



Informatieblad

Begrotingsregels kabinet Balkenende IV

De Nederlandse begrotingsregels zijn de budgettaire spelregels waaraan het kabinet en de coalitiepartijen zich aan het begin van een vierjarige regeringsperiode committeren om een verantwoord financieel beleid te kunnen voeren.

Doel is het voorkomen van een ongewenste ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Uitgangspunten zijn bestuurlijke rust, eenvoud, duidelijkheid vooraf en het mee laten ademen van de begroting met de economie. De Begrotingsregels 2007 - 2011 zijn door het kabinet vastgesteld en gepubliceerd in de Miljoenennota 2008. Ze zijn daarna tweemaal gewijzigd. In november 2008 zijn de regels aangepast naar aanleiding van de interventies in de financiële sector. Daarna zijn de regels aangepast in het voorjaar 2009 ter versterking van de automatische stabilisatie in de economie.

De huidige begrotingsregels zijn afgeleid van het trendmatige begrotingsbeleid, zoals dat in de periode 1994-2006 is ontwikkeld en toegepast. Aan het begin van deze kabinetsperiode zijn een aantal verbeteringen aangebracht in de begrotingsregels. Net als bij voorgaande kabinetten heeft ook dit kabinet bij de start enkele aanpassingen en verbeteringen doorgevoerd, zoals het buiten de kaders plaatsen van de rente-uitgaven en de aanscherping van de signaalwaarde. Deze aanvullingen waren vooral gericht op het verbeteren van het begrotingssaldo, het behalen van een overschot van 1,0 procent bbp en het willen voldoen aan de Europese afspraken over de overheidsfinanciën. Verder zijn de aanpassingen erop gericht de toekomstbestendigheid van de overheidsfinanciën te waarborgen.

De belangrijkste begrotingsregels zijn:

- Eén hoofdmoment van besluitvorming
- Strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven
- Uitgavenkader en uitgavenplafonds
- Trendmatige economische voorspellingen
- Inkomstenkader
- Automatische stabilisatoren

Eén hoofdmoment van besluitvorming

Er is één hoofdmoment van besluitvorming over de uitgaven en de inkomsten. Slechts één keer per jaar beslist het kabinet dus over hoeveel geld er waaraan wordt uitgegeven en hoe het geld dat daarvoor nodig is, binnenkomt. Alle beleidsvoorstellen, wensen van verschillende ministers met de bijbehorende kosten worden op een rij gezet en het kabinet beziet en beslist met elkaar wat wenselijk en mogelijk is binnen de financiële ruimte die er is. Zo wordt een goede afweging gemaakt en weet iedereen een jaar lang waar hij aan toe is. Het kabinet hoeft niet bij elke mee- of tegenvaller aan de inkomsten- of uitgavenkant of elke keer dat een minister met een nieuw beleidsvoorstel komt opnieuw te gaan discussiëren over de gevolgen die dat heeft voor de begroting. Dit komt de bestuurlijke rust ten goede. De keuzes en voorstellen worden op Prinsjesdag bekend gemaakt in de rijksbegroting en de Miljoenennota.

Strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven

Het kabinet Balkenende IV houdt een strikte scheiding aan tussen de inkomsten en de uitgaven. Een meevaller bij de inkomsten mag niet gebruikt worden voor extra uitgaven. Andersom hoeft er niet direct bezuinigd te worden op de uitgaven wanneer er sprake is van een tegenvaller aan de inkomstenkant. Zowel aan de inkomstenkant als aan de uitgavenkant zijn er afspraken over wat te doen bij meevallers en tegenvallers.

Uitgavenkader en uitgavenplafonds

Voor een goede beheersing van de overheidsuitgaven werkt het kabinet met een vooraf afgesproken maximum aan uitgaven: het uitgavenkader. Het uitgavenkader werkt als een plafond waarbinnen de uitgaven en dus het te voeren beleid moeten blijven. Het uitgavenkader bestaat uit drie uitgavensectoren met voor elke sector een vastgesteld maximum aan uitgaven: één voor de uitgaven van het Rijk, één voor de uitgaven voor de Sociale Zekerheid en één voor de Zorg. Aan het begin van de kabinetsperiode leggen de regeringspartijen het uitgavenkader vast voor deze drie sectoren. Gedurende de kabinetsperiode wordt het

uitgavenkader niet meer aangepast, behalve dan aan de jaarlijkse inflatie (prijsstijging).

Meevallers en tegenvallers in de uitgaven

Meevallers onder het uitgavenkader mogen in principe gebruikt worden voor andere uitgaven. Wel moet rekening worden gehouden met de aard van de meevaller. Gaat het om een tijdelijke (conjuncturele) meevaller of om een structurele, blijvende meevaller? Een tijdelijke meevaller mag alleen gebruikt worden voor tijdelijke uitgaven. Tegenvallers in een kader moeten binnen dat kader worden opgevangen.

Trendmatige economische voorspellingen

Bij het opstellen van het Coalitieakkoord, het vaststellen van de budgettaire doelen en de jaarlijkse begrotingen gaat het kabinet uit van trendmatige economische voorspellingen van het Centraal Planbureau (het trendmatig scenario van het CPB). Dit zijn de best beschikbare ramingen voor de Nederlandse economie.

Inkomstenkader

Ook aan de inkomstenkant is een kader vastgesteld. Dit werkt hetzelfde als het uitgavenkader dat wil zeggen dat de hoogte van de inkomsten van de overheid, belastingen en premies (lasten) voor burgers en bedrijven, vastligt voor de duur van de kabinetsperiode. Ze kunnen in principe niet hoger uitkomen dan aan het begin van de kabinetsperiode is vastgelegd.

Tijdelijke afwijkingen van dit lastenkader mogen wel, maar deze moeten dan wel in latere jaren binnen de kabinetsperiode gecompenseerd worden. Afwijken van het lastenkader is alleen mogelijk, wanneer tegenvallers aan de inkomstenkant tot gevolg hebben dat Nederland niet meer aan de Europese afspraken kan voldoen (zie signaalwaarden). Wijzigingen in belasting- en premietarieven zijn dus begrensd.

Meevallers en tegenvallers aan de inkomstenkant

Mee en tegenvallers onder het inkomstenkader komen volledig ten gunste of ten laste van het EMU-saldo. Met andere woorden een meevaller kan een tekort op de begroting verkleinen of een overschot vergroten. Een tegenvaller, lagere inkomsten dan verwacht, laat een eventueel tekort op de begroting oplopen of maakt een overschot op de begroting kleiner.

Automatische stabilisatoren

Doordat meevallers en tegenvallers aan de inkomstenkant in principe ten gunste of ten laste komen van het EMU-saldo spreekt men van automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant: de begroting kan aan de inkomstenkant mee ademen met de economische ontwikkelingen en er hoeft niet direct actie te worden ondernomen bij een mee- of tegenvaller.

Aanpassing van de begrotingsregels

De Begrotingsregels 2007 - 2011 zijn door het kabinet vastgesteld en gepubliceerd in de Miljoenennota 2008. Ze zijn daarna tweemaal gewijzigd in verband met de ingrepen in de financiële sector als gevolg van de wereldwijde kredietcrisis. En naar aanleiding van de sterk veranderde economische omstandigheden is de werking van de automatische stabilisatie versterkt (het laten mee ademen van de begroting met de economische ontwikkelingen: geen bezuiniging of belastingverhogingen bij lagere inkomsten van de overheid).

Aanpassing begrotingsregels naar aanleiding van de interventies in de financiële sector

Het huidige kabinet heeft als gevolg van de kredietcrisis forse ingrepen moeten doen om ons financiële stelsel te waarborgen, waaronder de overname van Fortis en kapitaalversterkingen aan verschillende financiële ondernemingen. De strikte toepassing van de begrotingsregels zou tot ongewenste effecten hebben geleid. Daarom heeft het kabinet in november 2008 de begrotingsregels aangepast voor de interventies in de financiële sector. De wijziging houdt in dat alle kosten en opbrengsten van interventies in de financiële sector met als doel het stabiel houden van het financiële systeem, alsmede garantiepremies en mogelijke schade-uitkeringen, buiten de uitgavenkaders worden gehouden. Daarmee komen alle kosten en opbrengsten van de interventies in de financiële sector direct ten gunste of ten laste van de staatsschuld. Zo wordt voorkomen dat toekomstige renteontvangsten op verstrekte leningen of dividenduitkeringen leiden tot ruimte onder het uitgavenkader en dat eventuele schadebetalingen voor verstrekte garanties ertoe leiden dat moet worden bezuinigd op bijvoorbeeld onderwijs of zorg.

Aanpassing begrotingsregels voor versterking van de automatische stabilisatie

Het kabinet is geconfronteerd met sterk veranderde economische omstandigheden. Lagere (belasting)inkomsten en hogere (uitkering)uitgaven waren het gevolg. Het kabinet heeft er bewust voor

gekozen de automatische stabilisatie volledig haar werk te laten doen (in feite is met het laten oplopen van het tekort (door lagere inkomsten en hogere uitgaven) de economie met miljarden gestimuleerd.). Dat wil zeggen dat is besloten, in tijden van economische achteruitgang, geen bezuinigingen of verhogingen van belastingen door te voeren om de lagere inkomsten te compenseren. Het kabinet heeft de werking van de automatische stabilisatie versterkt door dit ook aan de uitgavenkant te hanteren. In het aanvullend beleidsakkoord (maart 2009) is overeengekomen dat voor de rest van deze kabinetsperiode de uitgavenkaders worden gecorrigeerd voor de werkloosheidsuitgaven en voor de veranderingen in de ruilvoet. Daarnaast zijn de maatregelen uit het stimuleringspakket buiten de uitgavenkaders geplaatst. Achtergrond hiervan is dat de huidige economische ontwikkeling voor verschillende bewegingen zorgt. Deze bewegingen werken –met enige vertraging- tegen elkaar in. Enerzijds zijn er hogere werkloosheidsuitgaven terwijl anderzijds lagere loon- en prijsontwikkelingen zijn dan vooraf was gedacht. In het eerste geval is op korte termijn sprake van druk op de uitgavenkaders. In het tweede geval is er juist in latere jaren ruimte in de uitgavenkaders. Als de uitgavenkaders alleen worden gecorrigeerd voor de hogere werkloosheidsuitgaven, ontstaat de situatie dat hogere uitgaven als gevolg van conjuncturele neergang wel worden toegestaan en mogelijk lagere uitgaven gebruikt kunnen worden voor nieuwe uitgaven. Dit heeft het kabinet voorkomen.