

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Budgetchaos troef bij kabinet en Kamer

Het tijdelijk opzijzetten van de begrotingsdiscipline tijdens de pandemie begint chronische en kwalijke vormen aan te nemen. Er dreigt een compensatiemaatschappij te ontstaan waarin de overheid oplossing van alle kwalen is. Beter is het als de overheid inzake energie de tering naar de nering had gezet. Het kabinet zou er goed aan doen werk te maken van zijn eigen meerjarenagenda, met een veel genuanceerdere opvatting over wat de overheid vermag.

door Gerrit de Jong De auteur is voormalig lid van de Tweede Kamer, de Algemene Rekenkamer en de redactie van CDV.

Het maken van schulden is niets bijzonders. We doen het bijna dagelijks, bijvoorbeeld als we iets kopen en pas betalen nadat we de rekening hebben thuisgestuurd gekregen. Dit kan omdat de leverancier, de crediteur, er vertrouwen in heeft dat ik, de debiteur, goed ben voor mijn geld en binnen de gestelde termijn de schuld aflos. Je wordt geacht solvabel te zijn. Bij schulden gaat het dus om vertrouwen dat rente en aflossing kunnen worden betaald. Is dat vertrouwen er niet, dan heb je wel een probleem, want dan moet je voortaan contant afrekenen dan wel krijg je de deurwaarder op je dak. Dit laat meteen zien dat het hebben van een private schuld niet kan worden vergeleken met een publieke schuld in handen van de overheid. Privépersonen zijn veel kwetsbaarder dan de overheid, omdat zij niet kunnen terugvallen op een grote flexibele inkomstenbron. De overheid kan altijd tot op grote hoogte extra belasting heffen, terwijl de privépersoon niet veel verder komt dan zijn lopende inkomen. Die kwetsbaarheid wordt periodiek zichtbaar als de rente stijgt, de waarde van de eigen woning daalt en onder water komt te staan. De hypotheek is dan hoger dan de waarde van de woning. Verhuizen naar een goedkopere woning wordt een kostbare aangelegenheid, en vaak zit er niets anders op dan het verlies te nemen en de broekriem aan te trekken. Deze situatie is niet alleen voorbehouden aan woningeigenaren, maar treft ook mensen die te veel consumeren op krediet. Bekend zijn de schulden bij postorderbedrijven, en de situatie waarin mensen met lage inkomens dan komen te verkeren is vaak tenhemelschreiend, ondanks of misschien wel dankzij het systeem van schuldhulpverlening.¹

Herijking van de begrotingskaders

Bij de overheid is het maken van schulden op het eerste gezicht minder problematisch. Bij nadere beschouwing zijn echter ook daar kwetsbaarheden te bespeuren. Een veelgehoord verwijt aan een kabinet dat zich fors in de schulden steekt, is dat het de last doorschuift naar de volgende generatie. Dit is echter een denkfout, berustend op de naïeve-lastentheorie.² Immers, niet alleen de schuld wordt doorgeschoven naar de volgende generatie, maar ook het bezit van de schuld, de vordering, voor zover niet in buitenlandse handen. Nu is dit buitenlandlek tamelijk groot – het kon weleens in de buurt van de helft van de staatsschuld liggen – en ook is de verdeling een punt, want de debiteur behoort vaak tot een andere groep dan de crediteur. Het doorschuiven van schuld naar de toekomst is dus niet geheel onproblematisch.

Hoewel de overheid beschikt over een flexibele inkomstenbron, is daaraan ook een grens gesteld, al weet bijna niemand waar die ligt. Maar het is niet raar te veronderstellen dat Italië, met een staatsschuld van ruim anderhalf keer het binnenlands product, in solvabiliteitsproblemen zou komen als het niet behoorde tot de eurozone. Carmen Reinhart en Kenneth Rogoff hebben een keer uitgerekend dat de grens zou liggen bij een staatsschuld van 90 procent van het binnenlands product.³ Vele economen hebben van hun berekeningen gehakt gemaakt, maar wat blijft is dat er een verband bestaat tussen de omvang en de groei van de staatsschuld en de groei van

het binnenlands product. In het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) van de Europese Economische en Monetaire Unie staat een bovengrens voor de staatsschuld van 60 procent. Er wordt nu

nagedacht over een verbetering van dit pact en – of de duvel ermee speelt – in de uitgelekte verbetervoorstellen is een bovengrens van 90 procent voor de staatsschuld opgenomen. Overigens is de maatstaf van een staatsschuld als percentage van het binnenlands product ook problematisch, omdat de teller (de omvang en/of de groei van de schuld) de noemer (de omvang van het binnenlands product) neerwaarts beïnvloedt.⁴ Je mag derhalve verwachten dat, als de schuld groeit tot boven een bepaalde grens, de schuldquote vanwege dit noemereffect een eenparig versnelde beweging zal doormaken. De schuldquote is een verraderlijk quotiënt. Vandaar dat in de verbetervoorstellen voor het SGP ook grenzen worden gesteld aan de groei en de omvang van de overheidsuitgaven.⁵

Het vooroordeel bestaat dat socialisten graag de geldpers aanzetten en dat liberalen de tering naar de nering willen zetten

De chaotische toestand van de rijksfinanciën

Het aangaan van schulden om de financiering van overheidsuitgaven te bekostigen is verleidelijk, en je moet als minister van Financiën sterk in je schoenen staan om die sirenenzang te trotseren. Een hulpmiddel hierbij, als het ware om je aan de mast vast te binden, is het opstellen van regels voor het begrotingsbeleid. Jelle Zijlstra begon in 1961 met de regels van het trendmatig begrotingsbeleid,⁶ en Gerrit Zalm bevestigde deze regels in 1994, met als uitbreiding een

uitgavenplafond. Hij kreeg er een eredoctoraat voor van de Vrije Universiteit Amsterdam. Daarmee leek de discussie over regels versus beleidsvrijheid in het voordeel van de regels te zijn beslecht. Maar in de praktijk moest de leer toch vaak toegeven aan het leven.⁷ Immers, financieren van overheidsuitgaven via schuld is makkelijker dan aanpassen. Het vooroordeel bestaat dat met name socialisten graag de geldpers aanzetten en dat liberalen de tering naar de nering willen zetten. Niets is echter minder waar. Toen de economie werd getroffen door een aanbodschock, de oliecrisis van 1973, was het de socialist Den Uyl die de benzine op de bon deed om de vraag naar fossiele brandstoffen meer in de pas te doen lopen met het gedaalde aanbod. En nu onze economie wederom door een aanbodschock van fossiele energie wordt getroffen, is het de liberaal Rutte die de energieprijzen verlaagt en daardoor de vraag naar fossiele energie aanjaagt bij een dalend aanbod. Hoe dom kun je zijn? We hebben in ons land ruime ervaring met inkomensafhankelijke toeslagen. Waarom dan nu gekozen voor toeslagen voor iedereen, ongeacht het inkomen of het vermogen?

Het trendmatig begrotingsbeleid voorzag in een begrotingsdiscipline die anticyclisch zou uitwerken. In de hoogconjunctuur werden de meevallers gebruikt om de schulden af te lossen en een buffer op te bouwen, terwijl in de laagconjunctuur de stijgende overheidsuitgaven met een oplopende schuld konden worden gefinancierd.⁸ Wopke Hoekstra maakte als minister van Financiën aan dit

Er wordt met geld gesmeten en het begrotingsproces is complete chaos

trendmatig begrotingsbeleid een eind in 2019, toen ten tijde van hoogconjunctuur werd toegegeven aan de drang de uitgaven te vergroten omdat het geld

toch tegen de plinten klotste. Dat de begrotingsregels tijdens de coronapandemie opzij werden geschoven binnen de muntunie kon in Europa op brede instemming rekenen, alhoewel terecht wenkbrauwen werden gefronst toen die landen die het SGP stelselmatig jarenlang hadden overtreden, geen buffers bleken te hebben en graag een beroep deden op de solidariteit van landen die die buffers wél hadden opgebouwd. Het opzijschuiven van de begrotingsdiscipline blijkt echter zeer besmettelijk. Ieder bedrijf dat verlies dreigde te maken door de pandemie werd gecompenseerd, en vervolgens was er een compensatiemaatschappij gecreëerd.

Oekraïne-oorlog

Ook de aanbodschock veroorzaakt door de Oekraïne-oorlog moest door de overheid worden gecompenseerd. Maar een aanbodschock betekent verarming, en daarbij hoort de tering naar de nering gezet te worden. De moed om die boodschap te brengen ontbreekt echter, en dus wordt er met geld gesmeten en verwordt het begrotingsproces tot complete chaos. De begrotingsautoriteit van de Raad van State én het Centraal Planbureau heffen de handen ten hemel. Je mag verwachten dat voor de regels van de begrotingsdiscipline geldt: pas toe of leg uit. Nu gebeurt geen van beide. Het CPB is duidelijk: het kan geen analyse maken 'van alle plafondaanpassingen en kadercorrecties die het kabinet heeft gemaakt'.⁹ Als waarschuwing publiceerde het CPB een projectie van de ontwikkeling van de

staatsschuld op langere termijn. Bij een rente van 3 procent, wat inmiddels geen hersenschim meer is, kan de schuldquote zomaar oplopen naar 150 procent van het binnenlands product, en spelen we in dezelfde divisie als Italië.¹⁰ En de Raad van State merkt op dat het kabinet bij de Voorjaarsnota in juni had aangegeven dat de grens aan extra overheidsuitgaven was bereikt en dat verdere uitgavenverhogingen van dekking moesten worden voorzien. Twee maanden later kwam het kabinet met een extra koopkrachtreparatie van ruim 10 miljard euro die deels ongedekt is.¹¹ Maar op Prinsjesdag werd duidelijk dat de koopkrachtreparatie ook weleens 25 of zelfs 40 miljard euro kan gaan kosten, terwijl geen dekking is voorzien. Daarover wordt beslist bij de Voorjaarsnota 2023, volgend jaar juni. De begrotingswet van Financiën is een blanco cheque, een openeinderegeling waarvoor de Kamer wordt gevraagd bij het kruisje te tekenen.

De rol van het parlement geeft veel te denken. Je mocht verwachten dat er een storm van kritiek zou opsteken in het parlement over de begrotingswet van Financiën. Immers, een wet die het karakter heeft van een openeinderegeling is geen wet. Geen haan die er in de Kamer naar kraaide, met uitzondering van Pieter Omtzigt, die de minister herinnerde aan artikel 105 van de Grondwet, waarin staat dat de minister een begrotingswet indient op Prinsjesdag. De minister hield strak vol dat aan het budgetrecht van de Kamer niet werd getornd. Je mag hopen tegen beter weten in. Het Ministerie van Financiën deelt in de malaise. Binnen dit ministerie

fungeert een keurkorps, de Inspectie Rijksfinanciën (IRF), die voor de minister de begrotingsdiscipline handhaaft op de uitgavendepartementen.¹² Jarenlang werden de inspecteurs gevreesd op de vakdepartementen. Het leedvermaak zal groot zijn nu de IRF is verworpen tot de pispaal binnen de Haagse bureaucratie, omdat de begrotingsdiscipline in haar tegendeel is verkeerd.

De Inspectie Rijksfinanciën is verworpen tot de pispaal binnen de Haagse bureaucratie, omdat de begrotingsdiscipline in haar tegendeel is verkeerd

De mooie leer en de weerbarstige praktijk

De Miljoenennota eindigt positief met een uiteenzetting over de rol van de overheid en de rol van de markt.¹³ Wie is verantwoordelijk voor wat? Het is een genuanceerd betoog, dat afstand neemt van de idee dat de overheid een duizendingendoekje is dat alle onheil voor iedereen wegneemt. Daarmee lijkt het kabinet zich enigszins te verontschuldigen voor de chaos die het nu veroorzaakt, en tegen beter weten in te handelen. De eigen verantwoordelijkheid van de burger en zijn verbanden, de rol van het ondernemersrisico – zelfs de creatieve destructie van Joseph Schumpeter komt voorbij –, de regie die de overheid soms moet voeren, het terughalen van de kennis op de departementen: het is een meerjarenagenda die vraagt om volhardende nadere uitwerking. Slaagt het kabinet erin dat pad op te gaan, dan is de huidige budgetchaos een vlek op het blazoen die ook kan verbleken.

Artikel in het kort:

- * Hoewel privépersonen kwetsbaarder zijn voor schuldproblemen dan de overheid, is het doorschuiven van publieke schulden naar de toekomst niet geheel onproblematisch
- * De begrotingsdiscipline is compleet zoek, zonder dat kabinet en Kamer dit erg vinden
- * Door de maatregelen inzake energiecompensatie wordt het energiegebruik aangemoedigd in plaats van geremd
- * Het ontbreekt het kabinet aan moed om de tering naar de nering te zetten
- * De huidige budgetchaos is een vlek op het blazoen die ook kan verbleken als het kabinet erin slaagt aan zijn genuanceerde meerjarenagenda nader invulling te geven. Hierin wordt afstand genomen van de idee dat de overheid een duizendingendoekje is dat alle onheil voor iedereen wegneemt

- 1 Robin Fransman, 'Humaner schuldbeleid brengt welvaartswinst', *ESB* 104 (2019), nr. 4776 (8 augustus).
- 2 Jan Pen, 'Denken over de staatsschuld', *Hollands Maandblad* (1985), nr. 447, pp. 8-12.
- 3 Carmen M. Reinhart en Kenneth S. Rogoff, *Growth in time of debt*, NBER Working Paper 15639, januari 2010. Dit artikel is ook verschenen in: *The American Economic Review*, jaargang 100 nummer 2, mei 2010, pp. 573-578.
- 4 R. Gerritse, *De publieke sector: ontwikkeling en waardevervorming. Een vooronderzoek*. Den Haag: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, maart 1979.
- 5 Sigrid Kaag, Kamerbrief betreffende 'Nederlandse inzet inzake het Stabiliteits- en Groeipact (SGP)'. Den Haag: Ministerie van Financiën, 4 maart 2022. Ook in ons trendmatig begrotingsbeleid, de zalmnorm, is een uitgavenplafond opgenomen.
- 6 Studiegroep Begrotingsruimte, *Begrotingsruimte en begrotingstekort*. Assen: Van Gorcum, 1974.
- 7 Peter B. Boorsma, 'Rules versus discretion in fiscal policy. Some remarks on a discussion', in: Gerold Krause-Junk (red.), *Public finance and steady economic growth. Proceedings of the 45th Congress of the International Institute of Public Finance, Buenos Aires, Argentina, August 1989*. Den Haag: Foundation Journal Public Finance, 1990, pp. 183-196.
- 8 Overigens was ook hier de leer vaak zwakker dan het leven en pakte het trendmatig begrotingsbeleid dikwijls enigszins procyclisch uit. Zie: 16^e Studiegroep Begrotingsruimte, *Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte*. Den Haag: Ministerie van Financiën, oktober 2020, p. 52, figuur 3.6.
- 9 Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2023*. Den Haag: CPB, september 2022, p. 9.
- 10 Joris van Toor en André Nibbelink, *Schuldprojectie 2060 voor rentevarianten*. Den Haag: Centraal Planbureau, september 2022.
- 11 Afdeling advisering van de Raad van State, No. WO6.22.0143/III/B, 14 september 2022, p. 4.
- 12 Ministerie van Financiën, *Goed besteed en niet zo zuinig ook. Inspectie der Rijksfinanciën 1921-1996*. Den Haag: Ministerie van Financiën, november 1996.
- 13 Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nota over de toestand van 's rijks financiën. Investeren in nu en later* (Miljoenennota 2023), 36 200 nr. 1, 20 september 2022, hoofdstuk 3.2.