

Begrotingsbeleid in bange tijden

C.A. de Kam*

Samenvatting

Deze bijdrage vat de hoofdlijnen van de Rijksbegroting voor 2009 samen. De wereldwijde financiële crisis en haar gevolgen voor de reële economie werpen een slagschaduw over de uitvoering van de begroting, die haar opstellers niet konden voorzien. Centraal in dit artikel staat de verticale toelichting op de begroting. Zij geeft de cijfermatige aansluiting tussen de begrotingen voor 2008 en 2009. Omvangrijke uitgavenstijgingen treden op bij vier regelingen met een open einde. Onzeker is of de ter compensatie aangekondigde ombuigingen ten volle worden gerealiseerd. Verder brengt de begroting een belangwekkende noviteit bij de gebruikelijke analyse van subsidies die zijn gegoten in de vorm van fiscale tegemoetkomingen (belastinguitgaven).

Trefwoorden: Rijksbegroting, verticale begrotingstoelichting, belastinguitgaven.

1 Inleiding

Het meeste door de miljoenennota uitgelokte commentaar heeft traditiegetrouw betrekking op de hoofdlijnen van het in die nota uiteengezette financieel-economische beleid. Dit najaar was in zoverre bijzonder, dat de naar aanleiding van de miljoenennota gehouden algemene en financiële beschouwingen werden gedomineerd door speculaties over de gevolgen van de internationale kredietcrisis voor de Nederlandse economie en voor de vaderlandse overheidsfinanciën. Aan een adequate behandeling van de inhoud van de *Miljoenennota 2009* zelf kwamen de woordvoerders in de Tweede Kamer niet of nauwelijks toe. Mijn visie op de hoofdlijnen van het begrotingsbeleid heb ik elders geëtaleerd (De Kam, 2008). Zij wordt in onderdeel 2 van deze bijdrage samengevat.

Inmiddels passen grote vraagtekens bij de kans dat de oorspronkelijke ramingen van de uitgaven en de ontvangsten van de centrale overheid en de sociale fondsen in 2009 ook daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd. Wanneer de internationale kredietcrisis overslaat naar de reële economie – hier en elders – zullen de collectieve uitgaven al snel hoger uitvallen, doordat een groeiend aantal economisch niet-actieven een beroep op het stelsel van sociale zekerheid doet. Daar staat tegenover dat overheden wellicht kunnen profiteren van steunoperaties ten gunste van financiële instellingen.¹ Anderzijds zullen de belasting- en premieontvangsten bij een (diepe) recessie (sterk) terugvallen. Bovendien zullen de aardgasbaten voor de staat als gevolg van de recente daling van de prijs van ruwe olie, zij het met enige vertraging, aanzienlijk achterblijven bij de in de miljoenennota verwerkte bedragen. Welke aanpassingen van de begroting in het licht van deze ontwikkelingen gewenst dan wel noodzakelijk zijn, blijft in deze bijdrage verder onbesproken.

In het vervolg komen verder twee onderbelichte onderwerpen aan de orde. Allereerst krijgt in onderdeel 3 de verticale toelichting aandacht: het cijfermatige overzicht van budgettaire veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds ruim een jaar geleden de

ontwerpbegroting voor 2008 werd ingediend. Vervolgens valt een interessante ontwikkeling te signaleren bij de jaarlijkse rapportage over de bedragen die zijn gemoeid met diverse belastinguitgaven (onderdeel 4). Het afsluitende onderdeel 5 bevat enkele conclusies.

2 Hoofdpijnen van de begroting

Na twee topjaren met een economische groei van 3,5 procent verliest de Nederlandse economie dit jaar snel vaart. Eind augustus voorzag het Centraal Planbureau voor volgend jaar nog een toename van het bruto binnenlands product (bbp) van 1¼ procent. Door het nadien uitgebroken tumult op de financiële markten en de daaropvolgende wereldwijde crisis lijkt deze groeiraming inmiddels hopeloos achterhaald. Doordat op het moment van schrijven geen recentere macro-economische ramingen beschikbaar zijn, sluit dit onderdeel aan bij de niet langer actuele cijfers uit de *Macro Economische Verkenning 2009*.

Zoals gebruikelijk is, ligt de oorsprong van de voor dit jaar geconstateerde conjuncturomslag bij de export: de vraag naar onze producten vanuit het buitenland neemt nog maar mondjesmaat toe. Komend jaar wordt de voorziene terugval van de bbp-groei daarentegen vooral veroorzaakt door een minder gunstige ontwikkeling van de binnenlandse bestedingen. De investeringen van bedrijven en in nieuwbouwwoningen stagneren, de consumenten laten het goeddeels afweten.

In de *Miljoenennota 2009* erkent de regering dat de economische onzekerheden groot zijn, maar zij legt de nadruk op de goede uitgangspositie van ons land. De overheidsfinanciën heten "op orde" te zijn. Hoewel de werkgelegenheid in de marktsector stabiliseert, komen er bij de overheid en in de zorgsector nog enkele tienduizenden banen bij. Aangezien het extra arbeidsaanbod langzaam opdroogt, loopt de werkloosheid ondanks de economische terugslag maar weinig op. Het aantal moeilijk vervulbare vacatures blijft hoog.

De inflatie trekt aan. Hij mag het niet toegeven, maar de schatkistbewaarder is hier in feite de lachende derde. Door de geldontwaarding kan de staatsschuld straks immers met uitgeholde euro's worden afgelost. Bovendien boekt de minister van Financiën dankzij de hogere inflatie een forse ruilvoetwinst (zie kader), waardoor hij 2,2 miljard euro extra kan uitgeven zonder dat het uitgavenkader wordt geschonden; zie tabel 3. Enkele kerngegevens van de nationale economie staan om te beginnen samengevat in tabel 1.

Tabel 1. Kerngegevens Nederlandse economie

jaar	2007	2008	2009
Economische groei (verandering in %)	3,5	2,25	1,25
Consumentenprijsindex (verandering in %)	1,6	2,75	3,25
Werkloze beroepsbevolking (× 1000)	344	315	335
Begrotingsoverschot (miljard euro)	2,0	7,4	7,2
Overheidsschuld (miljard euro)	253	250	246

Bron: Centraal Planbureau (2008), p. 13; Tweede Kamer (2008–2009a), p. 118

Ruilvoetwinst voor de collectieve sector

Het uitgavenkader is geformuleerd in reële bedragen uit het eerste jaar van de kabinetsperiode en wordt jaarlijks opgehoogd in lijn met de *werkelijke* prijsstijging van de nationale bestedingen. Het coalitieakkoord uit februari 2007 gaat ervan uit dat de prijs van de nationale bestedingen stijgt met 2,25 procent per jaar. De prijs van de nationale bestedingen loopt dit jaar en volgend jaar evenwel op met ruim 3 procent. Het uitgavenkader valt dus ruimer uit. De opstellers van het coalitieakkoord namen aan dat de prijs van de collectieve uitgaven (de hoogte van ambtenarensalarissen en sociale uitkeringen en de prijs van door de overheid aangeschafte goederen) met ongeveer 2,75 procent per jaar zou toenemen. De prijs van de collectieve uitgaven ontwikkelt zich min of meer in lijn met deze aanname. Hierdoor boekt de collectieve sector onder het hogere kader ruilvoetwinst, die beschikbaar is voor de financiering van extra volume van de collectieve uitgaven. Dit heeft minister Bos enorm geholpen om zijn begroting voor 2009 rond te maken.

Collectieve sector

Tijdens de Algemene beschouwingen stelde VVD-fractievoorzitter Rutte de sterke oploop van de overheidsuitgaven aan de kaak. Zij stijgen van 2007 op 2009 met bijna 26 miljard euro. Desondanks is het kabinet er op het eerste oog in geslaagd de uitgaven binnen de bij de kabinetsformatie afgesproken kaders te houden. Uitgedrukt als percentage van het bbp lopen de collectieve uitgaven zelfs een fractie terug; zie de bovenste regel van tabel 2. Dit gematigde beloop van de collectieve-uitgavenquote valt mede toe te schrijven aan het noemereffect: door de aantrekkende inflatie neemt het nominale bbp extra toe, waardoor de quote, gegeven het bedrag in de teller, lager uitpakt.

Het collectieve-lastenpeil stijgt dit jaar, als uitvloeisel van de vorig najaar opgelegde lastenverzwaringen, waaronder de stijging van de premie voor de verplichte ziektekostenverzekering en de invoering van nieuwe milieuheffingen, zoals de vliegtaks. Volgend jaar valt het lastenpeil iets terug. Behalve via collectieve lasten (belastingen en sociale premies) worden de uitgaven van de collectieve sector gefinancierd via niet-belastingmiddelen. Deze andere ontvangsten van de overheid nemen wat in betekenis toe, vooral onder invloed van sterk olopemde aardgasbaten voor de staat.

De ontwikkeling van uitgaven en ontvangsten bepaalt het beloop van het begrotingssaldo. In 2009 wordt dit naar verwachting voor de vierde keer op rij met zwarte inkt geschreven. Het overschot op de begroting bedraagt dit en het komend jaar 1,3 procent bbp. De aardgasbaten spekken de schatkist, maar zij zijn eindig. Voor een beoordeling in hoeverre de collectieve financiën toekomstbestendig zijn, is daarom vooral het zogenoemde robuuste begrotingssaldo van belang. Dit is het feitelijke saldo, gecorrigeerd voor de invloed van conjunctuur, gasbaten en rente. Een jaar geleden voorzag het CPB (2007, p. 32) dat het robuuste saldo in 2009 zou verbeteren van -1,1 tot -0,7 procent bbp. In plaats daarvan zal het naar de huidige inzichten bijna

verdubbelen tot -2,1 procent bbp. De verslechtering van het robuuste saldo suggereert dat het begrotingsbeleid van het vierde kabinet-Balkenende tot nu toe niet bijdraagt aan toekomstbestendiger overheidsfinanciën, zij het dat het CPB zelf aangeeft dat aan deze maatstaf beperkingen kleven wanneer hij wordt gebruikt om in de loop van een kabinetsperiode de overheidsfinanciën te temperen.

Tabel 2 . Kerngegevens collectieve sector (in procenten bbp)

jaar	2007	2008	2009
Collectieve uitgaven	45,4	45,5	45,2
Belastingen + premies	38,9	39,8	39,4
Andere ontvangsten	6,8	6,9	7,1
	45,7	46,7	46,5
Feitelijk saldo: overschot	0,3	1,3	1,3
Robuust saldo: tekort ^a	-1,2	-1,2	-2,1

a Begrotingssaldo, gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur, gasbaten en rente.

Bron: Centraal Planbureau (2008), p. 70 en 137

Van 2007 op 2009 daalt de schuldquote (de overheidsschuld als percentage van het bbp) met vijf procentpunten tot 39,6 procent. Niet alleen in verhouding tot het bbp, maar ook in euro daalt de schuld van de overheid; zie de onderste regel van tabel 1. Toch verbetert de vermogenspositie van de overheid niet, doordat in 2008 en 2009 voor in totaal ruim 30 miljard euro (meer dan 5 procent bbp) aan de aardgasvoorraad wordt onttrokken. Overigens hebben de medio oktober 2008 bekende steunoperaties ten behoeve van financiële instellingen tot gevolg dat de schuldquote veel minder daalt dan het CPB eind augustus voorzag. Niet alleen heeft de overheid bijna 17 miljard euro uitgetrokken om ABN AMRO en de Nederlandse tak van Fortis te nationaliseren, daarnaast is 20 miljard euro beschikbaar gesteld voor kapitaalinjecties (het 'noodfonds') en zijn garanties afgegeven ter grootte van 200 miljard voor de onderlinge kredietverlening van het bankwezen. Mochten deze faciliteiten volledig worden uitgeput – wat hoogst onwaarschijnlijk, maar niet uitgesloten is – dan loopt de overheidsschuld zelfs op tot boven de 60 procent van het bbp, het maximum dat is verankerd in het Stabiliteits- en GroeiPact. De nettovermogenspositie van de overheid zou minder verslechteren, aangezien tegenover de fors hogere schuld een deelname zou staan in het aandelenkapitaal van een of meer banken, plus een vordering wegens het beroep dat instellingen op het noodfonds en de garantieregeling hebben gedaan.

Collectieve uitgaven en begrotingsdiscipline

In 1994 is het trendmatig begrotingsbeleid ingevoerd. Dit kent een Chinese muur tussen de inkomsten- en de uitgavenkant van de begroting. Mee- en tegenvallers bij de opbrengst van belastingen en sociale premies leiden niet tot een beleidsreactie. Zij lopen automatisch in het begrotingssaldo, tenzij het tekort te hoog dreigt op te lopen. De uitgaven zijn voor de gehele kabinetsperiode ingekaderd. Het kader is een maximum voor de netto collectieve uitgaven: dit zijn de bruto uitgaven minus de opbrengst van

eigen bijdragen van gebruikers van door de overheid aangeboden voorzieningen. Er zijn afzonderlijke kaders voor drie zogeheten 'budgetdisciplinesectoren':

- de Rijksbegroting in enge zin;
- de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid; en
- de collectief gefinancierde zorguitgaven (het Budgettair Kader Zorg, afgekort: BKZ).

Treden de overheidsuitgaven buiten een kader, dan moet het kabinet maatregelen treffen. Compensatie voor overschrijdingen is mogelijk door te bezuinigen op de uitgaven of door eigen bijdragen van voorzieningengebruikers te verhogen. Het gaat immers om de netto uitgaven, die beneden de afgesproken plafonds moeten blijven.

Zoals niet ongebruikelijk is, werden het afgelopen voorjaar bij de uitvoering van de begroting omvangrijke tegenvallers zichtbaar. Het bovenste blok van tabel 3 toont, behalve de genoemde tegenvallers, ook de bedragen die zijn gemoeid met nieuw beleid (intensivering). Het Gemeentefonds en het Provinciefonds groeien mee met de hogere rijksuitgaven voor andere doeleinden. Het onderste blok van tabel 3 laat zien welke compensatie het kabinet heeft gevonden om te voorkomen dat het uitgavenkader wordt geschonden. De afdracht aan de Europese Unie valt 0,6 miljard euro mee. De mutaties ten opzichte van de ramingen uit de *Miljoenennota 2008* worden uitgebreid besproken in onderdeel 3.

Het grootste deel van de dekking voor de uitgavenoverschrijdingen is niet gevonden via additionele ombuigingen, maar bestaat uit ingeboekte ruilvoetwinst. Op middellange termijn wisselen ruilvoetwinsten en -verliezen elkaar af. Daarom zouden prudente beleidsmakers ten minste een deel van de ruilvoetwinst van 2,2 miljard euro hebben geparkeerd op een reserverekening. Wanneer ambtenarensalarissen en prijzen van overheidsaankopen in de toekomst sterker stijgen dan strookt met de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen, kan uit die reserve worden geput om het volume van de overheidsproductie te beschermen. Kennelijk was de budgettaire nood echter te hoog om (een deel van) de ruilvoetwinst opzij te zetten. In de visie van het Ministerie van Financiën worden in 2010 en daarna structurele bezuinigingen doorgevoerd, die blijvend compensatie bieden voor het grootste deel van de overschrijdingen die in 2009 incidenteel uit de ruilvoetwinst zijn goedge maakt. Wanneer die bezuinigingen metterdaad hun beslag krijgen, zou de ruilvoetwinst voor de periode ná 2009 inderdaad beschikbaar blijven.

De onderste regel van tabel 3 leert dat in 2009 de uitgaven op de rijksbegroting het kader voor deze sector nog altijd met 0,5 miljard euro overschrijden. Deze overschrijding moet worden goedge maakt door de ingeboekte onderschrijding van de kaders voor de sociale uitkeringen en de zorg.

Tabel 3. Meeruitgaven en hun dekking (miljard euro)

Budgetdisciplinesector:	Rijksbegroting	Sociale zekerheid	Collectieve zorg	Totaal
<i>Overschrijdingen/intensiveringen</i>				
Kinderopvang	0,7	–	–	0,7
Gemeentefonds/Provinciefonds	0,7	–	–	0,7
Afkoop specifieke uitkeringen	0,5	–	–	0,5
Persoonsgebonden budget en diversen	–	–	0,7	0,7
Saldo overige mutaties	0	0,5	– 0,3	0,2
<i>Dekking</i>				
EU-afdracht	– 0,6	–	–	– 0,6
Ruilvoetwinst	– 0,8	– 0,7	– 0,7	– 2,2
Overschrijding (+) /onderschrijding (–)	0,5	– 0,2	– 0,3	0

Bron: Tweede Kamer (2008–2009a), p. 88

In de periode 2003–2006 bleven de totale collectieve uitgaven ruimschoots binnen het afgesproken kader, maar juist de zorgsector kende toen een overschrijding van cumulatief 3,8 miljard euro. Daar stonden grote meevallers tegenover op de rijksbegroting en in mindere mate bij de sociale zekerheid. Die zijn weggestreept tegen gevallen in de zorgsector; zie de eerste kolom van tabel 4.

Het uitgavenkader berust op politieke afspraken die regeringspartijen binden voor één kabinetsperiode. Wanneer een kabinet tussentijds valt, voelt het nieuwe kabinet zich niet aan oude afspraken gebonden. Dit bleek bij de formatie in 2007. Het derde kabinet-Balkenende hanteerde voor 2007 een uitgavenplafond van 205,6 miljard euro. Het vierde kabinet-Balkenende startte voor 2007 met een eigen uitgavenplafond van 209,2 miljard euro. De wisseling van de politieke wacht ging dus gepaard met een eenmalige opwaartse bijstelling van het uitgavenkader met 3,6 miljard euro; zie de tweede kolom van tabel 4. Twee derde van deze ophoging betrof de zorguitgaven. Deze sector claimt een groeiend deel van de totale collectieve uitgaven. Gezien de aanhoudende overschrijdingen van het Budgettair Kader Zorg in het verleden, getuigt het inboeken van een onderschrijding bij de zorguitgaven in 2009 van optimisme.

Tabel 4. Begrotingsdiscipline (afwijkingen in miljard euro)

Balkenende I-III	(2003–2006) ^a	Bijstelling	2008 ^a	2009 ^a
Rijksbegroting	– 4,5	1,5	0,25	0,25
Sociale zekerheid	– 2,6	– 0,1	0	– 0,25
Collectieve zorg	3,8	2,2	0,25	0
Totaal	– 3,4	3,6	0,25	– 0,25

^a Door afrondingen wijkt totaalcijfer af van de som van de afzonderlijke bedragen.

Bron: De Kam e.a. (2008), p. 129 en 139; Centraal Planbureau (2008), p. 79

Miljoenennota

Het informatiegehalte van de begrotingsstukken neemt af. Drievijfde van de hoofdtekst van de *Miljoenennota 2009* gaat over onderwerpen die in feite niet thuishoren in een bespreking van de hoofdlijnen van het financieel-economische beleid.

Hoofdstuk 2 bespiegelt over de vraag hoeveel beleidsruimte Nederland houdt in een tijd van toenemende globalisering (zie ook de bijdrage van Muysken elders in deze aflevering van het tijdschrift). Het kabinet meent dat de marges voor eigen beleid nog altijd tamelijk groot zijn. Internationale coördinatie – zo luidt de stelling – kan schadelijke gevolgen van beleidsconcurrentie tussen landen indammen. Opvallend is dat de nota met geen woord rept over de in en buiten Europa plaatsgrijpende belastingconcurrentie, die de beleidsvrijheid van nationale overheden aantoonbaar inperkt, terwijl coördinatiepogingen bij dit dossier regelmatig opzichtig stranden. Hierbij laat Nederland zich overigens niet onbetuigd, getuige bijvoorbeeld de forse verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting die andere EU-landen prikkelt om op hun beurt het tarief van hun winstbelasting omlaag te brengen.

Hoofdstuk 3 van de miljoenennota rapporteert over de voortgang die is geboekt bij de uitvoering van de ambitieuze plannen uit het coalitieakkoord. Naar verluid zijn de in dit onderdeel opgenomen beschouwingen afkomstig van de betrokken 'spending departments'. Het gaat voor een aanzienlijk deel om een machteloze woordenbrij, die getuigt van ongebreideld en naïef geloof van beleidsmakers in de maakbaarheid van de samenleving. Ambtenaren op Financiën zijn druk geweest om de door de vakdepartementen voor dit hoofdstuk van de miljoenennota aangeleverde teksten te kuisen. Ze hebben zich daarbij te terughoudend opgesteld.

Collectieve lasten en koopkracht

Aanvankelijk voorzag het regeerakkoord voor volgend jaar in een lastenverzwaring van 1,1 miljard euro. Teneinde de oplaaiende inflatie niet aan te wakkeren, gaat de voorgenomen verhoging van het algemene btw-tarief van 19 naar 20 procent echter niet door. Om de koopkracht van gezinnen te ondersteunen, treft het kabinet bovendien een reeks maatregelen, waardoor de opbrengst van belastingen en sociale premies per saldo een miljard euro lager uitvalt. De dekking voor deze lastenverlichting is uit alle hoeken en gaten van de begroting geschraapt. Een deel van de dekking bestaat uit geld

dat in het coalitieakkoord was geormerkt voor het arbeidsmarktbeleid (0,75 miljard euro) en uit de hoger dan aanvankelijk geraamde opbrengst van twee lastenverzwarende maatregelen – het schrappen van de aftrek voor buitengewone (ziekte)uitgaven en de bevriezing van de algemene heffingskorting. Al doende trekt het kabinet de voor 2010 en 2011 geprogrammeerde lastenverlichting naar voren. Over de gehele kabinetsperiode bezien valt de oorspronkelijk afgesproken lastenstijging van 7 miljard euro nu een half miljard euro lager uit. Dekking hiervoor ontbreekt – wat in strijd is met de begrotingsregels –, maar het kabinet meent compensatie te kunnen vinden in de meevallende opbrengst van een maatregel die eerst in 2011 van kracht wordt. Het gaat om een lastenverzwaring voor 65-plussers, die optreedt doordat voor deze groep de tweede tariefschijf van de inkomensheffing slechts voor driekwart wordt aangepast aan de geldontwaarding. Deze beperking van de automatische inflatiecorrectie voor oudere heffingsplichtigen met een inkomen van meer dan 31.500 euro is een wetstechnisch elegante manier om senioren stapsgewijs meer te laten bijdragen aan de financiering van de AOW.

3 Verticale toelichting

Na september 2007 – toen de minister van Financiën de rijksbegroting voor 2008 indiende – stroomde veel water onder de brug. De verticale toelichting die hoort bij de rijksbegroting voor 2009 geeft een cijfermatig overzicht van de budgettaire veranderingen die zich sindsdien hebben voorgedaan. Om papier te sparen is zij sinds september 2004 niet langer te vinden in de miljoenennota zelf. Om kennis te kunnen nemen van de verticale toelichting dienen belangstellenden de website van het Ministerie van Financiën te raadplegen. De verticale toelichting toont – voor elk van de drie budgetdisciplinesectoren afzonderlijk – het beloop van de uitgaven en van de niet-belastingontvangsten. De ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten wordt nog steeds ook in de miljoenennota zelf gerapporteerd (Tweede Kamer 2008–2009a, p. 112-117) en uitgebreider in een andere via internet toegankelijke bijlage.

De opstellers van de verticale toelichting onderscheiden drie soorten mutaties:

1. mee- en tegenvallers die in de loop van 2008 aan het licht zijn gekomen bij de uitvoering van bestaand beleid;
2. mutaties van de begrotingscijfers in de loop van 2008 als gevolg van gewijzigd beleid;
3. technische mutaties.

De laatstgenoemde categorie omvat overboekingen, desalderingen, statistische correcties en mutaties bij posten die niet onder een uitgavenkader vallen. Deze categorie blijft hier verder buiten beschouwing, evenals de mutaties bij de niet-belastingontvangsten. Dus tonen de hierna opgenomen tabel 5 (Rijksbegroting in enge zin), tabel 6 (Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt) en tabel 7 (Budgettair Kader Zorg) uitsluitend de belangrijkste mutaties bij de uitgaven, en wel voor zover het gaat om posten waarmee in een van de onderscheiden jaren ten minste 100 miljoen euro is gemoeid. Kasschuiven en wijzigingen in het kasritme worden niet gepresenteerd. Zij doen zich met name voor op de begrotingen van Verkeer en Waterstaat, van het Infrastructuurfonds en van het Fonds Economische Structuurversterking.

Budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin

De verticale toelichting op de mutaties binnen de budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin laat een betrekkelijk groot aantal omvangrijke mutaties (> 100 miljoen euro) zien. Zij worden hierna besproken in de volgorde van de posten uit tabel 5. Merk op dat posten die niet rechtstreeks zijn terug te vinden in een begrotingsstaat hierbij buiten beschouwing blijven. Het gaat in het bijzonder om de posten (1) Accres Gemeentefonds/Provinciefonds, (2) Prijsbijstelling, (3) Arbeidsvoorwaarden (4) de Homogene Groep Internationale Samenwerking en (5) de Aanvullende Post Algemeen.

Bij de opstelling van de rijksbegroting voor 2009 is verondersteld dat Nederland komend jaar zal beginnen met het voldoen van rente- en aflossingsverplichtingen voor het Land Nederlandse Antillen en het Eilandgebied Curacao. Voor dit doel is 140 miljoen euro opzij gezet. Voor financiële steun aan de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) is nog eens 20 miljoen euro uitgetrokken. Deze meeruitgaven worden gepresenteerd als een beleidsmatige mutatie. Dit wekt enige verbazing, omdat al jaren bekend is dat Nederland te eniger tijd zou bijdragen aan de financiële sanering in de West. Hier lijkt eerder sprake te zijn van een tegenvaller dan van nieuw beleid.

Buitenlandse Zaken rekent op lagere afdrachten aan de Europese Unie, doordat de EU op basis van haar finale begroting in 2008 minder gaat uitgaven dan waarmee voordien rekening was gehouden. .

Justitie verwacht voor 2008 en 2009 een tegenvaller door de hogere instroom van asielzoekers: 16.000 in plaats van 10.500 personen. De hogere instroom valt waarschijnlijk voor een deel toe te schrijven aan een aanmoedigingseffect als gevolg van het generaal pardon, waartoe het kabinet bij zijn aantreden heeft besloten. Tegenover de tegenvaller bij de asieluitgaven staat een meevaller, doordat de capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen en justitiële jeugdinstellingen achterblijft bij eerder opgestelde groeiramingen.

Binnenlandse Zaken rapporteert een tegenvaller als gevolg van de kosten van incidentele vergoedingen in de politie-CAO. Tot een bedrag van 150 miljoen euro vindt 'intertemporele' compensatie plaats via ombuigingen ten laste van de jaren 2010 tot en met 2014. Het kabinet legt zodoende een hypotheek op de toekomst, waarbij valt op te merken dat voor de jaren na 2011 nog geen bindend uitgavenkader geldt. De gevonden dekking krijgt hiermee een nogal vrijblijvend karakter.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap rapporteert een onthutsende tegenvaller bij de uitgaven voor de kinderopvang.² Het kabinet vindt allereerst dekking door de 'enveloppe kinderopvang' in te zetten (inhoud in 2011: 460 miljoen euro).³ Het heeft daarnaast een pakket maatregelen samengesteld om de overschrijding (grotendeels) te dekken.

Die maatregelen bestaan onder andere uit een verhoging van de eigen bijdrage van ouders met ingang van 1 januari 2009, wijzigingen binnen de gastouderopvang en aanpassing van de maximumuurprijzen die worden gebruikt bij de berekening van de kinderopvangtoeslag.

De opbrengst van deze ingrepen loopt op tot 1180 miljoen euro tegen het einde van de kabinetsperiode. Voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden van onderwijsgeevenden is een extra bedrag uitgetrokken dat oploopt tot 0,4 miljard euro in 2011. De opbrengst van een al ingeboekte bezuiniging bij het middelbaar beroepsonderwijs, door de

invoering van een tweede teldatum, valt tegen. De veronderstelling was dat op de tweede teldatum – in de loop van het schooljaar – flink wat minder leerlingen staan ingeschreven door de uittocht van ‘drop outs’, waardoor de mbo-instellingen minder geld zouden kunnen claimen. De uitval van scholieren blijkt echter minder groot dan gedacht. Financiën meldt een tegenvaller van 0,3 miljard euro bij de aan belastingplichtigen verschuldigde heffings- en invorderingsrente.⁴

Economische Zaken boekt beleidsmatig bedragen af als intertemporele compensatie bij de in 2006 gesloten subsidieregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP) en de in 2008 opgestartte Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE). Deze mutatie wordt zeer summier toegelicht. Voor niet-ingewijden is de toelichting onbegrijpelijk. Bovendien zijn de bedragen uit de verticale toelichting niet als zodanig terug te vinden in de Memorie van Toelichting op de begroting voor 2009 van het ministerie zelf. Wel valt op dat de maximale verplichtingen die mogen worden aangegaan ter bevordering van duurzame energieopwekking eerst na 2009 weer boven het niveau van 2007 uitstijgen (Tweede Kamer, 2008–2009b, p. 66).

Voor de fusie van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Centra voor Werk en Inkomen (CWI) per 1 januari 2009 trekt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid extra geld uit. Deze middelen zijn overgeboekt van een al bestaande reservering bij de aanvullende posten.

De minister van Wonen, Wijken en Integratie moet een tegenvaller melden van ruim 0,2 miljard euro bij de huurtoeslag. Deze toeslag is een sinds 2006 door de Belastingdienst uitgekeerde tegemoetkoming voor huurders met in verhouding tot hun inkomen hoge woonlasten, en trad in de plaats van de vroegere huursubsidie. Als uitvloeisel van het Coalitieakkoord stelt het kabinet in 2008 en 2009 in totaal 635 miljoen euro beschikbaar voor de gefaseerde afkoop van langlopende verplichtingen aan gemeenten uit hoofde van het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS). Nog in deze kabinetsperiode wordt een substantieel inverdieneffect zichtbaar door de vrijval van BWS-gelden die anders aan gemeenten waren uitbetaald.

De beheerder van het Infrastructuurfonds rapporteert twee beleidsmatige mutaties, waarmee in een of meer jaren meer dan 100 miljoen euro is gemoeid. Ten eerste blijkt de technische levensduur van bruggen, tunnels en andere kunstwerken korter te zijn dan aanvankelijk was verwacht. De eerstkomende jaren is in totaal een half miljard euro extra bestemd voor het aanpakken van bouwvallige in staal en beton uitgevoerde kunstwerken. Ten tweede gaat extra geld naar het Programma Hoogfrequent Spoor. Dit HPS mikt onder andere op een hogere frequentie van treinen op de drukste trajecten in de Randstad.

De vermogenspositie van de provincies is sterk. Dit is ook politici in Den Haag niet ontgaan. Vrijwel alle politieke partijen speelden in hun meest recente verkiezingsprogramma middelen vrij via een korting op de afdracht van het Rijk aan het Provinciefonds. Dit idee vond zijn weg naar het Coalitieakkoord: in de periode 2009-2011 zou ieder jaar 200 miljoen euro op de afdracht worden gekort. Deze korting wordt teruggedraaid, nadat vertegenwoordigers van het Rijk en de provincies een bestuursakkoord hadden gesloten, waarbij is vastgelegd dat de provincies uit hun eigen middelen voor 600 miljoen euro activiteiten financieren die passen binnen de prioriteiten van het kabinet.

Tabel 5. Uitgavenmutaties Rijksbegroting in enge zin (miljoen euro)

begrotingsstaat	Mee- en tegenvallers			Beleidsmatige mutaties		
	2008	2009	2011	2008	2009	2011
IV	<i>Koninkrijksrelaties</i>					
	Begrotingssteun Ned. Antillen				140	–
V	<i>Buitenlandse Zaken</i>					
	Afdracht aan Europese Unie			–377	–833	–
VI	<i>Justitie</i>					
	Asielbeleid			126	112	84
	Capaciteit gevangenis e.d.			–64	–90	–123
VII	<i>Binnenlandse Zaken</i>					
	Cao-politie			116	56	–30
VIII	<i>OC en W</i>					
	Kinderopvang			825	1322	1486
	Leraren			–19	182	403
	Teldatum mbo			0	114	114
IXB	<i>Financiën</i>					
	Heffings- en invorderingsrente			300	300	0
XIII	<i>Economische Zaken</i>					
	Intertemporele compensatie MEP/SDE			–246	–112	–61
XV	<i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>					
	Taakstelling fusie UWV/CWI			107	134	40
XVIII	<i>Wonen, Wijken en Integratie</i>					
	Huurtoeslag			209	184	205
	Afkkoop woninggebonden subsidies			90	545	
	Vrijval door afkoop van subsidies			0	–16	–147
A	<i>Infrastructuurfonds</i>					
	Levensduur kunstwerken			0	50	100
	Hoogfrequent spoor			30	90	150
C	<i>Provinciefonds</i>					
	Terugdraaien uitname door Rijk			0	200	200

Bron: Ministerie van Financiën (2008), p. 48-114

Budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt

De budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) laat in verhouding omvangrijke mutaties zien. Zij worden hierna besproken in de volgorde van de posten uit tabel 6.

Met ingang van 2006 is de verplichte werknemersverzekering tegen het risico van loonderving door langdurige arbeidsongeschiktheid grondig herzien. De uitgewoone Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) is toen vervangen door de wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA).⁵ Sindsdien ontvangen personen die voor minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn bevonden (nieuwe gevallen) geen uitkering meer. Van de instroom in de WIA stroomt het grootste deel door naar de Werkhervattingsregeling voor Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA). Een klein deel van de WIA-instroom valt definitief uit en ontvangt een uitkering krachtens de Inkomensvoorziening voor Volledig en duurzaam Arbeidsgeschikten (IVA). Het kost beleidsmakers in Den Haag duidelijk nog moeite om de budgettaire gevolgen van deze stelselwijziging scherp op het netvlies te krijgen. De uitgaven voor IVA en WGA vallen naar de huidige inzichten lager uit; zie de bovenste twee regels van tabel 6. De WAO-

uitgaven komen daarentegen hoger uit (regel 3). Per saldo is sprake van een meevaller die tegen het einde van de kabinetsperiode is opgelopen tot 0,3 miljard euro. Ambtelijk Den Haag is kennelijk niet helemaal gerust op dit cijfer. "Omdat het om een nieuwe regeling gaat met een vooralsnog klein maar uitdijend bestand zijn de ramingen nog gevoelig voor fluctuaties in de instroom" (Ministerie van Financiën, 2008, p. 94 en 96).

De grootste tegenvaller doet zich voor bij de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (regel 4). De Wajong is een inkomensvoorziening voor personen die op hun zeventiende verjaardag ten minste voor 25 procent arbeidsongeschikt waren verklaard.⁶ De Wajong-uitkering loopt vanaf 18 jaar en duurt in principe totdat de ontvanger 65 jaar wordt. Zij bedraagt voor een volledig arbeidsongeschikte Wajong'er driekwart van het wettelijk minimumloon. In totaal ontvangen nu meer dan 175 duizend personen een Wajong-uitkering. Zij zijn vrijwel zonder uitzondering volledig arbeidsongeschikt verklaard. De instroom ligt boven de 15 duizend personen per jaar en neemt nog steeds toe. Omdat de uitstroom uit de Wajong beperkt is, leidt de aanzwellende instroom tot steeds hogere uitkeringslasten. Het kabinet hoopt de instroom vanaf 2009 op het huidige hoge niveau te stabiliseren. In de Wajong gaat voor nieuwkomers een andere aanpak gelden, waarbij meer nadruk komt te liggen op het benutten van de (resterende) arbeidsmogelijkheden. Op latere leeftijd (27 jaar) kan dan een definitieve beoordeling plaatsvinden over eventueel blijvende toepassing van de Wajong (Tweede Kamer, 2008–2009c, p. 15). Ondanks zulke voornemens lijkt er bij deze open-einderegeling op middellange termijn sprake te zijn van onverminderd grote budgettaire risico's.

Werkgevers zijn verplicht het loon van hun zieke werknemers tot twee jaar lang door te betalen. Zwangeren en flexwerkers ontvangen bij ziekte echter een uitkering ten laste van het 'vangnet' van de Ziektewet. De uitgaven voor deze regeling vallen onder andere hoger uit door een groter dan verwacht aantal flexwerkers.

Op grond van de door het CPB voorziene vertraagde economische groei is het geraamde aantal werklozen naar boven bijgesteld, bij een voor 2009 met 0,2 miljard euro opgetrokken uitgavenpeil. Opvallend is dat deze bijstelling kennelijk niet is geëxtrapoleerd naar latere jaren. Bij de huidige, aanzienlijk somberder vooruitzichten voor de economische ontwikkeling in de nabije toekomst tekent zich bij deze post een omvangrijke tegenvaller af. Aandacht verdient dat deze onder het uitgavenplafond van de budgetdisciplinesector SZA moet worden 'verschmerzt', wat niet eenvoudig zal zijn. In de achter ons liggende periode zorgde de gunstige ontwikkeling van de werkgelegenheid voor omvangrijke meevallers bij de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt, die voor een deel zijn gebruikt als compensatie voor overschrijdingen van het BKZ; zie tabel 4. De kans op een spiegelbeeldige ontwikkeling – waarbij tijdens de op handen zijnde recessie meevallers bij het BKZ beschikbaar komen om de overschrijding van het uitgavenkader SZA goed te maken – lijkt miniem te zijn. Om ontvangers van een AOW-uitkering er niet in koopkracht op achteruit te laten gaan, is de tegemoetkoming voor deze groep vanaf 2009 op jaarbasis met 83 euro bruto verhoogd. Dit noopt tot een hogere rijksbijdrage aan het Algemeen Ouderdomsfonds.

Een mogelijke meevaller ligt ten slotte in de lijn der verwachting bij de reservering van incidentele middelen voor maatregelen die verband houden met aanbevelingen van de Commissie Arbeidsparticipatie (de zogeheten commissie-Bakker).

Tabel 6. *Uitgavenmutaties Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (miljoen euro)*

	Mee- en tegenvallers			Beleidsmatige mutaties		
	2008	2009	2011	2008	2009	2011
Arbeidsongeschiktheid (IVA)	- 90	-163	- 243			
Arbeidsongeschiktheid (WGA)	-60	-133	-182			
Arbeidsongeschiktheid (WAO)	167	171	145			
Hogere uitgaven Wajong	67	124	253			
Vangnet Ziektewet	152	180	178			
Werkloosheidswet	-30	196	-61			
Koopkrachtreparatie ouderen				0	230	245
Reservering Cie-Bakker					193	
Diversen	0	1	-228	-322	-65	80
Totaal	206	376	-129	-322	358	325

Bron: Ministerie van Financiën (2008), p. 93

Budgetdisciplinesector Budgettair Kader Zorg

Actuele cijfers over uitgaven, bouwprogramma en kapitaallasten van zorgaanbieders en instellingen in de gezondheidszorg duiden voor de jaren 2008 en 2009 op tijdelijke meevallers; zie de bovenste regel van tabel 7. In latere jaren treedt bij deze posten een inhaaleffect op en worden tegenvallers voorzien ten opzichte van de ramingen uit september 2007. Tevens blijken de zorgkantoren – die de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) uitvoeren – in oudere jaren verplichtingen te zijn aangegaan, die nog niet tot betalingen hebben geleid. Omdat die betalingen in 2008 alsnog plaatsvinden, is sprake van een incidentele tegenvaller van iets meer dan 200 miljoen euro; zie tabel 7, regel 2.

Veruit de belangrijkste beleidsmatige mutatie heeft betrekking op de uitgaven voor het persoonsgebonden budget (pgb).⁷ Het in 1994 geïntroduceerde pgb heeft de vorm van een vanuit de collectieve sector verstrekte geldsom, die de zorggebruiker naar eigen inzicht mag besteden om in zijn zorgbehoefte(n) te voorzien. Zij of hij mag dus ook betalen voor hulp van burens en familie, die vroeger min of meer vanzelfsprekend om niet werd verleend ('mantelzorg'). De oorspronkelijke bedoeling van de regeling was vooral om cliënten grotere keuzevrijheid te geven. Betaalde informele hulp is bovendien goedkoper dan zorg die wordt verleend door professionals. De bij de invoering van het pgb verwachte 'substitutie' van dure zorg door betaalde informele hulp bleef echter uit. De voor het pgb uitgetrokken middelen hadden een aanzuigende werking en resulteerden slechts in een hoger niveau van de collectief gefinancierde zorgconsumptie. De uitgaven voor deze open-einderegeling zijn in de afgelopen jaren sterk gestegen – mede als gevolg van diverse versoepelingen. Op dit moment telt de regeling ongeveer 100 duizend gebruikers. Voor 2008 waren de uitgaven aanvankelijk geraamd op 1,75

miljard euro. Op basis van nieuwe cijfers heeft het kabinet besloten het plafond voor de pgb-uitgaven voor dit jaar met 50 mln euro op te hogen. Voor 2009 is het uitgavenplafond met ruim 0,4 miljard euro opgerekt. Voor 2011 bedraagt de opwaartse bijstelling zelfs 860 miljoen euro; zie tabel 7, regel 3. Onduidelijk is waarom het Ministerie van Financiën deze aanpassing onder de beleidsmatige mutaties rangschikt. De regeling zelf is immers niet veranderd. Veeleer lijkt daarom sprake te zijn van een tegenvaller, waarin het kabinet berust.

Compensatie wordt hoofdzakelijk gezocht door striktere indicatie voor drie thans via de AWBZ gefinancierde zorgfuncties – (1) ondersteunende begeleiding, (2) activerende begeleiding en (3) behandeling. Deze functies worden vervangen door een nauwere afbakening van de functies begeleiding en behandeling die in de toekomst nog voor vergoeding ten laste van de AWBZ in aanmerking komen. Op begeleiding bestaat vanaf volgend jaar uitsluitend aanspraak bij ernstig verlies van de regie over het eigen leven, of bij een invaliderende aandoening of beperking. Tegen het einde van de lopende kabinetsperiode zou deze ingreep een besparing van bijna 0,8 miljard euro moeten opleveren; zie tabel 7, regel 6. Om twee redenen is de kans klein dat deze budgettaire doelstelling wordt gehaald. Ten eerste zal de versobering van de regeling op veel verzet stuiten bij de bevolking en haar gekozen volksvertegenwoordigers, wanneer de draagwijdte van de aangestipte maatregelen ten volle duidelijk wordt, ook al is voorzien in een compensatieregeling waarmee in 2011 naar schatting 150 miljoen euro is gemoeid. Ten tweede trekt de versobering van de AWBZ een zware wissel op de 'poortwachters' van de regeling: de medewerkers van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Zij beoordelen in welke mate aanvragers voor de regeling in aanmerking komen. Het CIZ en de 32 zorgkantoren (met een regionaal monopolie) aan wie de uitvoering van de AWBZ is toevertrouwd ervaren geen prikkels om te investeren in doelmatige zorgverlening. Eerder is het tegendeel het geval, omdat bereikte besparingen terugvloeiën in de algemene kas, terwijl de kosten ten laste komen van het eigen budget. Hierdoor ontbreekt elke financiële prikkel om bij de indicatiestelling strikt te werk te gaan.⁸ Omdat het CIZ wordt overspoeld door werkzaamheden die verband houden met de herindicering van lopende gevallen, treedt volgend jaar in elk geval een omvangrijk besparingsverlies van 164 miljoen euro op; zie tabel 7, regel 5.

Minister Klink van Volksgezondheid, Welzijn en Sport beoogt overschrijding van het BKZ tevens te voorkomen door het verzekerde pakket van de voor iedere ingezetene verplichte basisverzekering tegen ziektekosten uit te dunnen. Slaap- en kalmeringsmiddelen worden uit het basispakket gelicht, terwijl de voorwaarden bij de verstrekking van cholesterolverlagingsmiddelen worden aangescherpt. De beoogde opbrengst van deze ingrepen loopt op tot bijna 0,2 miljard euro in 2011. Ook nu hangt realisatie van de budgettaire doelstelling af van de medewerking van zorgaanbieders in het veld, dit keer van de huisartsen. Hun coöperatie is niet bij voorbaat verzekerd.

In totaal wordt door het saldo van mee- en tegenvallers en door beleidsmatige mutaties voor 2009 nu een stijging van de collectief gefinancierde zorguitgaven van bijna een half miljard euro geraamd. Zij wordt evenwel meer dan goedgemaakt door technische mutaties ten belope van driekwart miljard euro.⁹ Daarmee kan de sector de veronderstelde bijdrage leveren aan de budgetdiscipline; zie de onderste regel van tabel

3. Het kabinet schaatst hier echter op flinterdun ijs, aangezien de realisatie van de grootste ingeboekte ombuigingen in hoge mate afhangt van collaboratie vanuit het veld.

Tabel 7. *Uitgavenmutaties Budgettair Kader Zorg (miljoen euro)*

	Mee- en tegenvallers			Beleidsmatige mutaties		
	2008	2009	2011	2008	2009	2011
Doorwerking zorguitgaven 2007	-152	-105	127			
Nagekomen betalingen van zorgkantoren	207	0	0			
Persoonsgebonden budget				56	413	860
Versoberingen in de AWBZ						
• besparingsverlies door vertraging					164	
• minder ondersteuning/begeleiding					-55	-776
• compensatie					50	150
Slaapmiddelen/cholesterolverlagers					-102	-167
Diversen	0	0	0	77	113	146
Totaal	-55	-105	127	133	583	213

Bron: Ministerie van Financiën (2008), p. 103

4 Belastinguitgaven

Behalve via regelgeving en weinig krachtige beleidsinstrumenten zoals voorlichting en advies, kan de overheid proberen haar doelstellingen te bereiken door financiële instrumenten in te zetten. Denk aan garanties, leningen tegen zachte voorwaarden, subsidies in de vorm van directe uitgaven ten laste van de begroting en belastinguitgaven. In het laatste geval heeft de subsidie de vorm van een belastingvermindering. Zij kan vorm krijgen via een vrijstelling of aftrekpost – faciliteiten die de heffingsgrondslag eroderen – dan wel via een verlaagd tarief. In de miljoenennota worden belastinguitgaven gedefinieerd als: overheidsuitgaven in de vorm van derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet (Tweede Kamer 2008–2009a, p. 120). Zulke fiscale tegemoetkomingen kunnen worden gezien als alternatief voor subsidies die rechtstreeks ten laste van de begroting komen. Belastingbetalers zijn met een belastingvermindering van 1000 euro immers evenveel gebaat als met een rechtstreekse subsidie tot hetzelfde bedrag.

Een onbesliste kwestie is hoe de primaire heffingsstructuur van een belastingwet, waarop belastinguitgaven inbreuk maken, eruitziet. Zo vormen de bestaande fiscale faciliteiten in de inkomensheffing¹⁰ ten gunste van de eigen woning en van pensioensparen in de ogen van de meeste economen belastinguitgaven. Fiscalisten zien dit doorgaans anders. Zij merken in het algemeen (veel) meer tegemoetkomende wettelijke regelingen aan als onderdeel van de primaire heffingsstructuur. Kiest de wetgever voor subsidiëring van gezinnen of bedrijven via de fiscus, dan heeft dit – naast schade die wordt berokkend aan de eenvoud en de begrijpelijkheid van de belastingwetten – twee duidelijke bezwaren. Ten eerste heeft het parlement geen

controle op de omvang van de subsidie, omdat belastinguitgaven niet vooraf aan goedkeuring van de begrotingswetgever zijn onderworpen. De reden is dat van tevoren niet bekend is hoeveel gebruik van de faciliteit zal worden gemaakt. Het budgettaire offer is begrepen in de lagere, uiteindelijke gerealiseerde opbrengst van de belasting. Door het bestaan van belastinguitgaven voldoet de rijksbegroting dus niet aan de eis van volledigheid: ten onrechte worden fiscale subsidies niet jaarlijks betrokken bij de integrale afweging vooraf van overheidsuitgaven voor uiteenlopende bestemmingen. Ten tweede hebben belastinguitgaven bij een progressief tarief als effect dat het subsidiebedrag toeneemt naarmate mensen een hoger inkomen hebben. Met zo'n subsidietabel zal het parlement niet snel instemmen wanneer de subsidieuitgaven rechtstreeks ten laste van de begroting komen.

Wordt een fiscale regeling aangemerkt als belastinguitgave, dan dient zij regelmatig kritisch te worden getoetst aan de eisen die in het algemeen aan subsidies mogen worden gesteld. Zo'n toetsing kan de vanzelfsprekendheid van door velen gekoesterde aftrekposten en vrijstellingen aantasten. De fiscale behandeling van de eigen woning dient hier ter illustratie. Omdat eigenaar-bewoners de betaalde hypotheekrente kunnen aftrekken, terwijl zij slechts een bescheiden (verondersteld) rendement van 0,55 procent van de WOZ-waarde¹¹ wegens woongenot bij hun inkomen hoeven te tellen, derft de schatkist jaarlijks meer dan 10 miljard euro. Economen zien deze regeling als een subsidie ten gunste van eigenwoningbezitters. Veel fiscalisten zijn daarentegen van opvatting dat eigenaar-bewoners geen subsidie ontvangen, omdat de renteaftrek – zolang de eigen woning als bron van inkomen wordt behandeld – past in de primaire structuur van de inkomensheffing.¹²

De *Miljoenennota 1999* bevatte voor het eerst een overzicht van de belastinguitgaven die zijn belichaamd in de inkomensheffing en de vennootschapsbelasting. Sinds de *Miljoenennota 2003* wordt dit overzicht aangevuld met een opsomming van de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen. Bij de opstelling van deze overzichten overheerst de fiscaal-jurische invalshoek. Anders gezegd, economen missen daarin enkele belangrijke tegemoetkomingen, in het bijzonder die voor de eigen woning en pensioensparen (De Kam 2007, p. 90). Bijlage 5 van de *Miljoenennota 2009* bevat een noviteit en brengt voor het eerst enkele van deze regelingen in kaart. Zij mogen evenwel geen belastinguitgaven heten, maar worden aangemerkt met de voor belanghebbenden minder bedreigende term 'inkomstenbeperkende regelingen'. Tabel 8 toont het belang van deze regelingen en van de traditioneel afgebakende belastinguitgaven in 2009.

Tabel 8. *Belastinguitgaven en inkomstenbeperkende regelingen, 2009 (miljard euro)*

Belastinguitgaven via belastingen op inkomen, winst en vermogen	6,7
Belastinguitgaven via de kostprijsverhogende belastingen	5,5
Inkomstenbeperkende regelingen:	
• Eigen woning	10,2
• Pensioenen	10,7

Bron: Tweede Kamer (2008–2009a), p. 121, 124-125

De rapportage van de bedragen die zijn gemoed met inkomensbeperkende maatregelen is hopelijk de eerste stap op weg naar een evenwichtiger beoordeling en periodieke kritische toetsing van zulke fiscale regelingen. Overigens verklaart het coalitieakkoord de fiscale behandeling van de eigen woning voor de duur van deze kabinetsperiode tot een onbespreekbaar taboe. En het in het Belastingplan 2008 vervatte voornemen om de fiscale faciliteit voor de opbouw van aanvullend pensioen over de gehele linie af te toppen is tijdens de parlementaire behandeling uitgeruild tegen de fiscale aanpak van 'excessieve' gouden handdrukken en van in nauwomschreven gevallen te royaal geachte pensioenregelingen.

5 Enkele conclusies

Het begrotingsbeeld dat oprijst uit de *Miljoenennota 2009* ligt in stukken als gevolg van de wereldwijde financiële crisis die zich ontrolde in de eerste zes weken na de Derde Dinsdag van september.

Bij gebrek aan meer actuele cijfers is in onderdeel 2 noodgedwongen volstaan met een samenvatting van de begroting voor 2009 die het kabinet op 16 september jongstleden bij de volksvertegenwoordiging heeft ingediend.

In onderdeel 3 krijgt de verticale toelichting op de begroting aandacht. De verticale toelichting die hoort bij de rijksbegroting voor 2009 geeft een cijfermatig overzicht van veranderingen die zich sinds de indiening van de begroting voor 2008 hebben voorgedaan. De bespreking blijft beperkt tot mutaties van 100 miljoen euro en meer.

Grote uitgavenstijgingen – door tegenvallers of bijgesteld beleid – treden op bij vier voor toetsing aan het uitgavenkader relevante open-einderegelingen:

- de huurtoeslag;
- de uitkering voor jonggehandicapten (Wajong);
- het persoonsgebonden budget; en
- de kinderopvangtoeslag.

Door de twee laatst opgesomde regelingen kopen ouders met jonge kinderen en mensen met zorgbehoeften tegenwoordig massaal diensten in die tot enkele jaren geleden vaak zonder financiële vergoeding door burens of familieleden werden verleend. Door gewijzigde regels van de overheid is veel van deze 'mantelzorg' inmiddels gemonetariseerd, waarbij belasting- en premiebetalers voor de rekening opdraaien. Het kabinet heeft maatregelen afgesproken om de schade voor de schatkist te beperken. Onzeker is vooralsnog hoe effectief de bedoelde maatregelen zullen zijn.

Ten slotte is in onderdeel 4 gesignaleerd dat het kabinet morreelt aan de definitie van belastinguitgaven. Dit begrip doelt op subsidies die de overheid verstrekt via

aftrekposten, vrijstellingen en verlaagde tarieven in belastingwetten. Dit jaar besteden de opstellers van de miljoenennota voor het eerst ook aandacht aan belastingopbrengst die de overheid derft door de fiscale behandeling van de eigen woning en van pensioensparen, al mogen de impliciete subsidies (nog?) geen belastinguitgaven heten. De nieuwe, bredere aanpak zet de deur op een kier voor een kritischer beoordeling van de fiscale begeleiding van het eigenwoningbezit en de pensioenvoorziening.

Flip de Kam

(bijdrage afgesloten per 23 oktober 2008)

*Hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen

LITERATUUR

- Centraal Planbureau (2007), *Actualisatie Economische Verkenning 2008–2011*, CPB document No 151, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2008), *Macro Economische Verkenning 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Douven, R.C.M.H., E.S. Mot en C. Folmer (2004), *Momentopname van de AWBZ. Een analyse van de sterke en zwakke punten*, CPB document No 54, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Jeurissen, P.P.T., W.G.M. van der Kraan en P. Vos (2008), Het persoonsgebonden budget, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 201-213.
- Kam, Flip de (2007), *Wie betaalt de staat?* Amsterdam: Mets & Schilt.
- Kam, C.A. de, L. Koopmans, A.H.E.M. Wellink (2008), *Overheidsfinanciën*, Groningen: Wolters Noordhoff.
- Ministerie van Financiën (2008), *Bijlagen bij de Miljoenennota 2009* (www.minfin.nl).
- Suijker, Frans (2007), *Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties*, CPB document No 156, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Tweede Kamer (2008–2009a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2009), 31 700, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (2008–2009b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2009, Memorie van Toelichting*, 31 700 hoofdstuk XIII, nr. 2.
- Tweede Kamer (2008–2009c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2009, Memorie van Toelichting*, 31 700 hoofdstuk XV, nr. 2.

¹ Zo ontvangt de staat een vergoeding van minimaal 8,5 procent over de lening van 10 miljard euro die in de vorm van een soort converteerbare obligaties op 20 oktober 2008 aan ING is verstrekt (mits ING dividend uitkeert), terwijl de schatkistbewaarder dit geld leent tegen 2 à 3 procent. De positieve rentemarge van ten minste een half miljard euro per jaar is goed nieuws voor de belastingbetalers. Daar staat tegenover dat de staat risico loopt op de verstrekte lening.

² Het is merkwaardig dat deze uitgaven worden gevoteerd via de begroting van het Ministerie van OC en W. Meer voor de hand zou het liggen de middelen voor de kinderopvang beschikbaar te stellen via de begroting van de minister voor Jeugd en Gezin (begrotingsstaat XVII).

³ Deze post ontbreekt in tabel 5, omdat m.i. geen sprake is van een beleidsmutatie. De middelen uit de enveloppe waren immers al beschikbaar voor de kinderopvang.

⁴ Anderzijds wordt onder de niet-belastingontvangsten van Financiën een extra opbrengst van de door belastingplichtigen verschuldigde heffings- en invorderingsrente van 0,2 miljard euro opgevoerd.

⁵ Voor al lopende gevallen bleef de WAO gelden.

⁶ Suijker (2007) analyseert de vermoedelijke oorzaken van de sterke groei van het aantal ontvangers van een Wajong-uitkering. Tevens onderzoekt hij mogelijkheden om het beroep op de regeling in te dammen.

⁷ Jeurissen e.a. (2008) bespreken de historie en de praktijk van het persoonsgeboden budget.

⁸ Zie: Douven e.a. (2004).

⁹ Hoewel technische mutaties in dit artikel buiten beschouwing blijven, worden zij hier kort toegelicht voor zover zij het BKZ betreffen. Deze mutaties houden hoofdzakelijk verband met de vervanging van de buitengewone-uitgavenregeling in de inkomstenbelasting door directe uitkeringen aan aanspraakmakers. Een en ander is geregeld in de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg). Hiervoor was al bijna 1 miljard euro gereserveerd en dit bedrag wordt nu afgeboekt onder het kader. Het voor vervanging van de buitengewone-uitgavenregeling beschikbare bedrag is buitendien met een kwart miljard euro verlaagd, doordat de Tweede Kamer instemde met een motie van CDA-fractie leider Van Geel c.s.

¹⁰ De inkomensheffing omvat de inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen.

¹¹ WOZ = Wet onroerende zaken.

¹² Het fictieve rendement op vermogen dat is vastgelegd in de eigen woning (0,55 procent) steekt schril af tegen de fictieve opbrengst van vermogensbestanddelen die worden belast in box 3 (4 procent). Sommige fiscalisten zullen meegaan in de redenering dat de bevoordeling van de eigen woning is gelegen in de (te) lage bijtelling wegens woongenot van 0,55 procent.