



Informatieblad

Trendmatig begrotingsbeleid

Het trendmatig begrotingsbeleid zoals dat door minister Zalm in 1994 is ingevoerd, kenmerkt zich door het werken met behoedzame economische uitgangspunten, een scheiding tussen inkomsten en uitgaven, uitgavenkaders en één hoofdmoment in de besluitvorming over de begroting.

Behoedzame economische uitgangspunten

De les die men van het verleden geleerd had, was dat de economische groei te optimistisch was ingeschat. Ook was het gevoerde begrotingsbeleid te gevoelig gebleken voor de conjunctuur. Om de kans op tegenvallers te beperken gaat het trendmatige begrotingsbeleid uit van voorzichtige economische voorspellingen: het paarse kabinet baseerde zich op het behoedzame scenario van het Centraal Planbureau (CPB). Het CPB berekent daarvoor de gemiddelde groei voor de duur van de kabinetsperiode, bijvoorbeeld een groei van 2 procent. Vervolgens berekent het CPB de economische effecten van het door het kabinet voorgestelde beleid.

Als gevolg daarvan gaat het kabinet in het regeerakkoord uit van een economische groei van 2½ procent per jaar. Een groeipercentage dat weer lager is dan het optimistische scenario van het CPB. Het optimistische scenario van het CPB (zonder beleidseffecten) bedroeg in de voorbeeldsituatie: 3 procent. Deze 'behoedzaamheid' van het kabinet maakt de kans op tegenvallers kleiner en dat leidt tot politieke en bestuurlijke rust in de besluitvorming over de uitgaven en inkomsten van de overheid. De kans op noodzakelijke tussentijdse aanpassingen van de uitgaven met alle discussie die dat met zich meebrengt, wordt immers kleiner.

Scheiding tussen inkomsten en uitgaven

Hét kenmerk van het trendmatig begrotingsbeleid is de strikte scheiding tussen de inkomsten en de uitgaven. Meevallers aan de inkomstenkant mogen niet meer gebruikt worden om meer uit te geven dan

oorspronkelijk werd begroot. Ruimte voor extra uitgaven voor het ene beleidsterrein (bijvoorbeeld meer geld voor onderwijs) ontstaat alleen als ergens anders minder wordt uitgegeven (bijvoorbeeld minder geld voor uitkeringen). Volgens de afspraken worden meevallende inkomsten gebruikt voor lastenverlichting (belastingverlaging) en/of voor extra verlaging van het begrotingstekort.

In de tegenovergestelde situatie, als de inkomsten lager zijn dan verwacht werd, hoeft niet te worden bezuinigd op de uitgaven. Een tegenvaller mag worden opgevangen door het laten verslechteren van het begrotingssaldo (het laten oplopen van het begrotingstekort in die tijd) en/of door lastenverzwaring (belastingverhoging). Tegenvallende inkomsten hebben dus geen gevolgen voor de uitgaven.

Achtergrond van de scheiding tussen de inkomsten en uitgaven is, dat juist inkomsten sterk reageren op economische schommelingen. Als bij het vaststellen van de ruimte voor nieuwe uitgaven steeds gereageerd zou worden op de economische ontwikkeling, zou dit leiden tot een grotere bestuurlijke onrust. Dit zou ten koste gaan van de betrouwbaarheid van het overheidsbeleid en mogelijk de kwaliteit van de begrotingsvoorbereiding schaden.

Uitgavenkader/plafonds

De scheiding van de inkomsten en de uitgaven is vormgegeven door het hanteren van vaste uitgavenplafonds; het zogeheten uitgavenkader: budgetten waar ministers zich aan te houden hebben. De reële uitgaven van het Rijk (de ministeries), voor de Sociale Zekerheid en voor de Zorg zijn voor een periode van vier jaar aan een plafond gebonden. Bij aanvang van een nieuw kabinet leggen de ministers de hoogte van het uitgavenkader vast. In het regeerakkoord staan de gemaakte afspraken over de hoogte van de uitgaven en over de verlichting van de collectieve lasten (belastingen en sociale premies). Natuurlijk is bij het maken van die afspraken de verwachte economische situatie van groot belang.

Ieder jaar wordt een nieuwe begroting opgesteld, waarbij prioriteiten kunnen worden verlegd, de besteding van meevallers in de uitgaven wordt gezien en, als het noodzakelijk is, wordt vastgesteld hoe tegenvallers gecompenseerd kunnen worden. De meerjarenafspraken voor uitgavenontwikkeling worden binnen de vier jaar van de kabinetsperiode alleen aangepast aan de ontwikkeling van de inflatie. Politieke keuzes om aan het ene beleidsterrein meer uit te geven en aan het andere minder, moeten de partijen binnen het uitgavenkader

maken. Hoe dan ook moet er gekozen worden. Geld kan immers maar één keer worden uitgegeven.

Eén hoofdmoment in de besluitvorming

In het verleden leidden mee- of tegenvallers wel eens tot tussentijdse discussie binnen het kabinet over de voor dat jaar afgesproken uitgaven. Er was zoals oud-minister van Financiën, de heer Zijlstra, het omschreef 'een lichtelijk neurotisch patroon van begrotingsopstelling, begrotingsuitvoering en frequente tussentijdse aanpassingen.' De druk vanuit de Tweede Kamer op de ministers om meer uit te geven, kon groot zijn. Om voor meer rust in het begrotingsproces te zorgen, worden onder het trendmatig begrotingsbeleid vanaf 1994 nog maar één keer per jaar, in het voorjaar, besluiten genomen over de hoofdlijnen van de begroting. Dit versterkt de betrouwbaarheid van het overheidsbeleid: iedereen weet voor een jaar lang waar hij aan toe is.

De theorie in de praktijk

Zowel het eerste als het tweede paarse kabinet hebben het trendmatig begrotingsbeleid in de praktijk gebracht. Net zoals het eerste, tweede, derde en vierde kabinet Balkenende.

Ieder kabinet heeft bepaalde aanpassingen, verbeteringen doorgevoerd in het trendmatig begrotingsbeleid. Meer informatie over het begrotingsbeleid van de vorige kabinetten is te vinden in het informatieblad Begrotingsbeleid door de jaren heen.