten meevallen. Op die manier kunnen meevallende rentelasten niet worden ingezet voor reguliere uitvoeringsproblematiek of nieuwe beleidswensen. Wanneer op een later moment blijkt dat de rentelasten minder meevallen dan eerder werd aangenomen, kan in eerste instantie worden geput uit de eerder 'gereserveerde' meevallers. Deze asymmetrische correctie van het kader past binnen het advies van de Studiegroep om neerwaartse risico's beter te beheersen. Door te voorkomen dat rentemeevallers worden uitgegeven komt de saldodoelstelling voor het jaar 2015 sneller binnen bereik. Dit sluit tevens aan bij het uitgangspunt uit hoofdstuk 3 waarbij de aanbevolen budgettaire doelstelling voor 2015 wordt beschouwd als tussenstap op weg naar een houdbaar overschot in de periode daarna.

Tabel 5 Conjuncturele mee- en tegenvallers (+ = meevaller)

(x € miljard)	2008	2009	2010	2011
WW	0,3	-1,7	-3,6	-3,7
w.v. conjunctuur	0,0	-1,5	-3,5	-3,7
w.v. beleid / ramingsfouten	0,3	-0,2	-0,1	0,0
WWB	-0,0	-0,1	-0,6	-1,2
w.v. conjunctuur	0,0	0,0	-0,5	-1,1
w.v. beleid / ramingsfouten	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Rentelasten staatsschuld	0,6	0,8	-0,3	-2,0
w.v. mutatie rentevoet	0,0	2,0	2,5	1,7
w.v. financiële interventies	0,0	-2,0	-1,6	-1,6
w.v. overig kapitaalmarktberoep	0,6	0,8	-1,2	-2,1
Ruilvoetontwikkeling	0,7	0,5	2,9	5,2

Reikwijdte van het uitgavenkader: aansluiting met het EMU-saldo

Vanuit beheersbaarheidsoptiek dienen EMU-relevante uitgaven zoveel mogelijk te worden genormeerd. Dit is ook het uitgangspunt in de huidige begrotingsregels. De Studiegroep beveelt aan de uitzondering voor de kosten en opbrengsten samenhangend met de interventies in de financiële sector te handhaven. Hiermee wordt voorkomen dat eventuele toekomstige opbrengsten leiden tot uitgavenruimte, terwijl de kosten, die al in de rijksbegroting zijn opgenomen, ongecompenseerd zijn gebleven. De Studiegroep adviseert daarentegen de uitzondering die deze

kabinetsperiode is gemaakt voor de opbrengst van herfinanciering van staatsdeelnemingen (superdividend) ongedaan te maken. Superdividenduitkeringen zijn een vorm van vermogensoverdracht. Tegenover deze vermogensoverdracht staat een vermogensafname op de staatsbalans. Om deze reden leiden superdividenduitkeringen niet tot een verbetering van het EMU-saldo, terwijl uitgaven die ermee gefinancierd worden wel het saldo belasten. De Studiegroep is van mening dat superdividend daarom niet zou mogen leiden tot uitgavenruimte.

Een signaalmarge van 1% om tussentijds bij te sturen

Wanneer het saldo zich ondanks een ambitieuze doelstelling en extra discipline aan de uitgavenkant niet ontwikkelt in lijn met de afspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact en de gewenste saldoreductie niet gerealiseerd dreigt te worden is additioneel ingrijpen vereist. Daartoe wordt een *signaalmarge* voorgesteld van 1% ten opzichte van het saldopad dat resulteert na doorrekening van het regeerakkoord door het CPB. Wanneer de signaalmarge wordt overschreden dienen extra maatregelen genomen te worden om de gewenste saldodoelstelling aan het eind van de kabinetsperiode weer in zicht te krijgen. De signaalmarge wordt overschreden wanneer het Centraal Economisch Plan voor het jaar t+1 een neerwaartse afwijking van meer dan 1% ten opzichte van het verwachte saldo in het regeerakkoord laat zien.

De vraag daarbij is of moet worden ingegrepen aan de uitgavenkant of aan de lastenkant. Daarvoor is het van belang te weten of de tegenvallers worden veroorzaakt door een conjuncturele dip of doordat de structurele groei zich anders ontwikkelt dan verwacht. In het eerste geval ligt ingrijpen aan de lastenkant voor de hand. Onder de veronderstelling van volledige beheersing van de uitgaven komen tegenvallers immers voor rekening van de inkomsten. Structurele groeitegenvallers impliceren echter dat de uitgavenniveaus op onjuiste veronderstellingen zijn gebaseerd. De overheidsuitgaven zijn dan te hoog in relatie tot de inkomsten. In dat geval ligt het verlagen van de uitgaven meer voor de hand. In de praktijk is het onderscheid tussen conjunctuur en structuur echter niet of nauwelijks te maken. Bovendien zullen de omstandigheden die ingrijpen noodzakelijk maken van keer op keer verschillen. De Studiegroep spreekt daarom geen oordeel uit over ingrijpen aan de lastenkant of aan de uitgavenkant.

Snel ingrijpen impliceert een zekere mate van flexibiliteit in de begroting. Die is echter niet vanzelfsprekend. Daarom adviseert de Studiegroep om de uitvoering van eventuele intensiveringen aan de uitgaven- en lastenkant bij totstandkoming van een regeerakkoord te reserveren en de uitvoering hiervan voorwaardelijk te maken aan de budgettaire omstandigheden.

4.3 **Normering van de lasten**

De Studiegroep adviseert de scheiding tussen inkomsten en uitgaven te handhaven. Voorafgaand aan de kabinetsperiode vindt wel integrale afweging plaats. Daarbij wordt gekeken naar de totale verwachte inkomsten en de totale verwachte uitgaven, dat wil zeggen naar meerjarencijfers inclusief de macro-economische doorwerking en mogelijke gedragseffecten. Voor de inkomsten wordt daarbij ook rekening gehouden met effecten op de grondslagen van belastingen of met structurele trends. De beleidsmatige keuzes voor de komende kabinetsperiode worden dus gemaakt op basis van de totale inkomstenontwikkeling.

Voor de normering van de inkomsten adviseert de Studiegroep vast te houden aan het gebruik van de zogenoemde inkomstenindicator. Ten eerste onderschrijft de Studiegroep het belang van automatische stabilisatie (een CLD-indicator ligt dus niet

voor de hand). Ten tweede is al eerder geconcludeerd dat beheersing van het EMU-saldo de komende periode prioriteit heeft. Een keuze voor de inkomstenindicator boven de MLO is dan logisch (zie bij bijlage voor nadere toelichting).

4.3.1

Gedragseffecten en doorwerking van inkomsten op uitgaven

De inkomstenindicator is een ex-ante maatstaf. Gedragseffecten worden niet meegenomen in de raming van het effect op de inkomstenindicator, maar zijn een onderdeel van de endogene ontwikkeling. Op die regel geldt wel een uitzondering. De uitzonderingsregel waarnaar de twaalfde Studiegroep verwijst komt uit de Miljoenennota 1993 en luidt: *'Slechts in die uitzonderlijke gevallen waarin gedragseffecten partieel te berekenen zijn, ondubbelzinnig kwantitatief in kaart kunnen worden gebracht en zich binnen een relatief kort tijdsbestek materialiseren, worden de opbrengsten c.q. kosten van fiscale maatregelen voor gedragseffecten gecorrigeerd. Wel wordt, waar dat zinvol is, in de toelichting in kwalitatieve zin aandacht aan de indirecte effecten gegeven.'* Daarnaast worden gedragseffecten alleen meegerekend indien deze van substantiële omvang zijn. Meestal kunnen we in gevallen waar de uitzonderingsregel van toepassing is spreken van systeemwijzigingen. In afgelopen kabinetsperiode is alleen de invoering van de kilometerheffing als een uitzonderlijke situatie beoordeeld. In deze kabinetsperiode is zorgvuldig en met mate omgegaan met de uitzonderingsbepaling.

Gerelateerd aan omgang met gedragseffecten is de vraag hoe omgegaan moet worden met belastingen en premies die doorwerking hebben aan de uitgavenkant. Doorwerking is immers relevant voor de kadertoetsing aan de uitgavenkant, omdat daar niet de beleidsmatige mutatie beheerst wordt maar de totale omvang van een regeling. Er kan sprake zijn van ex ante doorwerking op de uitgavenkant. Een bekend voorbeeld is het zogenoemde bruteringseffect van de mutatie in fiscale tarieven (en hoogte algemene heffingskorting) op de hoogte van de netto-netto gekoppelde uitgaven (AOW/ANW/WWB). Conform begrotingsregels wordt het uitgavenkader SZA hiervoor gecorrigeerd en wordt de doorwerking zelf geboekt in het lastenkader. Een tweede voorbeeld betreft de doorwerking van de fiscale definitie van het verzamelinkomen op inkomensafhankelijke regelingen (toeslagen, studiefinanciering, eigen bijdrage AWBZ). De huidige begrotingsregels laten open hoe hiermee moet worden omgegaan. De Studiegroep adviseert om voor deze doorwerkingen een vergelijkbare regel te hanteren als bij de omgang met gedragseffecten. Doorwerkingseffecten worden in beginsel niet meegenomen in de raming van het budgettaire effect van een maatregel. Echter, alleen indien de hierboven geciteerde uitzonderingsregel geldt – er is sprake van een stelselwijziging – kan worden besloten wel rekening te houden met doorwerkingseffecten.

4.3.2

Intertemporele compensatie

Maatregelen zoals de omkeerregel kunnen ertoe leiden dat zich gedurende de kabinetsperiode een budgettaire opbrengst voordoet, waar in de toekomst een budgettaire derving tegenover staat (of andersom). In reactie op dit fenomeen bij de omkeerregel is in de vorige Studiegroep afgesproken dat intertemporele effecten gecorrigeerd kunnen worden via een aanpassing van het inkomstenkader. Daarbij wordt dan de netto contante waardemethode (NCW-methode) gebruikt: kosten (of opbrengsten) buiten de kabinetsperiode worden alvast opgenomen in de lastenboekhouding tijdens de kabinetsperiode. Dit voorkomt dat geen rekening wordt gehouden met (oploop van) kosten of opbrengsten in de toekomst. Het leidt er echter toe dat de inkomstenindicator niet langer aansluit bij het EMU-saldo. In de afgelopen kabinetsperiode is de NCW-methode gebruikt bij meer maatregelen waarbij fasering van de effecten een rol speelt (zie ook de evaluatie). Voor de

komende kabinetsperiode is er nauwelijks ruimte in het EMU-saldo voor algemene toepassing van de NCW-methode omdat kosten op korte termijn niet hoeven te worden opvangen in het inkomstenkader – hoewel deze zich wel in het saldo voordoen - terwijl de opbrengsten in de toekomst liggen. Om deze reden adviseert de Studiegroep om het gebruik van de netto contante waardemethode in de komende kabinetsperiode beperkt te houden, zowel in de grootte van het beslag op het EMU-saldo als in het type maatregelen dat hiervoor in aanmerking zou kunnen komen.

4.3.3

Koopkracht en lasten

Een gevolg van de gescheiden omgang met inkomsten en uitgaven en het feit dat besluitvorming over uitgaven op een ander moment plaatsvinden dan de besluitvorming over de lasten, is dat het niet mogelijk is om gedurende de rit vergelijkbare instrumenten aan beide zijden volledig tegen elkaar af te wegen. Voornamelijk voor de koopkracht kan dit relevant zijn, gegeven dat niet alleen lasten maar ook regelingen aan de uitgavenzijde effecten hebben op de koopkracht, denk aan de kindregelingen of de tegemoetkomingen. Bij de koopkrachtbesluitvorming, die in augustus plaatsvindt, wordt in principe alleen naar het koopkrachtinstrumentarium aan de inkomstenkant gekeken.

Naar het oordeel van de Studiegroep verdient dit probleem een proportionele oplossing. De randvoorwaarde daarbij is dat een oplossing er niet toe leidt dat uitgavenstijgingen gefinancierd kunnen worden door lastenstijgingen, terwijl deze vergroting van de collectieve sector niet in de inkomstenindicator tot uiting komt. De koopkrachtbesluitvorming is bovendien niet het ordenende element van de begrotingssystematiek. De Studiegroep constateert dat het probleem relevant is voor die posten die aansluiten bij de standaardkoopkracht. Het gaat dan concreet om het kindgebonden budget, de tegemoetkoming AOW en de kinderbijslag. Via deze posten kan voor specifieke groepen worden *finegetuned* ten opzichte van het generieke koopkrachtbeeld.

De Studiegroep adviseert om als oplossing de bestaande uitzonderingsregel die een 'schuif' tussen inkomsten en uitgaven mogelijk maakt, wat breder te definiëren. Bij de huidige regels mag een correctie tussen lasten- en uitgavenkader worden toegepast wanneer sprake is van een boekhoudkundige schuif bij regelingen met eenzelfde doelgroep en voorzieningenniveau. De Studiegroep stelt voor deze kadercorrectiemogelijkheid uit te breiden met bovengenoemde posten. Evenals in de huidige regelgeving geldt dat een schuif in beginsel EMU-saldo neutraal dient te zijn. De schuif kan alleen in augustus ingezet worden. Het is daarbij niet toegestaan om tegenvallers uit het voorjaar te schuiven naar de augustusbesluitvorming. De schuifruimte moet omwille van de beheersing van de omvang van de collectieve sector niet groter zijn dan 150 miljoen euro per jaar.

In het verlengde van deze discussie adviseert de Studiegroep ook om geen apart toeslagenkader in het leven te roepen.³⁵ Nog los van de vraag wat één toeslagenkader zou betekenen voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen betrokken bewindslieden, ziet de Studiegroep een risico dat de budgettaire beheersbaarheid van de toeslagen afneemt omdat tegenvallers niet meer op de departementale begrotingen hoeven te worden opgevangen. Voor zover de samenhang binnen het inkomensbeleid mogelijk groter wordt, wordt de samenhang binnen sectoraal beleid navenant kleiner. De vergroting van de samenhang binnen het inkomensbeleid is bovendien beperkt; de meeste inkomensinstrumenten zijn immers geen toeslagen. Voor wat betreft de zorgtoeslag geldt dat de huidige normering onder het inkomstenkader te prefereren is, vanwege de nauwe samenhang met de zorgpremie.

4.4

Automatische groeiers en generale regimes

In het advies over de Miljoenennota 2008 en 2009 heeft de Raad van State gewezen op de noodzaak om selectiever te zijn in de aanwending van publieke middelen. *"Wees selectief in de overheidsuitgaven: schaf af wat niet meer nodig is..."* zo luidt de oproep aan het kabinet. Deze oproep tot het maken van echte keuzes zal voor het komende kabinet onontkoombaar zijn. Om tot echte keuzes te kunnen komen moet het kabinet aan de start in staat gesteld worden om een integrale afweging te maken tussen verschillende categorieën van overheidsuitgaven, belastinguitgaven en lasten.

De politieke discussie tijdens de formatie richt zich doorgaans op de verdeling van de vrije ruimte. In de praktijk gaan de onderhandelingen over (marginale) wijzigingen ten opzichte van een vooraf vastgesteld basispad. De onderliggende ontwikkeling van de overheidsuitgaven wordt zo onvoldoende in ogenschouw genomen waardoor een groot gedeelte van de overheidsuitgaven 'automatisch' geaccommodeerd wordt. Dit roept de vraag op hoe het basispad tot stand komt. In de huidige praktijk vormt de Economische Verkenning van het CPB de basis voor de verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord. De Economische Verkenning bevat een prognose van de ontwikkeling van de overheidsinkomsten- en uitgaven op grond van de verwachte ontwikkeling van de economie en onder de veronderstelling van ongewijzigd beleid. De meerjarencijfers in de rijksbegroting vormen de basis voor de uitgavenontwikkeling in de Economische Verkenning. Het belang van een onafhankelijke prognose als basis voor het nieuwe kabinetsbeleid wordt door de Studiegroep ten volle onderschreven. Toch kent deze praktijk ook nadelen, die voornamelijk zijn gelegen in de definitie van 'ongewijzigd beleid'.

4.4.1

Automatische groeiers

Voor bepaalde categorieën (belasting)uitgaven betekent 'ongewijzigd beleid' een automatische stijging van de uitgaven. Deze stijging kan het gevolg zijn van demografische ontwikkelingen, technologische vooruitgang of vaste afspraken uit het verleden. Deze beleidsarme groeiers worden in de meerjarencijfers en de Economische Verkenning geëxtrapoleerd naar de toekomst. Omdat de focus bij de onderhandeling over een nieuw regeerakkoord ligt op de wijzigingen ten opzichte

35 Het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Toeslagen (augustus 2009) vraagt de Studiegroep hier een mening over te vormen: "Het rapport gaat ten slotte niet in op de vraag in hoeverre de huidige budgettaire inrichting van en de verdeling van de politieke verantwoordelijkheid voor de beleid respectievelijk uitvoering van de verschillende toeslagen effect heeft op de complexiteit van de vormgeving. Wel acht de werkgroep dit een vraag die het verdient om verder overdacht te worden en de werkgroep adviseert de Studiegroep Begrotingsruimte hier nader op in te gaan." In de kabinetsreactie op het IBO Toeslagen is opgenomen: "De Studiegroep Begrotingsruimte kan nadenken over de vraag of een uitgavenkader 'toeslagen' wenselijk kan zijn voor het mogelijk maken van een integrale afweging over budgettaire aspecten rondom de verschillende toeslagen."

van het basispad vindt over de wenselijkheid van de automatische groei van sommige uitgaven geen expliciete besluitvorming plaats.

Automatische groeiers kunnen worden ingedeeld in drie typen:

1. *groeiafspraken*: Voor sommige begrotingen geldt een afspraak die bepaalt met hoeveel het budget jaarlijks mag toenemen. Het bekendste voorbeeld hiervan is de groeiafspraak van het Infrastructuurfonds, dat reëel met 2,8% per jaar mag groeien. Inmiddels heeft het kabinet besloten dat de uitgaven van het Infrastructuurfonds vanaf 2020 reëel constant blijven. Een ander voorbeeld is de groeiafspraak over de politiebegroting;
2. *koppelingen*: Op de Rijksbegroting komen ook budgetten voor die gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van andere uitgaven of een bepaalde variabele. Een belangrijke verschil met de bovengenoemde groeiafspraken is dat het budget ook kan krimpen. Voorbeelden van koppelingen zijn de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking, die zijn gekoppeld aan het BNP en het gemeente- en provinciefonds, die zijn gekoppeld aan de groei van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven;
3. *Open-einde regelingen*: Indien er wettelijke aanspraken gelden zonder 'plafond', is sprake van een open-einde regeling. Open-einde regelingen treffen we met name aan in de zorg en de sociale zekerheid. Maar ook de toeslagen, het onderwijs (leerlingenraming en studiefinanciering) en bijna alle belastinguitgaven hebben een open-einde karakter. De beleidsarme ontwikkeling van deze uitgaven staat onder invloed van de vraagontwikkeling (al dan niet conjunctuurafhankelijk), de demografische ontwikkeling (de vergrijzing) en/of de technologische ontwikkeling.

Om te voorkomen dat groeiafspraken en koppelingen van kabinet tot kabinet worden voortgezet zonder dat daar expliciet een besluit over wordt genomen, adviseert de Studiegroep dat dergelijke afspraken voortaan voor de start van de nieuwe kabinetsperiode, bij voorkeur in het regeerakkoord, worden (her)bevestigd. De groei van de zorguitgaven en de normering van belastinguitgaven en grondslagversmallers worden in de paragrafen 4.7 en 4.8 apart behandeld.

4.4.2

Generale dossiers

De vraag of een regeling wel of geen open einde heeft zegt nog niets over de manier waarop gedurende de kabinetsperiode met afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen wordt omgegaan. Een onbeperkte wettelijke aanspraak of demografie vormen op zichzelf geen aanleiding om af te wijken van de regel dat overschrijdingen binnen de eigen begroting dienen te worden gecompenseerd. In de loop der tijd zijn er op diverse dossiers gebruiken ontstaan en politieke afspraken gemaakt waarbij over- en onderschrijdingen van de ramingen direct ten laste of ten gunste van de algemene middelen worden gebracht, in plaats van ruimte te creëren binnen de betreffende begroting. Deze zogenoemde 'generale dossiers' hebben daarmee een 'streepje voor' op andere dossiers. Generale dossiers bemoeilijken de budgettaire besluitvorming, omdat het lastig uit te leggen is dat de overschrijding in bijvoorbeeld de uitgaven voor asiel of de extra uitgaven vanwege de apurement-afspraken van LNV anders worden behandeld dan de overschrijdingen van de huurtoeslag of de leerlingenraming. Bovendien ontbreekt door deze afspraken de prikkel om goed te ramen en doelmatig om te springen met publieke middelen. Overschrijdingen worden immers altijd door anderen opgelost. Hoewel generale dossiers in sommige gevallen goed verdedigbaar zijn, kan in het algemeen worden gesteld dat dergelijke afspraken of gebruiken een integrale afweging en efficiënte beleidsvoering in de weg staan. Het ligt daarom in de rede om het aantal generale dossiers tot een minimum te beperken.

De Studiegroep adviseert om slechts voor de volgende twee regimes uit te gaan van generale behandeling:

1. mutaties in het rendement op het vermogen van de Staat (zoals dividenden, gasbaten, rente, veilingopbrengsten en pachtopbrengsten);
2. mutaties in budgetten waarvoor een rekenregel (niet zijnde de macro-economische doorwerking) geldt (zoals de EU-afdrachten, internationale samenwerking (ODA) en de groei van het gemeente- en provinciefonds).

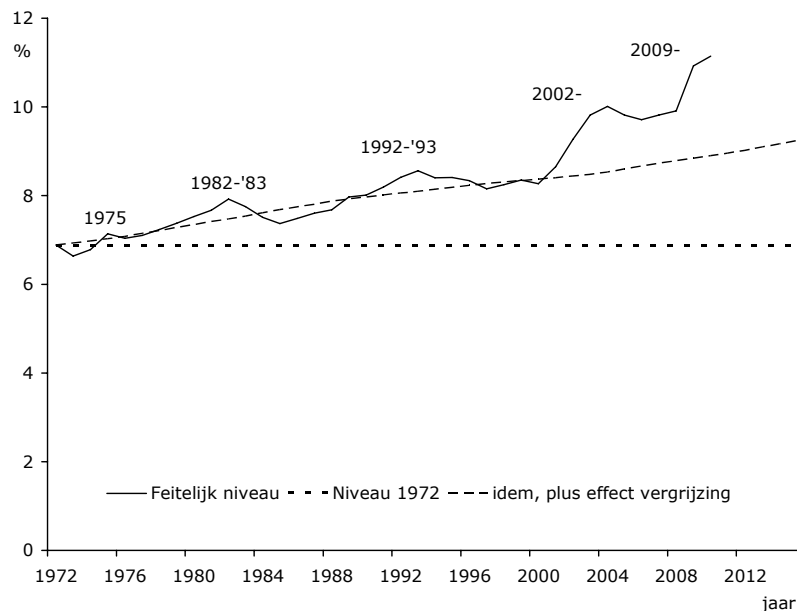
De Studiegroep adviseert voor alle overige uitgaven in beginsel de normale compensatieregels te hanteren. Eventuele uitzonderingen op deze regel moeten iedere kabinetsperiode opnieuw aan de Ministerraad worden voorgelegd.

4.5 Zorg

4.5.1 *Ontwikkeling van de zorguitgaven*

Veruit de grootste automatische groeier is de zorg. Figuur 10 laat de ontwikkeling van zorguitgaven als percentage van het bbp zien in de periode 1972 tot 2010. De grafiek laat zien dat de zorguitgaven tot het jaar 2000 min of meer de ontwikkeling van het bbp volgden, vermeerderd met het effect van demografie (bevolkingsgroei, vergrijzing) op de uitgaven. In jaren van recessie of trage economische groei nam de zorgquote extra toe, om in de jaren daarna weer wat terug te vallen. Het jaar 2000 lijkt een trendbreuk. Over de periode 2000-2008 stegen de zorguitgaven reëel met gemiddeld 4% per jaar, dat is 1½%-punt meer dan de som van bbp-groei en de verwachte stijging als gevolg van demografie.

Figuur 10 Zorguitgaven in % bbp 1972-2010 (OESO-definitie)



Bron: Memo CPB van 16 november 2009. De grafiek gaat uit van OESO-data, om geen last te hebben van financieringsverschuivingen. De OESO-data zijn gebaseerd op de meest brede definitie van zorg. De grafiek schetst ook het effect van de veranderende samenstelling van de bevolking op de zorguitgaven. Dit demografisch effect is ontleend aan CPB Document 121 (de vorige MLT).

Als de groei van de zorguitgaven in dit tempo doorgaat, zal een steeds groter deel van de collectieve uitgaven worden gependend aan zorg. De zorg zal andere overheidsuitgaven verdringen en inkomensherverdeling zal in toenemende mate plaatsvinden via de zorgtoeslag. De meest recente vergrijzingstudie van het CPB gaat uit van een reële groei van de zorguitgaven met 3% per jaar. Dit komt grofweg overeen met de reële groei van het bbp van 1¾% per jaar, vermeerderd met het effect van de vergrijzing op de zorguitgaven van 1,1% per jaar. Dit is 1¼%-punt lager dan de trendmatige reële groei in de periode 2000-2008. Met de vergrijzingsstudie als 'indicatieve richtlijn' kan worden gesteld dat als de zorguitgaven in het huidige tempo door blijven groeien er voor het bereiken van houdbare overheidsfinanciën veel grotere maatregelen nodig zijn dan in de vergrijzingstudie wordt verondersteld. De Studiegroep acht deze ontwikkeling op termijn niet houdbaar.

4.5.2 *Beheersingsinstrumentarium*

De groei van de zorguitgaven wordt deels veroorzaakt doordat de zorg een geheel ander beheersingsregime kent dan andere overheidsuitgaven. Als gevolg van de invoering van gereguleerde marktwerking in de *cure* en het wettelijke recht op zorg in de AWBZ zijn de knoppen waaraan de overheid kan draaien om de zorguitgaven te beheersen beperkt. De overheid kan pakketaanspraken verminderen en eigen betalingen vergroten. Daarnaast kan de overheid ingrijpen in de tarieven in het zogenaamde A-segment waar nog geen vrije prijsvorming plaatsvindt. Ingrijpen in de tarieven van het B-segment is in principe niet meer mogelijk. In de AWBZ kunnen, naast pakketmaatregelen, de geldende maximumtarieven worden verlaagd. Het volume van de zorguitgaven in de AWBZ is lastig te beïnvloeden door het wettelijk vastgelegde recht op zorg. Tot slot kan de overheid trachten de doelmatigheid in de zorgsector te vergroten, onder meer door de invoering van prestatiebekostiging, het vergroten van de risicodragendheid van verzekeraars of het (onder voorwaarden) vergroten van marktwerking. Het is echter niet op voorhand evident dat dergelijke maatregelen leiden tot voldoende besparingen op de uit premies gefinancierde uitgaven.

4.5.3 *De raming van de zorguitgaven*

In de Economische Verkenning 2007-2011 (de MLT) is door het CPB voor de zorguitgaven een 'beleidsarm' scenario gehanteerd op basis van de historische ontwikkeling van de zorgkosten vanaf 1972. Hieruit resulteerde een reële groei van de zorgkosten van 4¼% per jaar, waardoor de zorguitgaven in de periode 2007-2011 een reële stijging van circa 7,5 miljard euro lieten zien. Deze raming werkte automatisch door in de nominale premie, de inkomensafhankelijke bijdrage en de zorgtoeslag. De lasten voor burgers en bedrijven stegen daardoor met circa 5,6 miljard euro.

Door de veronderstellingen ten aanzien van de zorguitgaven werd een deel van de ruimtesom al op voorhand bestemd voor zorg, zonder dat hier expliciete besluitvorming over had plaatsgevonden. Omdat de onderhandelingen over het regeerakkoord doorgaans gaan over wijzigingen ten opzichte van het MLT-basispad werkte deze raming een integrale afweging van de zorguitgaven ten opzichte van andere overheidsuitgaven niet in de hand. Ook de publieke opinie en de media richtten zich op de bezuinigingen in het Coalitieakkoord ("minder meer") in plaats van op de onderliggende stijging van de zorguitgaven. Bovendien kon deze raming door de 'automatische' stijging van de lasten voor burgers en bedrijven en de resulterende herverdeling via de zorgtoeslag in feite niet beleidsarm worden genoemd. Achteraf kan worden gesteld dat de raming in de Economische

Verkenning, ondanks een reële groei met ruim 4% per jaar, niet robuust genoeg is gebleken om overschrijdingen gedurende de kabinetsperiode te voorkomen. Vanwege het wettelijk verankerde recht op zorg en de voortschrijdende technologische ontwikkeling is het de vraag of een werkelijk beleidsarm scenario voor de zorguitgaven wel bestaat.

Omdat het resultaat van de laatste middellange termijnraming voor de zorg voor vele partijen onbevredigend was heeft het CPB besloten in de nieuwe Economische Verkenning 2011-2015 een andere aanpak te kiezen. Het simpelweg lager vaststellen van de groei is geen realistische optie. Zonder de noodzakelijk maatregelen om de zorguitgaven te verminderen zouden de ramingen gedurende de kabinetsperiode onherroepelijk worden overschreden. Het CPB heeft ervoor gekozen om in de Economische Verkenning 2011-2015 twee scenario's voor de zorguitgaven te presenteren. In het basispad is een trendscenario opgenomen op basis van de extrapolatie van recente ontwikkelingen. Dit scenario komt neer op een reële groei van de zorguitgaven met 4¼% per jaar. Door als technische maatregel te veronderstellen dat een groter deel van de zorguitgaven wordt gefinancierd door eigen betalingen wordt de reële groei van de collectieve zorguitgaven teruggebracht tot het welvaartsvaste scenario van 3% per jaar dat ook in de nieuwe vergrijzingsstudie van het CPB wordt verondersteld. Door de technische aanname stijgt het eigen risico van 165 euro naar reëel 775 euro per polis per jaar. Daarbij is rekening gehouden met de compensatie voor chronisch zieken. Het CPB heeft daarnaast een aantal mogelijke alternatieven geschetst. In het regeerakkoord kan worden gekozen om de extra groei van de collectieve zorguitgaven te accommoderen door de eigen betalingen te verlagen ten koste van andere uitgaven en hogere zorgpremies, of om alternatieve maatregelen te treffen.

De Studiegroep onderschrijft de uitgangspunten van de nieuwe methodiek in de MLT-zorg en benadrukt daarbij dat het hanteren van het 'vergrijzingsscenario' zonder de daartoe benodigde maatregelen te treffen onverantwoord zou zijn vanuit het oogpunt van de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven en het op orde brengen van de overheidsfinanciën.

4.5.4 *Toekomstbestendigheid van de zorg*

De collectieve zorguitgaven kennen zonder beleidsmatige ingrepen een reële groei van ruim 4% per jaar. Een dergelijke groei is op zowel middellange als lange termijn niet houdbaar. De Studiegroep acht het daarom noodzakelijk dat wordt ingegrepen in de zorgsector. Daarbij zal niet alleen moeten worden gezocht naar maatregelen die het *niveau* van de zorguitgaven verlagen, maar ook naar maatregelen die de *groei* van de zorguitgaven beperken. Gegeven de omvang van de problematiek zullen ingrijpende en pijnlijke maatregelen onvermijdelijk zijn.

In de Brede Heroverwegingsrapporten over de *care* en *cure* zijn vanuit verschillende invalshoeken maatregelen geïnventariseerd ter beperking van de zorguitgaven. Naast varianten die uitgaan van het vergroten van de doelmatigheid in de zorg (via meer gereguleerde marktwerking of via aanbodbeheersing) zijn ook voorstellen uitgewerkt met betrekking tot de omvang van het verzekerd pakket en de doelgroep. Ook het verhogen van de eigen betalingen, zoals het CPB heeft verondersteld in de Economische Verkenning, behoort tot de mogelijkheden. De Studiegroep spreekt geen oordeel uit over de verschillende varianten. Het is aan de politiek om hierin een keuze te maken. Wel adviseert de Studiegroep om de maatregelen zo concreet mogelijk in te vullen en niet te volstaan met het opnemen van een doelmatigheidstaakstelling. Alleen wanneer de maatregelen daadwerkelijk leiden tot een kleinere groep gebruikers en/of echt betere prikkels kunnen de kosten van de collectief gefinancierde zorg effectief worden beperkt.

4.6

Normering van belastinguitgaven en grondslagversmaller

Zoals in hoofdstuk 2 uiteen gezet, verdient het uit hoofde van de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën aanbeveling de risico's voor de overheid te beperken. Aan de inkomstenkant is er een risico dat de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten achterblijft bij de ontwikkeling van het bbp. Met andere woorden, dat de macro-economische progressiefactor (MEP) kleiner is dan 1. De afgelopen jaren is dit inderdaad het geval geweest. Dit vormt een risico voor het EMU-saldo. Om de inkomsten op peil te houden bij een MEP die kleiner is dan 1, zijn elk jaar maatregelen nodig. Deze maatregelen gelden als lastenverzwaring en zijn niet populair. Een oorzaak van een lage MEP is de aanwezigheid van grondslaguithollers. De Studiegroep beveelt daarom aan te zoeken naar mogelijkheden om grondslaguitholling tegen te gaan. Hiervoor komen twee sporen in aanmerking.

Het eerste spoor betreft het streven naar waarde vaste belastingen. Dit kan door grondslagen die niet waarde vast zijn te indexeren, of door bij volumebelastingen de belasting zo in te richten dat de opbrengst niet langzaam erodeert.

Het tweede spoor betreft het beperken van de groei van belastinguitgaven. Belastinguitgaven zijn per definitie grondslaguithollers. Indien sprake is van sterke groei van een bepaalde belastinguitgave, kan dit leiden tot een progressie van onder de 1. In iedere Miljoenennota is een bijlage opgenomen waarin de budgettaire derving voor iedere belastinguitgave afzonderlijk wordt weergegeven. Tot 2001 zijn de belastinguitgaven zowel in aantal als in budgettaire omvang toegenomen. In het verleden werden belastinguitgaven vaak gebruikt als sluiproute om aan de tucht van de uitgavenkaders te ontkomen. Sinds de invoering van een inkomstenkader zonder meevallerformule (kabinet Balkenende I) is deze route afgesloten, omdat belastinguitgaven onderdeel zijn van het inkomstenkader. Dat betekent dat een nieuwe belastinguitgave of een wijziging in bestaande belastinguitgaven wordt aangemerkt als een te compenseren lastenverzwaring of -verlichting. Daarnaast is een toetsingskader voor nieuwe belastinguitgaven geïntroduceerd. In tegenstelling tot subsidies aan de uitgavenkant, die integraal onderdeel uitmaken van het uitgavenkader, is er geen kader voor de *endogene* ontwikkeling van belastinguitgaven. Een toename van het gebruik van een belastinguitgave leidt derhalve tot een grotere belastingderving. Dit geldt uiteraard alleen voor open-einde regelingen en niet voor gebudgetteerde belastinguitgaven als de WBSO, EIA, MIA en VAMIL.

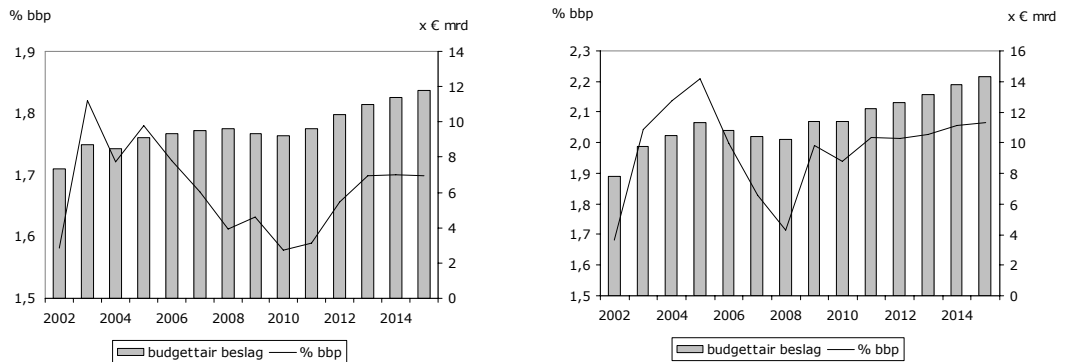
Tabel 6 Endogene ontwikkeling belastinguitgaven 2001-2011 (x miljoen euro)

	2001	beleid	endogeen	2007	endogeen (%)
Op inkomsten winst en vermogen					
Verlaging lastendruk op ondernemingen					
a) algemeen	1646	341	231	2218	11,6%
b) investeringen in het algemeen	481	-137	89	433	25,9%
c) investeringen t.b.v. het milieu	315	37	-38	314	-10,8%
Verlaging lastendruk op arbeid					
a) gericht op werkgevers	2123	-1200	14	937	1,5%
b) gericht op werknemers	925	-60	105	970	12,1%
Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen					
Overige regelingen	619	-155	204	668	44,0%
Totaal	6967	-933	1087	7121	18,0%
In kostprijsverhogende belastingen					
Energiebelasting	535	-447	110	198	125,0%
Omzetbelasting - verlaagd tarief	2838	63	660	3561	22,8%
Omzetbelasting - vrijstellingen	365	0	102	467	27,9%
Omzetbelasting - speciale regelingen	107	0	13	120	12,1%
Accijnzen	453	-100	142	495	40,2%
BPM,MRB	191	9	75	275	37,5%
Overdrachtsbelasting	144	21	-6	159	-3,6%
Totaal	4633	-454	1096	5275	26,2%
Totaal Generaal	11600	-1387	2183	12396	21,4%
bbp-mutatie 2001-2007					35,4%

Tabel 6 geeft de ontwikkeling van de belastinguitgaven weer in de periode 2001-2011. Hieruit blijkt dat de toename van de omvang van de meeste belastinguitgaven achter blijft bij de ontwikkeling van het bbp. Het totale beslag van de belastinguitgaven is echter omvangrijk en relevant. Om een meer transparante afweging te kunnen maken adviseert de Studiegroep om in de bijlage belastinguitgaven voortaan niet alleen het budgettaire beslag, maar ook de ontwikkeling ten opzichte van de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte belastingderving op te nemen. Bij substantiële opwaartse afwijkingen van de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte belastingderving kan dit aanleiding geven tot maatregelen, waarbij deze maatregelen geen aanleiding geven tot compenserende lastenverlichting.

Om het zicht op de budgettaire derving te vergroten heeft de twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte geadviseerd de monitoring in de Miljoenennota uit te breiden tot het 'grijze gebied' van de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait, de aftrekbaarheid van de pensioenpremies en de heffingskortingen. Met ingang van de Miljoenennota 2009 is het overzicht belastinguitgaven uitgebreid met deze regelingen. De Studiegroep adviseert om, in elk geval voor de eigen woning- en pensioenaftrek, ook de ontwikkeling ten opzichte van de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte belastingderving te monitoren in de Miljoenennota en daar tevens bij substantiële opwaartse afwijkingen maatregelen te bezien, waarbij deze maatregelen geen aanleiding geven tot compenserende lastenverlichting.

Figuur 11 Ontwikkeling hypotheekrenteaftrek (gesaldeerd met eigenwoningforfait; links) en pensioenpremieaftrek (rechts)



Hoewel de ontwikkeling van deze posten de laatste jaren een matig verloop laat zien, zijn hier in het verleden forse mutaties te zien geweest. Bovendien zijn beide ook potentieel volatiel. De pensioenpremie is gevoelig voor de conjunctuur vanwege de relatie tussen dekkingsgraad van pensioenfondsen en premies. De vergrijzing zal ertoe leiden dat steeds meer schokken geabsorbeerd zullen moeten worden via de premie, waarvan de overheid ongeveer de helft van het risico draagt. De hypotheekrenteaftrek is gevoelig voor de ontwikkeling van de huizenprijzen en voor de rentestand; de overheid loopt in feite ongeveer de helft van het renterisico over de uitstaande hypotheekschuld. Vanuit het oogpunt van risicobeheersing verdient het aanbeveling deze beide posten beter te monitoren.

4.7 Begrotingsfondsen, bestemmingsheffingen en veilingen

4.7.1 *Begrotingsfondsen*

Begrotingsfondsen zijn aparte hoofdstukken binnen de rijksbegroting met een specifiek bestedingsdoel en de mogelijkheid om een batig saldo onbeperkt te kunnen overhevelen naar latere jaren. Fondsuitgaven genieten een zekere mate van 'bescherming' omdat de fondsmiddelen niet voor andere doeleinden kunnen worden ingezet. Meestal draait het om de afweging consumeren versus investeren.

Investeringsuitgaven worden in een kasbegroting makkelijk verdrongen door andere uitgaven. Door overheidsinvesteringen apart te zetten van de rest van de begroting worden ze beter beschermd. Daarnaast hebben begrotingsfondsen het voordeel dat vertragingen in de voorbereiding en de uitvoering van projecten geen effect hebben, omdat middelen die niet tot besteding zijn gekomen kunnen worden doorgeschoven naar latere jaren. Politiek-bestuurlijke argumenten voor het instellen van een begrotingsfonds zijn vooral ingegeven door de mogelijkheid van gemeenschappelijk beheer (een fonds kan meerdere politiek verantwoordelijke fondsbeheerders hebben), de mogelijkheid om specifieke deskundigheid in te brengen (projecten kunnen bijvoorbeeld aan een toets worden onderworpen) en de wens om de besteding van bepaalde middelen extra te belichten.

Hoewel begrotingsfondsen in bepaalde omstandigheden hun nut kunnen hebben, kleven er ook bezwaren aan het instrument. Begrotingsfondsen maken door de 'bevoorrechte' positie van uitgaven en ontvangsten inbreuk op de integrale afweging van het kabinet. De fondsmiddelen kunnen immers niet voor andere doeleinden worden ingezet. Om deze redenen adviseert de Studiegroep terughoudend te zijn met het instellen van nieuwe begrotingsfondsen.

Met betrekking tot de integrale afweging van uitgaven en inkomsten is ook de vraag van belang of de omvang van het fonds wordt bepaald door de voeding of door het gewenste uitgavenniveau. Wanneer de voeding wordt bepaald door de opbrengst van een (bestemmings)heffing, of er een koppeling is gemaakt met andere uitgaven (zoals het gemeente en provinciefonds) of inkomsten (zoals voorheen het Fonds Economische Structuurversterking) kan dit in 'goede tijden' leiden tot bestedingsdrang. De kwaliteit van projecten kan daardoor onder druk komen te staan. Beter is het wanneer het gewenste niveau van de uitgaven bepalend is voor de omvang van het fonds, waarbij de projecten op hun eigen merites (in termen van nut en noodzaak) worden beoordeeld. De Studiegroep adviseert daarom in algemene zin te kiezen voor een vaste voeding van begrotingsfondsen, waarbij de voeding is gebaseerd op het gewenste niveau van de uitgaven.

In de onderstaande tabel zijn de huidige begrotingsfondsen ingedeeld naar 4 categorieën: investeringsfondsen, verdeelfondsen, spaarfondsen en overige fondsen. Daarna wordt het bestaansrecht van deze fondsen toegelicht.

Tabel 7 Soorten fondsen

Investeringsfondsen	Verdeelfondsen	Spaarfondsen	Overige fondsen
Infrastructuurfonds	Gemeentefonds	AOW-spaarfonds	BTW-compensatiefonds
(waaronder Deltafonds)	Provinciefonds		Diergezondheidsfonds
FES			Waddenfonds

Het infrastructuurfonds en het deltafonds

Omdat de initiële kosten van investeringsprojecten in infrastructuur hoog zijn en de (maatschappelijk) baten pas op langere termijn zichtbaar worden lopen investeringsprojecten in het budgettaire besluitvormingsproces het risico te worden verdrongen door uitgaven die op korte termijn urgenter lijken. Daarbij komt dat het

kasritme van de investeringsuitgaven lastig te plannen is. Een begrotingsfonds biedt een oplossing voor deze problemen. Het ligt daarom in de rede het Infrastructuurfonds te handhaven. Daarbij wordt aanbevolen om uitgaven voor investeringen in infrastructuur met het oog op transparantie en een optimale prioriteitenstelling tussen de diverse categorieën infrastructuuruitgaven (o.a. wegen, waterwegen en spoor) zoveel mogelijk in één fonds onder te brengen. Daartoe kunnen bijvoorbeeld uitgaven aan lokaal openbaar vervoer en wegen (de brede doeluitkeringen) in het Infrastructuurfonds worden ondergebracht.

Het Fonds Economische Structuurversterking

Het Fonds Economische Structuurversterking is een verdeelfonds voor eenmalige investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur van het land verbeteren. Vóór deze kabinetsperiode werd het FES gevoed met een vast percentage van de aardgasbaten, vanuit de gedachte 'ondergronds vermogen voor bovengronds vermogen'. Door de volatiliteit van de olieprijs (waar de gasprijs aan gekoppeld is) fluctueerde de voeding sterk van jaar op jaar. Bij hoge olieprijsen leidde deze systematiek tot veel extra voeding, waardoor bestedingsdrang ontstond en de kwaliteit van de projecten onder druk kwam te staan. Tevens is bekend dat de Nederlandse aardgasvoorraad langzaam opraakt, waardoor de voeding van het FES in de toekomst steeds verder zou dalen. De twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte heeft advies uitgebracht over een stabielere en meer toekomstbestendige voeding van het FES. Vanaf het begin van deze kabinetsperiode is gewerkt met een vaste voeding, vooruitlopend op een wijziging van de FES-wet. De desbetreffende wetswijziging is in 2009 bij de Kamer ingediend. In het wetsvoorstel is met ingang van een nieuwe kabinetsperiode een nieuwe voedingssystematiek uitgewerkt op basis van een aan het begin van de kabinetsperiode vast te stellen percentage van het rendement op het resterende aardgasvermogen. Door de voortijdige val van het kabinet zal het wetsvoorstel niet meer behandeld worden door het huidige parlement. De Studiegroep adviseert het kabinet vast te houden aan de wetswijziging en de daarin uitgewerkte nieuwe voedingssystematiek.

Voorts vraagt de Studiegroep aandacht voor de versnippering die in de loop der tijd in het FES is ontstaan. Naast grotere projecten worden in toenemende mate FES-gelden besteed aan een veelheid van kleinere projecten op een steeds breder terrein met een vaak relatief beperkte budgettaire omvang. Ook het onderscheid met wat te financieren uit de reguliere begroting en wat uit het FES wordt daardoor diffuser. Dit laat zich moeilijker verenigen met het doel van het FES om ter versterking van de economische structuur investeringen van nationaal belang mogelijk te maken. Tevens brengt de veelheid van projecten een zware beheerslast met zich mee, niet in de laatste plaats omdat FES-projecten aan een zorgvuldig selectieproces worden onderworpen.

AOW-spaarfonds

Het aflossen van de nationale schuld is één van de mogelijke antwoorden op de uitdaging die de vergrijzing stelt voor de overheidsfinanciën. De aflossing van de schuld leidt immers tot vrijvallende rentelasten. Vanuit deze gedachte is in de jaren negentig het AOW-spaarfonds ingesteld.

Economisch is er geen verschil tussen het aanhouden van vermogen in de vorm van overheidsobligaties in een fonds en het aflossen van de overheidsschuld met hetzelfde bedrag. Om onnodige administratieve rompslomp te voorkomen is er indertijd voor gekozen om het AOW spaarfonds vorm te geven als zichtbaar gemaakte aflossing van de staatsschuld ten behoeve van de toekomstige betaalbaarheid van de AOW. Het AOW-spaarfonds bevat dus geen vermogenstitels,

maar is een registratie van een op specifieke titel afgeloste schuld. Sinds de oprichting van het fonds is ruim 45 miljard euro staatsschuld afgelost uit naam van het AOW-spaarfonds. Momenteel is voorzien dat het fonds vanaf 2020 'uitkeringen' zal gaan doen. Dit betekent in de praktijk dat er vanaf 2020 geld geleend zou gaan worden om vergrijzingsuitgaven te 'dekken'.

Het AOW spaarfonds werd geïntroduceerd in de tijd van het zogenoemde 'beleidsrelevante financieringssaldo'. Stortingen in het fonds waren beleidsrelevant. Een storting in het fonds ging dus ten koste van de ruimte voor uitgavenverhogingen en/of lastenverlichting. Hierdoor kon een versnelde afbouw van de schuld plaatsvinden – bij een gegeven saldodoelstelling.

In de huidige systematiek, waarbij de budgettaire doelstelling in EMU-termen luidt, zijn stortingen in het AOW-fonds niet langer relevant. Dergelijke stortingen zijn immers betalingen tussen twee hoofdstukken van de rijksbegroting. Zowel de storting vanaf de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als de ontvangst op het AOW-spaarfonds tellen mee in het EMU-saldo. Per saldo is er geen effect op het EMU-saldo, waardoor stortingen in het AOW-spaarfonds – bij een gegeven saldodoelstelling- niet meer tot extra aflossingen op de overheidsschuld leiden.

In de huidige situatie kan ten onrechte het beeld ontstaan dat het vergrijzingsprobleem is opgelost, als er maar voldoende wordt afgedragen aan het AOW-spaarfonds. Dit is echter niet het geval. Als tegenover stortingen in het AOW-fonds, hogere tekorten op de rijksbegroting staan, lost het AOW-fonds niets op. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbetert slechts wanneer er daadwerkelijk minder wordt uitgegeven. Het AOW-spaarfonds draagt daarmee niet bij aan de transparantie van de overheidsfinanciën. Op basis van bovenstaande overwegingen beveelt de Studiegroep aan het AOW-spaarfonds op te heffen.

Overige begrotingsfondsen

Het bestaansrecht van de overige begrotingsfondsen is vooral ingegeven door politiek-bestuurlijke motieven.

De omvang van het gemeente- en provinciefonds wordt bepaald door de normeringssystematiek en er is geen sprake van fluctuerende kasritmes. Vanuit de fondsen worden de beschikbare middelen verdeeld over de gemeenten- en provincies. Strikt genomen is fondsvorming niet noodzakelijk en kan worden volstaan met een begrotingsartikel. Omdat er twee verantwoordelijke ministers zijn (de ministers van BZK en Financiën zijn gezamenlijk fondsbeheerder) en vanwege de transparantie richting het veld is de keuze voor een begrotingsfonds begrijpelijk. Voorzetting van het BTW-compensatiefonds is afhankelijk van de uitkomst van de momenteel lopende evaluatie. Integratie met de Financiënbegroting behoort tot de mogelijkheden. Het Diergezondheidsfonds krijgt voeding vanuit het rijk, de branche en de Europese Unie en heeft bestaansrecht omwille van de transparantie. Het Waddenfonds is een heel klein fonds; integratie met de begroting van VROM ligt in de rede. Omdat er geen beheersproblemen zijn verbonden aan het bestaan van deze fondsen ziet de Studiegroep af van adviezen over het voortbestaan van deze fondsen.

4.7.2 Oormerken: bestemmingsheffingen en veilingopbrengsten

In de praktijk komt fondsvorming vaak voor in combinatie met het oormerken van bepaalde ontvangsten (zoals bestemmingsheffingen of veilingopbrengsten) voor specifieke doeleinden. Oormerken wordt vaak gezien als een mogelijkheid om nieuwe belastingen of heffingen te legitimeren en het draagvlak hiervoor te vergroten. Het meest in het oog springende voorbeeld hiervan is het dossier rekeningrijden, waarbij de opbrengst van de kilometerheffing volgens het in najaar

2009 naar de Tweede Kamer gestuurde wetsvoorstel wordt gebruikt voor de financiering van aanleg en onderhoud van infrastructuur.

Hoewel het draagvlakargument legitiem is, kleven er nadelen aan het oormerken van inkomsten. Oormerken zorgt ervoor dat bij de afweging van de verschillende uitgaven van te voren een prioriteitsbepaling heeft plaatsgevonden zonder de kwantitatieve impact te kennen. Bovendien kan de ontwikkeling van de ontvangsten maatgevend worden voor het uitgavenniveau. Dit komt de doelmatigheid niet ten goede. Oormerken kan leiden tot een expansie van de collectieve sector en een verhoging van de collectieve lastendruk. De Studiegroep adviseert de scheiding tussen inkomsten en uitgaven te handhaven en oormerken zoveel mogelijk te voorkomen.

In de bijlage worden dilemma's geschetst aan de hand van drie concrete casussen waarbij oormerken een rol speelt: de Stimuleringsregeling Duurzame Energie (SDE), het Emission Trading System (ETS) en de kilometerheffing.

De Studiegroep merkt op dat een parallel te trekken is met de verdeling van schaarse vergunningen. Schaarse vergunningen vertegenwoordigen een financiële waarde voor de overheid die normaal gesproken tot inkomsten leidt. Als via de vergunningverlening aanvullend beleid wordt gevoerd kan dit leiden tot derving van inkomsten. Aanvullend beleid betreft bijvoorbeeld eisen die aan vergunning worden opgelegd, of een besluit om rechten niet te veilen maar kosteloos weg te geven. Dit kan in praktijk makkelijker gebeuren als met deze (geschatte) inkomsten bij aanvang van de kabinetsperiode geen rekening wordt gehouden. In feite worden uitgaven gedaan zonder een integrale afweging over het inzetten van middelen. In praktijk kan het lastig zijn om derving van inkomsten door aanvullend beleid voldoende precies te schatten. De Studiegroep adviseert dat bij beslissingen over de verdeling van schaarse vergunningen - via een veiling of anderszijds - geschatte inkomstenderving door aanvullend beleid op zijn minst inzichtelijk wordt gemaakt.

4.8

Sociale Fondsen

De sociale fondsen maken geen onderdeel uit van de rijksbegroting. De sociale fondsen behoren echter wel tot de sector overheid waardoor veranderingen in de financiële positie van de fondsen invloed hebben op het EMU-saldo. Vanuit de sociale fondsen worden aanspraken betaald die burgers en bedrijven hebben op grond van de sociale zekerheidswetgeving, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Zorgverzekeringswet (ZVW). De fondsen worden gevoed met belastingmiddelen (rijksbijdragen) en premies die door het kabinet worden vastgesteld. De sociale fondsen worden beheerd op afstand van het rijk, door uitvoeringsorganisaties als de Sociale Verzekeringsbank (SVB) voor met name de volksverzekeringen, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) voor de ZVW en de AWBZ. In de sociale zekerheidswetgeving kan onderscheid worden gemaakt tussen sociale *verzekeringen* en sociale *voorzieningen*. In het geval van sociale verzekeringen wordt een premie betaald die de verzekerde recht geeft op de wettelijke aanspraken. De sociale verzekeringen kunnen worden onderverdeeld in *volksverzekeringen* (zoals de AWBZ, de AOW en de ANW) en *werknemersverzekeringen* (zoals de WW en de WIA). De sociale voorzieningen worden betaald uit de algemene (belasting)middelen. De rechthebbenden zijn in dit geval ingezetenen en de aanspraken zijn inkomens- en/of vermogensafhankelijk. Voorbeelden hiervan zijn de Wet Werk en Bijstand en de Wajong.

Tabel 8 geeft een overzicht van de fondsen, de wetten die daarmee worden uitgevoerd en de premies en verwachte vermogensposities in 2010.

Tabel 8 Fondsen, wetten, premies en vermogensposities 2010

Fonds	Wetten	Premie	Feitelijk vermogen
<i>Volksverzekeringen:</i>			
Ouderdomsfonds	AOW	17,9%	1734
Nabestaandenfonds	Anw	1,10%	1187
Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten	AWBZ	12,15%	-7010
Zorgverzekeringsfonds (ZVF)	ZVW	IAB 7,05% Premie €1085	-617
<i>Werknemersverzekeringen:</i>			
Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf)	WW	4,20%	669
Sectorfondsen (Sfn)	WW	1,82%**	-612
Uitvoeringsfonds voor de overheid (Ufo)	WW, ZW en WAZO overheid	1,12%**	8
Werkhervattingskas (Whk)	WGA	0,59%	1259
Arbeidsongeschiktheidskas (Aok)*	WAO	0,07%	16
Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof)	WAO, WAZ, WAZO en WIA	5,70%	1396
<i>Sociale voorzieningen:</i>			
Arbeidsongeschiktheidsfonds jonggehandicapten (Afj)	Wajong	-	-
Algemeen Kinderbijslagfonds (AKF)	AKW	-	-
Toeslagenfonds (Tf)	TW	-	-

Bronnen: *Januarinota financiële ontwikkeling UWV-fondsen 2009-2010, Juninota 2009 AOW/ANW/AKW, Rijksbegroting 2010 Volksgezondheid, Welzijn & Sport.*

* De arbeidsongeschiktheidskas wordt per 2011 opgeheven.

** Inclusief uniforme opslag kinderopvang van 0,34%

De Studiegroep heeft zich gebogen over de vraag of de sociale fondsen vanuit de begrotingssystematiek gezien nog toegevoegde waarde hebben.

4.8.1

De sociale (verzekerings)fondsen

De sociale verzekeringsfondsen zijn door de sociale partners opgericht op afstand van de overheid. In het verleden werd premiehoogte vastgesteld met een lastendekkend motief (omslagstelsel), met een zeker vermogen als buffer voor mindere tijden. Inmiddels is er in deze situatie veel veranderd. Sinds de introductie van het EMU-saldo als indicator voor de staat van de overheidsfinanciën wordt in toenemende mate een integrale afweging gemaakt tussen sociale zekerheidsuitgaven en andere overheidsuitgaven. De meeste premies worden vastgesteld door het kabinet, waarbij de gewenste ontwikkeling van de lasten en het koopkrachtbeeld leidend zijn. De premies maken onderdeel uit van het inkomstenkader en de uitgaven (zowel premie- als begrotingsgefinancierd) worden genormeerd via het uitgavenkader. Daardoor is de directe link tussen de premies en de fondsuitgaven verdwenen. Voor de meeste fondsen is geen sprake meer van lastendekkende premies en een aantal fondsen (zoals het Arbeidsongeschiktheidsfonds jonggehandicapten) wordt zelfs geheel gevoed met rijksbijdragen (zie Tabel 9).

Tabel 9 Uitgaven, ontvangsten en exploitatiesaldi sociale fondsen 2010

	AOW	Anw	WAO*	WW**	AWBZ	ZVF	Verze- keraars
Uitgaven	29885	1199	11198	11235	23326	19582	34383
Ontvangsten	29225	1466	10947	6387	21073	19518	34383
Premies	19084	1350	9513	5416	14870	17462	14098
Rijksbijdragen	10082	68	324	0	4875	2133	2133
Eigen risico/ Eigen betalingen					1518		1548
Overig	59	47	1111	392	-190	24	18737
Exploitatiesaldo (ontvangsten – uitgaven)	-660	267	-251	-4848	-2253	-64	0

Bronnen: Rijksbegroting 2010 Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Rijksbegroting 2010 Volksgezondheid, Welzijn & Sport

* WAO = Wkk, Aof en Aok

**WW = AWf, Sfn en Ufo

Voorts zijn de fondsen verplicht hun vermogens aan te houden in de schatkist. Als gevolg van deze ontwikkelingen is het verschil tussen premiegefinancierde en begrotingsgefinancierde uitgaven steeds kleiner geworden. Wel bestaat er nog een verschil ten aanzien van het budgetrecht van de Tweede Kamer. Hoewel de Tweede Kamer in de praktijk alle voorwaarden bepaalt of goedkeurt, heeft het parlement in formele zin niet de mogelijkheid om de uitgaven van de fondsen te autoriseren of te amenderen.

De fondsconstructie past op zichzelf goed bij de verzekeringsgedachte. Veel sociale verzekeringen lijken echter sterk op een sociale voorziening. Dit geldt met name voor de volksverzekeringen. Alle ingezetenen zijn immers rechthebbenden en (vrijwel) iedereen betaalt premie. De premies voor de volksverzekeringen zijn in de loop der jaren volledig geïntegreerd met de belastingheffing. Volksverzekeringen (met uitzondering van de AOW³⁶) kunnen daarom net zo goed worden gefinancierd vanuit de belastingen. Ook in het geval van de werknemersverzekeringen is de koppeling tussen premies en uitgaven grotendeels verdwenen. Wanneer maatregelen worden getroffen om de sociale zekerheidsuitgaven te beperken zal dit leiden tot een toename van de vermogens van de fondsen. De premies zullen immers niet automatisch meedelen met de uitgaven. Grote fondsvermogens zijn weinig transparant en leiden tot verwarring. Het is immers moeilijk uit te leggen waarom er bezuinigd wordt op de werkloosheidsuitkeringen terwijl er sprake is van een vermogenoverschot in het werkloosheidsfonds.

Op basis van het bovenstaande constateert de Studiegroep dat het bestaan van de afzonderlijke fondsen vanuit het begrotingsbeleid gezien geen toegevoegde waarde meer heeft.

4.8.2

De AWBZ

De AWBZ is een volksverzekering waarvan de situatie vergelijkbaar is met die van de sociale verzekeringsfondsen. Ook in het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten bestaat geen relatie meer tussen de uitgaven en inkomsten. De uitgaven worden slechts voor circa tweederde gedekt uit premie-inkomsten. Daarnaast bestaat de

36 Er bestaat een verschil in premieplicht tussen ingezetenen tot 65 jaar en vanaf 65 jaar.

bijdrage in de kosten van kortingen (BIKK). Via deze rijksbijdrage worden de volksverzekeringsfondsen gecompenseerd voor de derving van premieontvangsten die resulteert uit de omzetting van aftrekposten in kortingen bij de belastingherziening 2001. Verder bevat het AWBZ-fonds al enkele jaren een fors exploitatietekort (zie Tabel 9).

Omdat alle ingezetenen aanspraak kunnen maken op de AWBZ, de hoogte van de AWBZ-premie los staat van de uitgaven en de premie volledig geïntegreerd is in de belastingheffing lijkt er geen reden meer te zijn om een separate AWBZ-premie in stand te houden. De AWBZ zou daarom net zo goed kunnen worden vormgegeven als een begrotingsgefinancierde sociale voorziening. Deze overweging kan ook een rol spelen in de discussie over de toekomstbestendigheid van de AWBZ. Het voorzieningenkarakter biedt meer mogelijkheden om de AWBZ toe te snijden op burgers die de lasten van de AWBZ-voorzieningen niet zelf kunnen dragen. In het Brede Heroverwegingsrapport over de *care* is deze gedachte (naast andere opties) verder uitgewerkt.

Op dit moment is onvoldoende inzicht in de praktische gevolgen van een eventuele opheffing van het AWBZ-fonds voor de rechten van cliënten en instellingen, voor de verantwoording van de uitgaven en inkomsten en de gevolgen voor de begrotingsregels en de budgetdiscipline. Via het AWBZ-fonds worden duizenden instellingen en individuen (PGB-houders) betaald. De Studiegroep adviseert om na te gaan wat de mogelijke gevolgen zijn van het fiscaliseren van de AWBZ en het opheffen van het AWBZ-fonds, mede in relatie tot de te kiezen optie uit het heroverwegingsrapport *care*. Mogelijk alternatief is het omvormen van het AWBZ-fonds tot een begrotingsfonds.

4.8.3 *Het Zorgverzekeringsfonds*

Het karakter van de Zorgverzekeringswet wijkt substantieel af van die van de AWBZ en de sociale verzekeringsfondsen. In deze wet is de lastendekking van het stelsel expliciet vastgelegd. Daarnaast is ook de verhouding (50/50) tussen de inkomensafhankelijke bijdrage (werkgevers) en nominale premies (verzekerden) vastgelegd. Bijzonder is ook dat de nominale premie wordt betaald aan private zorgverzekeraars. Het Zorgverzekeringsfonds en de nominale premie zijn onlosmakelijk verbonden aan de keuze voor het huidige zorgstelsel, waarbij meer ruimte wordt gegeven aan de markt om doelmatigheid in de zorg te bevorderen. De Studiegroep ziet daarom geen aanleiding om afschaffing van het fonds en de premies te overwegen.

4.9 **Medeoverheden**

4.9.1 *Informatievoorziening EMU-saldo medeoverheden*

Het aandeel van de medeoverheden in het EMU-saldo van de collectieve sector is met onzekerheid omgeven. De medeoverheden hanteren niet zoals het rijk een kasverplichtingenstelsel, maar het baten-lastenstelsel. Daardoor heeft een EMU-tekort voor de medeoverheden een andere betekenis dan voor het Rijk. De medeoverheden hebben de mogelijkheid om voor hun investeringen te putten uit hun eventuele reserves of te lenen op de kapitaalmarkt. Leningen en opbrengsten uit de verkoop van deelnemingen (zoals de opbrengst uit de verkoop van aandelen in de vroegere nutsbedrijven) tellen niet mee in het EMU-saldo. Lokale investeringen die op deze wijze worden gefinancierd leiden tot een verslechtering van het EMU saldo, terwijl er wel sprake is van een sluitende baten-lastenbegroting.

Een goede inschatting van het EMU-aandeel van de medeoverheden is van belang om een dreigende overschrijding van de EMU-norm van 3% voor de hele collectieve

sector tijdig te zien aankomen en eventueel te kunnen bijsturen. Het EMU-tekort van de medeoverheden laat zich echter moeilijk voorspellen en de informatievoorziening over het EMU-tekort door de medeoverheden is op de aspecten tijdigheid en kwaliteit voor verbetering vatbaar. De voorgenomen Wet Tekortreductie Rijk en Medeoverheden (TReM) regelt onder meer de verbetering van de informatievoorziening van decentrale overheden over het EMU-saldo en een eventuele sanctie bijoverschrijding van het maximale tekort. De uitgangspunten van de wet zijn in overleg met de medeoverheden tot stand gekomen. Het demissionaire kabinet zal de wet TReM niet meer indienen bij de Tweede Kamer. De Studiegroep adviseert om de verbetering van de informatievoorziening en de bijbehorende sanctie zoals die overeengekomen zijn in bestuurlijk overleg met VNG en IPO middels de wet TReM of op andere wijze wettelijk te verankeren.

4.9.2

Evaluatie van de normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds

Gemeenten en provincies ontvangen het grootste deel van hun middelen in de vorm van een algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds. Deze fondsen worden gevoed met behulp van de zogenaamde 'trap-op-trap-af-systematiek'. Die houdt in dat de groei van de algemene uitkering (het accres) gelijke tred houdt met de ontwikkeling van de (netto gecorrigeerde) rijksuitgaven. In deze kabinetsperiode is vanwege de crisis op een aantal punten ingegrepen in de systematiek. In de eerste plaats is afgesproken dat de additionele rentelasten voor het rijk als gevolg van de interventies in de financiële sector niet leiden tot een hogere uitkering uit het gemeente- en provinciefonds. Daarnaast is in het Aanvullend Beleidsakkoord afgesproken het accres tot en met 2011 te bevriezen op het niveau van het Coalitieakkoord uit 2007. Tot slot is besloten tot een structurele verlaging van het provinciefonds met 300 miljoen euro als onderdeel van het pakket maatregelen voor het jaar 2011. Deze uitname is gedaan op basis van een onderzoek naar de omvang van het provinciefonds in relatie tot het takenpakket van de provincies. De normeringssystematiek wordt gemiddeld eens in de vier jaar geëvalueerd door de ministeries van BZK en Financiën, in samenwerking met de koepelorganisaties VNG en IPO. De Studiegroep vraagt zich af in hoeverre de omvang van de fondsen en ook de koppeling aan de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven in relatie staan tot het takenpakket van de gemeenten en provincies. De Studiegroep adviseert om in de evaluatie van de normeringssystematiek aandacht te besteden aan de mogelijkheden van een alternatieve normering die aansluit bij de kostenontwikkeling van gemeentelijk en provinciaal taakgebied.

4.10

Garanties

In hoofdstuk 2 zijn garanties geclassificeerd als expliciete voorwaardelijke risico's. De risico's ten aanzien van garanties zijn expliciet omdat er een vooraf doelbewust een verplichting wordt aangegaan. Garanties zijn voorwaardelijke risico's omdat de kosten zich alleen voordoen wanneer zich een moeilijk voorspelbare omstandigheid of gebeurtenis voordoet. Garanties stellen de begroting bloot aan een onzichtbaar budgettair risico. Wanneer dit risico niet juist wordt ingeschat heft dit gevolgen voor de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven. Om terughoudendheid te betrachten in het aangaan van garantieverplichtingen is in de huidige begrotingsregels een 'nee, tenzij'-beleid vastgelegd.

Sinds het uitbreken van de financiële en economische crisis lijkt het garantie-instrument aan populariteit te winnen (zie Tabel 10). Garanties worden vaak gezien als een goedkope manier om beleid te voeren, omdat het verstrekken van een garantie niet direct tot kasuitgaven leidt en er dus geen middelen voor vrij hoeven te worden gemaakt op de begroting.

Tabel 10 Garantieplafond 2007-2010

	Ultimo 2007	Ultimo 2008	Ultimo 2009	Ultimo 2010
Totaal garanties (miljard euro)	67	75	178	180
wv op kredieten	16	20	71	73
wv op deelnemingen	11	11	15	15
wv op moeilijk of niet te verzekeren risico's	29	33	68	68
wv overig (liquiditeit en exploitatie)	10	11	24	24
Totaal garantieplafond (% bbp)	12%	13%	31%	31%

Noot: Het betreft hier het maximaal uitstaand risico gebaseerd op de garantieplafonds, met uitzondering van de garantie interbancair geldverkeer waarvoor het geëffectueerd bedrag is aangehouden (de garantie interbancair geldverkeer kent een plafond van maximaal 200 miljard waarvan nu ongeveer 50 miljard is geëffectueerd).

Om te voorkomen dat het 'nee, tenzij'-beleid omslaat in een 'ja, waarom niet'-beleid beveelt de Studiegroep aan de begrotingsregels over het verstrekken van garanties uit te breiden en aan te scherpen. De aanbeveling van de Studiegroep richt zich op een drietal aandachtsgebieden: het bevorderen van de transparantie van garanties in de administratie, het introduceren van een toetsingskader en het omzetten van het spaarsysteem door middel van interne begrotingsreserves in een verzekeringsformule.

4.10.1

Bevorderen transparantie

Momenteel worden garanties alleen als *verplichting* in departementale begroting verantwoord in het jaar waarin de garantie wordt aangegaan (of aangepast) of als *kasstroom* wanneer het departement redelijkerwijs schade verwacht. De begrotingen bevatten daarom niet automatisch een overzicht van alle uitstaande garanties, waardoor inzicht in het begrotingsrisico ontbreekt. Wel wordt in de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk sinds enkele jaren een garantieoverzicht opgenomen. Er is echter geen controle mogelijk op de compleetheid van deze overzichten. Daarnaast zijn de garantieoverzichten niet transparant genoeg omdat geen onderscheid wordt gemaakt tussen het garantieplafond van een regeling en het deel dat daadwerkelijk is geëffectueerd. De Studiegroep beveelt aan dat in de Rijksbegrotingsvoorschriften wordt opgenomen dat alle uitstaande garanties in de departementale begroting worden vermeld en dat het garantieoverzicht in de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk een helder onderscheid maakt tussen het garantieplafond en de geëffectueerde garanties.

In de huidige begrotingsregel 34 is opgenomen dat nieuwe garanties 'in principe' onderdeel uitmaken van het hoofdbesluitvormingsmoment. De Studiegroep erkent dat garantieverlening niet in alle gevallen kan wachten tot het hoofdbesluitvormingsmoment, maar vindt de huidige formulering te vrijblijvend. De Studiegroep adviseert om in de nieuwe begrotingsregels te bepalen dat garantieregelingen in principe betrokken horen te worden bij de integrale besluitvorming over de uitgaven in het voorjaar (het hoofdbesluitvormingsmoment), maar in ieder geval altijd ter goedkeuring aan de Ministerraad moeten worden voorgelegd. Daarnaast dient het voorafgaand toezicht van de minister van Financiën op dit punt te worden gecontinueerd.

4.10.2 *Toetsingskader voor garanties*

De huidige begrotingsregels stellen voorwaarden aan het verstrekken van garanties. Garanties mogen alleen worden afgegeven wanneer het belang van de samenleving ermee is gediend dat de staat risico's overneemt die niet door de markt gedragen kunnen worden óf wanneer doelmatigheidsvoordelen kunnen worden bewerkstelligd. Alleen in die situaties heeft het garantie-instrument een duidelijke meerwaarde. Om te voorkomen dat garanties al te makkelijk worden verleend adviseert de Studiegroep een toetsingskader te introduceren zoals ook wordt gehanteerd voor belastinguitgaven. Het toetsingskader dient om de noodzaak van garantieverlening goed te onderbouwen en te toetsen of aan alle voorwaarden voor garantieverlening is voldaan. Een van die voorwaarden zou een verplichte vijfjaarlijkse evaluatie moeten zijn, waarbij nut een noodzaak van de garantieverlening opnieuw moet worden bezien. Ook voor reeds bestaande garantieregelingen, zoals de (tijdelijk verhoogde) Nationale Hypotheekgarantie, wordt een periodieke evaluatie aanbevolen.

4.10.3 *Verzekeren in plaats van sparen*

De huidige begrotingsregels bepalen dat het in de rede ligt dat departementen voor garanties een reservering treffen in de vorm van een jaarlijks te betalen premie. Deze premie kan worden geheven bij de eindgebruiker of uit de begroting worden betaald. De premie wordt 'gespaard' in een interne begrotingsreserve. Wanneer de garantie wordt ingeroepen kan in eerste instantie worden geput uit de opgebouwde reserve. De restschade komt voor rekening van het beleidsverantwoordelijke departement. Wanneer de garantie wordt ingetrokken en er is geen schade geleden valt de opgebouwde spaarpot toe aan het departement.

Dit systeem kent een aantal nadelen. In de eerste plaats is een spaarsysteem weinig zinvol voor kortlopende garanties. Er is dan te weinig tijd om een reserve op te bouwen. Daarnaast is de jaarlijkse premie vaak zo laag dat het jaren duurt voordat een substantiële reserve is opgebouwd. Dat levert ook bij langer lopende garanties problemen op wanneer de garantie vrij kort na het verstrekken wordt ingeroepen. Tot slot is de restschade vaak zo groot dat deze niet door het betrokken departement gedragen kan worden, maar uit de algemene middelen wordt betaald. Garantieverlening is hierdoor bijna gratis. Dit heeft tot gevolg dat departementen in hun keuze voor het garantie-instrument ten opzichte van andere instrumenten niet alle kosten van garanties in hun beslissing meewegen waardoor de overheid mogelijk meer private risico's op zich neemt dan noodzakelijk. Dit zal ook in de markt leiden tot een beperkte risicoafweging waardoor economische beslissingen suboptimaal genomen worden. De Studiegroep beveelt aan onverkort terughoudend om te gaan met het verlenen van garanties en tevens het spaarsysteem om te zetten in een eenvoudig verzekeringsmodel waarbij de risico's gepoold worden en premies ten gunste komen van de algemene middelen. Zo'n model moet gepaard gaan met een substantieel, maar draagbaar eigen risico voor het beleidsverantwoordelijke departement. Eventueel kan het eigen risico in geval van schade worden uitgesmeerd over een aantal jaren.

De premie dient voldoende hoog en waar mogelijk marktconform te zijn. Voor grote garantieregelingen moet advisering door een onafhankelijke deskundige verplicht worden gesteld. Indien geen markt-equivalent voorhanden is wordt de premie vastgesteld op 3%³⁷, zijnde gelijk aan de gemiddelde risico-opslag die wordt gehanteerd in de rendementseis voor publieke investeringen.

37 Tweede Kamerstuk 29352 nr 4, vergaderjaar 2008-2009.

Om departementen te prikkelen alles in het werk te stellen om eventuele schade te recupereren kan worden afgesproken dat een deel van de recuperatieopbrengst toevalt aan het departement. Het overige deel komt ten gunste van de algemene middelen.

Bijlage 1 Adviesaanvraag Studiegroep Begrotingsruimte

Den Haag, september 2009

Aan de voorzitter en de leden van de Studiegroep Begrotingsruimte,

Om het volgende kabinet in staat te stellen een goede afweging te maken over het te voeren begrotingsbeleid na 2011, wordt de Studiegroep Begrotingsruimte verzocht een advies uit te brengen over zowel de begrotingssystematiek als de begrotingsdoelstelling ten behoeve van de volgende kabinetsperiode. Als basis voor dit advies wordt de Studiegroep gevraagd een terugblik op de begrotingssystematiek en de ervaringen daarmee in het budgettaire beleid in de huidige kabinetsperiode en een analyse van de budgettaire uitdagingen in de komende kabinetsperiode te maken.

Met de wereldwijde financiële en economische crisis is ook de Nederlandse economie het afgelopen jaar in een diepe recessie beland. De crisis heeft grote gevolgen voor de overheidsfinanciën. De begrotingsoverschotten die aan het begin van deze kabinetsperiode werden verwacht zijn omgeslagen in aanzienlijke tekorten en de staatsschuld is sterk gestegen. Tegelijkertijd is de houdbaarheidsopgave voor de overheidsfinanciën op lange termijn onverminderd groot. Het is aannemelijk dat een deel van de verloren welvaart niet meer wordt ingehaald, hetgeen zou resulteren in een blijvende verslechtering van de overheidsfinanciën. Een forse aanpassing van overheidsuitgaven en/of -inkomsten is onvermijdelijk om terug te keren naar gezonde overheidsfinanciën. De onlangs aangekondigde heroverwegingen bieden hiervoor een nuttig handvat.

In het licht van de budgettaire uitdagingen wordt de Studiegroep verzocht een advies uit te brengen over de na te streven budgettaire doelstellingen voor 2015 en verder en het tempo waarin deze doelstellingen kunnen worden bereikt, zulks mede met het oog op de uitdagingen voor de langere termijn. Uitgangspunt daarbij is een spoedige terugkeer naar gezonde overheidsfinanciën, zonder dat herstel van de economie in de kiem gesmoord wordt. De Studiegroep wordt verzocht in zijn advies rekening te houden met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact en de verschillende trends in de ontwikkeling van de overheidsinkomsten en uitgaven, zoals de gevolgen van de vergrijzing, de ontwikkeling van de macro-progressiefactor en de autonome groei van diverse categorieën van (belasting)uitgaven. Bijzondere aandacht verdient dan ook de vraag hoe de overheidsfinanciën zich tegen de achtergrond van deze trends op (middel)lange termijn volledig kunnen herstellen en hoe de ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven zich verhoudt tot de ontwikkeling van het bbp. Voor de analyse kan de Studiegroep gebruik maken van de scenario's van het Centraal Planbureau over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn.

De vraag tot welk niveau - en hoe snel - de economie zich zal herstellen in de komende kabinetsperiode is met veel onzekerheden omgeven. Gegeven het belang van budgettaire soliditeit wordt de Studiegroep verzocht advies uit te brengen over hoe om te gaan met deze onzekerheden en hoe het daaraan verbonden risico voor de begroting kan worden beheerst, waarbij ook het beleid ten aanzien van deelnemingen en garanties wordt betrokken.

Tot slot wordt de Studiegroep verzocht de huidige begrotingssystematiek te evalueren en daarbij speciale aandacht te besteden aan de innovaties die het huidige kabinet bij de start van en gedurende de kabinetsperiode heeft doorgevoerd.

Ik verzoek u het advies uit te brengen voor de zomer van 2010.

De minister van Financiën,
Wouter Bos

Bijlage 2 Samenstelling van de dertiende Studiegroep Begrotingsruimte

Voorzitter

Ronald Gerritse Thesaurier-Generaal,
Ministerie van Financiën

Leden

Marcelis Boereboom Directeur-Generaal Langdurige zorg,
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Andrée van Es Directeur-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties,
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Laura van Geest Directeur-Generaal van de Rijksbegroting,
Ministerie van Financiën

Lex Hoogduin Directeur,
De Nederlandsche Bank

Erik Jan van Kempen Directeur Algemene Financiële en Economische Politiek,
Ministerie van Financiën

Tjerk Kroes Directeur Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden,
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bertholt Leeftink Directeur Algemene Economische Politiek,
Ministerie van Economische Zaken

Manon Leijten Directeur Financieel-Economische Zaken,
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Kajsa Ollongren Plv. Secretaris-Generaal,
Ministerie van Algemene Zaken

Michiel Stal MT-lid Directie Algemene Economische Politiek,
Ministerie van Economische Zaken

Coen Teulings Directeur,
Centraal Planbureau

Helmer Vossers Directeur Begrotingszaken,
Ministerie van Financiën

Secretariaat

Maaïke Adema Directie Begrotingszaken,
Ministerie van Financiën

Daniël Waagmeester Directie Algemene Financiële en Economische Politiek,
Ministerie van Financiën

Voorts hebben aan de vergaderingen van de Studiegroep op verschillende momenten deelgenomen: Casper van Ewijk en Mark Roscam Abbing (Centraal Planbureau).

Dankwoord

De voorzitter en het secretariaat van de Studiegroep willen de contactpersonen bij de departementen, CPB en DNB, de leden van de interdepartementale werkgroepen, en de medewerkers van Financiën die betrokken waren bij de totstandkoming van dit rapport hartelijk danken:

Marianne Albrecht, Joost Baeten, Davide Balestra, Paul Besseling, Jenny Boelens, Bart Boon, Frits Bos, Martin Bottema, Fabian Briegel, Clement van de Coevering, Joost Clerx, Erwin van Dam, Sioux van Dijck, Arno Faassen, Wijnand van

Goudoever, Shafien Golamun, Jankees de Graaf, Marjo Grondhuis, Emine Hanedar, Lyda den Hartog, Kristel van Hees, Feite Hofman, Kees Heineken, Robert Hensgens, Johannes Hers, Rein ter Horst, Mark Jansema, Steven Jonk, Stan Kaatee, Dick Kabel, Shanta Kalloe, Wouter Koolmees, Hans Koning, Irene Linthorst, Walter Lutz, Jacco van Maldegem, Gert Masschelein, Jannes Nieuwenhuijzen Kruseman, Joost van Nuland, Rocus van Opstal, Alcinda Pereira, Gert-Anne van Pruissen, Lia Rabbinge, Dirk Roelofsen, Janneke Roor, Wouter Schilperoort, Patrick Schuerman, Mirjam Slokker, Michiel Sorber, Willem Spruijt, Wim Suyker, Jan Takens, Paula Terra, Jolanda Timmerman, Wim van Tol, Manon Tokkie, Tuncay Uyanik, Sander Veldhuizen, Ewout Visser, Joens Visser, Rita van der Vreede, Gerco Weenink, Peter Wierts, Marieke Willems, Pieter van Winden en Diny van Zonneveld.

Speciale dank gaat uit naar de prof. dr. C.A. de Kam voor zijn betrokkenheid als extern deskundige bij de totstandkoming van de evaluatie begrotingssystematiek die is opgenomen als bijlage bij dit rapport.

Bijlage 3 Schatting van de begrotingssensitiviteit

Wat kan een hogere conjunctuurgevoeligheid verklaren dan blijkt uit de begrotingssensitiviteit? Een deel van de verklaring is dat de begrotingssensitiviteit in werkelijkheid schommelt, terwijl de 0,53 als geschat door de OESO een constante is. Ook als deze waarde gemiddeld genomen een goede benadering is, betekent dit niet dat de relatie in elk individueel jaar precies opgaat. Met name de inkomsten zijn relatief volatiel, waarvan de vennootschapsbelasting het voorbeeld bij uitstek is. Figuur 3 laat de progressiefactor zien: de mate waarin de inkomsten - geschoond voor beleid - toenemen bij een stijging van het bbp. De standaardveronderstelling is dat als het bbp met 1% stijgt, ook de overheidsinkomsten met 1% stijgen: op lange termijn wordt verondersteld dat de progressiefactor 1 is.³⁸ Figuur 3 laat echter zien dat op korte termijn sprake is van volatiliteit: de waarde van de progressiefactor schommelt rond zijn gemiddelde waarde.

Vervolgens spelen ook samenstellingseffecten een rol. De OESO bepaalt de Nederlandse begrotingssensitiviteit door de weging van elasticiteiten voor vijf grondslagen. Het aandeel van de verschillende belastingfluctuaties hoeft niet constant te zijn over de tijd en kan onder invloed staan van de conjunctuur. Zo nam tijdens de piek van de hoogconjunctuur door een krappe arbeidsmarkt het aandeel van arbeid in bbp toe tot 83,4% in 2000. Tegelijkertijd is de elasticiteit op loonbelasting relatief hoog (1,69 voor Nederland); de combinatie van deze factoren kan verklaren dat overheidsinkomsten relatief sterk stijgen in een hoogconjunctuur.

In het rapport van de 12^e Studiegroep is verder gewezen op diverse factoren die niet tot uiting komen in de begrotingssensitiviteit, maar die kunnen bijdragen aan een groter cyclisch karakter van het saldo. Het saldo van de gemeenten en provincies sloeg bijvoorbeeld aan het begin van deze eeuw in een neerwaartse conjunctuur om in een tekort. Ook de rentelasten kunnen cyclisch doorwerken in het saldo, als deze - zoals in de huidige kabinetsperiode - niet onder de uitgavenkaders beheerst worden.³⁹ Hetzelfde geldt voor de gasbaten.

Om te kijken of sprake is van een toegenomen conjunctuurgevoeligheid van de begroting hebben we daarom een alternatieve benadering gevolgd. Empirisch kan met een reactiefunctie worden geschat hoe het totale saldo fluctueert met de output gap en controlevariabelen zoals de vertraagde schuld (die het houdbaarheidsmotief weerspiegelt; een oplopende schuld vraagt immers om een hoger primair saldo om de schuldquote te stabiliseren). De resultaten vinden een sensitiviteit voor de output gap van 0,49 voor de periode 1983-2008. Er blijkt echter sprake van een gestage oploop tot 0,79 over de periode 1993-2008.⁴⁰ Vervolgens is aan de inkomstenkant gekeken of de totale progressiefactor meebeweegt met de conjunctuur. Dit blijkt

38 Uit analyse van het ministerie van Financiën blijkt dat de progressiefactor niet constant is, maar een dalend verloop vertoont. Nadere empirische schattingen vinden een gemiddelde waarde van 1,01 voor de periode 1970-2008, waarbij het 10-jaars voortschrijdend gemiddelde is gedaald van boven de 1 aan het begin van de periode tot 0,76 in 2008.

39 Ook de gebruikte methode kan een verklaring bieden: de reactie van het saldo wordt in diverse publicaties gerelateerd aan de ontwikkeling van het bbp, terwijl de OECD-sensitiviteit gerelateerd is aan de output gap. In de vorige laagconjunctuur viel de output gap sterker terug dan het bbp, waarmee een groter deel van de saldooverslechtering is te verklaren.

40 Daarbij is gekeken naar het primaire saldo, zoals gebruikelijk in de academische literatuur. Een check voor het EMU- saldo geeft het zelfde beeld van een toegenomen conjunctuurgevoeligheid. Deze sterke en toegenomen correlatie is ook direct zichtbaar in een grafiek met daarin het saldo en de output gap. Vooral voor de recente periode moeten de schattingsresultaten desalniettemin met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd vanwege het geringe aantal waarnemingen.

sinds begin jaren '90 het geval is: als de output gap 1% positiever wordt (of negatiever wordt) neemt de progressiefactor met 0.1% toe.⁴¹

De empirische schattingen vertonen een consistent beeld: vanaf begin jaren '90 gaat de progressiefactor fluctueren met de conjunctuur en schommelt ook het totale saldo sterker mee met de conjunctuur. Omdat de progressiefactor is geschoond voor beleid, geeft dit een indicatie dat endogene factoren bijdragen aan een conjunctuurgevoeligere begroting. Er is gekeken naar drie mogelijke verklarende factoren: de olieprijs, huizenprijzen, en aandelenkoersen. Deze factoren zijn endogeen, wat echter niet wil zeggen dat de budgettaire behandeling geen rol speelt, zoals de begrotingsregels voor de aanwending van gasbaten, het bestaan van de hypotheekrenteaf trek, en de aftrekbaarheid van pensioenpremies. De schattingen vinden voor aandelenprijzen een relevante invloed. Hogere aandelenkoersen kunnen onder meer via vermogenswinsten en lagere pensioenpremies leiden tot hogere belastinginkomsten.

Ook aan de uitgavenkant is denkbaar dat de fluctuaties toenemen, onder andere via de invloed van een volatiele olieprijs. De ontwikkeling van de uitgavenkaders wordt namelijk bepaald door de ontwikkeling van de prijs Nationale Bestedingen (waar de olieprijs invloed op heeft), terwijl de feitelijke uitgaven worden bepaald door het prijspeil van de overheidsbestedingen (waar dit veel minder het geval is). Beide prijsreeksen kunnen divergeren, wat kan resulteren in ruimte dan wel krapte onder de kaders (ruilvoetwinst dan wel -verlies). Zo ontstonden aan het begin van de afgelopen kabinetsperiode ruilvoetwinsten door een hogere olieprijsontwikkeling: een hogere olieprijs zorgde voor een hogere inflatie wat doorwerkte in de pNB. Het uitgavenkader werd opgehoogd, zonder dat daar direct nominale uitgaven tegenover stonden. Toen de olieprijs in het voorjaar van 2009 daalde, werden de kaders gecorrigeerd voor het ontstane ruilvoetverlies.⁴² Het corrigeren voor de ruilvoet en de werkloosheidsontwikkeling is (zeker in een economische crisis als de huidige) begrijpelijk om procyclisch beleid aan de uitgavenkant te voorkomen. De vraag voor toekomstige goede tijden is, zeker in het licht van de beschadigde positie van de overheidsfinanciën, in hoeverre eventuele ruilvoetwinsten niet direct ten gunste van het saldo zouden moeten komen.

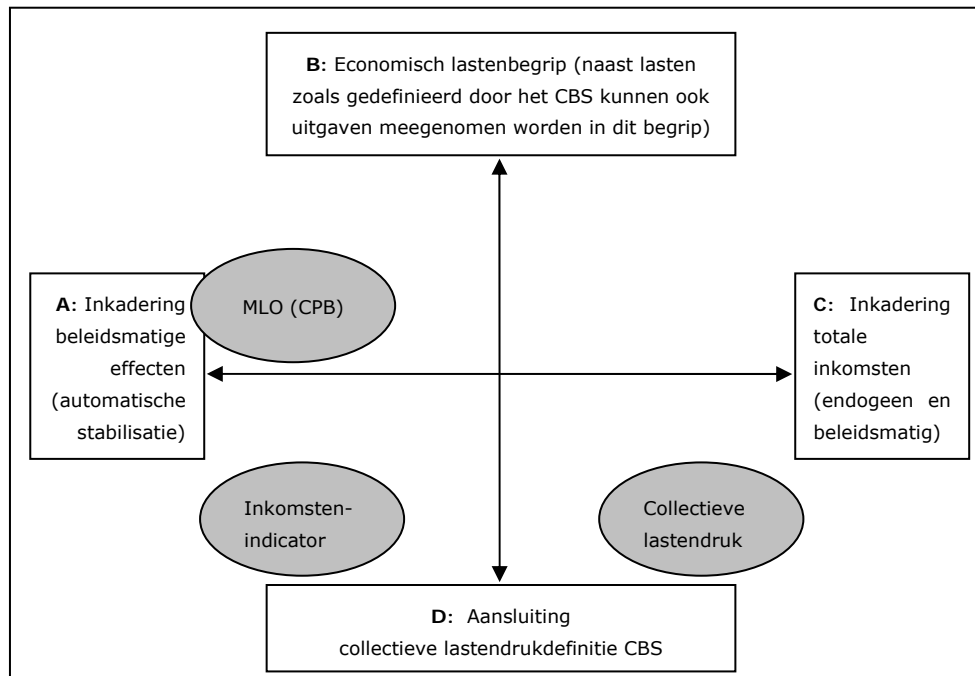
41 Hierbij is direct naar de relatie conjunctuur-progressie gekeken (op geaggregeerd niveau). Dit is consistent met eerdere bevindingen via gedesaggregeerde methoden; daarbij bleek een niet-verklaarbare component over te blijven die mee fluctueert met de conjunctuur. Zie bijvoorbeeld Morris e.a. (2009), "Explaining revenue windfalls: an analysis of the revenue data for selected EU countries", European Central Bank Working Paper No. 1114.

42 In latere jaren van het kabinet ontstonden de ruilvoetmeevallers vooral als gevolg van een dalende loonontwikkeling.

Bijlage 4 Normering van de lasten

Gedurende de kabinetsperiode, na het vaststellen van de geraamde meerjaren raming bij de start van de kabinetsperiode, zijn er verschillende manieren om de inkomsten te beheersen. Schematisch worden deze weergegeven in Figuur 12. Normering kent gestileerd twee dimensies. Ten eerste de macro-benadering over de mate waarin de totale inkomsten zijn ingekaderd of vrij kunnen meebewegen met endogene ontwikkeling. Ten tweede de micro-benadering over de mate waarin met de normering wordt aangesloten bij de beleving van burgers en bedrijven.

Figuur 12 Normering inkomsten



De horizontale as geeft de mate aan waarin de totale inkomsten beheerst worden ten opzichte van het basispad. In punt A, links op het spectrum, worden alleen de verwachte beleidsmatige mutaties ten opzichte van het basispad beheerst. Er wordt ex ante getoetst. De endogene ontwikkeling - zowel conjuncturele en structureel mutaties, als afwijkingen van de ex ante raming van effecten van beleid - loopt het EMU-saldo in. Theoretisch kan de endogene ontwikkeling gescheiden worden in deze component. Alleen de conjuncturele component zou dan vrij moeten kunnen bewegen om automatische stabilisatie te bereiken. Echter, het is heel erg lastig om te bepalen welk deel van de inkomsten conjunctuurbepaald is. Het andere uiterste, punt C, is het volledig inkaderen van de totale belastingontvangsten. Elke mutatie leidt in dat geval tot een beleidsreactie om de mutatie teniet te doen, zoals aan de uitgavenkant met uitgavenkaders. Er is geen onderscheid tussen afwijkingen ten gevolge van beleidsmatige wijzigingen in tarieven en grondslagen en afwijkende endogene wijzigingen in grondslagen. Gezien de grote mate waarin inkomsten fluctueren met de conjunctuur, past inkadering van de totale inkomsten niet binnen

het idee van trendmatig begrotingsbeleid. Dat is immers gestoeld op het feit dat gedurende de kabinetsperiode het beleid niet aangepast wordt aan de conjunctuur.⁴³ De inkomstenkant van de begroting kan daarmee functioneren als automatische stabilisator van de economie; mee- of tegenvallers (dus meer of minder opbrengsten ten opzichte van de meerjarenraming) lopen in het EMU-saldo.

De verticale as geeft de mate weer waarin het lastenbegrip aansluit bij de beleving van burgers en bedrijven. In punt D is sprake van een lastenbegrip dat aansluit bij de CBS-definitie van de collectieve lasten, dat aansluit bij het EMU-saldo. In punt B is sprake van een lastenbegrip dat volledig aansluit bij de beleving door burgers en bedrijven. In dit punt is het niet relevant of bepaalde lasten 'lasten' zijn in de definitie van het CBS: ook uitgaven die als lasten worden ervaren door burgers en bedrijven worden hierbij betrokken. Dat betekent ook dat schuiven tussen publiek en privaat hier niet relevant zijn voor de lastendruk als dit voor de beleving van burgers en bedrijven niet uitmaakt (maar wel voor het EMU-saldo). Men zou kunnen zeggen dat deze as een iets meer economische benadering beschrijft, in de zin dat het gaat om het effect van genomen maatregelen op de koopkracht en winst.

Verschillende lastenbegrippen of -indicatoren kunnen in dit figuur worden geplaatst. Rechts onder in de figuur bevindt zich de collectieve lastendruk (CLD), deze sluit aan bij het CBS-lastenbegrip en betreft inkadering van de totale inkomsten. Het hanteren van de CLD om de inkomsten te normeren zou leiden tot voortdurende aanpassingen van belastingtarieven en de bestuurlijke rust niet ten goede komen. Het beleid zou ook cyclisch uitpakken.

De inkomstenindicator, die het kabinet momenteel gebruikt, zit in het kwadrant linksonder. Het betreft een maatstaf die volledige automatische stabilisatie toestaat (inclusief afwijkingen van de raming van de structurele effecten in het basispad). De inkomstenindicator meet elke formele (als gevolg van een nieuwe maatregel) of materiële wijziging van het overheidsbeleid die effect heeft op de voor het EMU-saldo relevante collectieve lasten.⁴⁴ De lastenontwikkeling wordt jaar op jaar in mutaties gemeten in miljarden euro's. Het kader dient in principe jaarlijks maar ten minste over de kabinetsperiode (cumulatief) te worden gehandhaafd.

De microlastenontwikkeling zoals het Centraal Planbureau deze hanteert (de MLO) wijkt af van de inkomstenindicator voor wat betreft financieringsschuiven tussen publiek en privaat; deze zijn in de MLO niet relevant, maar voor de inkomstenindicator wel, omdat deze een effect hebben op het EMU-saldo. Publiek-private financieringsschuiven zijn bijvoorbeeld de introductie van eigen betalingen en pakketverkleiningen in de zorg, maar ook privatisering van de sociale zekerheid. De MLO ligt op de verticale as dus dichter bij wat een economisch lastenbegrip genoemd kan worden. De MLO scoort beter dan de inkomstenindicator op het criterium van de ervaren lastendruk dan de inkomstenindicator, ten koste van beheersing van het EMU-saldo.

⁴³ Aan de uitgavenkant is het andersom: de meeste uitgaven zijn niet conjunctuurgevoelig. Inkadering van de totale uitgaven is daarmee logisch. Dit roept wel de vraag op hoe om te gaan met die uitgaven die wel conjunctuurgevoelig zijn. Hier wordt in een andere paragraaf op ingegaan.

⁴⁴ Lasten tellen mee voor de definitie van de inkomstenindicator als aan de volgende voorwaarden is voldaan: 1) Het gaat om inkomsten en inkomstenderving in de CBS-definitie van lasten. Uitgavenposten worden niet meegenomen. Een inkomst is een bedrag dat daadwerkelijk ontvangen is of minder ontvangen is doordat er sprake is van aftrekposten. En 2) de inkomsten of inkomstenderving is relevant voor het EMU-saldo. Dat wil zeggen, a) er is sprake zijn van een verplichte, door de overheid opgelegde, betaling; en b) tegenover de betaling staat geen concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie. Ook de zorgtoeslag wordt onder het inkomstenkader genormeerd.

Bijlage 5 Deflatorsystematiek

Aanleiding

In de evaluatie begrotingsystematiek is aandacht besteed aan het effect van conjunctuur op de werkloosheids- en bijstandsuitgaven, de rentelasten op de staatsschuld en de ruilvoetontwikkeling in de afgelopen kabinetsperiode. Met betrekking tot de ruilvoetontwikkeling is geconstateerd dat de aanpassingen in de periode 2008-2011 fors te noemen zijn. Daarnaast heeft de grote volatiliteit van de ruilvoetmutaties tot veel bestuurlijke onrust geleid. Deze constatering waren voor de Studiegroep aanleiding de werking van de deflatorsystematiek nog eens onder de loep te nemen en alternatieven te bezien. In deze bijlage wordt achtereenvolgens ingegaan op 1) de huidige deflatorsystematiek, 2) mogelijke alternatieven voor de pNB-deflator en 3) mogelijke alternatieven voor de deflatorsystematiek.

1. De huidige deflatorsystematiek⁴⁵

In het trendmatig begrotingsbeleid worden de uitgaven beheerst door middel van vaste reële uitgavenkaders. Het totale uitgavenkader wordt jaarlijks aangepast aan de ontwikkeling van de prijzen aan de hand van de prijsontwikkeling van de Nationale Bestedingen (pNB). De onderliggende overheidsuitgaven worden echter aangepast voor de specifieke loon- en prijsontwikkelingen die relevant zijn voor deze uitgavencategorieën. Hierdoor kan er een verschil ontstaan tussen de bijstelling van het totaal kader en de mutatie van de onderliggende uitgaven: de ruilvoet van de overheid. Wanneer de feitelijke nominale ontwikkeling voor de overheid (de loon- en prijsbijstelling) hoger of lager uitpakt dan de bijstelling van het uitgavenkader ontstaat ruilvoetverlies of ruilvoetwinst. Voor ruilvoetverlies moet worden omgebogen, terwijl een ruilvoetwinst ruimte onder het uitgavenkader geeft. De systematiek van reële uitgavenkaders is geïntroduceerd bij de implementatie van het trendmatig begrotingsbeleid in 1994. Destijds werd echter niet de pNB-deflator gebruikt, maar de prijsontwikkeling van het bbp, de pBBP-deflator. Zowel de 9^e als de 10^e Studiegroep Begrotingsruimte hebben geadviseerd om reële uitgavenkaders te hanteren. De reden voor het normeren van de reële uitgavengroei was dat specifieke prijsontwikkelingen in de collectieve sector (zoals prijsontwikkelingen in de zorg of de ontwikkeling van ambtenarensalarissen en uitkeringen) in de uitgavennormering betrokken werden, voor zover deze afweken van de prijsontwikkeling van het bbp. De 11^e Studiegroep heeft geadviseerd de reële uitgavennormering te handhaven, maar te kiezen voor een deflator die minder volatiel is dan de pBBP. Minder volatiliteit zou leiden tot minder bestuurlijke onrust. Geadviseerd werd te kiezen voor de prijsontwikkeling van de Nationale Bestedingen, de deflator die ook nu nog wordt gehanteerd.

In de evaluatie begrotingsystematiek 2007-2010 is de werking van de deflatorsystematiek in deze kabinetsperiode bezien. Geconstateerd is dat de economische crisis een behoorlijke impact heeft gehad op de ruilvoetontwikkeling. In de gehele kabinetsperiode is tot nu toe sprake van ruilvoetwinst. Ten opzichte van de Economische Verkenning 2008-2011 van het CPB is sprake van een ruilvoetwinst van 0,7 miljard in 2008 en 0,5 miljard in 2009, oplopend tot ruim 5 miljard in 2011 (zie Tabel 11). Aan het begin van de kabinetsperiode werd de ruilvoetwinst vooral veroorzaakt door de aanpassing van het uitgavenkader als

⁴⁵ Zie ook Donders, Van Ewijk en Reininga, "Het begrotingsbeleid en de reële uitgavenkaders", Openbare Uitgaven, 1999, nr 3.

gevolg van een hogere prijsontwikkeling van de Nationale Bestedingen. In de latere jaren wordt de ruilvoetwinst vooral veroorzaakt door een lagere contractloonontwikkeling ten opzichte van de raming ten tijde van het regeerakkoord.

Een gedeelte van de ruilvoetwinst kan verklaard worden door het hanteren van een realistisch groeiscenario in plaats van een voorzichtig scenario. Door te kiezen voor een realistisch groeiscenario is tijdens het opstellen van het regeerakkoord uitgegaan van een hogere contractloonontwikkeling dan in een voorzichtig scenario het geval zou zijn geweest. De gemiddelde contractloonontwikkeling in het realistische scenario bedroeg ruim 3¼% per jaar. Dit vergrootte de kans op ruilvoetwinst. Ten aanzien van de ruilvoet is het realistische scenario dus 'behoedzamer' dan het voorzichtige scenario.

Tabel 11

Tabel 11 Ruilvoet en werkloosheidsuitgaven huidige kabinetsperiode

(miljard euro)	2008	2009	2010	2011
Kaderaanpassing pNB-deflator (- creëert ruimte)	-0,4	0,0	0,9	0,6
Nominale loon- en prijsbijstelling (+ = tegenvaller)	0,1	-0,6	-3,8	-5,8
Totaal werkloosheid en ruilvoet (+ = tegenvaller)	-0,3	-0,5	-2,9	-5,2

Gedurende de kabinetsperiode is sprake geweest van forse schommelingen in de raming van de prijs Nationale Bestedingen (pNB) en daarmee de ruilvoet. De ruilvoetmutaties van ramingsmoment op ramingsmoment worden weergegeven in Tabel 12.

Tabel 12 fluctuaties ruilvoet ramingsmoment op ramingsmoment

(miljard euro)	2008	2009	2010	2011
Ruilvoet Voorjaarsnota 2008	-0,7	-1,8	-0,9	-0,3
Ruilvoet MN 2009	0,0	-0,5	-0,3	-0,2
Ruilvoet Voorjaarsnota 2009	0,4	1,8	-2,1	-6,2
Ruilvoet MN 2010	0,0	0,0	1,0	2,7
Ruilvoet CEP 2010	0,0	0,0	-0,6	-1,1
Totaal ruilvoet (+ = tegenvaller)	-0,3	-0,5	-2,8	-5,2

De schommelingen aan het begin van de kabinetsperiode werden voornamelijk veroorzaakt door de fluctuaties in de olieprijs. Ten tijde van het opstellen van het regeerakkoord ging het CPB uit van een olieprijs van 75 dollar. In de Macro Economische Verkenning 2009 was de raming voor de olieprijs 125 dollar. Het Centraal Economisch Plan 2009 liet een raming voor de olieprijs van 44 dollar zien. In de zomer van 2008 was de verwachte ruilvoetmeevaller het grootst: ruim 2 miljard euro. Het kader werd hierdoor flink opwaarts bijgesteld, zonder dat hier hogere nominale uitgaven tegenover stonden. De overheidsuitgaven zijn immers relatief ongevoelig voor veranderingen in de olieprijs.

Tegelijkertijd werd het kabinet geconfronteerd met structurele overschrijdingen bij met name de kinderopvang en de zorg. Het was dan ook verleidelijk om de ruilvoetwinst structureel aan te wenden om zo bezuinigingen te voorkomen. Dat is ten dele ook gebeurd. Voor de jaren 2008 en 2009 is de ruilvoetwinst volledig ingezet. Voor de jaren daarna is de ruilvoetwinst deels besteed, met een structureel effect in 2011 van 0,5 miljard euro.

De volatiliteit van de ruilvoetontwikkeling werd zichtbaar in het Centraal Economisch Plan van 2009. De ruilvoetwinst in 2009 bleek tegen te vallen doordat de olieprijs mede als gevolg van de economische crisis sterk in prijs was gedaald. De ruilvoetwinst die een half jaar eerder werd verwacht en ook was uitgegeven bleek daarmee voor een groot gedeelte te zijn verdampt. Naast het feit dat het onverstandig is om conjuncturele meevallers zoals een ruilvoetwinst structureel aan te wenden is de volatiliteit van de ruilvoet een belangrijk (aanvullend) argument om ruilvoetmutaties niet te laten leiden tot bestedingsruimte.

2. Mogelijke alternatieven voor de pNB-deflator

Door middel van een maxmin-analyse is gekeken of een mogelijke andere deflator voor minder schommelingen zou hebben gezorgd. Het resultaat hiervan is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 13 Maxmin-analyse verschillende deflators

	2008	2009	2010	2011	Cumulatief
Maxmin pNB	0,2%	1,7%	1,4%	1,1%	4,5%
Maxmin pBBP	0,4%	2,4%	2,8%	3,9%	9,4%
Maxmin netto materiële consumptie	0,1%	2,4%	1,3%	1,6%	5,3%
Maxmin overheidsinvesteringen	0,2%	1,5%	1,9%	2,1%	5,7%
Maxmin CPI	0,4%	2,4%	2,1%	0,9%	5,7%
Maxmin CLS	0,0%	0,7%	2,7%	4,6%	8,0%
Maxmin loonvoet collectieve sector	0,0%	1,1%	3,3%	5,2%	9,6%

De analyse laat zien dat de pNB-deflator van alle bekeken alternatieven het minst volatiel blijkt te zijn. Dat wil zeggen dat de andere deflators voor nog grotere kaderaanpassingen zouden hebben gezorgd. Het probleem van de pNB blijft echter dat deze indicator fors meebeweegt met de olieprijs (maar in mindere mate dan andere prijsindicatoren) en daardoor voor aanzienlijke fluctuaties in het kader zorgt. Op zich is het niet erg als er fluctuaties zijn in de kaderaanpassing, zolang deze meebewegen met de daadwerkelijke ontwikkeling van de nominale uitgaven. Op deze manier is de totale ruilvoetmee- danwel tegenvaller te overzien. Bij een stijgende (of dalende) olieprijs beweegt de pNB mee. De overheidsuitgaven zijn echter nauwelijks afhankelijk zijn van de olieprijsontwikkeling. De nominale overheidsuitgaven stijgen dus niet mee met de olieprijs, maar het kader wel: Er ontstaat ruilvoetwinst

Een mogelijk ander alternatief voor de pNB-deflator is een (gewogen) gemiddelde van de inflatie en de loonontwikkeling (CPI en CLS). Een dergelijk gewogen gemiddelde komt meer in de buurt van de daadwerkelijke nominale uitgaven, waardoor de ruilvoetmutatie ook kleiner kunnen zijn. Een gewogen gemiddelde van CLS en CPI (2:1) laat het volgende beeld zien:

Tabel 14 Fluctuaties ruilvoet bij gewogen gemiddelde CLS en CPI 2:1

(miljard euro)	2008	2009	2010	2011
Ruilvoet Voorjaarsnota 2008	-0,6	-0,6	-0,3	-0,3
Ruilvoet MN 2009	0,0	0,5	0,4	0,2
Ruilvoet Voorjaarsnota 2009	0,4	0,6	-0,5	-1,6
Ruilvoet MN 2010	0,0	0,0	1,2	2,9
Ruilvoet cCEP 2010	0,0	0,0	-0,3	-0,1
Totaal (+ = tegenvaller)	-0,2	0,5	0,5	1,1

Zoals uit de tabel blijkt, zijn de totale ruilvoetmutaties inderdaad minder groot dan bij een pNB-deflator. In dit opzicht werkt een gewogen gemiddelde beter. Toch is de uitkomst voor bijvoorbeeld 2011 contra-intuïtief: de loonontwikkeling daalt ten opzichte van de oorspronkelijke raming, waardoor een ruilvoetwinst zou worden verwacht. Er is echter sprake van een ruilvoettegenvaller van 1,1 miljard. Het kader past zich met een gewogen gemiddelde sneller aan dan de daadwerkelijke nominale ontwikkeling.

Conclusie: Een deflator gebaseerd op het gewogen gemiddelde van CLS en CPI kan de omvang van de ruilvoetmutaties verminderen. Met deze deflator beweegt de ruilvoet echter dezelfde kant op als de werkloosheidsuitgaven en maakt daarmee het uitgavenkader nog conjunctuurgevoeliger. Het probleem in de afgelopen kabinetsperiode lijkt te zitten in de fluctuaties van de olieprijs in combinatie met de relatief hoge reële loonontwikkeling die ten grondslag lag aan het opstellen van de uitgavenkaders.

3. Alternatieven voor de deflatorsystematiek

Naast alternatieven voor de deflator is ook gekeken naar alternatieven voor de deflatorsystematiek. De bekeken alternatieven zijn zuiver nominale uitgavenkaders, volumekaders, en statistische correcties voor de nominale ontwikkeling.

Zuiver nominale uitgavenkaders

In deze variant worden de uitgavenkaders aan het begin van de kabinetsperiode niet vastgesteld in reële termen, maar nominaal. Het nominale uitgavenkader vormt het plafond en blijft gedurende de gehele kabinetsperiode ongewijzigd. Afwijkingen van de verwachte nominale ontwikkeling in het MLT-pad leiden tot over- of onderschrijdingen van het uitgavenkader en dus tot ombuigingen of extra uitgavenruimte. Voordeel van een dergelijk model is de eenvoud.

Het nadeel is dat voor een hogere nominale ontwikkeling dan verwacht moet worden ingegrepen in het volume van de overheidsuitgaven. Er zal weinig bereidheid zijn om minder beleid te voeren omdat de prijzen zijn gestegen, zeker als ook de waarde van het BBP is toegenomen. De andere kant van de medaille is ook onaantrekkelijk. Bij een lagere dan verwachte nominale ontwikkeling ontstaat ruimte voor extra uitgaven. Daardoor neemt het volume van de overheidsuitgaven toe ten opzichte van het BBP en stijgt de uitgavenquote.

De volgende illustratie geeft aan dat kleine afwijkingen in het nominale beeld grote gevolgen kunnen hebben.

De loongrondslag (nog los van de prijsbijstelling) bedraagt ruim 120 miljard euro. Een minimale verandering van een ¼% in de raming van de contractloonontwikkeling zorgt in het lopende jaar voor ongeveer 0,3 miljard verandering van de nominale uitgaven onder het kader. Bij meerjarige veranderingen in de raming gaat het om "plak op plak". Een ¼% afwijking in de loonraming zorgt daarmee dat in t+3 al voor ruim 1 miljard aan nominale mee- of tegenvallers op zal treden.

Een laatste nadeel van nominale uitgavenkaders is dat de sectorspecifieke loon- en prijsontwikkeling ten opzichte van de markt (de ruilvoet van de overheid) niet wordt beheerst. Met andere woorden: als de lonen en prijzen in de collectieve sector harder stijgen dan in de markt, hoeft daarvoor niet te worden omgebogen. Overigens wordt dit probleem voor de *lonen* opgelost door de koppeling van de lonen in de collectieve sector aan de contractloontijging in de markt (de referentiesystematiek).

Volumekaders

Een alternatief voor het nominale kader betreft een volumekader. In dit geval wordt de loon- en prijsontwikkeling volledig buiten het uitgavenkader geplaatst. Afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke raming komen ten gunste of ten laste van het EMU-saldo. Er hoeft niet te worden omgebogen voor nominale tegenvallers en er ontstaat geen ruimte voor nieuw beleid in het geval van meevallers. Het volume van de overheidsuitgaven blijft intact. De referentiesystematiek zorgt voor "het slot op de deur" van de loonontwikkeling in de collectieve sector ten opzichte van de marktsector.

Voordeel van een volumekader is een ordelijk begrotingsproces: er zijn geen ruilvoetmutaties meer. Het nadeel van deze variant is dat verschillende manieren wordt ingeboet op budgettaire beheersbaarheid. Ten eerste komen mee- en tegenvallers in de nominale ontwikkeling rechtstreeks ten gunste of ten laste van het EMU-saldo. De nominale ontwikkeling maakt geen onderdeel meer uit van het budgettaire besluitvormingsproces. Ten tweede wordt de relatieve (sectorspecifieke) prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven ten opzichte van de prijsontwikkeling van de markt niet beheerst.

Er zijn ook praktische nadelen verbonden aan een volumekader. Het is bijvoorbeeld niet meer mogelijk om de loon- en prijsbijstelling voor departementen in te houden (dit leidt niet meer tot ruimte onder het kader).

Kadercorrecties voor nominale ontwikkeling

Een variant op het volumekader is het corrigeren van het uitgavenkader voor de nominale ontwikkeling. Dit is de methode die is toegepast sinds het Aanvullend Beleidsakkoord in 2009. De voor- en nadelen van het kader corrigeren voor nominale ontwikkeling komen grosso modo overeen met de voor- en nadelen van een volumekader. Voordeel ten opzichte van een volumekader is dat het inhouden van de loon- en prijsbijstelling wel een mogelijkheid blijft. Nadeel is dat de systematiek minder transparant is dan een volumekader (correcties blijven ingewikkeld om te volgen). Toch lijkt de optie van het kader corrigeren te prefereren boven een volumekader. Vanuit beheersbaarheidsoptiek is het handhaven van de reële uitgavennormering echter de beste optie.

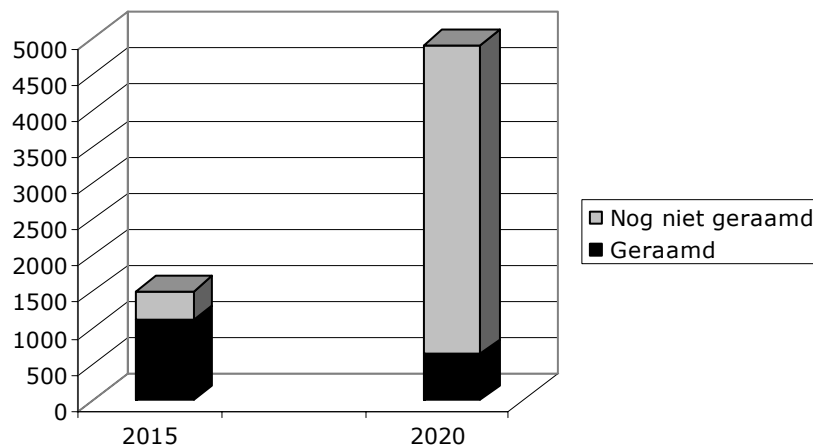
Bijlage 6 Oormerken: SDE, ETS en ABvM

1. Stimuleringsregeling duurzame energie (SDE)

De Stimuleringsregeling Duurzame Energie (SDE) is de opvolger van de (aflopende) regeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP). De SDE is bedoeld om ondernemers te verleiden tot het doen van investeringen in duurzame energie. Dat gebeurt door de onrendabele top van dergelijke investeringen af te dekken. Gedurende –meestal- 15 jaar wordt een subsidie verstrekt per geleverde KWh stroom of m³ gas. De omvang wordt bepaald door het verschil tussen de jaarlijkse exploitatiekosten (het basisbedrag) en de energieprijs. Het basisbedrag wordt in de subsidiebeschikking vastgelegd. Omdat de energieprijs variabel is bewegen de subsidie-uitgaven mee met de energieprijs.

De SDE is een belangrijk instrument om de nationale doelstelling van circa 20% duurzame energieproductie in 2020 te realiseren. In onderstaande grafiek zijn de verwachte uitgaven voor de SDE op grond van de nationale doelstelling weergegeven voor 2014 en 2020. Hiervan is slechts een klein deel reeds geraamd.

Figuur 13 Verwachte uitgaven SDE bij nationale doelstelling 20% (x miljoen euro)^a



a: Voor het realiseren van de Europese doelstelling van 16% is in 2020 circa 1,4 miljard euro minder nodig.

De doelstelling van het huidige kabinet is 20% in 2020. Indien wordt uitgegaan van de Europese doelstelling (circa 17%) zullen de SDE-uitgaven –zonder rekening te houden met de mogelijkheid van de Europese doelstelling om gebruik te maken van handel in duurzame energie tussen landen- circa 1 miljard lager uitvallen.

Financiering

De geraamde middelen voor duurzame energie zijn ontoereikend om de doelstelling te realiseren. Er is gezocht naar een manier om de SDE in de toekomst anders te financieren. Dat heeft geresulteerd in de volgende afspraak in het Aanvullend Beleidsakkoord:

“Om een schone en zuinige energievoorziening voor de toekomst veilig te stellen, zal de SDE in zijn huidige vorm blijven bestaan, maar zal deze ruimer en robuuster worden gefinancierd uit een opslag op het elektriciteitsstarief. Zo wordt langjarige

zekerheid gegeven over de beschikbaarheid van voldoende middelen om de ambitie van 20% duurzame energie in 2020 te realiseren. Bij de uiteindelijke vormgeving zullen de inkomenseffecten en de budgettaire beheersbaarheid worden meegewogen. De vrijvallende middelen op de EZ-begroting worden aangewend voor lastenverlichting."

De afspraak uit het Aanvullend Beleidsakkoord houdt in dat de financiering van de SDE zal worden gewijzigd in een bestemmingsheffing door een opslag op de tarieven voor elektriciteit en gas. Daarbij wordt de omvang van de uitgaven van de SDE-regeling bepaald door de doelstelling van het kabinet en wordt het tarief van de heffing aangepast om de noodzakelijke opbrengst te realiseren. Dit betekent dat de heffing bij een hoge energieprijs lager zal zijn dan bij een lage energieprijs. Door de huidige demissionaire status van het kabinet zal de streefdatum van 1 januari 2011 voor de invoering van de heffing niet worden gehaald. Het toekomstige kabinet zal moeten buigen over de doelstelling voor duurzame energie en de financiering van de SDE.

Hoe moet deze systematiek vanuit de begrotingssystematiek beoordeeld worden?

De financiering van de SDE uit een bestemmingsheffing zorgt voor meer zekerheid over de beschikbaarheid van de middelen in de toekomst. Er vindt echter geen integrale afweging meer plaats over de wenselijkheid van 17% of 20% duurzame energie ten opzichte van andere overheidsdoelen. Daarenboven wordt de scheiding tussen inkomsten en uitgaven doorbroken. Positief is dat het niveau van de uitgaven leidend is voor de hoogte van het tarief, in plaats van andersom. Complicerende factor is dat de uitgaven onder invloed van de olieprijs flink kunnen fluctueren. Het tarief beweegt mee met de uitgaven. Volgens de huidige begrotingsregels zouden deze tariefswijzigingen moeten worden gecompenseerd in het inkomstenkader en de uitgavenfluctuaties zouden moeten worden ingepast in het uitgavenkader. Vanuit het oogpunt van fiscale stabiliteit en bestuurlijke rust is dit echter geen wenselijke situatie. Niet compenseren kan echter leiden tot onbeheersbaarheid van de uitgaven en koopkrachteffecten voor met name de lage inkomens.

Wat zijn de alternatieven?

Een mogelijk alternatief is om de uitgaven aan de SDE te blijven financieren vanuit de begroting. Een integrale afweging blijft op die manier mogelijk en de scheiding tussen inkomsten en uitgaven wordt gehandhaafd. Ook worden koopkrachteffecten vermeden. Om belasting van het EMU-saldo te voorkomen dienen fluctuaties aan de uitgavenkant te worden opgevangen in het uitgavenkader. Overschrijdingen kunnen worden beperkt door een buffer aan te houden in het aangaan van verplichtingen en bij dalende energieprijzen de verplichtingen die nog niet zijn aangegaan te verminderen. Dit kan ertoe leiden dat de doelstelling in 2020 niet volledig wordt gerealiseerd.

Een andere mogelijkheid is om – indien wordt gekozen voor een koppeling tussen de uitgaven en inkomsten - het tarief niet jaarlijks vast te stellen, maar per kabinetsperiode. Het tarief wordt dan aan het begin van de kabinetsperiode vastgesteld op basis van de verwachte uitgaven.

Het tarief blijft daarna gedurende de kabinetsperiode constant. Dit zorgt voor stabiliteit in het inkomstenkader. Om belasting van het EMU-saldo te voorkomen adviseert de Studiegroep om ook in deze variant de fluctuaties aan de uitgavenkant te beheersen via het uitgavenkader.

2. Het Emission Trading System (ETS)

In 2005 is het Europese emissiehandelssysteem voor broeikasgasemissies (EU ETS) in werking getreden. Het doel van het systeem is het tegengaan van negatieve externe effecten als gevolg van de uitstoot van broeikasgassen door de uitstoot te beprijsen. De broeikasgasemissies van de bedrijven die onder het ETS-regime vallen zijn geplafonneerd en de ruimte onder het plafond wordt verdeeld in de vorm van emissierechten. Het emissieplafond van het ETS loopt geleidelijk af naar –een reductie van 21% ten opzichte van 2005 in 2020. Er komt dus elk jaar iets minder emissieruimte. Op dit moment krijgen de deelnemende bedrijven alle emissierechten nog gratis. In de volgende fase van het ETS, die start in 2013, zal een deel van de emissierechten worden geveild. Daardoor krijgen onder meer de elektriciteitsproducenten (die circa de helft van de ETS emissies voor hun rekening nemen) geen gratis rechten meer.

De emissierechten zullen initieel verdeeld worden over de lidstaten. Nederland heeft jaarlijks ongeveer 50 miljoen rechten te veilen. De opbrengsten van de veiling zullen toekomen aan de lidstaten.

Bij de huidige CO₂-prijs (€13) levert dat jaarlijks ongeveer 0,5 miljard euro voor de schatkist op. De opbrengsten kunnen van jaar op jaar fluctueren omdat de CO₂-prijs sterk kan schommelen omdat de prijs van de rechten is gecorreleerd met de economische groei. Bij een lagere economische groei is er minder productie en dus minder vraag naar rechten (hetzelfde principe geldt natuurlijk omgekeerd). Bij deze bruto-opbrengst moet bovendien rekening worden gehouden met een derving van onder meer de Vennootschapsbelasting. De veilingen lopen in elk geval tot en met 2020. De opbrengst is dus een jaarlijks terugkerend bedrag in de periode 2013 tot en met 2020. De vraag is hoe deze veilingopbrengsten moet worden geclassificeerd en wat ermee moet gebeuren.

Classificatie

Omdat de emissierechten het karakter hebben van een belasting op productie zal in internationale voorschriften (voor de EU het ESR) worden bepaald dat de veilingopbrengsten moeten worden aangemerkt als belastingontvangsten. Het moment waarop deze ontvangsten op transactiebasis moeten worden verwerkt is niet het moment waarop de rechten worden ingewisseld, maar het moment waarop de vervuiling door het bedrijf plaatsvindt. Dat betekent voor de overheid dat de EMU-schuld wordt beïnvloed op het moment dat de veilingopbrengsten in de kas worden ontvangen, terwijl het EMU-saldo op een ander moment muteert. Eurostat studeert nog op een praktische boekhoudregel om met dit kas-transverschil om te gaan. Die boekingsregel zal moeten voldoen aan vereisten van snelheid, betrouwbaarheid en transparantie.

Aanwending

De classificatie van de veilingopbrengsten als belastingontvangsten heeft in het Nederlandse begrotingsbeleid gevolgen voor de aanwendingsmogelijkheden van deze opbrengsten. Vanuit de wens een breed draagvlak te creëren voor het ETS is in diverse landen geopperd de opbrengst van de veilingen te classificeren als een bestemmingsheffing die kan worden benut om de industrie te compenseren voor de betaalde emissierechten. Ook in Nederland kan het nodig zijn om Nederlandse bedrijven te compenseren voor het behoud van een *level playing field* van Nederlandse bedrijven ten opzichte van concurrenten in andere EU-landen. Dit *level playing field* kan mogelijk in het geding komen als andere lidstaten besluiten tot het compenseren van het bedrijfsleven voor de kosten van de aankoop van rechten. Als besloten wordt deze compensatie met de veilingopbrengsten te financieren dan zal de scheiding tussen inkomsten en uitgaven worden doorbroken. De scheiding

tussen inkomsten en uitgaven geldt echter niet aan het begin van de kabinetsperiode. De veilingopbrengsten maken dan onderdeel uit van de ruimtesom van het CPB, waarna het kabinet een integrale afweging zal maken over de aanwending van die ruimte. Het alternatief voor terugsluizen van de veilingopbrengsten is dat het kabinet in het regeerakkoord bepaalt of, en zo ja hoeveel, compensatie gewenst is. Wijzigingen in de veilingopbrengsten ten gevolge van een aanpassing van het tarief (een aanpassing van aantal in te wisselen emissierechten per hoeveelheid CO₂) worden daarbij gedefinieerd als lastenverzwaring of –verlichting. Een verandering in de prijs van de emissierechten als gevolg van de economische ontwikkelingen leidt tot een endogene mutatie in de belastingopbrengsten die ten gunste of ten laste van het EMU-saldo komt.

3. Anders betalen voor mobiliteit: de kilometerheffing

In het Coalitieakkoord van 2007 is besloten tot de invoering van een kilometerheffing voor weggebruikers: Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM). Met ABvM wordt het gebruik van de auto belast in plaats van het bezit ervan: wie meer rijdt betaalt ook meer. De kilometerheffing is bedoeld om files te bestrijden en het milieu te ontlasten. Daartoe kan het tarief gedifferentieerd worden naar plaats en tijd en kan onderscheid gemaakt worden tussen auto's die meer- en minder vervuilen. Rijden in de spits is duurder dan daarbuiten en het tarief voor benzineslurpende auto's is hoger dan voor milieuvriendelijker varianten. De voorgestelde invoering van de kilometerheffing impliceert dat de vaste autobelastingen als de MRB, de BPM en het eurovignet lastenneutraal worden omgezet in een prijs per gereden kilometer. Door de val van het kabinet zal het Wetsvoorstel Kilometerprijs voorlopig niet meer behandeld worden door het huidige parlement. Het toekomstige kabinet zal een besluit moeten nemen over de invoering van de kilometerheffing.

Opbrengsten kilometerheffing

Het kabinet heeft twee op termijn strijdige principes afgesproken over de opbrengsten van de kilometerheffing:

1. Er treedt geen houdbaarheidsverlies op en
2. Alle opbrengsten van de kilometerheffing vloeien in het Infrastructuurfonds ter financiering van infrastructuur.

Deze beide principes vormen het uitgangspunt voor het Wetsvoorstel Kilometerprijs. Het kabinet heeft de Studiegroep verzocht een advies uit te brengen over dit dilemma.

Dilemma

Zolang de opbrengst van de kilometerprijs lager is dan de toekomstige voeding van het infrastructuurfonds uit de algemene middelen zou zijn geweest kan aan beide principes probleemloos worden voldaan. Het 'tekort' aan voeding in het Infrastructuurfonds wordt aangevuld uit de algemene middelen en er bestaat geen één-op-één relatie tussen de heffing en de uitgaven aan infrastructuur. Als de opbrengst van de kilometerheffing echter hoger wordt dan de toekomstige voeding van het infrastructuurfonds uit de algemene middelen zou zijn geweest ontstaat er 'overvoeding' van het infrastructuurfonds. Overvoeding van het Infrastructuurfonds is – bij de huidige veronderstellingen – op termijn onvermijdelijk. Volgens de meest recente planning zou de verwachte opbrengst van de vaste autobelastingen vanaf ongeveer het jaar 2017 hoger zijn dan voeding vanuit de algemene middelen zou zijn geweest. De overvoeding zou dan ruim 1 miljard euro per jaar bedragen. Dit bedrag zou toenemen wanneer het toekomstige kabinet zou besluiten de uitgaven in het Infrastructuurfonds te verlagen in het kader

van de Brede Heroverwegingen. De vraag is wat er met de overvoeding moet gebeuren. Het verhogen van de uitgaven is immers strijdig met het principe 1: geen houdbaarheidsverlies. Het afkomen van de voeding is echter strijdig met principe 2: Alle opbrengsten van de kilometerheffing vloeien in het Infrastructuurfonds ter financiering van infrastructuur.

Wat gebeurt er als er geen nadere afspraken worden gemaakt?

Zonder nadere afspraken blijven de uitgaven van het Infrastructuurfonds genormeerd via het uitgavenkader. De voeding zal wel toenemen door een stijging van de opbrengsten van de kilometerheffing. Wanneer de overvoeding die hierdoor ontstaat niet wordt aangewend, wordt in principe voldaan aan beide uitgangspunten. Het vermogen van het fonds zal echter steeds verder toenemen en op termijn tot bestedingsdrang leiden.

Alternatieven die de uitgaven verhogen

Ten eerste kan ervoor worden gekozen om meer projecten uit te voeren. Zonder een verlaging van andere overheidsuitgaven leidt dit tot houdbaarheidsverlies. Het alternatief is de uitgaven van het Infrastructuurfonds te verhogen door bestaande verkeers- en vervoergerelateerde uitgaven, zoals de Brede Doeluitkeringen voor lokaal openbaar vervoer en lokale wegen, aan het Infrastructuurfonds toe te voegen. Dit komt de transparantie ten goede doordat beter inzicht wordt verkregen over het totaal aan mobiliteitsuitgaven door het rijk.

Alternatieven die de inkomsten beperken

Er zijn ook alternatieven denkbaar die de inkomsten van het Infrastructuurfonds verlagen. Het afkomen van de voeding lost de overvoeding en voorkomt houdbaarheidsverlies, maar is in strijd met het principe dat alle opbrengsten van de kilometerheffing in het infrastructuurfonds moeten stromen. Een alternatief is om bij overvoeding het tarief van de kilometerheffing te verlagen. Om houdbaarheidsverlies voor de rijksbegroting in brede zin te voorkomen en te voldoen aan de begrotingsregels zal deze tariefsverlaging gepaard moeten gaan met een lastenverzwaring elders. Dit impliceert een lastenverlichting voor automobilisten die wordt gecompenseerd door andere lastenverzwaringen. Binnen het dossier beschouwd voldoet deze optie daarom niet aan de voorwaarde dat houdbaarheidsverlies voorkomen dient te worden.

Het is ook mogelijk om het overvoedingsprobleem gedeeltelijk op te lossen door de 'ontvangsten van derden' (concessievergoedingen, EU-ontvangsten) niet langer in het fonds te laten lopen. Tot slot kan worden besloten om slechts een deel van de bestaande autobelastingen om te zetten in de kilometerheffing.

Vaste voeding á la het FES

Een laatste optie betreft de mogelijkheid van een vaste voeding naar analogie van de nieuwe FES-voedingssystematiek. Daarbij worden de uitgaven van het Infrastructuurfonds aan het begin van de kabinetsperiode meerjarig vastgesteld. De voeding wordt afgestemd op het gewenste uitgavenniveau en bepaald op een percentage van de ex ante verwachte opbrengsten van de kilometerheffing. Het principe dat alle opbrengsten van de kilometerprijs in het Infrastructuurfonds vloeien wordt doorbroken, zonder dat link tussen de heffing en de uitgaven volledig verdwijnt.

Bijlage 7 Evaluatie begrotingssystematiek 2007-2010

Bijlage 7 is gepubliceerd als separate bijlage.