Een automatische piloot voor de economie

J.H.M. Donders*
C.A. de Kam**

Samenvatting
Het in ons land sinds 1994 gevoerde trendmatige begrotingsbeleid stabiliseert de economie automatisch. De vraag rijst in hoeverre bij de kabinetsformatie afgesproken uitgavenplafonds – een van de scharnieren waarop het trendmatige beleid draait – al dan niet een obstakel vormen voor het voluit laten werken van de automatische stabilisatoren. De manier waarop de nominale uitgavenplafonds in de loop van de kabinetsperiode worden bijgesteld – met inbegrip van de manier waarop wordt omgegaan met zogeheten 'ruilvoetmutaties' – pakt wat dit betreft gunstig uit. De beperkte wijzigingen van het begrotingsbeleid, waartoe het nieuwe kabinet heeft besloten, kunnen de werking van de automatische stabilisatoren belemmeren, vooral bij conjuncturele tegenwind.

Trefwoorden: begrotingsbeleid, ruilvoet van de overheid

1 Inleiding

De kredietcrisis en de daaropvolgende internationale economische neergang zijn vanzelfsprekend niet ongemerkt aan de vaderlandse economie voorbijgegaan. Mede dankzij het gevoerde begrotingsbeleid was de recessie echter minder diep dan bij het uitblijven van een adequate beleidsreactie het geval zou zijn geweest. De stimulans die in ons land via het begrotingsbeleid aan de economie is gegeven, kwam vooral tot stand door de automatische stabilisatoren te laten werken. Deze bijdrage doet uit de doeken hoe deze stabilisatoren, uitgaande van het sinds 1994 gevoerde trendmatige begrotingsbeleid, hun heilzame werk doen. Het kabinet-Rutte continueert dit begrotingsbeleid, maar het heeft wel tot enkele aanpassingen ervan besloten.[1] De slotparagraaf bespreekt deze aanpassingen, waarbij de aandacht beperkt blijft tot wijzigingen met gevolgen voor de werking van de automatische stabilisatoren.

2 Automatische stabilisatie bij het trendmatige begrotingsbeleid

Sinds 1994 is sprake van het zogenoemde trendmatige begrotingsbeleid. Gerrit Zalm introduceerde dit beleid bij zijn aantreden als minister van Financiën. Het kwam in de plaats van de tijdpadbenadering, waarvan de kabinetten-Lubbers zich bedienden. Bij de tijdpadbenadering worden voor opeenvolgende jaren streefcijfers voor het begrotingstekort vastgelegd. Een belangrijk nadeel van zo'n aanpak is het procyclische karakter ervan. Bij een meevallende economische groei is het immers relatief gemakkelijk om een bepaalde tekortdoelstelling te halen. De budgettaire teugels kunnen dan worden gevierd. De economie krijgt een extra stimulans, terwijl toch al sprake is van een gunstige economische ontwikkeling. Het begrotingsbeleid versterkt zodoende de opgaande conjunctuurbeweging, wanneer en in zoverre als de oorspronkelijke groeimeevaller conjunctureel van aard is. Omgekeerd zijn bij een tegenvallende

1 Zie ook De Kam (2010).

economische groei bij een tijdpadbenadering additionele tekortverbeterende maatregelen nodig, die de neergaande conjunctuurbeweging versterken wanneer de tegenvallende groei een conjuncturele achtergrond heeft. Bij het trendmatige begrotingsbeleid wordt het budgettaire beleid voor een gehele kabinetsperiode gebaseerd op een nader te kiezen uitgangspunt voor de economische groei in deze periode. Komt de groei in de loop van de kabinetsperiode hoger of lager uit dan het gekozen uitgangspunt, dan mag de mee- of tegenvallende groei in beginsel doorwerken in het begrotingstekort. Er is zodoende sprake van automatische stabilisatie. Bij een meevallende economische groei komt het begrotingstekort in dit geval immers lager uit dan in het regeerakkoord was voorzien, en bij een tegenvallende groei resulteert juist een groter tekort dan verwacht. Voor zover mee- en tegenvallers bij de economische groei conjunctureel van aard zijn, heeft het begrotingsbeleid daarmee een dempende invloed op de conjunctuurgolf.

Hoe wordt bij het trendmatige begrotingsbeleid nu concreet bereikt dat de economische groei kan doorwerken in het begrotingstekort? In dit verband is vooral de strikte scheiding tussen uitgaven en inkomsten (belastingen en sociale premies) van belang, waarbij voor de overheidsuitgaven vaste plafonds gelden. Meevallers bij de overheidsinkomsten mogen volgens de spelregels van het trendmatige begrotingsbeleid dus niet worden gebruikt voor hogere overheidsuitgaven en tegenvallers bij de inkomsten zijn geen reden om op de uitgaven te bezuinigen. Deze strikte scheiding zorgt ervoor dat het begrotingstekort een stabiliserende invloed op de conjunctuurbeweging heeft. Mee- en tegenvallers aan de ontvangstenkant van de begroting ten gevolge van de conjunctuur leiden immers niet tot hogere respectievelijk lagere overheidsuitgaven. Zo wordt voorkomen dat in slechte tijden bezuinigingen op de uitgaven nodig zijn vanwege tegenvallende inkomsten en het begrotingsbeleid daarmee de economische neergang versterkt. In goede tijden zijn – omgekeerd – geen extra uitgaven toegestaan vanwege meevallende inkomsten. Hiermee wordt versnelling van de conjuncturele opgang voorkomen.
De strikte scheiding tussen uitgaven en inkomsten voorkomt niet dat meevallende overheidsinkomsten kunnen worden gebruikt om de lasten te verlagen en evenmin dat tegenvallers bij de overheidsinkomsten aanleiding kunnen zijn voor maatregelen die de lasten verzwaren. De regeerakkoorden van de paarse kabinetten bevatten zelfs de expliciete afspraak dat meevallers bij de inkomsten tot lastenverlichting zouden mogen leiden en dat inkomstentegenvallers in lastenverzwaring zouden kunnen resulteren. Zo'n afspraak beperkt uiteraard de werking van de automatische stabilisatoren. De gang van zaken ten tijde van het tweede paarse kabinet illustreert dit. De uitbundige hoogconjunctuur waarvan toen sprake was resulteerde in extra ruimte voor lastenverlichting, waarmee het vuurtje van de hoogconjunctuur verder werd opgestookt. Naar aanleiding van deze ervaring legden de kabinetten-Balkenende in hun regeerakkoorden vast hoeveel geld tijdens de kabinetsperiode beschikbaar zou zijn voor lastenverlichting, dan wel voor welk bedrag tijdens de kabinetsperiode lastenverzwaringen op de lat stonden. Dit raamwerk staat bekend als het inkomstenkader. De in de regeerakkoorden vastgelegde bedragen betroffen mutaties in de collectieve lasten (in miljarden euro's) die uit zulke maatregelen (in de vorm van

aanpassingen van tarieven en/of grondslagen van belastingen en premies) mochten voortvloeien.[2]
De beheersing van de overheidsuitgaven vindt bij het trendmatige begrotingsbeleid plaats via plafonds voor de reële overheidsuitgaven die bij de start van de kabinetsperiode worden vastgelegd.[3] Deze plafonds samen vormen het uitgavenkader. Zij hebben als doel om de budgettaire discipline te handhaven. Hoe verhouden deze plafonds zich tot de beoogde dempende invloed van het trendmatige begrotingsbeleid op de conjunctuurgolf? De uitgavenplafonds beperken de automatische stabilisatie, wanneer ook de conjunctuurgevoelige uitgaven – zoals de uitgaven voor de Wet op de Werkloosheidsverzekering (WW) en de Wet werk en bijstand (Wwb) – hieronder vallen. Worden meevallers bij de conjunctuurgevoelige uitgaven gebruikt om de overige collectieve uitgaven te verhogen, dan verbetert het begrotingstekort in jaren waarin het conjuncturele tij meezit minder dan mogelijk is. En treden door een ongunstige conjuncturele ontwikkeling tegenvallers bij conjunctuurgevoelige uitgaven op, die tot overschrijding van het plafond voor de totale uitgaven leiden, dan zijn procyclische bezuinigingen nodig om te voorkomen dat het uitgavenkader wordt geschonden.

Het geschetste procyclische effect valt te vermijden door de werkloosheidsuitgaven buiten de uitgavenplafonds te houden. Mee- en tegenvallers bij deze uitgaven hoeven dan geen consequenties te hebben voor de overige collectieve uitgaven. Belangrijk nadeel van deze aanpak zou echter een geringere budgettaire discipline zijn. Ook structurele tegenvallers bij de werkloosheidsuitgaven of tegenvallers die het resultaat zijn van beleidsmaatregelen, zouden dan immers niet door compenserende bezuinigingen worden gevolgd. Om deze reden is er vanaf 1994 voor gekozen om de werkloosheidsuitgaven onderdeel van de geplafonneerde uitgaven te laten zijn. Het mogelijke procyclische effect van deze aanpak blijft om twee redenen binnen de perken. Ten eerste is de bijdrage van de werkloosheidsuitgaven aan de conjuncturele fluctuaties van het begrotingssaldo bij een volledig vrije werking van de automatische stabilisatoren relatief beperkt. De invloed van de slingerbeweging van de economie op het verloop van het begrotingssaldo manifesteert zich in dit geval namelijk hoofdzakelijk via de overheidsinkomsten. Ten tweede is de ruilvoet van de overheid van belang. Dit valt te begrijpen, nadat dit begrip in onderdeel 3 eerst is toegelicht. Opmerking verdient dat het vorige kabinet in maart 2009 heeft besloten om tegenvallers bij de werkloosheidsuitgaven (ten opzichte van de niveaus uit de *Miljoenennota 2009*) buiten beschouwing te laten bij het toetsen of de overheidsuitgaven onder de plafonds blijven; dit was een van de (tijdelijke) maatregelen om de nadelige gevolgen van de diepe recessie in te perken. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte wordt deze maatregel weer teruggedraaid.

Niet alleen de werkloosheidsuitgaven zijn conjunctuurgevoelig, dat geldt ook voor de rentelasten, in zoverre als het begrotingssaldo meebeweegt met de conjunctuur. Als dit

2 Belastinguitgaven worden meegenomen in het inkomstenkader. Dit betekent dat een nieuwe belastinguitgave of een verandering van een bestaande belastinguitgave wordt beschouwd als een lastenverlichting of lastenverzwaring.
3 De plafonds hebben betrekking op de netto-overheidsuitgaven, dat zijn de uitgaven na aftrek van de niet-belastingontvangsten van de overheid.

saldo bij een gunstige conjuncturele ontwikkeling verbetert, dan mag na enige tijd dankzij minder aangroei van de schuld of extra schuldaflossing immers op lagere rentelasten worden gerekend. En verslechtert het begrotingssaldo bij een neergaande beweging van de conjunctuur, dan krijgt de overheid tijdens deze conjunctuurfase – met enige vertraging – met hogere rentelasten te maken. Nadeel van het onder het uitgavenkader brengen van de rentelasten is dan ook dat ombuigingen nodig kunnen zijn ten tijde van een in conjunctureel opzicht ongunstige ontwikkeling van de vaderlandse economie en dat extra geld voor de overige collectieve uitgaven beschikbaar kan komen bij een gunstige conjuncturele ontwikkeling. Om dit procyclische effect te voorkomen besloot het kabinet-Balkenende IV om de rentelasten uit het uitgavenkader te verwijderen.
Bij deze laatste beslissing speelde tevens het aan het Centraal Planbureau ontleende inzicht een rol dat een mutatie in het begrotingssaldo door een wijziging in de rentelasten niet wijst op een dienovereenkomstige wijziging van het houdbaarheidstekort – het bedrag aan tekortverbeterende maatregelen dat nodig is om houdbare overheidsfinanciën te realiseren.[4] Veranderingen in de rentelasten hebben voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën een andere betekenis dan mutaties in de primaire overheidsuitgaven;de uitgaven exclusief rentelasten. Zo moet in de Nederlandse situatie een meevaller bij de rentelasten door een geringere overheidsschuld grotendeels worden bestemd voor verbetering van het begrotingssaldo, om een verslechtering van de overheidsfinanciën in langetermijnperspectief te vermijden. Als een meevaller bij de rentelasten samenhangt met een lagere rentevoet, is voor het vermijden van een dergelijke verslechtering zelfs vereist dat het begrotingssaldo meer verbetert dan deze meevaller. Een lagere rentevoet resulteert namelijk – indien al het overige ongewijzigd blijft – in een toename van het houdbaarheidstekort, omdat aflossing van meer overheidsschuld nodig is om een bepaalde vermindering van de rentelasten te realiseren. Voor een minister van Financiën die naar houdbare overheidsfinanciën streeft is een verlaging van de rentevoet daarom slecht nieuws, zoals dit ook het geval is voor een pensioenfonds dat zijn deelnemers wil behoeden voor aantasting van opgebouwde rechten.

3 De ruilvoet van de overheid

Wanneer een econoom spreekt over een ruilvoetverlies, doelt hij doorgaans op een situatie waarin de gemiddelde prijsstijging van de export achterblijft bij die van de import. Een ruilvoetverlies betekent dat de mogelijkheden van de particuliere en de collectieve sector van een land om bestedingen (consumptie, investeringen) te doen zich minder gunstig ontwikkelen dan de productie van dit land, omdat met de opbrengst van de export in het buitenland minder goederen en diensten kunnen worden gekocht.[5] Van ruilvoetwinst is omgekeerd sprake, wanneer de gemiddelde prijsstijging van de export hoger is dan de gemiddelde prijsstijging van de import. De mogelijkheden om

4 Van Ewijk, Draper, ter Rele, Westerhout en Donders (2006).
5 Dit is althans het geval indien de uitvoer- en de invoerquote niet sterk verschillen. Het verschil tussen de groei van de mogelijke nationale bestedingen en de groei van de productie is namelijk gelijk aan het verschil tussen het product van de uitvoerquote en de prijsstijging van de export en het product van de invoerquote en de prijsstijging van de import.

bestedingen te doen ontwikkelen zich in dat geval gunstiger dan de productie, omdat met de opbrengst van de export een grotere import valt te realiseren.
In beschouwingen over de overheidsfinanciën in Nederland duiken regelmatig de begrippen ruilvoetverlies en ruilvoetwinst van de overheid op. Een toelichting is op haar plaats. Zij maakt duidelijk waarom beide aan de handelstheorie ontleende begrippen in het vakgebied van de openbare financiën zijn terechtgekomen. De beheersing van de overheidsuitgaven vindt bij het trendmatige begrotingsbeleid – zoals gezegd – plaats via plafonds voor de overheidsuitgaven, die bij de start van de kabinetsperiode worden vastgelegd. Deze plafonds luiden in *reële* termen. Dit betekent dat de bijbehorende plafonds voor de *nominale* uitgaven tijdens de kabinetsperiode worden bijgesteld indien de prijsontwikkeling zich anders ontwikkelt dan door het CPB bij de start van de kabinetsperiode is verondersteld. Bij zo'n systeem moet worden afgesproken welke prijsontwikkeling voor zulke bijstellingen maatgevend zal zijn. Sinds de begroting van 2003 wordt hiervoor de prijsstijging van de nationale bestedingen gebruikt. Anders gezegd: de prijs van de nationale bestedingen doet sindsdien dienst als deflator van de uitgavenplafonds.

De nominale uitgaven mogen tijdens de kabinetsperiode harder stijgen, als de feitelijke prijsstijging van de nationale bestedingen hoger uitkomt dan bij het aantreden van de nieuwe bewindslieden was voorzien. Dit garandeert echter niet dat het volume van de overheidsuitgaven zich tijdens de kabinetsperiode kan ontwikkelen zoals ten tijde van de bordesscène werd verwacht. Het volume van deze uitgaven is gelijk aan de nominale uitgaven gedefleerd met de prijs van de collectieve uitgaven. Deze prijs is gelijk aan het gemiddelde werkelijke prijspeil van de verschillende uitgavencategorieën van de collectieve sector, wat betekent dat deze prijs wordt bepaald door de arbeidskosten van de werknemers in de collectieve sector, de hoogte van de sociale uitkeringen en het prijspeil van de door de overheid aangeschafte goederen en diensten. Indien de prijsstijging van de collectieve uitgaven hoger uitkomt dan ten tijde van het regeerakkoord was voorzien, dan zijn bezuinigingen op de overheidsuitgaven noodzakelijk, tenzij de nominale uitgavenplafonds voldoende extra stijgen. Dit is niet zeker. De (gemiddelde) prijs van de collectieve uitgaven hoeft immers niet in de pas te lopen met de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen. Stijgt de prijs van de collectieve uitgaven sneller dan die van de nationale bestedingen – beide zoals voorzien bij het opstellen van het regeerakkoord – dan is een geringere volumestijging van de collectieve uitgaven mogelijk dan waarop bij het aantreden van het kabinet was gerekend. De oorzaak hiervan is dat de relatieve prijs van de overheidsuitgaven (de prijs van de collectieve uitgaven ten opzichte van de prijs van de nationale bestedingen) sterker stijgt dan waarvan de opstellers van het regeerakkoord uitgingen. De stijging van deze relatieve prijs is immers gelijk aan de prijsstijging van de overheidsuitgaven na aftrek van de prijsstijging van de nationale bestedingen. Nederlandse beoefenaren van de openbare financiën en Haagse ambtenaren en politici spreken in dat geval van een *ruilvoetverlies* van de overheid. De overheid kan in hun jargon ook een *ruilvoetwinst* boeken. Dit is het geval wanneer de relatieve prijs van de collectieve uitgaven minder sterk stijgt dan waarmee bij het opstellen van het regeerakkoord werd gerekend. Er is onder deze omstandigheid een grotere volumestijging van de collectieve uitgaven mogelijk dan waarvan bij de start van het kabinet werd uitgegaan.

De zaak ligt nog iets gecompliceerder dan wij hebben beschreven, omdat bij de toetsing van de ontwikkeling van de overheidsuitgaven aan het uitgavenkader geen rekening wordt gehouden met de *werkelijke* prijsstijging van de collectieve uitgaven, maar met de prijsstijging van deze uitgaven waarvoor de minister van Financiën compensatie biedt via de zogenoemde loon- en prijsbijstelling. De compensatie die onderdelen van de overheid ontvangen voor de stijging van de lonen van hun werknemers wordt niet gebaseerd op de werkelijke verhoging van de salarissen, maar op de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden in de marktsector. Het Ministerie van Financiën hanteert het zogenoemde referentiemodel om de bijstelling van de budgetten voor de salarissen van werknemers in de collectieve sector vast te stellen. Dit model heeft als doel om overheidswerkgevers in staat te stellen om zowel de contractloonstijging als de incidentele loonstijging van hun werknemers in de pas te laten lopen met die van de werknemers in de marktsector. De budgetten voor de sociale uitkeringen volgen de aanpassingen van het bedrag van de sociale uitkeringen die uit de wettelijke koppelingssystematiek voortvloeien.[6] Ten slotte worden de budgetten voor de overige overheidsuitgaven bijgesteld, uitgaande van de stijging van een aantal representatief geachte prijzen en lonen. Haagse ambtenaren en politici spreken over een ruilvoetverlies als de aanpassing van het plafond voor de totale nominale overheidsuitgaven conform de prijsstijging van de nationale bestedingen (die hoger uitkomt dan bij het aantreden van het kabinet werd verwacht) tekortschiet om de extra uitgaven voor de loon- en prijsbijstelling te financieren vanwege een loon- en prijsontwikkeling die afwijkt van de veronderstellingen die daarover bij de start van het kabinet werden gehanteerd.[7]
De prijsstijging van de collectieve uitgaven waarvoor de minister van Financiën via de loon- en prijsbijstelling compensatie biedt, kan verschillen van de werkelijke prijsstijging van deze uitgaven. Dit komt in de eerste plaats door het referentiemodel dat wordt gebruikt voor de bijstelling van de salarisbudgetten van de werknemers in de collectieve sector. Als de overheidswerkgevers een hogere loonstijging realiseren – door de einduitkomst van onderhandelingen over de cao, of door een hoger incidenteel – dan de loonstijging die bij het referentiemodel past, dan is de door hen ontvangen loonbijstelling onvoldoende groot om de werkelijke stijging van de arbeidskosten te betalen. En als zij een geringere loonstijging realiseren dan de loonstijging die bij dit model past, dan hebben zij – omgekeerd – niet de hele loonbijstelling nodig om de stijging van de arbeidskosten te betalen. Iets soortgelijks speelt in de tweede plaats bij de bijstelling van de budgetten voor de overige overheidsuitgaven. De werkelijke prijsstijging van de desbetreffende uitgaven hoeft immers niet precies gelijk te zijn aan de gemiddelde stijging van de prijzen en lonen die door het Ministerie van Financiën representatief wordt geacht. Ten slotte verdient het de aandacht dat de definitieve loon- en prijsbijstelling voor jaar *t* wordt gebaseerd op de ramingen van de loon- en prijsontwikkeling voor dit jaar uit het Centraal Economisch Plan dat in het voorjaar van

6 De uitkeringen worden op grond van de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid (WKA) bij toepassing van de koppeling aangepast overeenkomstig de gemiddelde contractloonstijging in de marktsector en de collectieve sector.
7 Overigens kan de minister van Financiën bezuinigingen realiseren door uitbetaling van de loon- en/of prijsbijstelling geheel of ten dele achterwege te laten.

jaar *t* verschijnt. Het spreekt vanzelf dat de realisatiecijfers van deze ramingen kunnen verschillen.

Het voorgaande kan worden toegelicht aan de hand van de ontwikkeling van de ruilvoet van de overheid tijdens de vorige kabinetsperiode. Tabel 1 presenteert de ruilvoetwinsten die in het *Centraal Economisch Plan 2010* werden vastgesteld ten opzichte van de becijferingen uit 2007 voor het regeerakkoord. De eerste regel toont de (extra) verhoging van het plafond voor de totale nominale overheidsuitgaven die voor elk jaar van de periode 2008-2011 voortvloeide uit een hogere prijsstijging van de nationale bestedingen dan waarop tijdens het opstellen van het regeerakkoord werd gerekend. De tweede regel laat zien welk bedrag de minister van Financiën in elk jaar extra op tafel moest leggen voor de loon- en prijsbijstelling, vanwege een loon- en prijsontwikkeling die verschilde van de uitgangspunten bij het aantreden van het kabinet. Tabel 1 leert dat het vorige kabinet in 2008 een ruilvoetwinst boekte, omdat het plafond voor de nominale overheidsuitgaven omhoogging door een prijsstijging van de nationale bestedingen die hoger uitkwam dan bij het sluiten van het regeerakkoord was voorzien, terwijl de minister van Financiën juist minder geld nodig had voor de loon- en prijsbijstelling dan bij de start van het kabinet werd verwacht. Hoe valt dit te verklaren? De ruilvoetwinst die in 2008 werd geboekt, was het resultaat van een prijsstijging van olie die veel hoger uitkwam dan waarop in het regeerakkoord was gerekend. De hoge olieprijs had in 2008 een veel groter effect op de prijsstijging van de nationale bestedingen dan op de stijging van de lonen en prijzen, die maatgevend zijn voor de loon- en prijsbijstelling. In 2008 bedroeg de resulterende ruilvoetwinst 0,7 miljard euro.

Het vorige kabinet boekte ook in de begrotingsjaren 2009 tot en met 2011 ruilvoetwinsten, omdat het plafond voor de nominale overheidsuitgaven op grond van een geringere prijsstijging van de nationale bestedingen minder daalde dan het uitgavenpeil, als uitvloeisel van een meevallende loon- en prijsbijstelling. De ruilvoetwinst bedroeg in 2009 0,5 miljard euro en kwam voor 2010 en 2011 uit op achtereenvolgens 2,8 miljard en 5,2 miljard euro.

Tabel 1. Ruilvoetwinst vorige kabinetsperiode (mld euro)

	2008	2009	2010	2011
Verhoging plafond nominale uitgaven vanwege hogere prijsstijging nationale bestedingen dan voorzien bij kabinetsformatie	0,4	0,0	−0,9	−0,7
Extra uitgaven vanwege hogere loon- en prijsbijstelling	−0,3	−0,6	−3,7	-5,9
Ruilvoetwinst	0,7	0,5	2,8	5,2

Bron: Studiegroep Begrotingsruimte (2010).

Tabel 1 geeft de ruilvoetwinsten weer die in het voorjaar van 2010 in het *Centraal Economisch Plan 2010* zijn gerapporteerd. Gedurende de vorige kabinetsperiode zijn op verschillende andere tijdstippen ramingen van de ruilvoetwinsten tijdens deze periode gemaakt (tabel 2). De eerste ramingen zijn afkomstig uit het *Centraal Economisch Plan 2008*. De in het voorjaar van 2008 vastgestelde ruilvoetwinst voor 2008 (van 0,7 miljard euro) had onmiddellijk een definitief karakter, omdat de bijstelling van het plafond voor

de totale nominale overheidsuitgaven voor een bepaald jaar wordt gebaseerd op de geraamde prijsstijging van de nationale bestedingen uit het Plan voor dat jaar, terwijl bovendien de definitieve loon- en prijsbijstelling voor een bepaald jaar worden gebaseerd op de prijs- en loonontwikkeling die in datzelfde Plan voor dat kalenderjaar worden verwacht.
Tabel 2 leert dat het *Centraal Economisch Plan 2008* voor 2009 een ruilvoetwinst van 1,8 miljard euro voorzag. In de *Miljoenennota 2009* werd voor 2009 op een hogere ruilvoetwinst gerekend, te weten van 2,3 miljard euro. In het voorjaar van 2009 was deze winst echter verschrompeld tot een bedrag van 0,5 miljard euro. Dit laatste cijfer is de definitieve ruilvoetwinst waarvan in 2009 sprake was, aangezien – zoals al gezegd – nieuwe inzichten ten aanzien van de prijs- en loonontwikkeling in een bepaald jaar die na het verschijnen van het Centraal Economisch Plan voor dat jaar beschikbaar komen geen invloed meer hebben op de bijstelling van het plafond voor de totale nominale overheidsuitgaven voor dat jaar en evenmin op de loon- en prijsbijstelling voor dat jaar. Tabel 2 toont tevens de ramingen van de ruilvoetwinsten voor 2010 en 2011 op verschillende tijdstippen. De vermelde cijfers illustreren dat de voor een bepaald jaar verwachte ruilvoetmutatie in de loop van de tijd tamelijk sterk kan fluctueren.

Tabel 2. Ruilvoetwinst op verschillende ramingsmomenten (mld euro)

	2008	2009	2010	2011
Centraal Economisch Plan 2008	0,7	1,8	0,9	0,3
Miljoenennota 2009		2,3	1,2	0,5
Centraal Economisch Plan 2009		0,5	3,3	6,7
Miljoenennota 2010			2,3	4,0
Centraal Economisch Plan 2010			2,8	5,2

Bron: Studiegroep Begrotingsruimte (2010)

De contractloonstijging in de marktsector heeft een belangrijke invloed op de ruilvoetmutaties die de overheid boekt. Bij het gehanteerde referentiemodel sturen de cao-lonen in de marktsector in hoge mate de uitgaven voor de loon- en prijsbijstelling, omdat de bijstelling van de budgetten voor de salarissen van de werknemers in de collectieve sector hiervan is afgeleid. De contractloonstijging in de marktsector werkt bij toepassing van de koppeling bovendien door in de aanpassing van de sociale uitkeringen. De uitkeringen worden in dat geval immers aangepast overeenkomstig de gemiddelde contractloonstijging van de werknemers in de marktsector en in de collectieve sector. Voor zover de contractloonstijging van de werknemers in de collectieve sector gelijke tred houdt met die van hun collega's in de marktsector, ontwikkelen de uitkeringen zich dus in lijn met de contractlonen in de marktsector.[8] Ruilvoetmutaties treden vooral op wanneer de contractloonstijging in de marktsector meer tegen- of meevalt ten opzichte van de becijferingen bij de start van het kabinet dan de prijsstijging van de nationale bestedingen. Dit betekent dat de bedoelde mutaties vooral optreden als de reële

8 Door de koppelingssystematiek reageert de stijging van de uitkeringen met een kleine vertraging op een versnelling of vertraging van de contractloonstijging.

contractloonstijging hoger of lager uitkomt dan bij de start van het kabinet werd verondersteld;indien de reële contractloonstijging gelijk wordt gesteld aan de contractloonstijging na aftrek van de prijsstijging van de nationale bestedingen.

Het kabinet-Balkenende IV besloot, als onderdeel van het Aanvullend beleidsakkoord uit 2009, om het plafond voor de totale overheidsuitgaven te corrigeren voor de mutaties in de werkloosheidsuitgaven en de ruilvoetmutaties ten opzichte van de *Miljoenennota 2009*. Met andere woorden, het kabinet verhoogde het uitgavenplafond met de tegenvallers bij de werkloosheidsuitgaven, ten opzichte van de ontwikkeling van deze uitgaven die in de *Miljoenennota 2009* was voorzien. En het kabinet besloot bovendien om het uitgavenplafond eveneens te verhogen met de ruilvoetverliezen c.q. te verlagen met de ruilvoetwinsten die zich zouden voordoen ten opzichte van de verwachtingen dienaangaande in de *Miljoenennota 2009*. Tabel 3 toont daarom de ruilvoetwinsten die in de periode 2009–2011 optraden ten opzichte van de *Miljoenennota 2009*. Deze tabel laat zien dat de economische crisis, die het kabinet in september 2008 nog niet verwachtte, resulteerde in een geringere prijsstijging van de nationale bestedingen dan waarop in de *Miljoenennota 2009* werd gerekend. Het plafond voor de totale nominale overheidsuitgaven ging hierdoor minder omhoog dan in de *Miljoenennota 2009* was verwacht. In de periode 2009–2011 was als gevolg van de geringere stijging van de lonen en prijzen dan waarop in de *Miljoenennota 2009* was gerekend tegelijkertijd minder geld nodig voor de loon- en prijsbijstelling. In 2009 resulteerde per saldo een ruilvoetverlies ten opzichte van de *Miljoenennota 2009* van 1,8 miljard euro. De economische crisis drukte namelijk aanvankelijk de prijsstijging van de nationale bestedingen sterker dan de stijging van de lonen en prijzen die maatgevend zijn voor de loon- en prijsbijstelling. In 2010 en 2011 was per saldo sprake van een ruilvoetwinst ten opzichte van de *Miljoenennota 2009*, van achtereenvolgens 1,5 miljard en 4,7 miljard euro. De economische crisis had in deze beide jaren dus een groter neerwaarts effect op de stijging van de lonen en prijzen die maatgevend zijn voor de loon- en prijsbijstelling dan op de prijsstijging van de nationale bestedingen. De oorzaak hiervan lag in de neerwaartse druk van de crisis – met enige vertraging – op de reële contractloonstijging in de marktsector.

Tabel 3. Ruilvoetwinst ten opzichte van Miljoenennota 2009 *(mld euro)*

	2009	2010	2011
Verhoging plafond nominale uitgaven vanwege hogere prijsstijging nationale bestedingen	–3,6	–3,1	–1,4
Extra uitgaven vanwege hogere loon- en prijsbijstelling	–1,8	–4,7	–6,1
Ruilvoetwinst	–1,8	1,5	4,7

Bron: Studiegroep Begrotingsruimte (2010).

4 Alternatieve deflatorsystematieken

De lezer vraagt zich allicht af waarom beleidsmakers het ontstaan van ruilvoetmutaties niet simpelweg verhinderen, door de nominale uitgavenplafonds tijdens de kabinetsperiode meer of minder te verhogen, naarmate blijkt dat de prijsstijging van de collectieve uitgaven hoger of lager uitkomt dan bij het aantreden van het kabinet was voorzien. Als de minister van Financiën het uitgavenkader regelmatig aanpast, zodra zijn collega's met hogere of lagere lonen of prijzen te maken krijgen dan waarop in het regeerakkoord was gerekend, behoren ruilvoetmutaties inderdaad tot het verleden. Er is in dat geval sprake van een volumekader, waarbij de volumegroei van de overheidsuitgaven die bij de start van de kabinetsperiode wordt voorzien bij elke feitelijke prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven kan worden gerealiseerd. Een nadeel van deze aanpak is evenwel dat de budgettaire discipline sterk zou afnemen. De uitgavendepartementen zullen zich immers minder inspannen om de voor hen relevante stijging van lonen en prijzen binnen de perken te houden, indien de minister van Financiën bij elke tegenvaller zijn chequeboek trekt.
Indien een volumekader wordt gecombineerd met het bestaande referentiemodel voor de vaststelling van de ruimte voor aanpassing van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers in de collectieve sector, blijft er voor de overheidswerkgevers wel een prikkel om de loonstijging binnen de perken te houden. Indien onderdelen van de collectieve sector een hogere loonstijging realiseren dan gemiddeld voor de marktsector is waargenomen, leidt deze 'te hoge' loonstijging bij een volumekader echter tot extra ruimte onder de uitgavenplafonds, omdat de aanpassing van de plafonds voor de nominale overheidsuitgaven in dat geval op de werkelijke prijsstijging van de collectieve uitgaven wordt gebaseerd. Koppeling aan het referentiemodel vermindert dus wel het bezwaar van een volumekader voor de budgettaire discipline, maar neemt dit nadeel niet geheel weg. Iets soortgelijks geldt voor de prijsbijstelling voor de overige overheidsuitgaven. Het feit dat deze prijsbijstelling wordt gebaseerd op de ontwikkeling van een aantal representatief geachte prijzen en lonen vermindert de bezwaren van een volumekader voor de budgettaire discipline, maar neemt ze niet volledig weg.

Enkele economen van het Centraal Planbureau suggereerden dik tien jaar geleden een alternatieve deflatorsystematiek waarbij de uitgavenplafonds in twee delen worden gesplitst, namelijk in plafonds voor de loongevoelige overheidsuitgaven enerzijds en plafonds voor de overige collectieve uitgaven anderzijds.[9] Bij dit systeem wordt voor de plafonds van de loongevoelige overheidsuitgaven de index van de contractlonen in de marktsector als deflator gebruikt en doet voor de plafonds van de overige overheidsuitgaven de consumentenprijsindex (cpi) als zodanig dienst. Indien de contractloonstijging in de marktsector hoger of lager uitkomt dan ten tijde van het regeerakkoord werd verwacht, dan worden bij deze aanpak de plafonds voor de nominale loongevoelige overheidsuitgaven bijgesteld. Bijstelling van de plafonds voor de nominale overige collectieve uitgaven vindt plaats bij een mee- of tegenvallende ontwikkeling van de consumentenprijsindex. Bij deze systematiek is de kans dat ruilvoetmutaties optreden kleiner dan bij de huidige systematiek met de prijs van de nationale bestedingen als deflator, terwijl er toch geen grond is voor de vrees dat de uitgavendepartementen zich

9 Donders, Van Ewijk en Reininga (1999).

onvoldoende inspannen om de voor hen relevante loon- en prijsstijging binnen de perken te houden.
Zolang de werkloosheidsuitgaven onder het uitgavenkader vallen, is er echter veel voor te zeggen om aan de huidige systematiek vast te houden.[10] De werkloosheidsuitgaven zullen bij een meevallende conjuncturele ontwikkeling doorgaans voor een onderschrijding van de uitgavenplafonds zorgen, en zullen bij een tegenvallende conjuncturele ontwikkeling juist tot een overschrijding daarvan leiden. Door de prijs van de nationale bestedingen als deflator te gebruiken blijft dit procyclische effect echter binnen de perken. Bij een meezittende conjunctuur mogen namelijk ruilvoetverliezen worden verwacht, die de onderschrijding van het totale uitgavenplafond beperken. Het ligt immers voor de hand dat bij een meevallende conjuncturele ontwikkeling de relatieve prijsstijging van de collectieve uitgaven hoger uitkomt dan ten tijde van het regeerakkoord was voorzien, omdat spanning op de arbeidsmarkt – met enige vertraging – pleegt uit te monden in een sterkere reële contractloonstijging (die we hier gelijk stellen aan de contractloonstijging na aftrek van de prijsstijging van de nationale bestedingen). Bij een tegenvallende conjuncturele ontwikkeling mag – omgekeerd – op ruilvoetwinsten worden gerekend, die de overschrijding van het uitgavenkader beperken. Een tegenvallende ontwikkeling van de werkloosheid gaat immers – eveneens met enige vertraging – in de regel gepaard met een reële loonstijging die lager uitkomt.

Zalm koos bij zijn aantreden als minister van Financiën aanvankelijk voor de prijs van het bruto binnenlands product als deflator van de uitgavenplafonds. Deze deflator is vanaf de begroting voor 2003 vervangen door de prijs van de nationale bestedingen. De aanvankelijke keuze voor de bbp-prijs hing samen met het gegeven dat de prijsontwikkeling van het bbp gelijk is aan de prijsstijging die binnenlandse producenten voor hun productie realiseren. Bij het optreden van een extern ruilvoetverlies (waarvan sprake is wanneer de prijsstijging van de export achterblijft bij die van de import), is de prijsstijging van het bruto binnenlands product geringer dan de prijsstijging van de nationale bestedingen.[11] Zalm beschouwde als voordeel van de prijs-bbp als deflator dat dan het volume van de overheidsuitgaven bij een extern ruilvoetverlies automatisch neerwaarts wordt aangepast. Als de nationale economie een extern ruilvoetverlies voor haar kiezen krijgt, haalt de overheid derhalve automatisch de broekriem aan. Nadeel van de bbp-prijs als deflator van de uitgavenplafonds is echter dat de volatiliteit van de prijsstijging van het bruto binnenlands product groter is dan die van de prijsstijging van de nationale bestedingen. Die volatiliteit betreft niet alleen de realisatiecijfers, maar ook de ramingen die het Centraal Planbureau van deze prijsmutaties maakt. De relatief grote volatiliteit van de CPB-ramingen van de prijsstijging van het bruto binnenlands product vormt een nadeel, omdat zij resulteert in relatief grote fluctuaties van de voor een bepaald jaar geraamde ruilvoetmutatie van de overheid. Vanaf de begroting voor 2003 is om deze reden overgestapt op de prijs van de nationale bestedingen als deflator van de uitgavenplafonds.

10 De aandachtige lezer kan vaststellen dat bij één van de auteurs van deze bijdrage sprake is van enige evolutie in het denken.
11 Het exacte verband tussen de twee prijsmutaties luidt als volgt: de prijsstijging van het bruto binnenlands product is gelijk aan de prijsstijging van de nationale bestedingen plus het product van de uitvoerquote en de prijsstijging van de export minus het product van de invoerquote en de prijsstijging van de import.

5 Begrotingsbeleid kabinet-Balkenende IV

Het kabinet-Balkenende IV kreeg te maken met de grootste conjuncturele neergang sinds de jaren dertig van de vorige eeuw. Het kabinet heeft op verschillende manieren op deze neergang gereageerd. In de eerste plaats moet op de kapitaalinjecties in enkele financiële instellingen worden gewezen, waarmee werd voorkomen dat financiële instellingen omvielen. Het kabinet besloot daarnaast om de automatische stabilisatoren aan zowel de inkomstenkant als de uitgavenzijde van de begroting voluit te laten werken. Om dat mogelijk te maken, moesten enkele afspraken uit het regeerakkoord opzij worden gezet. Deze afspraken wierpen namelijk om verschillende redenen obstakels op voor een volledig laten werken van de automatische stabilisatoren. Het eerste obstakel vloeide voort uit de afspraak dat het kabinet tot extra tekortverbeterende maatregelen zou besluiten zodra het begrotingstekort boven de zogenoemde signaalwaarde (van 2 procent van het bbp) dreigde te komen. Deze afspraak was gemaakt om te voorkomen dat het begrotingstekort hoger zou kunnen uitkomen dan op grond van het Pact voor Stabiliteit en Groei is toegestaan (de fameuze bovengrens van 3 procent van het bbp). Dit obstakel is door het kabinet weggenomen door de signaalwaarde van het begrotingstekort te negeren.

Een tweede obstakel vormde het systeem van de uitgavenplafonds. De tegenvallende ontwikkeling van de werkloosheid resulteerde in tegenvallers bij de werkloosheidsuitgaven, die procyclische bezuinigingen noodzakelijk maakten, zou het kabinet onverkort vasthouden aan het uitgavenkader. Geheel in overeenstemming met wat hierboven uit de doeken is gedaan werden weliswaar tegelijkertijd, vanwege de meevallende reële loonstijging, ruilvoetwinsten geboekt, maar die creëerden onvoldoende ruimte onder het plafond voor de totale collectieve uitgaven om compensatie te bieden voor de tegenvallers bij de werkloosheidsuitgaven. Om toch volledige automatische stabilisatie via de uitgavenkant van de begroting mogelijk te maken, besloot het kabinet daarom zowel de mutaties in de werkloosheidsuitgaven als de ruilvoetmutaties ten opzichte van de *Miljoenennota 2009* buiten beschouwing te laten bij de toetsing van de collectieve uitgaven aan het uitgavenkader.

Het kabinet besloot tevens om een impuls aan de economie te geven via een aanvullend stimuleringspakket. Dit pakket betekende dat extra uitgaven (bovenop de uitgavenplafonds) werden toegestaan en dat de mogelijkheid van lastenverlichting werd gecreëerd (buiten het inkomstenkader om). Het effect van dit aanvullende stimuleringsbeleid was overigens betrekkelijk gering in vergelijking met de impuls die voortvloeide uit het volledig laten werken van de automatische stabilisatoren. Tabel 4, die is ontleend aan het Centraal Planbureau (2010), illustreert dit. Het aanvullende stimuleringspakket leverde in 2009 en 2010 een begrotingsimpuls op van achtereenvolgens 2,6 miljard en 4,3 miljard euro, indien de extra investeringen van lagere overheden als onderdeel van dit pakket worden beschouwd. Het CPB heeft tevens berekend voor welke bedragen het kabinet in 2009 en 2010 aan tekortverbeterende maatregelen had moeten nemen, indien het ervoor had willen zorgen dat het begrotingstekort niet hoger uitkwam dan 3 procent van het bbp. Daarvoor zouden in 2009 en 2010 voor achtereenvolgens 11 miljard en 25 miljard euro aan bezuinigingen en/of lastenverzwaringen nodig zijn geweest. Bij de berekening van deze bedragen is verondersteld dat ook de gevolgen die het stimuleringspakket voor het begrotingstekort had, op hun beurt zouden zijn gecompenseerd. Deze bedragen zijn zo beschouwd groter

dan de begrotingsimpulsen door het voluit laten werken van de automatische stabilisatoren. Daar staat echter tegenover dat in 2009 en 2010 voor grotere bedragen aan tekortverbeterende maatregelen nodig waren geweest indien het kabinet het begrotingstekort had willen terugbrengen tot de niveaus waarop ten tijde van het regeerakkoord werd gerekend.

Tabel 4. Begrotingsimpulsen in 2009 en 2010 (mld euro)

	2009	2010
Stimuleringspakket (inclusief extra investeringen door lagere overheden)	2,6	4,3
Geen maatregelen die het tekort beperken tot 3 procent van het bbp	11	25

Bron: Centraal Planbureau (2010)

6 Aanpassingen van het begrotingsbeleid

Het onlangs aangetreden kabinet-Rutte handhaaft het sinds 1994 gevoerde trendmatige begrotingsbeleid. Wel vinden enkele aanpassingen plaats, die in hoge mate aansluiten bij de aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte (2010) hieromtrent. Het kabinet heeft onder andere besloten om alle conjunctuurgevoelige uitgaven (de werkloosheidsuitgaven en de rentelasten) weer onder het uitgavenkader te brengen. Als de minister van Financiën meevallers bij de rentelasten realiseert, dan zal het uitgavenkader echter neerwaarts worden aangepast, zodat meevallende rentelasten niet tot extra ruimte voor de overige collectieve uitgaven leiden. Tegenvallers bij de rentelasten kunnen echter wel tot ombuigingen nopen, wat procyclisch kan uitwerken, wanneer en in zoverre als deze tegenvallers het resultaat van een tegenvallende conjuncturele ontwikkeling zijn. Het kabinet heeft tevens besloten dat ruilvoetmutaties tijdens de komende kabinetsperiode weer consequenties voor de maximale volumegroei van de collectieve uitgaven kunnen hebben. De tijdelijke afspraak om ruilvoetmutaties bij de toetsing van de collectieve uitgaven aan het uitgavenkader buiten beschouwing te laten, hangt immers samen met de eveneens tijdelijke afspraak om tegenvallers bij de werkloosheidsuitgaven bij deze toetsing niet mee te nemen.[12]

Het kabinet heeft dus, hoewel het begrotingstekort bij zijn aantreden bijzonder groot is, gekozen voor handhaving van het trendmatige begrotingsbeleid en is niet teruggekeerd naar de tijdpadbenadering waarvan de kabinetten-Lubbers zich bedienden. Voordeel van dit besluit is dat de overheidsfinanciën automatisch bijdragen aan stabilisatie van de economie. Hierbij passen wel twee kanttekeningen. De eerste is dat het EMU-tekort bij een sterk tegenvallende economische ontwikkeling zodanig kan verslechteren dat extra tekortverbeterende maatregelen onvermijdelijk zijn. Nederland zal immers willen voldoen aan de eisen die 'Brussel' aan het begrotingsbeleid stelt. Ons land moet het begrotingstekort uiterlijk in 2013 terugbrengen tot onder de grens van 3 procent van het bbp. De Europese Commissie heeft aanbevolen om het tekort uiterlijk vanaf 2011 in drie jaar tijd met gemiddeld ¾ procentpunt per jaar te reduceren. Na 2013 moet het

12 In onderdeel 3 is toegelicht dat het hierbij ging om ruilvoetmutaties en mutaties in de werkloosheidsuitgaven ten opzichte van de *Miljoenennota 2009*.

structurele begrotingstekort (het tekort ongerekend de invloed van de conjunctuur) jaarlijks met minimaal 0,5 procentpunt blijven verbeteren, totdat dit tekort gezakt is onder de voor Nederland geldende bovengrens (0,5 à 1 procent van het bbp). Hierbij geldt dat een grotere daling van het structurele tekort moet worden gerealiseerd als het economisch tij meezit. Het kabinet heeft met het oog op de gewenste verbetering van het begrotingstekort het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte overgenomen dat extra tekortverbeterende maatregelen zullen worden genomen indien het begrotingssaldo in een bepaald jaar één procentpunt of meer tegenvalt ten opzichte van de raming van dit saldo bij het aantreden van de ministersploeg. Deze bepaling uit het regeerakkoord beperkt vanzelfsprekend de werking van de automatische stabilisatoren, indien het begrotingsaldo door een tegenvallende conjuncturele ontwikkeling meer dan één procentpunt tegenvalt. De tweede kanttekening is dat het kabinet tevens heeft besloten dat de lasten zullen worden verlicht indien in augustus van enig jaar meerjarig een begrotingsoverschot wordt verwacht.[13] Mocht een dergelijk begrotingsoverschot het resultaat zijn van een gunstige conjuncturele ontwikkeling, dan beperkt een lastenverlichting waartoe dan wordt besloten vanzelfsprekend de dempende invloed van het begrotingsbeleid op de conjunctuurgolf.

Jan Donders
Flip de Kam

* Directeur Beroepsopleiding Financieel Economisch Beleidsmedewerker (Bofeb) en programmamanager economie van de Rijksacademie voor Financiën en Economie.
** Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen.

Literatuur

Centraal Planbureau (2010), *Centraal Economisch Plan 2010*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
Donders, J.H.M., C. van Ewijk en F.K. Reininga (1999), Het begrotingsbeleid en de reële uitgavenkaders, *Openbare Uitgaven* 31(3), 126-135.
Ewijk, C. van, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele, E.W.M.T. Westerhout en J.H.M. Donders (2006), Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances, *Bijzondere Publicatie 62*, Den Haag: Centraal Planbureau .
De Kam, C.A. (2010), Waar we heen gaan, Wilders zal wel zien, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 42(4).
Studiegroep Begrotingsruimte (2010), *Risico's en zekerheden. Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

13 Bij de toepassing van deze bepaling zal volgens het regeerakkoord rekening worden gehouden met de eisen die 'Brussel' stelt aan de ontwikkeling van het structurele begrotingstekort.