

**Rabobank**

Woensdag Gehaktdag: Meer vooruitkijken dan beoordelen

Tijdens Prinsjesdag 2009 heeft het toenmalige kabinet Balkenende IV zijn regeringsbeleid voor 2010 gepresenteerd. Afgelopen woensdag bood de minister van Financiën, Jan Kees de Jager, het Financieel Jaarverslag (FJR) van het Rijk en de departementale jaarverslagen officieel aan de Tweede Kamer aan. In deze verslagen, die vorige week al naar buiten werden gebracht, legt het kabinet verantwoording af over het beleid dat het in het afgelopen jaar heeft gevoerd. Tevens overhandigde de Algemene Rekenkamer haar oordeel over de verslagen en kwam de bezuinigingsmonitor 2011 uit. In dit Themabericht wordt het gevoerde beleid geëvalueerd.

Verantwoordingsdag: een wassen neus?

In 2000 werd op aandringen van de Tweede Kamer voor het eerst een Verantwoordingsdag gehouden. Voor die tijd legde het kabinet pas in september verantwoording af, terwijl tegelijkertijd de begroting voor het volgende jaar alweer werd gepresenteerd. Doordat de evaluatie van het gevoerde beleid niet eerder plaatsvond, kon het kabinet bij het opstellen van de volgende begroting geen rekening houden met het commentaar van de Tweede Kamer. Door het vervroegen van het evaluatiemoment is dit wel mogelijk. Althans, dat zou het moeten zijn. De gepresenteerde jaarverslagen zouden inzicht moeten bieden in de mate waarin beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd, op welke manier dit is gebeurd en hoeveel het heeft gekost. In de praktijk blijkt dit echter een wassen neus te zijn. De beschikbaarheid van goede verantwoordingsinformatie over de behaalde prestaties en effecten blijkt jaar in jaar uit beperkt. Dit jaar kon de Algemene Rekenkamer bij acht van de tien onderzochte beleidsdoelstellingen niet vaststellen in welke mate het betreffende doel is gerealiseerd. Een bedroevende score, maar beleidsdoelstellingen verantwoordend is dan ook een lastige aange-

legenheid. De doelstellingen zijn vaak in algemene termen geformuleerd en daardoor is het moeilijk om te bepalen of het geformuleerde doel al dan niet behaald is. Bovendien had het kabinet het dit jaar extra moeilijk, omdat het verantwoording moest afleggen over het beleid dat grotendeels door zijn voorganger gevoerd werd. Veel minder lastig is het om de rechtmatigheid van de uitgaven vast te stellen. Hiermee was het gelukkig een stuk beter gesteld, maar wel met een paar uitzonderingen. Zo had het ministerie van VWS volgens de Algemene Rekenkamer de subsidieverstreking voor het twaalfde jaar op rij niet op orde. En ook het ministerie van Defensie kreeg er van langs, omdat zowel het financieel als het materieel beheer onder de maat was.

Het is positief dat het kabinet verantwoording aflegt over het verschil tussen het voorgestelde en daadwerkelijk gevoerde beleid. In veel andere landen gebeurt dit überhaupt niet (OECD, 2004). Maar de manier waarop het verantwoording aflegt en de mate waarin het gebeurt is te beperkt. Het kabinet spuugt een brij aan cijfers uit, maar de broodnodige uitleg bij deze cijfers ontbreekt grotendeels. Bovendien gaat het Verantwoordingsdebat doorgaans meer over de politieke actualiteit dan over het gevoerde beleid. Dit jaar draaide het debat bijvoorbeeld vooral over de vraag of Nederland nu wel of geen hulp aan Griekenland moet bieden en over de bezuinigingen die voor 2011 op stapel staan.

De eindafrekening over 2010

Tijdens Prinsjesdag 2009 (Miljoenennota 2010) gaf het (toenmalige) kabinet Balkenende IV aan dat stimulering van de economie belangrijk was om de schade van de crisis op te vangen. Hiertoe hield het kabinet er rekening mee dat het begrotingstekort in 2010 zou oplopen tot 6,3% van het Bruto Binnenlands Product

(BBP). Hoewel 2010 volgens minister De Jager voor de Nederlandse overheidsfinanciën een turbulent jaar was, viel het begrotingstekort lager uit dan verwacht en kwam het uit op 5,4% (zie tabel 1). Door dit tekort is de staatschuld in 2010 opgelopen tot 62,7% van het BBP; een meevaller in vergelijking met de prognose uit de Miljoenennota (MN) 2010. De meevaller bij de staatsschuld is ontstaan doordat het begrotingstekort lager uitviel en omdat een aantal financiële instellingen (een deel van) de overheidssteun die zij hebben ontvangen vervroegd heeft afgelost.

Tabel 1: De overheidsfinanciën op een rijtje

	FJR 2010	MN 2010
EMU-saldo (in % BBP)	-5,4	-6,3
EMU-saldo (in mrd euro's)	-32,0	-36,5
EMU-schuld (in % BBP)	62,7	65,7
EMU-schuld (in mrd euro's)	371,0	381,1
Inkomsten (in mrd euro's)	216,0	211,8
Uitgaven (in mrd euro's)	243,4	244,1
Economische groei (in % BBP)	1,8	0,0
Werkloosheid (% beroepsbevolking)	5,4	8,0

Bron: Miljoenennota 2010 en Financieel Jaarverslag 2011

Indien we inzoomen op de inkomsten en uitgaven van het Rijk, dan blijken de werkelijke inkomsten hoger te liggen en de uitgaven lager dan oorspronkelijk gepland. Meevallers aan de inkomstenkant waren het gevolg van hogere belastinginkomsten door de gunstigere economische ontwikkeling dan ten tijde van de Miljoenennota 2010 werd verwacht. In 2009 rekende het toenmalige kabinet op nulgroei, terwijl de werkelijke reële BBP-groei in 2010 op 1,8% uitkwam. Aan de uitgavenkant werd er minder aan de EU afgedragen, de rentebetalingen vielen lager uit en de werkloosheidsuitgaven vielen mee. Er waren echter ook (grotere) tegenvallers. Traditiegetrouw werd er bijvoorbeeld fors meer dan gepland uitgegeven aan de zorg.

Een van de beste jongetjes van de klas

Het gerealiseerde begrotingstekort en de gerealiseerde staatsschuld zijn voor Nederlandse begrippen buitengewoon hoog uitgevallen. Toch heeft Nederland het in vergelijking met andere EMU-landen niet zo slecht gedaan. Ten

gevolge van de Grote Recessie kampen de meeste landen binnen de eurozone met begrotingstekorten (ver) boven 3% van het BBP. Bovendien wordt vaak niet voldaan aan het vereiste dat de overheidsschuld maximaal 60% van het BBP mag bedragen. Veel landen, inclusief Nederland, zijn dan ook in de 'buitensporige tekortprocedure' terecht gekomen.¹

2011: bezuinigen bittere noodzaak

In november 2009 heeft de Nederlandse regering een aanbeveling van EcoFin ontvangen waarin zij vriendelijk doch dringend werd verzocht om het begrotingstekort terug te dringen naar maximaal 3% in 2013.² Hieraan heeft het (toenmalige) kabinet gehoor gegeven. Om de overheidsfinanciën in lijn te brengen met de begrotingsregels die zijn vastgelegd in het Stabi- liteits- en Groeipact heeft het kabinet voor de periode 2011-2015 voor in totaal 18 mrd aan bezuinigingsmaatregelen afgekondigd. Voor dit jaar staat voor 2,9 mrd euro aan bezuinigen ingepland. Uit de Bezuinigingsmonitor 2011, die ook op verantwoordingsdag is uitgekomen, blijkt echter dat de regering nu al achter ligt op schema. Volgens de Algemene Rekenkamer (2011b) is pas voor 2,65 mrd euro aan bezuinigingen ingeboekt. Vooral ambtenaren krijgen het zwaar. Het kabinet is voornemens om dit jaar voor 790 miljoen euro op de loonontwikkeling in de collectieve sector te bezuinigen. Andere grote bezuinigingsposten zijn ontwikkelingsamenwerking (340 miljoen euro) en doelmatig beheer bij Defensie (200 miljoen euro). Deze drie grote maatregelen zijn samen goed voor 86,9% van de ombuigingen in 2011. Het is echter de vraag of dit bedrag daad-

¹ Als EU-lidstaten een begrotingstekort hebben van meer dan 3% van het BBP dan wordt dit in de volgende gevallen niet als buitensporig aangemerkt: als het 3%-plafond nauwelijks is overschreden, als het tekort van tijdelijke aard is en als het is ontstaan door exceptionele omstandigheden, zoals een economische crisis.

² Normaal gesproken moeten lidstaten het buitensporig tekort binnen één jaar na de aanbeveling wegwerken. Vanwege de zware economische omstandigheden is besloten om veel lidstaten een langere deadline te geven, tot 2013.

werkelijk gerealiseerd gaat worden. Enerzijds omdat nog niet alle bezuinigingen volledig zijn uitgekristalliseerd. Een aantal ministeries, waaronder BuZa, IenM, EL&I en VWS, hebben bijvoorbeeld bezuinigingen ingeboekt, terwijl nog niet specifiek is benoemd waarop bezuinigd gaat worden. Deze bezuinigingen moeten dit jaar dus nog ergens op de begroting worden 'gevonden'. Terwijl bijvoorbeeld het ministerie van Defensie de kosten deels probeert te drukken door investeringen uit te stellen in plaats van echt te bezuinigen. Door deze 'boekhoudkundige trucs' lijkt alles nu op orde, maar het kan in de toekomst ook nog wel eens voor onaangename verrassingen zorgen. Anderzijds zijn de wel uitgekristalliseerde bezuinigingen, zoals de loonontwikkeling in de collectieve sector, mogelijk te hoog gegrepen. Het gat tussen de voor dit jaar voorgenomen en daadwerkelijke ingeboekte bezuinigingen bedraagt op dit moment 250 miljoen euro. Uit de Bezuinigingsmonitor 2011 blijkt dat 107 miljoen hiervan wordt veroorzaakt door afrondingsverschillen. De overige 147 miljoen euro betreft bezuinigingen die zijn vertraagd, zoals de verhoging van de assurantiebelasting en de BTW-verhoging bij podiumkunsten.

Structurele maatregelen blijven uit

In de periode 2010-2015 verbetert het begrotingssaldo voornamelijk door gunstigere economische omstandigheden en ad hoc bezuinigingen. Van structurele maatregelen is in deze kabinetsperiode vrijwel geen sprake, maar deze zijn wel noodzakelijk. De zorgkosten stijgen jaar op jaar en vormen op lange termijn een groot probleem voor de Nederlandse overheid. In het afgelopen decennium namen de zorgkosten met gemiddeld 4% toe, terwijl de economie 'slechts' met gemiddeld 2% groeide. Een onhoudbare situatie, aangezien dit impliceert dat -als deze trend zich voortzet- bij ongewijzigd beleid de zorguitgaven het BBP op den duur helemaal zullen 'opeten'. Ook de kosten voor de AOW vormen een grote uitdaging. In 2010 ontvingen bijna 2,9 miljoen mensen AOW en hiermee ging een

bedrag van 29,8 miljard euro gepaard, bijna 1 miljard meer dan een jaar eerder. Als niets, of pas over jaren, iets gedaan wordt aan verhoging van de AOW-leeftijd nemen de kosten door de vergrijzing in de toekomst alleen maar verder toe. De collectieve voorzieningen dreigen dan ook onbetaalbaar te worden en de overheidsfinanciën onhoudbaar.

Begrotingsbeleid onder de loep

De huidige stand van de overheidsfinanciën is getekend door de Grote Recessie. Toch staat ons land er relatief goed voor. Dit kan mogelijk worden verklaard door het feit dat de Nederlandse regering, in vergelijking met andere landen binnen de eurozone, een relatief goed begrotingsbeleid voert. Binnen de EMU is afwijking van het budget eerder regel dan uitzondering. De groeiprognoses zijn te optimistisch en er vinden grote budgetoverschrijdingen plaats (Beetsma et al, 2009). In dit opzicht kan het buitenland nog wat leren van Nederland. De groeiprognoses die worden gebruikt door het ministerie van Financiën zijn afkomstig van het CPB. Uit onderzoek van het CPB (2007) is gebleken dat deze prognoses vrij trefzeker zijn, terwijl in veel andere landen de verwachtingen met betrekking tot de economische groei systematisch te hoog zijn. Dit heeft tot gevolg dat de overheidsinkomsten worden overschat en het begrotingstekort vaak hoger uitvalt dan verwacht. Hoewel de Europese Commissie inmiddels de nodige stappen heeft ondernomen om het begrotingsbeleid te baseren op realistischere groeiverwachtingen, blijft er ruimte om dit verder te verbeteren. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan een Europese instantie die ramingen gaat maken of de oprichting van onafhankelijke instituten in de afzonderlijke lidstaten. Uit een studie van Beetsma et al (2010) blijkt dat Nederland op het gebied van de accuraatheid van het begrotingsbeleid relatief goed scoort. Voor de jaren 1959-2008 hebben zij de implementatiefout, oftewel het verschil tussen het gerealiseerde begrotingssaldo en het geplande begro-

tingssaldo, bestudeerd. Hoewel er jaarlijks sprake bleek te zijn geweest van een behoorlijke implementatiefout, verschilt de gemiddelde implementatiefout over de gehele steekproefperiode niet significant van nul. Bovendien is het begrotingsbeleid in de loop der tijd verbeterd. Gedurende de jaren 1959-1983 kwam het gerealiseerde begrotingssaldo in Nederland gemiddeld 0,6% lager uit dan het geplande begrotingssaldo, terwijl gedurende de jaren 1984-2008 juist het omgekeerde het geval was. In de tweede deelperiode kwam het gerealiseerde begrotingssaldo gemiddeld 0,7% gunstiger uit dan was voorzien. Grote verschillen in economische omstandigheden en de introductie van een trendmatig begrotingsbeleid zijn mogelijk debet aan dit verschil.

Zalnorm nog niet ideaal

In vergelijking met andere EMU-landen zijn de Nederlandse overheidsfinanciën zeer gevoelig voor conjuncturele bewegingen. Het CPB (2003) gaat ervan uit dat als de output gap, dat wil zeggen de afwijking van de feitelijke productie ten opzichte van de potentiële productie, met 1% verslechtert het begrotingstekort met 0,66% van het BBP stijgt. In andere landen verslechtert het begrotingstekort aanmerkelijk minder sterk. Het verschil in de cyclische gevoeligheid hangt vooral samen met de structuur van het belastingstelsel, de belastingtarieven en de manier waarop werkloosheidsuitkeringen geregeld zijn (Buti et al, 1998). Vooral de inkomsten blijken gevoelig te zijn voor conjuncturele bewegingen. Als het kabinet op elke veranderingen in de inkomsten reageert door de uitgaven aan te passen, dan leidt dit tot bestuurlijke onrust in besluitvorming en dit tast de betrouwbaarheid aan. Om deze reden is in 1994 het trendmatig begrotingsbeleid geïntroduceerd, waarbij nog maar één keer per jaar, in het voorjaar, besluiten genomen worden over de hoofdlijnen van de begroting. Maar de schommelingen van het robuuste EMU-saldo laten zien dat het trendmatige begrotingsbeleid op een aantal punten

kan worden aangescherpt (Stegeman en Piljic, 2010).

Conclusie

Van Woensdag Gehaktdag lijkt vooralsnog geen sprake te zijn. De beschikbaarheid van goede verantwoordingsinformatie over de behaalde prestaties en effecten is beperkt en de Tweede Kamer heeft het liever over de actualiteit dan over het verleden. Echte problemen worden niet aangepakt en de uitdagingen voor de toekomst blijven dan ook onverminderd groot. Hoewel de Nederlandse overheid het niet slechter doet dan die in andere Europese landen, is dit geen reden om achterover te leunen. Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren, moeten de begrotingsregels in EU-verband en op nationaal niveau verder worden aangescherpt. Ook moeten er structurele maatregelen worden genomen om de toenemende vergrijzingskosten te lijf te gaan.

mei 2011

Ruth van de Belt (030 - 2160143)

R.Belt@rn.rabobank.nl

www.rabobank.com/kennisbank

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2011a). Staat van de rijksverantwoording 2010.
Algemene Rekenkamer (2011b). Rapport Bezuinigingsmonitor 2011.
Beetsma, R. en M. Giuliodori. Fifty years of Fiscal Planning and Implementation in the Netherlands.
Beetsma, R., M. Giuliodori en P. Wierdsma (2009). Planning to Cheat: EU Fiscal Policy in Real Time. *Economic Policy*, 24(60), 753-804.
Buti, M, D. Franco en H. Ongena (1998). Fiscal Discipline and flexibility in EMU: The implementation of the stability and growth pact. *Oxford Review of economic Policy*, 14(3), 81-97.
CPB (2003). Het structureel EMU-saldo: de methoden van het CPB en de Europese Commissie vergeleken. CPB Memorandum 72, 7-07-2003.
CPB (2007). Trefzekerheid CPB-prognoses 1971-2007. CPB Document 178, 11-02-2009.
MinFin (2010). Miljoenennota 2010. Den Haag, Ministerie van Financiën.
MinFin (2011). Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011. Den Haag, Ministerie van Financiën
Stegeman, H.W. en D. Piljic (2010). Recept voor gezonde(-re) overheidsfinanciën. Themabericht 2010/25, Rabobank Nederland.