

Herstel van begrotingsdiscipline

De overheid heeft tijdens de coronacrisis snel gehandeld en op veel momenten budgettaire besluiten genomen. Het verloop en de gevolgen van de crisis waren niet goed te voorspellen. Regelingen werden daarom vaak voor een kwartaal opengesteld. Al in maart 2020 werden de eerste steunmaatregelen opgezet, waaronder de NOW (Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid), later kwamen daar veel meer maatregelen bij. Tabel 3.2 geeft een overzicht van alle coronamaatregelen.

De kern van trendmatig begrotingsbeleid werd daarbij losgelaten. De doelen van het trendmatig begrotingsbeleid zijn om de uitgaven te beheersen, doelmatige allocatie van middelen te bereiken, en de werking van automatische stabilisatie mogelijk te maken door inkomsten mee te laten bewegen met de economie. Voor ieder jaar in de kabinetsperiode wordt een maximaal uitgavenniveau afgesproken, het zogenoemde uitgavenplafond, dat niet mag worden overschreden. Tijdens de coronacrisis zijn de uitgavenplafonds veelvuldig aangepast om de extra coronamaatregelen te financieren. Ook aan de inkomstenkant is afgeweken van het trendmatig begrotingsbeleid, door in toenemende mate nieuwe inkomstenmaatregelen buiten het kader te plaatsen.

Van een integrale afweging tussen de verschillende beleidsdoelstellingen en bijbehorende kosten was geen sprake in 2020 en 2021. In lijn met eerdere kabinetten en adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte is bij de start van het kabinet-Rutte III gekozen voor een hoofdbesluitvormingsmoment over de begroting in het voorjaar, om te voorkomen dat de begroting continu wordt bijgesteld (b). Echter, tijdens de coronacrisis zijn op veel momenten budgettaire besluiten genomen, waarbij het niet eenvoudig was om verschillende doelen tegen elkaar af te wegen.

Het CPB publiceert in deze MEV geen tabellen met over- of overschrijdingen van de uitgavenplafonds en het inkomstenkader. Het CPB publiceert regelmatig over hoe de geraamde uitgaven zich verhouden tot de uitgavenplafonds, en of de beleidsmatige aanpassingen van de lasten binnen de kabinetsperiode gecompenseerd worden (c). Dat past ook bij de rol die het CPB en de Raad van State hebben als onafhankelijk begrotingsinstituut. Maar door alle plafondaanpassingen en het in toenemende mate buiten de kaders stellen van lastenmaatregelen is een dergelijke analyse nu weinig informatief.

Nu de economie fors groeit en de steunmaatregelen worden beëindigd, is het belangrijk dat er weer begrotingsregels worden gehanteerd. Bij een crisis is het volgen van de begrotingsregels niet de eerste prioriteit. Maar zonder begrotingsregels is het lastig om een integrale afweging te maken, de overheidsuitgaven te beheersen en een doelmatige allocatie te bereiken. De begrotingsregels (“hoe”) staan daarbij los van het begrotingsanker (het “wat”).

(a) Daarnaast kent het trendmatig begrotingsbeleid een strikte scheiding van inkomsten en uitgaven. Meevallende inkomsten komen in dat geval ten gunste van het begrotingssaldo en mogen niet worden ingezet ter compensatie van uitgavenmaatregelen, zoals nu het geval bij het gebruiken van een deel van de reservering voor de BIK voor uitgaven.

(b) Zie Bijlage 1 bij Startnota – begrotingsregels 2018-2022 ([link](#)).

(c) Voor het laatst in de MEV 2021.