



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Belastingbudget: Onderzoek betekenis budgettaire impact belastingen bij parlementaire vaststelling belastingwetgeving
Spanjers, M.P.A.

Citation

Spanjers, M. P. A. (2021, March 4). *Belastingbudget: Onderzoek betekenis budgettaire impact belastingen bij parlementaire vaststelling belastingwetgeving*. Meijers-reeks. Flosvier, Den Haag. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3135056>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3135056>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/3135056> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Spanjers, M.P.A.

Title: Belastingbudget: Onderzoek betekenis budgettaire impact belastingen bij parlementaire vaststelling belastingwetgeving

Issue date: 2021-04-03

5 Begrotingsspelregels

5.1 INLEIDING

Afspraken over de omvang (en mutatie) van de inkomsten en de uitgaven van de rijksoverheid zijn bedoeld om bepaalde doelstellingen van financieel overheidsbeleid te realiseren. Zowel de afspraken als de doelstellingen vervat ik onder de term begrotingsspelregels. Het belang van begrotingsspelregels is verwoord door Mol: *‘Als aan een afweging van lasten en baten van overheidsuitgaven geen inhoud wordt gegeven, tenderen die uitgaven naar een ongebreidelde groei.’*¹ Deze zorg doet zijns inziens de behoefte ontstaan aan begrotingsspelregels om discipline te bewerkstelligen. Of de inkomsten van de overheid – en dus belastingen – zonder begrotingsspelregels net als de uitgaven ook zomaar tenderen naar ongebreidelde groei, valt overigens te bezien. Belastingverhogingen kennen namelijk een maatschappelijke en economische grens in de zin dat een te hoge belastingdruk tot onvrede leidt en (uiteindelijk) ook niet meer tot een hogere opbrengst.² Desalniettemin zijn begrotingsspelregels ook van toepassing op de inkomsten en hebben daarbij een disciplinerende werking.

De begrotingsspelregels die op belastingen zien, werken door naar het fiscale wetgevingsproces. Deze begrotingsspelregels vormen namelijk de budgettaire aanleiding of bepalen de budgettaire ruimte voor (wijzigingen in) de vormgeving van belastingen. De budgettaire impact van in het parlement voorliggende belastingwetgeving dient, anders gezegd, steeds te passen binnen de vigerende begrotingsspelregels, althans dat is gangbare praktijk. Voor betekenisvolle betrokkenheid van het parlement bij de vaststelling van de belastingwet is het om die reden zaak voldoende inzicht te hebben in deze begrotingsspelregels. In dit hoofdstuk worden om die reden de herkomst en de reikwijdte van de nationale en Europese begrotingsspelregels belicht.

5.2 NORMEN

De begrotingsspelregels zijn normen die in het politieke discours worden vastgesteld. Ze hebben net als de begroting interne werking in de zin dat derden buiten de overheid zich er niet op kunnen beroepen. Van der Dussen

1 Mol 1988, p. 12.

2 De Laffercurve illustreert dat bij stijgende belastingtarieven de belastinggrondslag uiteindelijk zal dalen.

definieert een begrotingsnorm als ‘een algemene norm van een financieel kader waarbinnen de begroting volgens de steller van de norm moet blijven.’³ De normen zijn afhankelijk van plaats en tijd en kunnen betrekking hebben op verschillende budgettaire grootheden. In beginsel zijn de normen te herleiden tot – of af te leiden van – de drie componenten van de begroting: de uitgaven, de ontvangsten en het eventuele saldo tussen beide.⁴ Stevers onderscheidt saldonormen en niveaunormen, die overigens gecombineerd van toepassing kunnen zijn.⁵ Saldonormen kunnen betrekking hebben op het saldo van de totale uitgaven en ontvangsten, maar evengoed op de mutaties van relevante uitgaven en ontvangsten. Een niveaunorm heeft betrekking op de omvang van (bepaalde) uitgaven of ontvangsten. Saldo- en niveaunormen kunnen worden uitgedrukt in absolute bedragen dan wel in relatieve getallen, waarbij veelal het bruto binnenlands product (bbp) – kort gezegd: de omvang van de economie – als referentie wordt gehanteerd.⁶

5.3 DOEL BEGROTINGSSPELREGELS

Budgettaire beheersing en economische stabilisatie zijn twee veelgenoemde doelen van de begrotingsspelregels. Budgettaire beheersing lijkt daarbij het zwaarwegendst, althans het is het primaire doel waaraan steeds allereerst voldaan dient te worden. Zodra budgettaire doelstellingen in gevaar (dreigen te) komen, zijn de begrotingsspelregels erop gericht, andere doelen ten spijt, dat tijt te keren.⁷ Pas als de budgettaire beheersing is verzekerd, wordt meestal het stabiliseren van de economie meer naar voren geschoven, hetgeen momenteel wordt uitgelegd als het meebewegen van de begroting met de conjunctuur.⁸ Gedurende de coronacrisis in 2020, een uitzonderlijke

3 Van der Dussen 1990, p. 81.

4 Thurlings 1974, p. 15.

5 Stevers 1993, p. 2-5.

6 De Kam, Koopmans en Wellink 2011, p. 13, merken op dat het bbp wordt bepaald door alle bij de productie binnen de landsgrenzen ‘toegevoegde waarde’ samen te tellen. Ondanks de prominente rol van het bbp voor het bepalen van de omvang van de economie wijst de Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip van de Tweede Kamer in een parlementair onderzoek op de beperkingen van deze indicator. Zij bepleit dan ook meer aandacht voor het zogenoemde brede welvaartbegrip, waarbij tevens oog is voor andere aspecten dan enkel de goederen en diensten die op de markt worden verhandeld zoals, in de woorden van de commissie, onderwijs, gezondheid, milieu, de informele economie, ongelijkheid en innovatie. Zie Tijdelijke commissie Breed Welvaartsbegrip 2016, p. 4-5. Aangezien het brede welvaartsbegrip geen eenduidig vast te stellen indicator is, acht ik een concrete doorwerking naar de begrotingsspelregels thans niet goed mogelijk.

7 Vgl. de eerste zin in het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte 2010, p. 11, waarbij als gevolg van de financiële en economische crisis het beoogde begrotingstekort buiten zicht geraakt: ‘Eén van de belangrijkste opgaven voor het komende kabinet is het op orde brengen van de overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn.’ Zie ook p. 54 inzake de hoofd-functies van begrotingsbeleid.

8 Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 61.

situatie, verschuiven de doelen, maar blijft budgettaire beheersing een belangrijk doel naast de stabilisatie.⁹ Een ander hoofddoel van begrotingsnormen kan daarentegen worden opgetekend bij de ambtenaren Sweers en Uyanik. Zij noemen nadrukkelijk als hoofddoel het aan grenzen binden van het politieke keuzeprocess over collectieve uitgaven en ontvangsten.¹⁰ Het begrenzen van de ruimte voor politieke prioriteitsstelling lijkt mij echter eerder een gevolg van een normstelling en niet een doel op zich, laat staan een hoofddoel. Met hun stellingname etaleren zij vooral de grote ambtelijke invloed en zeggenschap op begrotingsnormen. Althans, zonder het uit te spreken doelen zij, naar het mij voorkomt, op de invloedrijke adviezen van de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte. Alvorens de historie van de begrotingsspelregels te belichten, is het daarom zaak de rol van deze studiegroep te belichten.

5.4 STUDIEGROEP BEGROTINGSRUIMTE

De Studiegroep Begrotingsruimte is in november 1971 gevormd en bestaat uit ambtenaren van verschillende departementen alsmede vertegenwoordigers van het Centraal Planbureau en De Nederlandsche Bank.¹¹ Tijdens de Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen over de rijksbegroting 1972 ontstond discussie over de wijze van vaststelling van de trendmatige begrotingsruimte.¹² Het mondde uit in een toezegging van minister Nelissen van Financiën om over dit thema ‘*na interne interdepartementale en kabinetsbesprekingen*’ in het voorjaar van 1972 te rapporteren.¹³ Aldus werd de interdepartementale Studiegroep Begrotingsruimte ingesteld met als

9 Stabilisatie van de economie heeft in deze periode weliswaar een prominente rol, maar bijvoorbeeld aan de inkomstenkant van de begroting wordt tegelijkertijd ook sterk vastgehouden aan budgettaire beheersing. Naast de forse daling van de belastingontvangst en het achterwege laten van een beleidsmatige correctie daarop alsmede de mogelijkheid voor bijzonder betalingsuitstel van belastingen (automatische stabilisatie), wordt bij het Belastingplanpakket 2021 sterk vastgehouden aan de handhaving van het inkomstenkader.

10 Sweers en Uyanik 2005, p. 22.

11 De studiegroep bestaat, naast de vertegenwoordigers van het CPB en DNB, vanaf het begin uit ambtenaren - abstraherend van naamswijzigingen in de loop der tijd - van de ministeries van Financiën, Economische Zaken en Sociale Zaken. Nadien zijn ook ambtenaren van andere departementen aangeschoven: Algemene Zaken (sinds 1973), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (sinds 1983), Volksgezondheid (in 1983 en sinds 1997) en Volkshuisvesting en Milieu (in 1983). Een vertegenwoordiger van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) schoof aan in 1989 en 1993. Voor de in 2019 geïnstalleerde studiegroep heeft de Tweede Kamer verzocht vertegenwoordigers van het SCP en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) toe te voegen, zie motie Bruins (CU, coalitie) c.s., *Kamerstukken II* 2018/19, 35 200, nr. 20.

12 Tot 1993 werden de thans separate debatten inzake de Algemene Politieke Beschouwingen en de Algemene Financiële Beschouwingen nog in één gecombineerd debat gevoerd. Van Schagen 1994, p. 205-206.

13 *Handelingen II* 1971/72, nr. 8, p. 355, r.k.

doel onderzoek te doen naar *'een aantal kwantitatieve grondslagen van het in de komende jaren te voeren trendmatige begrotingsbeleid.'*¹⁴ In de loop van 1972 volgden nog rapporten over onderzoeken naar specifieke onderwerpen.¹⁵ Met het oog op de voorbereiding van de rijksbegroting 1974 vroeg minister Nelissen van Financiën opnieuw advies aan de Studiegroep Begrotingsruimte.¹⁶ De desbetreffende rapportage gaf vervolgens weer aanleiding voor een nieuwe adviesaanvraag.¹⁷ Begin jaren zeventig van de vorige eeuw werd voor de uitwerking of wijziging van (elementen van) het begrotingsbeleid – meer specifiek: de methodiek van vaststelling van de begrotingsruimte ten behoeve van uitgavenstijging of lastenverlichting – dus expliciet uit de ambtelijke expertise getapt ten faveure van de politieke besluitvorming. Hoewel door de zelfstandigheid van de ambtelijke rapportage afstand werd gecreëerd met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid was wel steeds sprake van een inhoudelijke politieke instigatie en een duidelijke onderzoeksvraag (afbakening van het onderwerp) alvorens de ambtelijke studiegroep aan de slag ging.¹⁸

Vanaf begin jaren tachtig van de vorige eeuw zijn er twee ontwikkelingen die mijns inziens de positie van de Studiegroep Begrotingsruimte doen veranderen. De wijziging van zowel de aard van het advies als het moment van publicatie maken het dat de Studiegroep Begrotingsruimte een opvatting kan ventileren over het gehele begrotingsbeleid (en niet alleen over technische onderdelen) en ook nog eens op het meest invloedrijke moment (voorafgaand aan een kabinetsformatie). Het probleem van onbeheersbare collectieve uitgaven vormt begin 1982 namelijk de aanleiding voor de regering een ruime onderzoeksoopdracht te formuleren. Daardoor krijgt de studiegroep de mogelijkheid om zich in brede zin over het begrotingsbeleid – over de bestuurlijke, procedurele en financieel technische aspecten – uit te laten. De Studiegroep Begrotingsruimte pakt de handschoen zonder schroom op. Interessant is bijvoorbeeld, om er een onderwerp uit te lichten, de suggestie voor organisatorische versterking van de 'financiële poot' van het parlement door oprichting van een nieuwe vaste commissie.¹⁹

14 Studiegroep Begrotingsruimte 1972 (I), p. 15.

15 Zoals het structurele begrotingstekort en de voor de toetsing aan de trendmatige reële begrotingsruimte niet-relevante posten, vgl. Studiegroep Begrotingsruimte 1972 (II) en (III).

16 Over het wenselijk te achten structurele niveau van het begrotingstekort en over de vraag of de kosten van inflatiecorrectie buiten de reële begrotingsruimte kunnen blijven, zie brief minister van Financiën, *Kamerstukken II* 1972/73, 12 342, nr. 1.

17 In 1974 verschenen derhalve het 4^e en 5^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

18 Zo is in de regeringsverklaring van het kabinet Van Agt I (1977-1981) opgenomen dat aan de Studiegroep Begrotingsruimte opdracht gegeven zal worden om een nadere onderbouwing te leveren van het aanvaardbare structurele begrotingstekort, zie Studiegroep Begrotingsruimte 1978, p. 115.

19 Naast de commissie voor de Rijksuitgaven. Overigens is de, thans nog fungerende, vaste commissie voor Financiën pas in 2004 ingesteld. Deze commissie heeft in december 2015 de taken van de commissie voor de Rijksuitgaven overgenomen, die vervolgens in 2017 formeel is opgehouden te bestaan.

De Studiegroep Begrotingsruimte spreekt tevens zorgen uit over het gebrek aan financiële expertise bij de parlementaire ondersteuning: *‘Thans steekt de gespecialiseerde ondersteuning schril af tegen wat bij voorbeeld het kabinet ter beschikking staat. Vooral bij een versterking van de toetsende en coördinerende activiteiten op financieel gebied lijkt een uitbreiding van deskundige ondersteuning gewenst.’*²⁰ Maar alvorens het zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte het levenslicht ziet, wordt er op Prinsjesdag in 1982 *‘mede met het oog op de komende kabinetsformatie’* eerst nog een interim-rapport geopenbaard.²¹ De wens voor potentiële invloed op de kabinetsformatie lijkt vooral uit de koker van de Studiegroep Begrotingsruimte zelf te komen,²² hetgeen trouwens ook op instemming van de demissionaire-regering kan rekenen.²³ Het achtste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte verschijnt vervolgens toevalligerwijs enkele maanden voordat het kabinet Lubbers II struikelt.²⁴ Minister Ruding van Financiën had eerder advies gevraagd over het te voeren begrotingsbeleid na 1990, hetgeen de Studiegroep Begrotingsruimte opnieuw de gelegenheid gaf zich over het brede spectrum van de begroting uit te laten. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat het zittende kabinet de aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte nog bij de begrotingsvoorbereiding zou betrekken,²⁵ maar door de val van het kabinet viel die eer dus de beurt aan het nieuwe kabinet.

Al dan niet beoogd, blijkt deze gang van zaken maatgevend te zijn geweest voor het stramien dat vanaf het negende rapport in 1993 wordt gehanteerd en, gezien het vijftiende rapport in 2016 (en de opmaat naar het zestiende rapport in 2020²⁶), nu nog steeds navolging vindt.²⁷ De minister van Financiën doet een adviesaanvraag bij de Studiegroep Begrotingsruimte ten behoeve van een volgend kabinet, waarbij doorgaans het verzoek wordt

20 De Studiegroep Begrotingsruimte 1983, p. 171, geeft in dat kader het voorbeeld van het Congressional Budget Office in de Verenigde Staten. Vgl. Essers 2010, p. 95, die voor de fiscaliteit een lans breekt voor een deskundige en onafhankelijke wetenschappelijke staf voor parlementariërs voor in het bijzonder het verifiëren en toetsen van zogenoemde data-argumenten.

21 Studiegroep Begrotingsruimte 1982, p. 144.

22 Zo acht de Studiegroep Begrotingsruimte het van groot belang om tijdens de kabinetsformatie afspraken te maken over het op orde brengen van de publieke financiën, waarbij zij eigenlijk zegt dat de eigen aanbevelingen alsdan op de onderhandelingsstafel dienen te liggen. Bovendien meent de Studiegroep dat de tot een kabinet toetredende ministers zich eveneens aan de afspraken moeten binden. Zie Studiegroep Begrotingsruimte 1982, p. 159.

23 Het interim-rapport is immers opgenomen als bijlage bij de Miljoenennota 1983 en de regering reflecteert er op onderdelen ook op, zie Miljoenennota 1983, *Kamerstukken II* 1982/83, 17 600, nr. 1, p. 51-58.

24 Het door het kabinet genomen besluit tot afschaffing van het reiskostenforfait kon namelijk niet rekenen op de steun van de VVD-fractie in de Tweede Kamer, hetgeen de aanleiding vormde voor de breuk tussen CDA en VVD.

25 Studiegroep Begrotingsruimte 1989, p. 3.

26 In de adviesaanvraag wordt verzocht voor de zomer van 2020 *‘een advies uit te brengen over de begrotingsdoelstellingen en de begrotingssystematiek in de komende kabinetsperiode,’* zie brief minister van Financiën, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300, nr. 6.

27 De tussentijdse val van een kabinet doorbreekt het stramien soms.

gedaan aandacht te besteden aan enkele onderwerpen. Desalniettemin heeft de ambtelijke studiegroep een ruime beleidsvrijheid om ook eigen inzichten en onderwerpen te behandelen.²⁸ Het uitgebrachte advies wordt vervolgens aan de minister van Financiën aangeboden, die het zonder commentaar direct doorgeleid aan de Staten-Generaal.²⁹ Minister Kok van Financiën verwoordt het in 1993 aldus: *‘Zoals te doen gebruikelijk bij adviezen van de Studiegroep die een komende kabinetsperiode betreffen legt het kabinet de door de Studiegroep geformuleerde overwegingen en aanbevelingen zonder nadere standpuntbepaling aan u voor.’*³⁰ Voor de Staten-Generaal biedt het rapport meestal geen aanleiding voor verdere behandeling.³¹ Naar de reden daarvan blijft het enigszins speculeren. Het is een rapport, waarvoor de zittende minister van Financiën in beginsel geen inhoudelijke verantwoording draagt (ambtenaren stellen het rapport zonder interventies van de minister naar eigen inzichten samen), hetgeen een politiek debat om die reden mogelijk weinig opportuun maakt. Daar komt natuurlijk bij dat Tweede Kamerleden zo rond het verschijnen van het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte langzaamaan in de verkiezingsmodus komen te staan, hetgeen naar het zich laat aanzien weinig ruimte laat zich vast te bijten in de toch wel taaie begrotingskost (dat ook nog eens hoofdzakelijke interne werking heeft voor een volgend kabinet). Ook bij de Eerste Kamer is er kennelijk weinig animo om met de Minister van Financiën te debatteren over een rapport dat niet uit zijn pen is voortgekomen.

De rapporten van de Studiegroep Begrotingsruimte landen derhalve (vooral nog) geruisloos in de politieke arena, maar zijn daarmee absoluut niet betekenisloos. Het door de Studiegroep Begrotingsruimte geschetste budgettaire kader en de aanbevelingen zijn voor veel politieke partijen het financiële richtsnoer bij de opstelling van de verkiezingsprogramma's.³² Ook een nieuw kabinet neemt de geopperde begrotingsnormen bijna altijd grotendeels over in een regeerakkoord (en de daaropvolgende startnota), waardoor de leden van het kabinet alsmede de coalitiefracties in de Tweede Kamer zich hieraan gebonden weten.³³ Het parlement toont zich dan ook

28 Aangezien het al lang niet meer enkel gaat over technische aspecten omtrent de begrotingsruimte is voorstelbaar dat de Studiegroep een andere naam krijgt.

29 Het eerste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte werd ook al zonder eigen standpunt van de regering naar de Staten-Generaal gestuurd, zie brief minister van Financiën, *Kamerstukken II* 1971/72, 11 780, nr. 1.

30 Brief minister van Financiën, *Kamerstukken II* 1992/93, 20 995, nr. 6, p. 1. Minister Dijsselbloem van Financiën uit zich in 2016 in nagenoeg dezelfde bewoording: *‘Zoals te doen gebruikelijk legt het kabinet de overwegingen en de aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte zonder nadere standpuntbepaling aan u voor.’* Zie brief minister van Financiën, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300, nr. 74.

31 Bij eerdere rapporten was dat wel nog het geval, aangezien deze betrokken werden – en deel uitmaakten – van de begrotingsbehandeling.

32 Bolhuis 2017, p. 75-85.

33 Vgl. Regeerakkoord 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 700, nr. 34, bijlage, p. 20: *‘De al geldende begrotingsregels worden bestendigd, inclusief de aanpassingen die de 15e Studiegroep Begrotingsruimte heeft geadviseerd.’*

steeds meer bewust van de impact van de Studiegroep Begrotingsruimte. Om die reden wordt inmiddels in een vroeg stadium getracht invloed uit te oefenen. Zo is de samenstelling van de studiegroep die in 2020 advies uitbrengt, voorafgaand aan de instelling ervan, onderwerp van debat geweest in de Tweede Kamer.³⁴ Ook op de door deze studiegroep te behandelen onderwerpen wordt parlementaire invloed uitgeoefend. De Kamerleden Sneller (D66, coalitie) en Snels (GroenLinks, oppositie) hebben in oktober 2019 als rapporteurs namens de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer aan de Studiegroep Begrotingsruimte verzocht enkele onderwerpen te behandelen.³⁵ Ten aanzien van belastingen wordt in dat verband bijvoorbeeld nadrukkelijk gewezen op de parlementaire wens tot het vergroten van de inzichtelijkheid van de rijksbegroting aan de inkomstenkant door aan de begroting ramingen toe te voegen per belastingsoort over een periode van vier jaar.³⁶ Dat een overzichtelijke parlementaire wens niet simpelweg wordt geëffectueerd door het kabinet (of dat wordt aangegeven onder welke voorwaarden dit kan), maar kennelijk moet worden neergelegd bij een ambtelijke studiegroep die daarover naar eigen inzichten mag oordelen, is illustratief voor de zwaarwegende rol die deze studiegroep bekleedt. Andersom zegt het ook iets over de zwakke parlementaire positie om eigen budgettaire aanbevelingen geëffectueerd te krijgen.

5.5 HISTORIE

Na een beschouwing over de Studiegroep Begrotingsruimte in de vorige paragraaf, wordt in deze paragraaf de geschiedenis van de begrotingsspelregels belicht. De historie van de begrotingsspelregels in Nederland laat zich kenmerken door de nadruk op saldonormen gecombineerd met uitgavennormen. Ontvangstennormen – relevant vanuit het perspectief van belastingen – spelen in eerste instantie nauwelijks een rol. Lange tijd is begrotingsevenwicht het uitgangspunt, waarbij tevens de opvatting geldt dat de beste begroting de kleinste begroting is.³⁷ De rol van de overheid en

34 Dit mondt in het voorjaar van 2019 uit in de motie van Bruins (CU, coalitie) c.s. met het verzoek om vertegenwoordigers van het SCP en PBL te laten deelnemen aan de Studiegroep Begrotingsruimte, zie motie Bruins (CU, coalitie) c.s., *Kamerstukken II* 2018/19, 35 200, nr. 20. Het kabinet laat in het najaar van 2019 weten dat de voorzitter van de Studiegroep Begrotingsruimte - de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën – in gesprek is met beide organisaties om te bezien op welke wijze zij kunnen deelnemen, zie Lijst vragen en antwoorden, Miljoenennota 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300, nr. 46, p. 10, antwoord vraag 13.

35 Brief rapporteurs Verslaggevingsstelsel rijksoverheid, 16 oktober 2019, nummer 2019D41384.

36 Deze wens is eerder in de vorm van een aanbeveling geformuleerd, zie Verslag rapporteurs Verslaggevingsstelsel rijksoverheid 2018, *Kamerstukken II* 2018/19, 31 865, nr. 125, bijlage, p. 22. Zie hierover ook paragraaf 4.5.

37 Sweers en Uyanik 2005, p. 34.

dus van de overheidsuitgaven dienen in deze zienswijze beperkt te zijn, hetgeen in de negentiende eeuw allengs verandert. De uitbreiding van het takenpakket van de overheid gaat gepaard met introductie van de ‘gulden financieringsregel’. Voor uitgaven met een investeringskarakter mag voortaan op de kapitaalmarkt worden geleend, omdat deze kapitaaluitgaven zichzelf zouden terugverdienen via een hogere groei van het nationaal inkomen. De overige ‘gewone’ uitgaven (inclusief afschrijving) dienen wel nog volledig uit de ontvangsten te worden gefinancierd (een sluitende ‘gewone dienst’ genoemd), waarbij het relevant is dat de overheidsontvangsten in die tijd vrijwel uitsluitend uit belastingen bestaan.

De Eerste Wereldoorlog zet ondanks de neutrale opstelling het Nederlandse huishoudboekje onder druk vanwege de malaise van de internationale handel. Dientengevolge stijgen de uitgaven en neemt het begrotingstekort toe.³⁸ De crisis van de jaren dertig maken de situatie op de overheidsbegroting er niet beter op en de daaropvolgende Tweede Wereldoorlog zorgt er begrijpelijkerwijze voor dat de verslechtering zich voortzet.³⁹ Na beëindiging van de oorlog zorgt de wederopbouw van het land voor een sterke uitgavenstijging (overigens stijgt het bbp ook). De ‘gulden financieringsregel’ wordt aangepast, zodat tevens voor niet-investeringsuitgaven die betrekking hebben op de wederopbouw mag worden geleend. Vanaf 1948 zijn er grote begrotingsoverschotten en de overheidsschuld ten opzichte van het bbp daalt gestaag.⁴⁰

In het begin van de jaren vijftig worden de begrotingsteugels dan ook wat losgelaten. Maar met stijgende uitgaven en een belastingverlaging keert het begrotingstij snel weer. In 1956 wordt naast de nog steeds geldende ‘gulden financieringsregel’ op voorspraak van KVP-fractieleider Romme een bestedingsbeperking doorgevoerd in de vorm van een aanvullende begrotingsnorm (Rommenorm): de groei van de uitgaven mag niet groter zijn dan de groei van het nationaal inkomen. Doel van deze uitgavennorm was om de collectieve uitgavendruk constant te houden.

In deze periode krijgt ook het idee voet aan de Nederlandse grond om de overheidsfinanciën meer in te zetten als instrument om de economische conjunctuur te beïnvloeden. Vooral de opvattingen van de Britse econoom Keynes zijn daarbij van belang. Keynes bepleit onder meer om in een tijd van laagconjunctuur de vraag op macro-economisch niveau te stimuleren door de (overheids)bestedingen op te voeren (anticyclisch beleid). De opvattingen van Keynes doorkruisen evenwel de norm van een sluitende gewone dienst, waarmee het pleit voor de ‘gulden financieringsregel’ was

38 De bruto collectieve uitgaven stijgen in het jaar voor de oorlog (1913) tot aan het laatste oorlogsjaar (1918) van 10,8% naar 24,3% van het bbp. Het begrotingssaldo daalt in die periode van 0,14% naar -8,03% van het bbp. Zie het bestand ‘lange tijdreeksen overheidsfinanciën’ (raadpleegbaar via de website van het Centraal Planbureau: www.cpb.nl).

39 In de jaren dertig stijgt de overheidsschuld tot boven de 100% van het bbp om in het jaar na de oorlog (1946) zelfs uit te komen op 216% van het bbp.

40 In 1948 is het begrotingsoverschot 14% van het bbp. Vanaf 1953 is de overheidsschuld weer onder de 100% van het bbp.

beslecht. In de praktijk bleek het evenwel lastig om jaar op jaar het anticyclische beleid goed te timen.⁴¹ Vandaar dat de regering het vizier verlegde naar economische sturing voor de middellange termijn.

De sterke economische groei en de verdere uitbouw van de verzorgingsstaat brengen toenemende politieke druk met zich mee om de uitgaven te verhogen. Om desondanks de uitgaven te beteugelen introduceert minister Zijlstra van Financiën in 1961 het structurele begrotingsbeleid: aan het begin van de kabinetsperiode wordt de reële begrotingsruimte vastgesteld waaruit in beginsel alle uitgavenverhogingen en belastingverlagingen gefinancierd moeten worden.⁴² Het structurele begrotingstekort ligt bij deze Zijlstra-norm vooraf vast gedurende de kabinetsperiode, maar achteraf blijkt de uitkomst toch niet zelden tegen te vallen. Een te rooskleurige voorstelling van de economische groei alsmede het simpelweg de hand lichten met de norm, door bepaalde uitgaven buiten de normering te plaatsen, zijn hier debet aan.⁴³ Ook de uitgaven aan de sociale zekerheid vallen in eerste instantie niet onder de normering.⁴⁴ Het is overigens in deze periode dat de interdepartementale Studiegroep Begrotingsruimte werd ingesteld om over verschillende aspecten ten aanzien van de vaststelling van de begrotingsruimte te adviseren (paragraaf 5.4). Om het budgettaire gat te dichten, worden steeds de belastingen verhoogd. In reactie daarop bepaalt minister Duisenberg van Financiën in 1976 als aanvullende eis dat de collectieve lastendruk voortaan maar met één procentpunt van het nationaal inkomen mag toenemen.⁴⁵ Voor het eerst is er derhalve een niveau-norm die nadrukkelijk ziet op de ontvangsten van de overheid.

Desalniettemin ontsporen de overheidsfinanciën en loopt het begrotingstekort sterk op. De feitelijke tekortnorm ziet diensgevolge in 1983 het levenslicht: het financieringstekort moet jaarlijks worden verlaagd

41 Sweers en Uyanik 2005, p. 35.

42 Met uitzondering van salarisstijgingen in de collectieve sector. Het bepalen van de reële begrotingsruimte is gebaseerd op de te verwachten economische groei en de hierdoor ontstane extra belastingontvangsten, zie Van Griensven en Van Merriënboer 2014, p. 28.

43 Bovendien valt een deel van de groei van de belastingontvangsten volgens de regering buiten de reële begrotingsruimte. Door de omvang van die groei te baseren op de trendmatige groei van het reële nationale inkomen, terwijl het nominale nationale inkomen sterker groeit, is in de ogen van de regering een deel van de belastingontvangsten nog inzetbaar voor beleid (het zogenoemde accres, onder te verdelen in het proportionele deel en de louter nominale progressiekop), zie Miljoenennota 1970, *Kamerstukken II* 1969/70, 10 300, nr. 1, p. 36-37 en 102.

44 In 1971 wordt wel een uitgaven-norm voor de sociale zekerheid aan de Zijlstranorm toegevoegd, waarmee de begrotingsnormering wordt uitgebreid tot het gebied buiten de rijksbegroting.

45 Minister Duisenberg van Financiën verwoordt het aldus: *‘In het licht van deze doelstelling en op basis van thans ter beschikking komende indicaties over de ontwikkeling van onze economie bij ongewijzigd beleid wenst de regering met betrekking tot het beslag van de collectieve sector op het nationale inkomen - zoals dat tot uitdrukking komt in belastingen, sociale premies en sommige niet-belastingmiddelen, zoals de binnenlandse aardgasbaten - voorshands een jaarlijkse groei van rond 1% van het nationale inkomen als richtsnoer te nemen.’* Zie Miljoenennota 1976, *Kamerstukken II* 1975/76, 13 600, nr. 1, p. 3.

met 1% van het netto nationaal inkomen bij een ten minste gelijkblijvende lastendruk. Nadeel van deze prominente sturing op tekortreductie is de constante verandering in het financieel-economisch beleid van de overheid. Omdat wordt uitgegaan van te optimistische economische vooruitzichten is namelijk steeds bijstelling van het beleid nodig via bezuinigingen of lastenverzwaringen. Het begrotingsbeleid blijkt bovendien erg gevoelig voor de conjunctuur. Als reactie op de vele bijstellingen en als gevolg van de vordering van de tekortreductie kan in 1994 onder leiding van minister Zalm van Financiën worden overgestapt op het trendmatig begrotingsbeleid.⁴⁶ Het begrotingstekort speelt daarbij als begrotingsnorm een minder prominente rol. De Zalmnorm impliceert het op basis van een behoedzame inschatting van de economische groei aan het begin van de kabinetsperiode vaststellen van meerjarige reële uitgavenkaders. Ontvangstenmutaties worden daarbij in beginsel opgevangen binnen het begrotingssaldo en nopen niet direct tot ingrijpen, hetgeen tot voorspelbaar begrotingsbeleid leidt. De kern van het trendmatige begrotingsbeleid, zoals dat in 1994 is ingevoerd, is thans nog steeds van toepassing.

5.6 NATIONALE BEGROTINGSSPELREGELS

De nationale begrotingsspelregels zien op een trendmatig begrotingsbeleid. De concrete invulling van de spelregels is nauw verbonden met een kabinetsperiode. Voorafgaand aan de vorming van een kabinet worden de eerste beleidsmatige voorzetten gegeven door de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte (zie paragraaf 5.4). Tot en met het kabinet Rutte II (2012-2017) is naast enkele algemene uitgangspunten tevens een set van, op het laatst, 36 begrotingsregels gepresenteerd. Uit een beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid is echter gebleken dat de set begrotingsregels onvoldoende toegankelijk is.⁴⁷ De Studiegroep Begrotingsruimte 2016 heeft dit 'knelpunt' opgelost door een voorstel te doen de begrotingsregels voortaan uit drie elementen te laten bestaan: principes, budgettaire spelregels

46 Op basis van de aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte 1993, p. 22 e.v. De term 'trendmatig begrotingsbeleid' kan aanleiding geven tot enige begripsverwarring. Het begrotingsbeleid in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw werd namelijk ook al 'trendmatig begrotingsbeleid' genoemd. In de bijlage bij de Miljoenennota 1970 is hier zelfs een hele paragraaf aan gewijd (*Kamerstukken II 1969/70*, 10 300, nr. 1, bijlage 2, p. 115-119). In 1978 werd het beleid nog kenschetst als 'structurele of trendmatige begrotingsbeleid' (Studiegroep Begrotingsruimte 1978, p. 120), maar vanaf medio jaren tachtig van de vorige eeuw wordt het in een terugblikkende beschouwing nog enkel als 'structureel begrotingsbeleid' aangeduid (Studiegroep Begrotingsruimte 1989, p. 8).

47 Het jargon en de gedetailleerdheid van sommige regels draagt bij aan de ontoegankelijkheid. Ook wordt het aantal regels als veel ervaren. Het totaal aan begrotingsregels wordt gezien als te complex en te lang. Zie Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 27 alsmede bijlage 4, p. 55.

en technische uitwerking.⁴⁸ De basisprincipes schetsen de belangrijkste uitgangspunten van het beleid. De budgettaire spelregels zijn vervolgens een uitwerking van de principes en de technische uitwerking en de bijlagen bevatten daar weer een uitwerking van. Of deze onderverdeling tegemoetkomt aan de geuite bezwaren, bevalt te betwijfelen. De informatie is op hoofdlijnen hetzelfde gebleven, maar niet per definitie overzichtelijker gepresenteerd. Het in oktober 2017 aangetreden kabinet Rutte III heeft het voorstel van de Studiegroep Begrotingsruimte 2016 overigens nagenoeg geheel overgenomen.⁴⁹ In onderstaande tabel 5.1 is de onderverdeling van de nationale begrotingsspelregels weergegeven.⁵⁰

Tabel 5.1 Overzicht onderverdeling nationale begrotingsspelregels 2018-2021.

I	Basisprincipes van het begrotingsbeleid
	Uitgaven
	Inkomsten
	Besluitvorming over begroting
II	Budgettaire spelregels
	Overschrijding van uitgaven
	Meevallende uitgaven
	Beleid aan de inkomstenkant
III	Technische uitwerking
	A. Afbakening uitgavenplafond
	B. Indexatie van het uitgavenplafond
	C. Meerjarencijfers en extrapolatie
	D. Uitgavenmutaties met een afwijkende behandeling
	E. Uitzonderingen op de afbakening van het uitgavenplafond
	F. Overschrijding van verplichtingen
	G. Integrale afweging
	H. Inkomstenkant
	I. Aanpassingen van het uitgavenplafond en inkomstenkader
	Bijlagen met technische uitwerking
	1. Toelichting op Eindejaarsmarge en opbouw van meerjarencijfers en extrapolatie
	2. Toelichting op Beheersing belastinguitgaven
	3. Toelichting op 'nee-tenzij'-beleid ten aanzien van nieuwe risicoregelingen

Naast de Studiegroep Begrotingsruimte geeft ook het Centraal Planbureau cijfermatige voorzetten die van invloed zijn op de (invulling van) de nationale begrotingsspelregels. Voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen stelt het Centraal Planbureau namelijk de zogenaamde middellangetermijnverkenning (MLT) op, waarin de te verwachten economische groei en begrotingssituatie gedurende de aanstaande kabinetsperiode worden

48 Studiegroep Begrotingsruimte 2016, bijlage 3.

49 Slechts enkele formuleringen zijn iets anders, zonder daarbij de door de Studiegroep Begrotingsruimte 2016 bedoelde strekking geweld aan te doen. Zie Begrotingsregels 2018-2021, Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 11-20.

50 Begrotingsregels 2018-2021, Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 11-20.

geschetst.⁵¹ Niet zelden wordt in de formatie van een nieuw kabinet een actualisatie van de MLT gemaakt.

Tijdens de (in)formatie van een nieuw kabinet worden voor de duur van de (veronderstelde) kabinetsperiode begrotingsafspraken gemaakt, die een geïnstalleerd kabinet in de zogenoemde ‘Startnota’ bevestigt richting het parlement. Hierdoor zijn alle bewindspersonen gebonden en wordt ook het parlement gecommitteerd geacht, althans zeker de coalitiefracties in de Tweede Kamer.⁵² Deze meer concrete en cijfermatige invulling van de begrotingsspelregels door een kabinet is dus gebaseerd op het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte en op de cijfers van het Centraal Planbureau. Het laat onverlet dat de hoofdlijnen van het trendmatig begrotingsbeleid sinds eind 2013 een wettelijke grondslag hebben gekregen in de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof).⁵³ Deze wettelijke verankering is onder andere ingegeven door een in de Tweede Kamer aangenomen motie. De Tweede Kamer overweegt daarbij *‘dat het belang van een structureel degelijk financieel beleid door middel van het stellen van deugdelijke begrotingsregels van groot belang is, en een wettelijke basis hiervoor essentieel is.’*⁵⁴ De indieners van de motie hadden de Comptabiliteitswet voor ogen voor de wettelijke verankering, maar er is desondanks gekozen voor een nieuwe wet. Vooral ook omdat de Europese begrotingsspelregels eveneens een nationale wettelijke verankering dienden te krijgen. Hoewel de verankering van de nationale begrotingsspelregels in de Wet Hof meer gewicht geeft, blijven het politieke afspraken die geen externe werking hebben. Kabinet en Kamer kunnen er, ook zonder wetswijziging, evengoed van afwijken zonder dat dit in beginsel gevolgen heeft.⁵⁵

De kern van het trendmatig begrotingsbeleid, oftewel de kern van de nationale begrotingsspelregels, betreft volgens de Wet Hof (en ook volgens de Studiegroep Begrotingsruimte) een uitgavennormering via vaste kaders en automatische stabilisatie van de inkomsten.⁵⁶ Tevens is wettelijk vast-

51 Politieke partijen kunnen de gegevens uit het MLT gebruiken voor de verkiezingsprogramma’s. De budgettaire en economische effecten van maatregelen uit verkiezingsprogramma’s worden op verzoek van de politieke partijen doorgerekend door het Centraal Planbureau en gepubliceerd in ‘Keuzes in Kaart’. Zie hierover uitgebreid Bolhuis 2017.

52 Zie paragraaf 5.6.6 waarin de parlementaire positie ten aanzien van de nationale begrotingsspelregels en meer in het bijzonder ten aanzien van het inkomstenkader wordt belicht.

53 Stb. 2013, 531.

54 Motie Harbers (VVD, coalitie) en Blanksma-Van den Heuvel (CDA, coalitie), *Kamerstukken II* 2010/11, 32 565, nr. 4. Overigens was het geen breed gedeelde parlementaire wens. Voor de motie werd slechts gestemd door coalitiepartijen VVD en CDA, gedoogpartij PVV en oppositiepartij SGP, terwijl alle andere oppositiepartijen tegenstemden, zie *Handelingen II* 2010/11, nr. 36, p. 102.

55 Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 25, verwoordt het als volgt: *‘De begrotingsregels zijn een afspraak tussen de coalitiepartijen. Zij hebben geen juridische status – al zijn wel de principes van het trendmatig begroten vastgelegd in de Wet Hof – en zijn op geen enkele manier bindend voor oppositiepartijen.’*

56 Art. 2, tweede lid, sub a en b, Wet Hof.

gelegd dat het begrotingsbeleid wordt gevoerd op basis van cijfers van het Centraal Planbureau.⁵⁷ In de praktijk stellen de aanstaande coalitiepartijen op basis van de MLT de budgettaire ruimte vast, waarbij ook de uitgavenontwikkeling gedurende de gehele kabinetsperiode wordt vastgeprikt. Zo ontstaat een jaarlijks uitgavenplafond (uitgavenkader). Tevens wordt een denkbeeldig schot tussen de inkomsten en de uitgaven geplaatst (scheiding inkomsten en uitgaven). Het uitgangspunt aan de inkomstenkant van de begroting is in beginsel dat de inkomsten kunnen meebewegen met de conjunctuur (automatische stabilisatie).⁵⁸ Hoewel het niet in de Wet Hof is vastgelegd, wordt er – als onderdeel van de nationale begrotingsspelregels – ook een periodieke inkomstenijklijn vastgesteld voor beleidsmatige mutaties (het inkomstenkader).⁵⁹ De hierna te bespreken vier uitgangspunten van de nationale begrotingsspelregels zijn derhalve: de scheiding tussen inkomsten en uitgaven (paragraaf 5.6.1), het uitgavenplafond (paragraaf 5.6.2), de automatische stabilisatie (paragraaf 5.6.3) en het inkomstenkader (paragraaf 5.6.4). Hoewel het strikt genomen geen onderdeel is van de nationale begrotingsspelregels wordt als norm niet zelden verwezen naar het houdbaarheidssaldo, dat om die reden nog apart wordt belicht (paragraaf 5.6.5).

5.6.1 Scheiding inkomsten en uitgaven

De scheiding tussen de inkomsten en de uitgaven betekent dat hogere inkomsten niet mogen leiden tot hogere uitgaven, en lagere inkomsten in beginsel ook niet tot lagere uitgaven (bezuinigingen). In een beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid is het als volgt verwoord: *‘Met “de scheiding” wordt geëxpliciteerd dat extra uitgaven onder het uitgavenkader dienen te worden ingepast en lastenverlagingen of -verzwaringen worden gecompenseerd in het inkomstenkader.’*⁶⁰ De scheiding is bedoeld om te voorkomen dat het begrotingsbeleid voortdurend wordt beïnvloed door de conjunctuur, aanzien vooral de inkomsten erg afhankelijk zijn van de conjunctuur. Aldus wordt getracht een zekere mate van rust en voorspelbaarheid te creëren. De scheiding is daarnaast bedoeld om te voorkomen dat de collectieve uitgaven ongebreideld kunnen stijgen door de inkomsten te verhogen. Bezorgdheid over een (te) hoge collectieve lastendruk is bij de totstandkoming van

⁵⁷ Art. 2, tweede lid, sub c, Wet Hof.

⁵⁸ Tenzij het begrotingstekort een uit de Europese begrotingsregels voortvloeiende norm voor het begrotingstekort dan wel (indien van toepassing) een door het kabinet vastgestelde nationale signaalwaarde overschrijdt, die tot ingrijpen noopt. Zie art. 2, derde lid, sub a respectievelijk sub d, Wet Hof.

⁵⁹ De regering heeft niet gemotiveerd waarom een wettelijke bepaling inzake het inkomstenkader ontbreekt, hoewel het inkomstenkader in de toelichting wel als een van de *‘belangrijkste uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid’* wordt genoemd, zie MvT Wet Hof *Kamerstukken II* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 4. Gedurende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is dit vraagstuk ook niet aan de orde gekomen.

⁶⁰ Studiegroep Begrotingsruimte 2016, bijlage 4, p. 8.

het huidige trendmatige begrotingsbeleid namelijk een belangrijke reden om een rem te zetten op een (verdere) stijging daarvan.⁶¹ Ook nadien is, bijvoorbeeld in een evaluatie van de begrotingssystematiek, gewezen op negatieve economische effecten van te hoge collectieve lasten op bijvoorbeeld het arbeidsaanbod.⁶²

Een te strikte scheiding van de inkomsten en uitgaven kan evenwel ook onbedoelde effecten hebben die tot inefficiënte uitkomsten leiden. De Studiegroep Begrotingsruimte 2016 noemt als voorbeeld fiscale maatregelen die effect hebben op uitgavenposten en gerechtelijke uitspraken met betrekking tot uitgavenregelingen die invloed hebben op de belastingontvangsten.⁶³ Deze uitzondering ziet overigens niet op fiscale gerechtelijke uitspraken, waarbij enkel de belastingontvangst wordt beïnvloed.⁶⁴ En zij vervolgt: *‘Deze fiscale casussen leiden relatief vaak tot lange ambtelijke en politieke discussies over de toepassing van de begrotingsregels.’*⁶⁵ Het is niet duidelijk of in de afgelopen kabinetsperiode verschillende departementen tegenover elkaar zijn komen te staan of dat met deze frase wordt gezinspeeld op een interne strijd op het Ministerie van Financiën tussen verschillende afdelingen. Feit is in ieder geval dat de Studiegroep Begrotingsruimte 2016 meent de strijdbijl voor de toekomst te kunnen begraven met het voorstel voor een ‘comply or explain’ benadering. Mits voorzien van een expliciete toelichting, en met instemming van de Ministerraad, kan de Minister van Financiën een oversteek maken tussen de inkomsten en de uitgaven door de kaders te corrigeren. De scheiding van de inkomsten en uitgaven is met deze door het kabinet overgenomen ontsnapping derhalve minder strikt geworden.⁶⁶

5.6.2 Uitgavenplafond

Het uitgavenplafond – voorheen nog ijklijn genoemd en nadien uitgavenkader⁶⁷ – is bedoeld om de uitgaven in toom te houden en fungeert letterlijk als een plafond voor de uitgaven. Het is een reële uitgavennorm. De indexatie

61 Studiegroep Begrotingsruimte 1993, p. 19-20 en 62-74.

62 Studiegroep Begrotingsruimte 2010, bijlage 7, p. 10.

63 Dat laatste voorbeeld komt mij overigens vreemd voor, want een gerechtelijke uitspraak – aan de uitgavenkant doorwerkend naar de inkomstenkant – lijkt mij duidelijk een endogeen effect dat niet onder het inkomstenkader maar onder de werking van de automatische stabilisatoren valt.

64 Dergelijke uitspraken hebben namelijk geen invloed op de uitgaven van de overheid. De arrestenreparatiewetgeving komt overigens in hoofdstuk 9 aan bod.

65 Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 36.

66 Begrotingsregels 2018-2021, III Technische uitwerking, Onderdeel I ‘Aanpassingen van het uitgavenplafond en inkomstenkader’, Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 16.

67 Het begrip ‘uitgavenkader’ wordt nog steeds gebruikt, bijvoorbeeld door de Studiegroep Begrotingsruimte 2016, maar het kabinet Rutte III geeft blijkens de begrotingsspelregels sterk de voorkeur aan het begrip ‘uitgavenplafond’ (Begrotingsregels 2018-2021, Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 11-20), want ‘uitgavenkader’ komt daarin niet meer voor.

van het uitgavenplafond vindt vanaf het begrotingsjaar 2018 jaarlijks plaats op basis van de loon- en prijsontwikkeling van de uitgaven.⁶⁸ Het uitgavenplafond is onderverdeeld in drie budgetdisciplinesectoren of deelplafonds. Dit zijn volgens de Miljoenennota 2020: plafond Rijksbegroting, plafond Sociale Zekerheid en plafond Zorg.⁶⁹ De tweelaatstgenoemde sectoren hebben enerzijds betrekking op onderdelen van de rijksbegroting, maar anderzijds ook op fondsen die niet tot de rijksbegroting behoren (zie paragraaf 4.4). Zo heeft het plafond Sociale Zekerheid betrekking op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid alsmede op voor de sector relevante sociale fondsen. Het plafond Zorg heeft betrekking op de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport alsmede op voor de sector relevante zorgfondsen. De drie budgetdisciplinesectoren hebben allemaal een eigen plafond. In beginsel is het niet de bedoeling om overschrijdingen tussen de drie sectoren te verrekenen. Sterker, het is zelfs de insteek, de uitzondering daargelaten,⁷⁰ om per departement uitgavenoverschrijdingen op de eigen begroting in te passen. Elke minister moet dus spreekwoordelijk zijn of haar eigen broek ophouden. Compensatie tussen departementale begrotingen dan wel tussen de drie sectoren vereist besluitvorming door de Ministerraad.⁷¹ Tot slot is van belang op te merken dat niet alle overheidsuitgaven onder het uitgavenplafond vallen. Om uiteenlopende redenen zijn enkele uitgavenposten of niet-belastingontvangsten (zie hierna paragraaf 5.6.2.1) buiten het plafond geplaatst.⁷²

68 Begrotingsregels 2018-2021, III Technische uitwerking, Onderdeel B 'Indexatie van het uitgavenplafond', Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 13. Voorheen was er verschil tussen indexatie van het uitgavenkader (met de prijs nationale bestedingen) en van de uitgaven zelf (met de loon- en prijsontwikkeling bij de overheidssectoren). Dit verschil is de zogenoemde ruilvoet. Een ruilvoetgevaller of -meevaller moest vervolgens worden opgevangen binnen het uitgavenkader, zodat de omvang van de overheid ten opzichte van de markt op hetzelfde niveau bleef. Met het gelijktrekken van de indexatie is hiervan nu geen sprake meer.

69 Miljoenennota 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300, nr. 1, p. 68. Tot aan de Miljoenennota 2019 werden overigens nog andere aanduidingen gehanteerd, namelijk: Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en Budgettaire Kader Zorg (BKZ), zie Miljoenennota 2019, *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000, nr. 1, p. 68.

70 Begrotingsregels 2018-2021, III Technische uitwerking, Onderdeel D 'Uitgavenmutaties met een afwijkende behandeling', Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 14.

71 Begrotingsregels 2018-2021, II Budgettaire spelregels, Onderdeel 1 'Overschrijding van uitgaven', Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 12.

72 Bij het kabinet Rutte II betreft dit: de aardgasbaten, de rentelasten, de zorgtoeslag (die onder het inkomstenkader is gebracht) en enkele overige posten, zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550, nr. 1, p. 63, tabel 3.1.1 alsmede nr. 2, p. 8, tabel 1.9 (Miljoenennota 2017). Het kabinet Rutte III brengt vervolgens de aardgasbaten en de rentelasten wel weer onder het uitgavenplafond, maar plaatst het conjuncturele deel van de uitgaven aan WW en bijstand buiten het kader, zie Regeerakkoord 2017, Brief van de informateur, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 700, nr. 34, bijlage, p. 20. Voor de lijst met alle uitgaven en niet-belastingontvangsten die niet onder het uitgavenplafond vallen, zie lijst met vragen en antwoorden n.a.v. Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 79, antwoord vraag 19, p. 9.

5.6.2.1 Niet-belastingontvangsten

Onder het uitgavenplafond vallen zowel de uitgaven als de niet-belastingontvangsten.⁷³ De niet-belastingontvangsten zijn als restcategorie gedefinieerd: het betreft alle begrotingsontvangsten van het Rijk die niet tot de belastingen worden gerekend.⁷⁴ De niet-belastingontvangsten worden volgens de begrotingsspelregels dus in feite als negatieve uitgaven behandeld.⁷⁵ De Studiegroep Begrotingsruimte overweegt reeds in 1993 dat een verhoging van niet-belastingontvangsten die samenhangen met verleende overheidsdiensten (profijtbeginself) leidt tot een vermindering van de overheidssubsidiëring.⁷⁶ Gezien de nauwe samenhang met bepaalde uitgavencategorieën ligt het in ieder geval in de optiek van de Studiegroep Begrotingsruimte voor de hand dergelijke niet-belastingontvangsten als aftrekpost onder de uitgavennormering mee te nemen.⁷⁷ Deze niet-belastingontvangsten behoren overigens niet tot de collectieve lastendruk, want anders zou de afweging anders uitgevallen. Zodra een niet-belastingontvangst als collectieve last valt te kenschetsen, wordt het namelijk niet logisch geacht deze ook als aftrekpost onder het uitgavenplafond te laten vallen. Weliswaar wordt bij financiering van een hogere uitgave door een hogere niet-belastingontvangst een overschrijding van de uitgavennorm als gevolg van een aftrek voorkomen, maar het leidt alsdan tot een stijging van de collectieve lastendruk. De Studiegroep Begrotingsruimte spreekt naar aanleiding daarvan over een aldus ontstane divergentie tussen

73 Vgl. art. 2, tweede lid, sub a, Wet Hof. Niet-belastingontvangsten doen zich volgens het kabinet alleen voor onder RBG-eng (sinds 2020: plafond Rijksbegroting). In de MvT van de Wet Hof is opgemerkt dat SZA en BKZ (sinds 2020: plafond Sociale Zekerheid en plafond Zorg) geen niet-belastingontvangsten kennen, zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 27-28. Ter volledigheid is van belang om te merken dat er ook niet-belastingontvangsten zijn die niet onder het uitgavenplafond vallen, maar meetellen aan de inkomstenkant van de begroting, zoals de zorgtoeslag, de ETS-opbrengst en de SDE+heffing. In tegenstelling tot het kabinet signaleert de Algemene Rekenkamer in het SZA en BKZ overigens wel niet-belastingontvangsten, te weten: een ontvangst in het kader van de Werkloosheidswet respectievelijk de eigen betalingen in het kader van de Zorgverzekeringwet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz), zie Algemene Rekenkamer 2017d, p. 14, figuur 6 alsmede het onderliggende databestand.

74 Miljoenennota 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 1, p. 99 (in de Miljoenennota's 2019 en 2020 komt deze uitleg van het begrip niet-belastingontvangsten overigens niet meer voor).

75 Verhaar 1990, p. 665.

76 Deze vermindering kan trouwens ook relatief zijn, want hogere niet-belastingontvangsten kunnen evengoed dienen ter dekking van hogere uitgaven waardoor het belastinggefinancierde deel in absolute omvang gelijk blijft.

77 Studiegroep Begrotingsruimte 1993, p. 42-44. De Studiegroep beveelt aan alle niet-belastingontvangsten als aftrekpost onder de werkingssfeer van het uitgavenkader te brengen, behalve de niet-belastingontvangsten die tot de collectieve lastendruk worden gerekend, de binnenlandse aardgasbaten en de opbrengsten uit hoofde van de verkoop van staatsdeelnemingen.

de uitgavennorm en de doelstelling voor de collectieve lastendruk.⁷⁸ Uit deze overweging valt mijns inziens af te leiden dat de uitgavennormering, hoewel primair bedoeld om de uitgaven in toom te houden, kennelijk tevens (impliciet) als doel heeft de collectieve lasten in toom te houden. Inmiddels wordt voor de afweging of niet-belastingontvangsten onder het uitgavenplafond vallen een verband gelegd met het begrotingssaldo. Indien niet-belastingontvangsten relevant zijn voor het EMU-saldo – het begrotingssaldo volgens de criteria van de Economische en Monetaire Unie – moeten zij net als de uitgaven ‘zoveel mogelijk’ meetellen onder het uitgavenplafond.⁷⁹ Dit uitgangspunt behoeft in de praktijk wel enige nuancering. De Algemene Rekenkamer heeft namelijk voor 2016 in kaart gebracht dat 43 procent van de niet-belastingontvangsten niet onder het uitgavenplafond vallen (niet-kaderrelevant zijn).⁸⁰

De niet-belastingontvangst betreft met een omvang van € 24,8 miljard (voor begrotingsjaar 2020) geen post van onbeduidende omvang. Ten opzichte van de bruto uitgaven van de rijksbegroting – hier behoren de uitgaven van de niet tot de rijksbegroting behorende sociale fondsen niet toe – gaat het om ongeveer 11,5 procent en gerelateerd aan de belastinginkomsten gaat het om ongeveer 13 procent.⁸¹ Hoewel er in de evaluatie van de begrotingssystematiek alsmede de beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid nauwelijks separaat aandacht is besteed aan de niet-belastingontvangsten,⁸² werkt een dergelijk ontvangstventiel onder het uitgavenplafond naar mijn mening uit als een verzwakking van de uitgavennormering. Een stijging van uitgaven, gefinancierd met een even grote stijging van een niet-belastingontvangst, zorgt er immers voor dat het uitgavenplafond niet wordt overschreden, het EMU-saldo niet wordt belast en de collectieve lastendruk niet stijgt.⁸³ Wel nemen de collectieve uitgaven toe, maar dat is

78 Studiegroep Begrotingsruimte 1993, p. 43.

79 Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 29.

80 Algemene Rekenkamer 2017d, p. 10, voetnoot 4. De Algemene Rekenkamer kenschetst deze niet-belastingontvangsten met een omvang van € 12,2 miljard (2016) samen met de kaderrelevante niet-belastingontvangsten die als generaal dossier zijn bestempeld (en dus op het bord van de Minister van Financiën belanden) met een omvang van € 2,5 miljard (2016) als ontvangsten met een beperkte ministeriële budgetverantwoordelijkheid. Daartegenover staan de niet-belastingontvangsten met een omvang van € 13,9 miljard (2016) die wel onder een departementaal uitgavenplafond vallen.

81 In de Miljoenennota 2020 zijn de totale bruto rijksbegrotingsuitgaven voor 2020 begroot op € 215,6 miljard (kasbasis) en de belastinginkomsten exclusief premies op € 193,3 miljard (kasbasis), zie *Kamerstukken II* 2019/20 35 300, nr. 2, p. 22 en 51.

82 Studiegroep Begrotingsruimte 2010, bijlage 7 alsmede Studiegroep Begrotingsruimte 2016, bijlage 4.

83 De nationale begrotingsspelregel bevatten niet langer specifieke regels voor de niet-belastingontvangsten, zie Breedijk en Hogendoorn 2005, p. 133-134. Verhaar 1990, p. 665, beschrijft de departementale verleiding om de ‘eigen inkomsten’ te vergroten om zo extra ruimte te scheppen voor uitgaven.

geen parameter die behoort tot de nationale begrotingsspelregels. De Algemene Rekenkamer signaleert in de onderzochte periode 2013-2016 een trend van te lage ramingen van niet-belastingontvangsten, waardoor eerder een meevaller ontstaat die een vakminister helpt om zijn of haar begroting te beheersen.⁸⁴ Het parlement behoudt daarbij in het kader van het parlementaire budgetrecht overigens de mogelijkheid deze niet-belastingontvangst vast te stellen alsmede de uitgave te autoriseren,⁸⁵ maar het in de nationale begrotingsspelregels opgenomen uitgavenplafond werkt op deze wijze niet optimaal. Door de niet-belastingontvangsten niet onder het uitgavenplafond te laten vallen, kan naar mijn overtuiging veel zuiverder op de hoogte van uitgaven worden gestuurd. De niet-belastingontvangsten kunnen alsdan immers niet meer mitigerend werken op uitgaven om onder het plafond te blijven. Dit klemmt des te meer daar het onderscheid tussen belastingen en niet-belastingen niet altijd even scherp is.⁸⁶

5.6.3 Automatische stabilisatie: meebeweegmechanisme

Voor de overheidsinkomsten geldt het principe van de automatische stabilisatie, hetgeen ik als meebeweegmechanisme kenschets.⁸⁷ Caminada spreekt in dit verband over passief begrotingsbeleid, waartegenover hij actief begrotingsbeleid plaatst indien fiscale maatregelen worden getroffen om de nationale bestedingen te beïnvloeden.⁸⁸ De inkomsten worden geacht mee te bewegen met de economie. Mee- of tegenvallers als gevolg van de economische ontwikkeling komen daardoor direct tot uiting in het begrotingssaldo. De economie wordt op deze wijze als het ware automatisch bijgestuurd. Pas indien alarmbellen rinkelen (veelal in geval van overschrijding van de Europese begrotingsspelregels, zie paragraaf 5.7), kan het principe van de automatische stabilisatie doorbroken worden door aan de inkomstenkant van de begroting maatregelen te treffen met als doel de inkomsten te verhogen.

Het meebeweegmechanisme is van toepassing op belastingen en op sociale premies.⁸⁹ Premies vielen hier eerst niet onder, hetgeen te maken had met het uitgangspunt van lastendekkende financiering van de sociale fondsen dat niet direct hoeft te sporen met een beleid van meebewegen met de economie.⁹⁰ Inmiddels is van lastendekkendheid meestal geen sprake

84 Algemene Rekenkamer 2017d, p. 20-21.

85 Zie paragraaf 3.8.

86 Vgl. Breedijk en Hogendoorn 2005, p. 130.

87 Zie art. 2, tweede lid, sub b, Wet Hof alsmede Begrotingsregels 2018-2021, I Basisprincipes van het begrotingsbeleid, Onderdeel 1 'Inkomsten', Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 11-12.

88 Caminada 1996, p. 5.

89 Art. 2, tweede lid, sub b, Wet Hof.

90 Studiegroep Begrotingsruimte 1993, p. 23, voetnoot 4.

meer.⁹¹ Bovendien vallen de premiegefinancierde uitgaven ook onder de normering van het uitgavenplafond. Het is derhalve voorstelbaar dat de sociale premies ook onder de automatische stabilisatie vallen. De automatische stabilisatie ziet overigens niet op niet-belastingontvangsten, aangezien deze meer gerelateerd worden aan de uitgaven en derhalve onder het uitgavenplafond vallen.

Het is interessant de automatische stabilisatie te bezien in relatie tot de doelstelling of doelstellingen van belastingbeleid. Ten aanzien van de door De Langen geformuleerde grondbeginselen, die geacht worden ten grondslag te liggen aan de belastingwetgeving, heeft alleen het welvaartsbeginsel een verband met de economie, hoewel dat beginsel ook weer niet voorschrijft dat de belasting moet worden vormgegeven op een wijze dat de belastingontvangst meebeweegt of gelijke tred houdt met de economie.⁹² Daarnaast is de stabilisatiefunctie slechts een van de doelstellingen van belastingheffing, zoals deze in paragraaf 2.3.1 en 2.3.2 uiteengezet zijn. Zowel de primaire doelstelling als de meeste andere doelstellingen lijken niet gericht op automatische stabilisatie, want een verband met de economische ontwikkeling is daarbij niet beoogd. Vanuit de in de theorie geformuleerde grondbeginselen voor belastingheffing wordt bij de vormgeving van belastingen aan een mechanisme als de automatische stabilisatie dus geen prominente betekenis toegekend. Het was ook De Langen die de budgettaire kant van belastingen buiten het blikveld van fiscalisten plaatsen en dus, zo zou verondersteld kunnen worden, zien de door hem geformu-

91 Bij de premies volksverzekeringen is geen sprake van lastendeckende premies en financiering vindt gedeeltelijk plaats via rijksbijdragen. Tot en met 1999 werd bij de vaststelling van de premies van de sociale fondsen (werknemersverzekeringen) uitgegaan van jaarlijks lastendeckende premies. In 2000 is overgestapt op een beleid waarbij de premies in beginsel constant blijven in de zin dat geen rekening wordt gehouden met jaarlijkse conjuncturele schommelingen. Dit past beter in het huidige trendmatige begrotingsbeleid en is praktisch beter uitvoerbaar (geen verrekeningen achteraf meer). Ook worden de premies nu ingezet voor het koopkrachtbeleid. Het kabinet merkt hierover in de lijst met antwoorden op de bijlagen van de Miljoenennota 2018 het volgende op (*Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nr. 6, antwoord op vraag 19*): *‘Bij de meeste sociale fondsen is lastendeckendheid geen vereiste. Dit betekent dat premieontvangsten in een bepaald jaar groter of kleiner zijn dan de uitgaven uit het fonds. Ieder jaar wordt besloten over de ontwikkeling van de premies op basis van het dan beschikbare lastenbeeld.’* Illustratief is bovendien het vermogenstekort ten opzichte van het normvermogen in de gezamenlijke ww-fondsen van € 15 miljard (2017) en € 13 miljard (2018), zie *Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nr. 5, p. 48*. Vgl. in dit verband Studiegroep Begrotingsruimte 2006, annex 5, over de positie van de sociale fondsen. Overigens is lastendeckendheid van de premieheffing wel als beginsel in de wet vastgesteld bij het Zorgverzekeringsfonds.

92 Het welvaartsbeginsel houdt in dat de belasting aldus wordt geheven dat de welvaart van het volk zo weinig mogelijk geschaad en zoveel mogelijk bevorderd wordt. De andere door De Langen genoemde grondbeginselen zijn: draagkrachtbeginsel, beginsel van bevoorrechte verkrijging, profijtbeginsel, beginsel van de minste pijn en het beginsel van de geoorloofde realisatie. Zie De Langen 1954, p. 38-39, voor een korte omschrijving van de beginselen.

leerde grondbeginselen daar logischerwijze ook niet op.⁹³ Tegelijkertijd is de automatische stabilisatie thans wel degelijk de hoofddoelstelling van het begrotingsbeleid voor de overheidsinkomsten en daarmee van invloed op de vormgeving van belastingen.

5.6.3.1 *Macro-economische progressiefactor*

De mate waarin de belasting- en premieontvangst de economische ontwikkeling volgt (oftewel meebeweegt met de economie), is relevant voor de beoordeling van het functioneren van de automatische stabilisatie. Het geeft tevens inzicht of beleidsinterventies op termijn nodig zijn om de ontvangst in de pas te laten lopen met die ontwikkeling, althans vanuit de veronderstelling dat de ontwikkeling van de overheidsuitgaven een direct verband met de economie kent.⁹⁴ Het quotiënt van de procentuele mutatie van de endogene belasting- en premieontvangst en de procentuele mutatie van het bruto binnenlands product wordt de macro-economische progressiefactor (MEP) genoemd.⁹⁵ Om deze berekening te kunnen maken, moet de totale ontwikkeling van de belasting- en premieontvangst voor de beleidsmatige ontwikkeling worden gecorrigeerd.⁹⁶ Bij de factor 1 is de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangst en van de economie gelijk aan elkaar. Een factor onder de 1 is een indicatie van achterblijvende ontvangsten en een factor boven de 1 indiceert vanzelfsprekend het tegenovergestelde. De Commissie Van Weeghel heeft de voortschrijdende gemiddelde progressiefactor in de periode 1980-2008 in kaart gebracht (de jaar op jaar progressiefactor is erg volatiel en kan daardoor een vertekend beeld geven). De commissie stelt vast dat sinds halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw (tot aan 2008) de voortschrijdende gemiddelde macro-economische progressiefactor onder de 1 ligt, waaraan de conclusie wordt verbonden dat de endogene ontwikkeling van de totale belasting- en premieontvangsten is achtergebleven bij de economische groei.⁹⁷ Per afzonderlijk belastingmiddel kan deze uitkomst overigens anders zijn. In een onderzoek van Floor is de macro-economische progressiefactor in de periode 1998-2013 geanalyseerd. De voortschrijdende progressiefactor over zes jaar ligt daarbij eveneens steeds onder de 1.⁹⁸ Uit beide onderzoeken blijkt dat de macro-economische

93 De Langen 1958, p. 235. Zie tevens paragraaf 1.9.

94 Pas indien de endogene ontvangsten voortdurend achterblijven bij de economie, terwijl de uitgaven wel gelijke tred houden, ontstaat een tekort dat steeds tot een beleidsmatige ingrepen noopt.

95 Caminada 1996, p. 1. Floor 2014, p. 7.

96 Elke belasting en elke mutatie van een belasting ziet eerst als een beleidsmatige ontwikkeling het levenslicht. De ontwikkelingen nadien zijn dan vervolgens als endogeen te kenschetsen.

97 Commissie Van Weeghel 2010, p. 321 e.v. Ten aanzien van de sociale premies zijn alleen de premies volksverzekeringen meegenomen in het onderzoek.

98 Floor 2014, p. 12.

progressiefactor de afgelopen jaren onder druk heeft gestaan, althans er zijn geen resultaten overgelegd dat de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten gelijke tred kan houden met de economische ontwikkeling.⁹⁹ Nu is meebewegen met de economie (het doel van de automatische stabilisatie) niet hetzelfde als synchroon meebewegen met de economie (macro-economische progressiefactor van 1), maar desondanks is een voortdurende achterblijvende endogene belastingontvangst wel een teken dat het meebewegen in ieder geval niet optimaal functioneert. Tegelijkertijd is daarmee ook niet gezegd dat beleidsinterventies in reactie op onvoorspelbare economische ontwikkelingen tot betere resultaten zouden hebben geleid in de zin dat de belasting- en premieontvangst dan wel dichter op de huid van de economische ontwikkeling zou hebben gezeten.

5.6.4 Inkomstenkader

Het meebeweegmechanisme impliceert dat het beleid niet wordt aangepast teneinde de veronderstelde ontvangsten te beïnvloeden. Het inkomstenkader dient er daarom toe de beleidsmatige ontwikkeling aan banden te leggen.¹⁰⁰ De insteek is om te voorkomen dat de beleidsmatige ontwikkeling van de inkomsten hoger of lager uitvalt dan van tevoren afgesproken. Het inkomstenkader zegt daarmee dus niets over de hoogte van de totale inkomsten. Hoewel het inkomstenkader als een belangrijk uitgangspunt van het trendmatig begrotingsbeleid wordt beschouwd, is het, anders dan het uitgavenplafond en de automatische stabilisatie, desondanks niet opgenomen in de Wet Hof.¹⁰¹ Daaruit spreekt in ieder geval ondergeschiktheid aan de automatische stabilisatie, hetgeen op zich voorstelbaar is daar het inkomstenkader in feite een mechanisme behelst om de automatische stabilisatie optimaal te laten functioneren. Het inkomstenkader geldt voor de duur van een kabinetsperiode. Anders dan het uitgavenplafond dat in beginsel jaarlijks sluitend moet zijn, hoeft het inkomstenkader niet jaarlijks te sluiten (hoewel daar wel een streven toe bestaat), mits het cumulatief maar sluitend is. Met cumulatief wordt bedoeld dat de omvang van de beleidsaanpassingen in het eerste jaar worden opgeteld bij de omvang van de beleidsaanpassingen van het tweede jaar, en zo verder, zonder daarbij rekening te houden met de doorwerking van beleidsaanpassingen naar vol-

99 Hoewel Bettendorf en Van Limbergen 2013, p. 29-30, in een empirisch onderzoek naar twee omvangrijke belastingmiddelen (de btw en de loon- en inkomstenbelasting) wel afleiden dat de progressiefactor op de langere termijn naar 1 neigt.

100 Voor een recente uiteenzetting van de hoofdpunten van het inkomstenkader, zie Miljoenennota 2019, Bijlage 3, *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000, nr. 2, p. 32-35.

101 Wel is het inkomstenkader in de toelichting bij het wetsvoorstel Hof omschreven, zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 4.

gende jaren.¹⁰² Het inkomstenkader is in de nationale begrotingsspelregels als volgt omschreven:

‘Het totaal van beleidsmatige aanpassingen aan de inkomstenkant wordt aan het begin van een kabinetsperiode vastgelegd voor de duur van de kabinetsperiode in het inkomstenkader. Budgettaire gevolgen van beleidsaanpassingen (tariefs- dan wel grondslagwijziging) moeten gecompenseerd worden door andere inkomstenmaatregelen.’¹⁰³

Overigens maakt het thans vigerende inkomstenkader vanaf het begrotingsjaar 2004 expliciet deel uit van de begrotingsspelregels, hoewel het toen nog (reëel) lastenkader werd genoemd.¹⁰⁴ Het regeerakkoord in 2003 verwijst hier indirect al naar door te stellen dat inkomstenmeevallers of -tegenvallers ten gunste of ten laste van het begrotingssaldo komen (tenzij het begrotingssaldo noopt tot het treffen van nadere maatregelen), hetgeen impliceert dat er geen budgettaire ruimte is voor additionele (fiscale) beleidsaanpassingen.¹⁰⁵ Deze zienswijze lijkt weer gebaseerd op de aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte 2001 om de automatische stabilisatie volledig te laten werken.¹⁰⁶ De gedeeltelijke werking van de automatische stabilisatie is tot dat moment namelijk nog het uitgangspunt. Vanaf begrotingsjaar 1995, de eerste begroting van het kabinet-Kok I, wordt bijvoorbeeld jaarlijks bezien in hoeverre de inkomstenontwikkeling ruimte laat voor beleidsaanpassingen, hoewel er ook al wel een blik op de gehele kabinetsperiode wordt gericht.¹⁰⁷ Tijdens de formatie van het kabinet-Kok II wordt een expliciete afspraak gemaakt over de verhouding om inkomstenmeevallers deels in het begrotingssaldo te laten lopen en deels aan te wenden voor beleidsaanpassingen.¹⁰⁸ In de Miljoenennota 1999 is vervolgens een mee-

102 Onder het inkomstenkader maakt het dus in beginsel niet uit in welk jaar van de kabinetsperiode een beleidsaanpassing wordt ingevoerd, want het betreft een afspraak over het ‘jaareffect’ van alle beleidsaanpassingen samen (zonder dat het desbetreffende jaar van invoering relevant is). Echter, het is voor de ontwikkeling van de belastingontvangst (en het begrotingssaldo) wel een verschil in welk jaar welke wijziging wordt ingevoerd.

103 Begrotingsregels 2018-2021, II Budgettaire spelregels, Onderdeel 3 ‘Beleid aan de inkomstenkant’, Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 13.

104 Miljoenennota 2004, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200, nr. 1, p. 95 en bijlage 9 ‘Begrotingsregels’, p. 245. Het begrip ‘(reëel) inkomstenkader’ wordt vanaf het begrotingsjaar 2008 meer naar voren geschoven en sindsdien gehanteerd, zie Miljoenennota 2008, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200, nr. 1, p. 65 en bijlage 8 ‘Begrotingsregels’, p. 108.

105 Hoofddlijnenakkoord 2003, Brief van de informateurs, *Kamerstukken II* 2002/03, 28 637, nr. 19, bijlage financieel kader 2004-2007, p. 15.

106 Studiegroep Begrotingsruimte 2001, p. 68-71.

107 Miljoenennota 1995, *Kamerstukken II* 1994/95, 23 900, nr. 1, p. 46. In dit licht merkt de Studiegroep Begrotingsruimte 1993, p. 62-63, reeds op dat bij het opstellen van een regeerakkoord een ‘saldo fiscale maatregelen’ moet worden afgesproken dat gedurende de kabinetsperiode maatgevend is.

108 Regeerakkoord 1998, Brief van de formateur, *Kamerstukken II* 1997/98, 26 024, nr. 10, p. 24. Over inkomstentegenvallers wordt niet gesproken. Het lijkt er trouwens niet op dat voor een meevaller- en tegenvallerformule een voorzet is gegeven door de Studiegroep Begrotingsruimte 1997, althans in het desbetreffende rapport is hierover niets te vinden.

vallerformule uitgewerkt, alsmede een tegenvallerformule in geval van tegenvallende inkomsten.¹⁰⁹ Om een inkomstenmeevaller of -tegenvaller te kunnen vaststellen, worden daarbij tevens (inkomens)ijklatten vastgesteld voor belastingen (en overige inkomsten), premies en gasbaten. Die ijklaten zijn te beschouwen als voorloper van het tegenwoordige inkomstenkader.¹¹⁰ Maar, zoals gezegd, waar er tot 2004 boven deze ijklaten juist extra budgettaire ruimte kon ontstaan voor (extra) beleidsaanpassingen aan de inkomstenkant (de automatische stabilisatie werkt in dat geval in feite gedeeltelijk¹¹¹), is dat vanaf 2004 niet meer het geval ten faveure van de volledige werking van de automatische stabilisatie.¹¹²

Voor de vraag welke inkomsten precies onder het inkomstenkader vallen, verwijzen de begrotingsspelregels naar het begrip collectieve last.¹¹³ Onder collectieve last vallen de belastingen, de sociale premies alsmede de verplichte eigen bijdragen.¹¹⁴ Dit betekent dat de zorgpremies – inclusief de nominale premie die aan de zorgverzekeraar moet worden betaald – eveneens onder het inkomstenkader vallen. Aangezien de zorgtoeslag een inkomensafhankelijke tegemoetkoming is voor die nominale premie, is deze als uitgavenmaatregel ook onder het inkomstenkader gebracht. Een niet-belastingontvangst als de opslag duurzame energie (ODE, een opslag op het energieverbruik die nauwe verwantschap vertoont met de energiebelasting hoewel de opbrengst is bestemd voor de stimuleringsregeling duurzame energie, de SDE+¹¹⁵) valt niet onder het uitgavenplafond,¹¹⁶ maar is als een

¹⁰⁹ Miljoenennota 1999, *Kamerstukken II* 1998/99, 26 200, nr. 1, p. 103-105.

¹¹⁰ Sterker, de ijklat is in de Miljoenennota 1999 gedefinieerd als: ‘*Het inkomstenkader waaraan bij de voorbereiding van de begroting wordt afgemeten of zich per saldo mee- of tegenvallers voordoen bij de inkomsten (...)*’. Zie *Kamerstukken II* 1998/99, 26 200, nr. 1, p. 84.

¹¹¹ Studiegroep Begrotingsruimte 2001, p. 69.

¹¹² Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen, *Handelingen II* 2019/20, nr. 8, item 3, p. 6 en item 6, p. 15, in het najaar van 2019 heeft De Vries (VVD, coalitie) een lans gebroken om toch weer een meevallerformule in te voeren, maar zij kreeg hiervoor geen bijval.

¹¹³ De omschrijving van collectieve last is als volgt: ‘*Een collectieve last is een in Nederland door de overheid opgelegde verplichte betaling waar geen concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie tegenover staat, of waarbij het gaat om een bijdrage voor een voorziening waarvan het gebruik verplicht is.*’ Vgl. Begrotingsregels 2018-2021, III Technische uitwerking, Onderdeel H ‘Inkomstenkant’, Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 15 alsmede MvT Wet Hof *Kamerstukken II* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 4.

¹¹⁴ Overigens is de formulering van de begrotingsregels op dit punt niet zuiver, vgl. Begrotingsregels 2018-2021, III Technische uitwerking, Onderdeel H ‘Inkomstenkant’, Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 15. De desbetreffende passage luidt: ‘*Voor de inkomstenkant van de begroting tellen alle inkomsten mee die vallen onder de definitie collectieve last.*’ Daar waar inkomstenkader is bedoeld, wordt ten onrechte gesproken over de inkomstenkant van de begroting. En dat is zeker niet hetzelfde, want sociale premies vallen niet onder de inkomstenkant van de begroting (zie paragraaf 4.4) maar dus wel onder het inkomstenkader.

¹¹⁵ De ODE komt aan bod in paragraaf 8.7.

¹¹⁶ Begrotingsregels 2018-2021, III Technische uitwerking, Onderdeel E ‘Uitzonderingen op de afbakening van het uitgavenplafond’, Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 14.

uitzondering onder het inkomstenkader gebracht. De lokale belastingen vallen onder het begrip collectieve lasten, maar in de begrotingsspelregels zijn deze al gelijk buiten het nationale begrotingsspel gezet door de opmerking dat de mutaties in de lokale lasten (van gemeenten, provincies en waterschappen) niet worden gecompenseerd binnen het inkomstenkader.¹¹⁷ Het is al met al niet zo eenvoudig om vast te stellen of een regeling onder het inkomstenkader valt, aangezien dit ook pas betekenis krijgt onder het inkomstenkader in geval van een mutatie. Tevens kunnen per kabinetsperiode hierin wijzigingen optreden.¹¹⁸ Wel is duidelijk dat belastingen in ieder geval zonder meer onder het inkomstenkader vallen.

Voor het inkomstenkader is de mutatie in de collectieve lasten als gevolg van beleid van belang. Lange tijd is daarbij de zogenoemde microlastenontwikkeling (MLO) volgens de definitie van het Ministerie van Financiën relevant geweest.¹¹⁹ Het Centraal Planbureau is evenwel vanaf 2013 overgestapt op de beleidsmatige lastenontwikkeling (BLO) op EMU-basis. *'Deze indicator voor de lastenontwikkeling sluit het beste aan bij de ontwikkeling van het EMU-saldo, waardoor de aansluiting tussen de lastenontwikkeling en de ontwikkeling van het EMU-saldo helderder wordt,'* aldus de toelichting.¹²⁰ De Studiegroep Begrotingsruimte 2016 spreekt in dit verband in haar rapport eveneens over de beleidsmatige lastenontwikkeling.¹²¹ Maar zowel de door het Centraal Planbureau gehanteerde MLO als de BLO sporen niet direct met de maatstaf die het Ministerie van Financiën hanteert voor het inkomstenkader.¹²² Stuut heeft de verschillen tussen de BLO (Centraal Planbureau) en het inkomstenkader (Ministerie van Financiën) overzichtelijk in kaart gebracht.¹²³ Deze verschillen zien op: de wijze

117 Begrotingsregels 2018-2021, III Technische uitwerking, Onderdeel H 'Inkomstenkant', Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 15.

118 Zo valt het lage-inkomensvoordeel (LIV: een sinds 1 januari 2017 van toepassing zijnde subsidieregeling die in feite de loonheffing mitigeert) onder het kabinet Rutte II nog onder het inkomstenkader, zie Miljoenennota 2017, *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550, nr. 2, p. 21, tabel 2.3.3 en de toelichting daarbij. Bij het kabinet Rutte III is dit, samen met het per 1 januari 2018 van toepassing zijnde loonkostenvoordeel (LKV), niet langer het geval, vgl. lijst met vragen en antwoorden n.a.v. Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 79, antwoord vraag 80, p. 29-30.

119 In de Miljoenennota 1995, *Kamerstukken II* 1994/95, 23 900, nr. 1, p. 27, is reeds opgemerkt dat in plaats van de collectieve lastendruk als macro-grootheid de ontwikkeling van de micro lasten voor burgers en bedrijven het aangrijpingspunt is voor beleid. De microlastenontwikkeling is bijvoorbeeld in de Miljoenennota 2008, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200, nr. 1, p. 116, nog gedefinieerd als *'het saldobedrag waarmee de belastingopbrengst verandert als gevolg van belastingmaatregelen dan wel als gevolg van aanwijsbare veranderingen in de systematiek van de premieheffing, alsmede de mutaties in de premieontvangsten anders dan uit hoofde van (macro-economische) grondslagmutaties.'*

120 Centraal Planbureau 2012, p. 9-10.

121 Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 26.

122 De Studiegroep Begrotingsruimte 2006, annex 3, p. 70-75, heeft eerder nog getracht voorstellen te formuleren om het Centraal Planbureau en het Ministerie van Financiën van dezelfde maatstaf te laten uitgaan.

123 Stuut 2014, p. 24-25. Zie ook Centraal Planbureau 2019, p. 10.

van boeking;¹²⁴ de omkeerregel (inkomensheffing);¹²⁵ de maatregelen in de vennootschapsbelasting die over de kabinetsperiode heenlopen;¹²⁶ de zorgtoeslag;¹²⁷ de premiekortingen en afdrachtverminderingen.¹²⁸ Het uitdiepen van die verschillen is vooral een rekentechnische exercitie. Voor het onderhavige onderzoek is van belang dat kan worden vastgesteld dat er thans geen uniforme benadering is om mutaties als beleidsaanpassing in aanmerking te nemen, maar dat er kennelijk op bepaalde onderdelen verschillende smaken zijn.¹²⁹ Voor de invulling van het inkomstenkader is evenwel de benadering van het Ministerie van Financiën leidend, althans het kabinet hanteert dat als uitgangspunt en die invulling werkt ook door naar de belastingwetgeving.¹³⁰

Vanuit het perspectief van belastingen blijkt uit het voorgaande dat de ‘fiscale beleidsaanpassing’ de spil in het inkomstenkader is. Het kwalitatief en kwantitatief uitdiepen van dat begrip is derhalve relevant om te kunnen vaststellen welke betekenis het inkomstenkader toekomt. Beide onderdelen komen hierna in paragraaf 5.6.4.1 respectievelijk paragraaf 5.6.4.2 aan bod. Daarna worden in paragraaf 5.6.4.3 enkele knelpunten ten aanzien van de werking van het inkomstenkader belicht.

5.6.4.1 Etikettering als fiscale beleidsaanpassing

Onder het inkomstenkader vallen fiscale beleidsaanpassingen gedurende de kabinetsperiode. Een fiscale beleidsaanpassing waartoe in een vorige kabinetsperiode reeds is besloten, kan hier overigens eveneens onder vallen.¹³¹ De uitwerking van het begrip ‘beleidsaanpassingen’ door de Studiegroep Begrotingsruimte 2016, en overgenomen door het kabinet, kan

124 Het Centraal Planbureau boekt maatregelen op EMU-basis en het Ministerie van Financiën op transactiebasis.

125 Het Centraal Planbureau boekt maatregelen op EMU-basis per jaar en het Ministerie van Financiën hanteert de netto contante waarde op EMU-basis per jaar.

126 Het Centraal Planbureau boekt maatregelen op EMU-basis per jaar en het Ministerie van Financiën hanteert de netto contante waarde op EMU-basis per jaar.

127 Het Centraal Planbureau telt de zorgtoeslag niet mee, het Ministerie van Financiën wel gezien de sterke koppeling met de zorgpremie.

128 Het Centraal Planbureau neemt premiekortingen en afdrachtverminderingen niet mee, het Ministerie van Financiën wel.

129 Het kabinet merkt in september 2019 op dat het Ministerie van Financiën en het Centraal Planbureau bezig zijn met het ontwikkelen van een nieuwe gezamenlijke definitie voor de beleidsmatige lasten, zie Lijst vragen en antwoorden Miljoenennota 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300, nr. 46, p. 72, antwoord op vraag 165.

130 Voor fiscale wetgeving zijn namelijk de ‘lastenrelevante budgettaire effecten’ relevant, zie Ramingstoelichtingen Belastingplan 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 302, nr. 3, bijlage, p. 3. Deze benadering is gebaseerd op ‘transactiebasis’, zie paragraaf 5.6.4.2.

131 Het bedrag dat in het inkomstenkader voor enig jaar staat vermeld, is de som van alle beleidsmatige lastenontwikkelingen voor dat betreffende jaar, zie Algemene Rekenkamer 2015, p. 36. De doorwerking van een eenmaal in het inkomstenkader opgenomen fiscale beleidsaanpassing is evenwel niet meer relevant voor dat inkomstenkader.

tot verwarring leiden.¹³² Door in economische zin te spreken over tarief- en wel grondslagwijziging lijkt het namelijk alsof met grondslag alleen mutaties van het object van heffing (belastinggrondslag) zijn bedoeld, maar hieronder vallen naar het mij voorkomt ook mutaties van het subject van heffing. Ook een dergelijke beleidswijziging kan immers de belastingontvangst beïnvloeden.¹³³

De automatische indexatie van fiscale parameters – tarieven, schijflengtes, heffingskortingen, (vrijstellings)bedragen, etc. – wordt niet gezien als fiscale beleidsaanpassingen die onder het inkomstenkader vallen.¹³⁴ Dit kan enigszins onvoorspelbaar uitwerken, aangezien niet alle fiscale parameters een automatische indexatie kennen. Het indexeren van schijfgrenzen in de inkomsten- en loonbelasting valt bijvoorbeeld onder de automatische indexatie (lastenneutraal), terwijl het indexeren van de schijfgrens in de vennootschapsbelasting niet onder de automatische indexatie valt (gezien het progressieve tarief is indexatie dan een lastenverlichting).¹³⁵ Bovendien zijn er verschillende vormen van jaarlijkse aanpassing, ondanks het gelijke doel om bedragen reëel constant te houden. De meest toegepaste wijze van inflatiecorrectie in de fiscaliteit is aan de hand van de zogenoemde tabel-

132 Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 76 alsmede Begrotingsregels 2018-2021, II Budgettaire spelregels, Onderdeel 3 'Beleid aan de inkomstenkant', Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 13. Zie ook Miljoenennota 2019, Bijlage 3, *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000, nr. 2, p. 32.

133 Stuut 2014, p. 5, hanteert min of meer dezelfde omschrijving van een beleidsmaatregel als de Studiegroep Begrotingsruimte 2016, waarbij eveneens verwarring kan ontstaan of mutaties van het subject van heffing eronder vallen: *'Een beleidsmaatregel is een aanpassing van belasting- en premietarieven of een beleidsmatige aanpassing van de grondslag van belastingen en premies, waaronder aanpassing van schijfgrenzen en heffingskortingen. Aanpassingen als gevolg van automatische indexering zijn geen beleidsmaatregel.'* Als grondslagmaatregel noemt hij op p. 13 overigens ook nog *'aftrekposten, invoering van nieuwe belastingen en afschaffen van bestaande belastingen.'*

134 Via de 'Bijstellingsregeling directe belastingen' en de 'Bijstellingsregeling accijns, belasting van personenauto's en motorrijwielen, motorrijtuigenbelasting, belastingen op milieugrondslag en provinciewet' – beiden zijn ministeriële regelingen – worden verschillende fiscale parameters in verschillende belastingwetten jaarlijks aangepast. Zie Stuut 2014, p. 15-17, over indexatie onder het inkomstenkader.

135 Illustratief zijn ook de vergoedingsbedragen van de vrijwilligersregeling, waarover geen belasting en premies zijn verschuldigd. Sinds 1 januari 2006 zijn deze maximale bedragen van € 150 per maand en € 1.500 per kalenderjaar niet geïndexeerd, aangezien hier simpelweg niet in is voorzien. De verhoging van de bedragen naar € 170 per maand en € 1.700 per kalenderjaar per 1 januari 2019 is een fiscale beleidsaanpassing onder het inkomstenkader met een omvang van € 5 miljoen (MvT Belastingplan 2019, *Kamerstukken II* 2018/19, 35 026, nr. 3, p. 22 en 29). Echter, indien de bedragen sinds 2006 jaarlijks geïndexeerd zouden zijn geweest, had geen boeking onder het inkomstenkader plaatsgevonden en zouden de bedragen al zijn toegenomen tot € 175 per maand en € 1.748 per kalenderjaar per 2018, zie Nota n.a.v. verslag, Belastingplan 2019, *Kamerstukken II* 2018/19, 35 026, nr. 13, p. 51. Naar aanleiding van de in de Eerste Kamer met algemene stemmen aangenomen motie Ester c.s., *Kamerstukken I* 2018/19, 35 026, G, worden de bedragen van de vrijwilligersregeling met ingang van 1 januari 2020 wel jaarlijks geïndexeerd (MvT Belastingplan 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 302, nr. 3, p. 13).

correctiefactor.¹³⁶ Maar er zijn uitzonderingen, waarbij ook andere factoren een rol spelen, zoals bij het eigenwoningforfait, de arbeidskorting en de vermogensrendementsheffing.¹³⁷

Een onvolkomenheid in de omschrijving is mijns inziens dat de aard van de beleidsaanpassing niet nader is toegelicht. Verdragen, verordeningen, richtlijnen, wetten, lagere regelgeving en jurisprudentie kunnen allemaal een beleidsaanpassing bewerkstelligen. Voor het handhavingsbeleid door de Belastingdienst geldt evenzeer dat dit een beleidsaanpassing kan impliceren. Uit de toepassing van het inkomstenkader in de afgelopen jaren valt echter af te leiden dat alleen nationaal wettelijke beleidsaanpassingen zijn bedoeld. Dit spoort met de opvatting van de Studiegroep Begrotingsruimte 2006 hieromtrent. Zij merkt op dat het om een maatregel moet gaan en voegt daaraan toe: *‘Wijziging in de werking van bestaande wetgeving zoals gerechtelijke uitspraken of fraudebestrijding worden niet meegenomen in de lastenindicator.’*¹³⁸ Het Centraal Planbureau boekt gerechtelijke uitspraken evenmin onder het inkomstenkader, maar heeft hiervoor kennelijk wel een categorie overige correcties. De overige correcties zijn te beschouwen als een grijs gebied tussen de automatische stabilisatie en het inkomstenkader.¹³⁹ In geval van een compenserende maatregel op een gerechtelijke uitspraak wordt deze eveneens in de categorie overige correcties geboekt (voor de Studiegroep Begrotingsruimte lijkt een compenserende maatregel daarentegen wel lastenrelevant), waardoor een gerechtelijke uitspraak en de bijbehorende compensatie niet als lastenverzwaring worden gepresenteerd.¹⁴⁰ Het lijkt er dus op alsof de Studiegroep Begrotingsruimte en het

136 Vgl. art. 10.2, eerste lid, Wet inkomstenbelasting 2001: *‘De tabelcorrectiefactor is de verhouding van het gemiddelde van de prijsindexcijfers van de achttiende tot en met de zevende aan het kalenderjaar voorafgaande maand, tot het gemiddelde van de prijsindexcijfers van de dertigste tot en met de negentiende aan het kalenderjaar voorafgaande maand.’* Zie ook bijlage 3 inzake indexatie bij brief staatssecretaris van Financiën, *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000-IX, nr. 5.

137 Daarbij spelen de ontwikkeling van woninghuren, het wettelijk minimumloon respectievelijk de rendementsontwikkeling (mede) een rol.

138 Studiegroep Begrotingsruimte 2006, annex 3, p. 70 en 74.

139 De ‘overige correcties’ maken in de publicaties van het Centraal Planbureau overigens onderdeel uit van de endogene ontwikkeling, maar ze worden technisch niet als zodanig beschouwd *‘omdat ze niet gerelateerd zijn aan de ontwikkeling van de grondslag’*. Zie Stuut 2014, p. 20.

140 Vgl. Stuut 2014, p. 20, die overigens onzorgvuldig lijkt te formuleren, aangezien hij enkel spreekt over uitspraken van het Europese Hof, waarbij niet duidelijk is wat de Europese Commissie daarmee van doen heeft. Het is bovendien de vraag of zijn zienswijze ook geldt voor nationale gerechtelijke uitspraken. Stuut merkt op: *‘Uitspraken van het Europese Hof (Europese Commissie) zijn geen beleidsmatige lastenontwikkeling, maar worden als overige correctie geboekt. Dit geldt ook voor compenserende maatregelen die in samenhang met of in reactie op een gerechtelijke uitspraak worden gepresenteerd. Zo sluit de getoonde beleidsmatige lastenontwikkeling zo veel mogelijk aan bij bewust kabinetsbeleid. Ook is deze boeking symmetrisch; dus een gerechtelijke uitspraak en bijbehorende compenserende maatregel wordt niet als lastenverzwaring gepresenteerd.’*

Centraal Planbureau op het punt van gerechtelijke uitspraken en eventuele compenserende maatregelen een verschil van inzicht hebben over de relevantie als beleidsmatige lastenontwikkeling. Ten aanzien van het handhavingsbeleid door de Belastingdienst staan de klokken naar mijn inschatting ook niet helemaal gelijk. Hogere opbrengsten '*door fraudebestrijding door controle en toezicht*', anders dan door aanscherping van wetgeving, blijven bij het Centraal Planbureau in beginsel weliswaar ook buiten beeld als het om de beleidsmatige lastenontwikkeling gaat. Echter, als de opbrengst maar hoog genoeg is, wijzigt die benadering: '*Als er een aanwijsbaar, aantoonbaar en substantieel effect is van fraudebestrijding wordt een overige correctie gemaakt.*'¹⁴¹ Het is van belang dat de benadering van de Studiegroep Begrotingsruimte doorgaans leidend is voor een kabinet en niet de zienswijze van het Centraal Planbureau (met als relevante kanttekening dat het Centraal Planbureau wel vertegenwoordigd is in de Studiegroep Begrotingsruimte). Tegelijkertijd geeft het te denken dat een toch wel zware verplichting om compenserende maatregelen te treffen binnen het inkomstenkader niet steeds wordt gedeeld door een aansprekend instituut als het Centraal Planbureau.

Het is een cruciale constatering dat de onder het inkomstenkader vallende beleidsmatige aanpassingen een eng bereik hebben doordat het slechts de (nationale) wettelijke wijzigingen betreft. Slechts de (nationale) belastingwetgever is gehouden de budgettaire impact van wettelijke aanpassingen die niet bij het begin van de kabinetsperiode (of nadien bij een kadercorrectie) in het inkomstenkader zijn opgenomen te compenseren. Aan de andere kant betekent dit dat aan de automatische stabilisatie een ruimere werking toekomt dan enkel het meebewegen met de economie. Behoudens veroorzaakt door een fiscale wetswijziging valt immers elke budgettaire belastingontwikkeling hieronder.¹⁴²

Overigens wordt het budgettaire gevolg van een fiscale beleidsaanpassing ook wel 'autonoom' effect genoemd. Dit is het directe budgettaire effect van een fiscale beleidsmaatregel op de belastingontvangst, waarbij vanaf het begrotingsjaar 2018 ook gedragseffecten in aanmerking worden genomen. Daartegenover staat het 'endogene' effect van de automatische stabilisatie. Dit is het effect van de economische ontwikkeling, trends en eventuele andere relevante ontwikkelingen op de belastingontvangsten. Ook de indirecte effecten van beleidsmaatregelen behoren tot de endogene ontwikkeling van de belastingontvangsten.¹⁴³

141 Stuut 2014, p. 21.

142 Ook de budgettaire gevolgen van een niet-fiscale wetswijziging met doorwerking naar de fiscaliteit valt strikt genomen niet onder het inkomstenkader maar onder de automatische stabilisatie.

143 Miljoenennota 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300, nr. 1, p. 99.

5.6.4.2 Omvang en moment boeking fiscale beleidsaanpassing

De budgettaire inkadering maakt dat de omvang van de raming van een fiscale beleidsaanpassing veel betekenis toekomt, onder andere daar deze bepalend kan zijn voor de omvang van een eventuele tegenovergestelde compensatie. Dat is dus anders dan de belastingramingen van de ontvangsten en fiscale regelingen in de begroting die meer indicatief van aard zijn. De raming van een fiscale beleidsaanpassing is alleen op het moment van formele besluitvorming – dit is de instemming in het parlement met belastingwetgeving – relevant voor het inkomstenkader.¹⁴⁴ Op het moment van besluitvorming wordt een alsdan geraamd absoluut bedrag in miljarden euro's gedurende (het restant van) de kabinetsperiode, dus meerjarig, in aanmerking genomen.¹⁴⁵ Als een fiscale beleidsaanpassing in een regeerakkoord op het moment van de besluitvorming voor wat betreft de omvang afwijkt van dat regeerakkoord, zal deze afwijking in positieve of negatieve zin gecompenseerd moeten worden onder het inkomstenkader.¹⁴⁶ Elke ontwikkeling die zich na die besluitvorming voordoet (tot aan een ramingsfout aan toe), valt vervolgens niet meer onder het inkomstenkader, maar loopt

144 Het aan het begin van een kabinetsperiode onder het inkomstenkader vastleggen van de beleidsmatige aanpassingen in een absoluut bedrag heeft plaats op basis van de MLT-cijfers van het Centraal Planbureau.

145 Dit wijkt af van het uitgavenplafond, waarbij bijvoorbeeld wel jaarlijks een indexatie wordt toegepast, zie Begrotingsregels 2018-2021, III Technische uitwerking, Onderdeel B 'Indexatie van het uitgavenplafond', Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 13. Overigens kan het inkomstenkader ook een fiscale beleidsaanpassing bevatten waartoe een vorig kabinet reeds heeft besloten. Het inkomstenkader voor een bepaald jaar bevat namelijk de som van alle beleidsmatige lastenontwikkelingen voor dat jaar. Zie Algemene Rekenkamer 2015, p. 36. Dat leidt overigens wel tot een uitvoerige administratie en registratie (bijvoorbeeld als geval van gefaseerde invoering van maatregelen), zie lijst vragen en antwoorden n.a.v. Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 79, antwoord vragen 76 en 79, p. 27-29.

146 Zie voor de vastlegging van deze regel inzake 'herijking', Miljoenennota 2019, Bijlage 3, *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000, nr. 2, p. 32. De budgettaire herijking van een maatregel op het moment van de parlementaire besluitvorming (ten opzichte van het regeerakkoord) is volgens de minister van Financiën een door het kabinet Rutte III doorgevoerde aanscherping van het inkomstenkader op basis van een aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte 2016, zie Algemene Financiële Beschouwingen 2018, *Handelingen II* 2018/19, nummer 9, item 8, p. 26 (deze discussie speelde ten aanzien van de afschaffing van de dividendbelasting, waarbij de budgettaire omvang op het moment van de parlementaire besluitvorming over het wetsvoorstel ruim € 500 miljoen hoger uitpakte dan in het regeerakkoord stond). De bewindsman merkt daarbij op dat voorheen enkel de in het regeerakkoord opgenomen budgettaire omvang in ogenschouw werd genomen. Ik lees deze aanbeveling evenwel nergens in het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Bovendien zal het naar mijn inschatting hier om uitzonderingen gaan, zoals in geval van sterk fluctuerende belastingmiddelen. Bij veel maatregelen zal de raming op beide momenten doorgaans niet al te veel afwijken, tenzij zich nieuwe gegevens of inzichten aandienen.

via de automatische stabilisatie weg in het begrotingssaldo. Dat geldt ook indien sprake is van een afwijking van de omvang van de fiscale beleidsaanpassing tussen het moment van besluitvorming en het moment van inwerkingtreding van een maatregel (hoewel er doorgaans geen aanleiding bestaat op het moment van inwerkingtreding nog een eventuele nieuwe raming te maken). Kortom, de omvang van de raming die in het parlement voorligt, is bepalend voor de boeking onder het inkomstenkader.

Een alternatieve werkwijze, die meer recht zou doen aan de werkelijkheid, betreft het wel onder het inkomstenkader brengen van eventuele afwijkingen tussen raming en realisatie van fiscale beleidsaanpassingen. De Studiegroep Begrotingsruimte 2016 stelt deze werkwijze overigens voor ten aanzien van *'grote, onverwachte effecten'* van nieuwe fiscale maatregelen in geval van een raming waarbij sprake is van gedragseffecten.¹⁴⁷ Als uit een evaluatie¹⁴⁸ blijkt dat het uiteindelijke budgettaire beslag sterk afwijkt van de raming moet in de optiek van de Studiegroep Begrotingsruimte het inkomstenkader worden aangepast door een compenserende maatregel te treffen met *'de mutatie boven de toegestane afwijking'*.¹⁴⁹ Zij merkt nog op dat de toegestane afwijking per maatregel moet worden gezien. Probleem is echter dat niet altijd, of niet altijd binnen afzienbare termijn, een realisatie beschikbaar is van de raming van een fiscale beleidsaanpassing. Een op basis van actuelere gegevens aangepaste raming kan deels tegemoetkomen aan dit probleem, maar het blijft dan een raming. Bovendien leidt het mogelijk tot veel correcties binnen het inkomstenkader. Deze aanbeveling is derhalve uiteindelijk niet neergelegd in de begrotingsspelregels.

De ramingen onder het inkomstenkader zijn tot en met het begrotingsjaar 2017 statisch. Bij een tariefswijziging wordt de bestaande grondslag vermenigvuldigd met de beleidsmatige tariefsmutatie en bij een grondslagwijziging wordt het bestaande tarief afgezet tegen de beleidsmatige grondslagmutatie, aldus het kabinet.¹⁵⁰ Dit betekent dat gedragseffecten van fiscale maatregelen worden genegeerd.¹⁵¹ Een gedragseffect is in dit verband, kort gezegd, een reactie op een fiscale maatregel die van invloed is op de parameters die de budgettaire omvang van die maatregel bepalen.

147 Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 42.

148 Een evaluatie dient plaats te vinden indien het CPB een raming als 'zeer onzeker' inschat.

149 De compenserende maatregel valt dan niet onder het inkomstenkader. Deze benadering lijkt op de monitoring van de budgettaire ontwikkeling van belastingfaciliteiten, waarbij een afwijking van de benchmarkreeks tot ingrijpen kan nopen (zie paragraaf 6.6).

150 Miljoenennota 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300, nr. 1, p. 98. Vreemd genoeg wordt niet toegelicht hoe een mutatie van het subject van heffing bij een statische raming wordt verwerkt.

151 In dit licht wordt ook wel gesproken over in- en uitverdieneffecten.

Slechts voor uitzonderlijke gevallen geldt een afwijkende benadering.¹⁵² Overigens worden gedragseffecten van alle beleidsmaatregelen (waaronder fiscale maatregelen) wel meegenomen bij de berekening door het Centraal Planbureau van het effect van de economische ontwikkeling op de belastingontvangst, althans zo klinkt steeds het verweer.¹⁵³ In het grotere macro-economische geheel valt een individuele fiscale maatregel en een eventueel gedragseffect daarvan doorgaans echter weg, behoudens de uitzondering van een substantiële maatregel die daarop mogelijkerwijze wel impact heeft. Het lijkt mij, anders gezegd, niet waarschijnlijk dat een niet in aanmerking genomen gedragseffect op het niveau van een fiscale maatregel opeens wel in een macro-economische doorrekening verschijnt.

De statische ramingen leiden in het parlementaire debat tot discussie over het realiteitsgehalte van ramingen. De Algemene Rekenkamer merkt op dat de ramingen zonder gedragseffecten dus steeds bewust een bepaalde mate van fictie bevatten. Het is voor de Tweede Kamer daardoor niet goed zichtbaar hoe de doelgroep op individuele beleidsmaatregelen reageert en wat de budgettaire consequenties daarvan zijn.¹⁵⁴ De Studiegroep Begrotingsruimte 2016 stelt eveneens vast dat een statische (ex-ante) raming niet door iedereen wordt begrepen en bovendien van invloed kan zijn op beleidsbeslissingen, aangezien lastenverzwaringen en lastenverlichtingen voor wat betreft de opbrengst te positief respectievelijk te negatief worden ingeschat.¹⁵⁵ Tegelijkertijd is er ook begrip voor het negeren van gedragseffecten in ramingen, want deze zijn niet zelden moeilijk in te schatten al is het maar als gevolg van gebrek aan voldoende betrouwbare (onderzoeks) gegevens. Toch overweegt de Studiegroep Begrotingsruimte dat het meewegen van gedragseffecten de uitlegbaarheid van het inkomstenkader en de kwaliteit van de besluitvorming kan verbeteren. Zij beveelt dan ook aan het zogenoemde ‘eersteordegedragseffect’ – het directe effect van een beleidswijziging op de grondslag van de betreffende belastingsoort – voortaan mee

152 Deze uitzondering is in de Miljoenennota 1993 (*Kamerstukken II 1992/93*, 22 800, nr. 1, bijlage 4, p. 113), waar steeds naar wordt verwezen, als volgt geformuleerd: *‘Slechts in die uitzonderlijke gevallen waarin gedragseffecten partiel te berekenen zijn, ondubbelzinnig kwantitatief in kaart kunnen worden gebracht en zich binnen een relatief kort tijdsbestek materialiseren, worden de opbrengsten c.q. kosten van fiscale maatregelen voor gedragseffecten gecorrigeerd.’* De Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 40, geeft deze uitzonderingsgrond nog wat inkleuring: *‘Dit is het geval bij een geheel nieuwe fiscale maatregel waaraan de deelname of waarvan gebruik vrijwillig is, als een maatregel gedrag mogelijk maakt dat voorheen niet mogelijk was (bijvoorbeeld afkoop stamrechtvoijstellingen), bij beleidswijzigingen van regelingen die zijn gebaseerd op de omkeerregel (bijvoorbeeld levenslooptregeling) of als verwacht wordt dat het gedragseffect van een tariefswijziging het statische effect geheel domineert (bijvoorbeeld bpm voor elektrische auto’s).’* Gezien de voorbeelden die de Studiegroep Begrotingsruimte aanhaalt, lijkt het erop alsof concrete situaties uit het recente verleden, waarbij gedragseffecten om verschillende redenen wel in aanmerking zijn genomen, de in de Miljoenennota 1993 geformuleerde uitzonderingssituatie noodgedwongen wat hebben opgerekt.

153 Miljoenennota 2016, *Kamerstukken II 2015/16*, 34 300, nr. 1, p. 99.

154 Algemene Rekenkamer 2015, p. 32.

155 Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 40.

te nemen in de ramingen voor het inkomstenkader.¹⁵⁶ In de begrotingsspelregels is dit vervolgens expliciet opgenomen.¹⁵⁷

Om te voorkomen dat de raming van gedragseffecten zuiver en niet vooringenomen in een bepaalde richting plaatsheeft, stelt de Studiegroep Begrotingsruimte tevens voor om het Centraal Planbureau de raming van de budgettaire effecten van belastingmaatregelen te laten certificeren. Dat betreft dus niet enkel de maatregelen met de gedragseffecten, maar alle belastingmaatregelen. Het kabinet heeft de aanbevelingen overgenomen. Voor het begrotingsjaar 2018 worden, voor zover van toepassing, gedragseffecten in principe standaard meegenomen bij belastingramingen onder het inkomstenkader.¹⁵⁸ Bovendien worden de ramingen van alle belastingmaatregelen door het Centraal Planbureau tegen het licht gehouden en van een certificering voorzien.¹⁵⁹

Tot slot is van belang dat mutaties in het inkomstenkader op transactiebasis worden geboekt, zo blijkt uit de nationale begrotingsspelregels.¹⁶⁰ Transactiebasis houdt in dat *'het tijdstip van de onderliggende transactie (de levering van de dienst of het product) relevant is en niet het tijdstip van de betaling (kasstelsel) of het moment van verbruik (baten-lastenstelsel).'*¹⁶¹ Voor maatregelen waar de omkeerregel van toepassing is, is de contante waarde van de langjarige kasstroom relevant voor het inkomstenkader. Toch blijkt de praktijk weerbarstiger te zijn. Voor de boeking onder het inkomstenkader wordt volgens de Miljoenennota 2020 weliswaar zoveel mogelijk aangesloten op transactiebasis, maar hierop worden uitzonderingen gemaakt.¹⁶² Zo worden anticipatie-effecten en intertemporele effecten buiten beschouwing gelaten voor het inkomstenkader (eersteordegedragseffecten tellen wel mee), terwijl deze voor transactiebasis wel relevant zijn.¹⁶³ Het is niet dui-

¹⁵⁶ Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 40.

¹⁵⁷ Begrotingsregels 2018-2021, III Technische uitwerking, Onderdeel H 'Inkomstenkant', Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 15: *'Daar waar relevant, telt ook het eersteordegedragseffect mee in het inkomstenkader. Dit zijn directe effecten op de grondslag van de belasting waar de maatregel op betrekking heeft. Daar waar relevant wordt rekening gehouden met kruiselasticiteiten. Wanneer bijvoorbeeld de accijns op bier wordt verhoogd heeft dat een gevolg voor de opbrengst uit de accijns op wijn. Het effect van een fiscale beleidsmaatregel op het toetsingsinkomen dan wel vermogenstoets van de toeslagen wordt ook als eersteorde-effect gezien.'*

¹⁵⁸ Miljoenennota 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 1, p. 81-82.

¹⁵⁹ Over certificering zie paragraaf 3.5.3.

¹⁶⁰ Begrotingsregels 2018-2021, III Technische uitwerking, Onderdeel H 'Inkomstenkant', Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 15.

¹⁶¹ Lijst vragen en antwoorden Modernisering Cw, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 670, nr. 3, p. 6, antwoord vraag 10. Zie paragraaf 4.9.2.1 over transactiebasis en de andere grondslagen, zoals EMU-basis en kasbasis.

¹⁶² Miljoenennota 2020, Bijlage 4, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300, nr. 2, p. 45.

¹⁶³ In de Miljoenennota 2020 is een overzicht gegeven van de budgettaire omvang van beleidsmaatregelen op EMU-basis, op transactiebasis en het effect op de lastenontwikkeling voor zover relevant voor het inkomstenkader, zie Miljoenennota 2020, Bijlage 4, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300, nr. 2, p. 44, tabel 4.4.3.

delijk op welke basis tot deze uitzondering is overgegaan. Uit de nationale begrotingsspelregels vloeien deze in ieder geval niet voort.

5.6.4.3 Knelpunten inkomstenkader

De Studiegroep Begrotingsuitgave 2016 heeft uitgebreid aandacht besteed aan het inkomstenkader. Zij meent dat dit kader behouden dient te blijven en spreekt zich positief uit.¹⁶⁴ Dat neemt niet weg dat het inkomstenkader knelpunten kent, die naar voren zijn gekomen in niet nader toegelichte interviews met betrokkenen.¹⁶⁵ Curieus detail is dat ‘betrokkenen’ grotendeels zitting lijken te hebben in, of connectie hebben met, de Studiegroep zelf, waardoor de schijn gewekt is van gecoöpteerde knelpunten. Zonder interviewverslagen is niet helemaal duidelijk welke belangen schuilgaan achter het formuleren van drie knelpunten, waarvoor ook gelijk de oplossing is aangedragen. De betreffende drie knelpunten zijn: de beheersing van belastingfaciliteiten (paragraaf 5.6.4.3.1),¹⁶⁶ de gedragseffecten (paragraaf 5.6.4.3.2) en de zorgpremies (paragraaf 5.6.4.3.3).

5.6.4.3.1 Belastingfaciliteiten (belastinguitgaven)

Het inkomstenkader werkt in de ogen van de Studiegroep Begrotingsruimte niet goed voor de budgettaire beheersing van belastingfaciliteiten (belastinguitgaven).¹⁶⁷ Daar waar uitgaven worden beheerst door het uitgavenkader is er geen budgettaire beheersing van bestaande grondslagversmallers en andere inkomstenbeperkende regelingen, waarmee onder andere belastinguitgaven zijn bedoeld.¹⁶⁸ Bovendien wordt het toetsingskader dat voor belastinguitgaven is ontwikkeld, niet of gebrekkig toegepast. Vervolgens stelt de Studiegroep Begrotingsruimte: *‘Doordat bepaalde grondslagversmallers geen onderdeel uitmaken van de belastinguitgaven, worden deze überhaupt niet beheerst in het inkomstenkader.’*¹⁶⁹ Deze stelling slaat evenwel de plank mis, want alleen fiscale beleidsaanpassingen vallen onder het inkomstenkader en dat heeft niet te maken met het al dan niet in aanmerking nemen als belastinguitgave. De Studiegroep Begrotingsruimte worstelt duidelijk met de verschillende benadering tussen enerzijds de endogene ontwikkeling van belastingfaciliteiten (en andere grondslagversmallers) onder de automatische stabilisatie versus anderzijds de beperking van uitgaven onder het uitgavenkader. Zij merkt op dat dergelijke belas-

164 Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 38: *‘In algemene zin werkt het inkomstenkader goed als instrument om automatische stabilisatie te bevorderen. Uit analyse blijkt dat de endogene lastenontwikkeling stabiliserend werkt op de economie. De inkadering van (discretionaire) inkomstenmaatregelen draagt bij aan de beheersing van de lasten en bevordert de integrale afweging.’*

165 Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 38.

166 De studiegroep spreekt nog over ‘belastinguitgaven’.

167 De belastingfaciliteiten komen uitgebreid aan bod in hoofdstuk 6.

168 De uitzondering zijn enkele belastingfaciliteiten die wel zijn gebudgetteerd. Zie paragraaf 6.6.

169 Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 38.

tingfaciliteiten soms een slapend bestaan leiden, waardoor nut en noodzaak onvoldoende worden afgewogen. Vanuit budgettair oogpunt is het bovenal een probleem dat deze belastingfaciliteiten tot grote onvoorziene inkomensdervingen kunnen leiden. Het gebrek aan budgettaire beheersing voor belastingfaciliteiten leidt er tevens toe dat beleidsdepartementen een prikkel ervaren om 'hun' beleid via een fiscale maatregel vorm te geven boven een uitgavenmaatregel, ook als deze laatste efficiënter is. De Studiegroep Begrotingsruimte 2016 oppert vervolgens drie naar eigen zeggen 'no-regret' oplossingen om de beheersing binnen het inkomstenkader te verbeteren.¹⁷⁰ Zij stelt een betere monitoring voor door ook grondslagversmallers die buiten de definitie van belastinguitgave vallen jaarlijks in de Miljoenennota in kaart te brengen, waarvoor dan ook een periodieke evaluatieplicht zou moeten gelden. Daarnaast pleit zij voor aanscherping van het toetsingskader dat voortaan voor alle nieuwe fiscale regelingen moet worden toegepast en waarvoor ook een horizonbepaling geldt.¹⁷¹ Deze oplossingen hebben vooral ten doel om de beleidsafweging (nut en noodzaak) van fiscale regelingen beter in kaart te brengen en een vinger aan de pols te houden. In mijn optiek hebben de oplossingen echter weinig te maken met het inkomstenkader. In hoofdstuk 6 worden de belastingfaciliteiten uitvoerig belicht en de budgettaire beheersing komt specifiek in paragraaf 6.6 aan bod. Daarop vooruitlopend is het op deze plek evenwel goed om vast te stellen dat ook het aanbrengen van een budgettair plafond in belastingfaciliteiten, of omgekeerd het ontbreken daarvan, niets van doen heeft met de werking van het inkomstenkader. Het inkomstenkader is slechts een ijklijn voor de beleidsmatige mutatie van de collectieve lasten gedurende de gehele kabinetsperiode (het uitgavenkader behelst een plafond van de jaarlijkse uitgaven in absolute zin, dus niet enkel de beleidsmatige mutatie). Het komt mij voor dat de werking van het inkomstenkader in dit verband steeds als tekortschietend wordt neergezet om eigenlijk belastingfaciliteiten budgettair te kunnen inkaderen, maar daarmee wordt het inkomstenkader onterecht langs de meetlat van het uitgavenkader gelegd. Het inkomstenkader is echter geen spiegelbeeld van het uitgavenkader.¹⁷²

5.6.4.3.2 Gedragseffecten

Bij de statische ex ante ramingen in het inkomstenkader blijven gedragseffecten in beginsel buiten beschouwing. Dit mechanisme wordt niet door iedereen goed begrepen, zo merkt de Studiegroep Begrotingsruimte op. In paragraaf 5.6.4.2 is reeds uitvoerig stilgestaan bij dit knelpunt alsmede bij de oplossing om voortaan het 'eerstedordegedragseffect' wel in de raming mee te nemen.

¹⁷⁰ Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 39.

¹⁷¹ Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 79 respectievelijk 83.

¹⁷² Het onder het uitgavenkader plaatsen van belastingfaciliteiten leidt overigens tot (uitvoerings)problemen en is om die reden geen pasklare 'oplossing', zie paragraaf 6.6.

5.6.4.3.3 Zorgpremies

De zorgpremies zijn lastendekkend (kostendekkend) in de zin dat er een direct verband bestaat met de zorguitgaven. Terwijl de zorguitgaven onder het uitgavenkader vallen, vallen mutaties in de zorgpremies onder het inkomstenkader.¹⁷³ De scheiding van de inkomsten en de uitgaven werkt bij de financiering van de zorg dus niet goed, hetgeen in het inkomstenkader tot onvoorspelbaarheid en grote volatiliteit leidt. Een meevaller in de zorguitgaven brengt direct een lagere zorgpremie met zich mee.¹⁷⁴ De lagere zorgpremie is evenwel een beleidsaanpassing die in het inkomstenkader gecompenseerd moet worden met een lastenverzwaring. Een compenserende lastenverzwaring is in de woorden van de Studiegroep Begrotingsuitgave evenwel lastig te verkopen, onder andere omdat ontwikkelingen in de zorgkosten zich grotendeels buiten de invloed van de overheid voordoen.¹⁷⁵ Omgekeerd geldt natuurlijk ook dat een stijging in de zorguitgaven tot een hogere zorgpremie leidt, waartegenover een compenserende lastenverlichting staat.¹⁷⁶ De Studiegroep Begrotingsruimte stelt voor om de zorgpremies binnen het inkomstenkader te laten, maar om de onvoorspelbaarheid en volatiliteit te verminderen wordt getracht een onderscheid te maken tussen structurele en incidentele wijzigingen in de zorgpremies. Structurele wijzigingen dienen vervolgens gecompenseerd te worden in het inkomstenkader, terwijl incidentele wijzigingen worden genegeerd.¹⁷⁷

5.6.5 Houdbaarheidssaldo

Houdbaarheid van de overheidsfinanciën ziet op de toekomst. De houdbaarheid wordt uitgedrukt in een saldonorm (ten opzichte van het bruto binnenlands product). Het houdbaarheidssaldo brengt tot uitdrukking in hoeverre het huidige niveau van overheidsvoorzieningen in de toekomst betaalbaar blijft zonder aanpassing van collectieve inkomsten of uitga-

173 De zorgtoeslag valt als tegemoetkoming van de zorgpremie, ondanks dat het een uitgavenregeling betreft, ook onder het inkomstenkader.

174 De lagere zorguitgaven kunnen ruimte creëren onder het uitgavenkader voor overige uitgaven (kadercompensatie).

175 Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 43.

176 De hogere zorguitgaven moeten, voor zover het een overschrijding van het uitgavenkader betreft, aan de uitgavenkant gecompenseerd worden om het uitgavenkader te houden.

177 Begrotingsregels 2018-2021, III Technische uitwerking, Onderdeel H 'Inkomstenkant', Startnota 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 54, bijlage 1, p. 15-16: 'Incidentele wijzigingen in de premies zoals (1) het effect op de premies van het wegwerken van tekorten en overschotten in het zorgverzekeringsfonds, (2) incidentele bijstellingen in het saldo verzekeraars en (3) het verschil tussen de VWS-raming en de door verzekeraars vastgestelde nominale premie, worden niet binnen het inkomstenkader gecompenseerd. Ten slotte worden wijzigingen in de ZVW-premiegrondslag nadat de hoogte van de zorgpremies eenmaal zijn vastgesteld niet gecompenseerd binnen het inkomstenkader.'

ven.¹⁷⁸ Om de toekomst in beeld te kunnen brengen, wordt getracht enkele decennia vooruit te kijken naar tijdstippen over bijvoorbeeld 25 jaar of 50 jaar. Daaruit spreekt gelijk al de grote onzekerheid die met deze norm gepaard gaat. Aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën komt betekenis toe in de zin dat het een aansporing vormt voor beleidsaanpassingen met een doorwerking naar de toekomst, zoals verhoging en koppeling aan de levensverwachting van de AOW-leeftijd. Op fiscaal terrein is de beperking van de hypotheekrenteaftrek een maatregel die positief doorwerkt voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.¹⁷⁹

Strikt genomen behoort de houdbaarheid niet tot de nationale begrotingsspelregels, althans deze is hierin niet als norm opgenomen, hoewel er wel steeds een verband met die regels wordt gelegd. Zo wordt in de toelichting op de Wet Hof aan de wettelijke vastlegging van de nationale begrotingsspelregels van het trendmatig begrotingsbeleid een extra waarborg en zekerheid toegekend met het oog op de houdbare overheidsfinanciën.¹⁸⁰ Desondanks is in de Wet Hof, anders dan de naam van de wet doet vermoeden, geen eigen normering van de houdbaarheid opgenomen. De Studiegroep Begrotingsruimte legt eenzelfde soort verband. De eerste zin van de inleiding voor het voorstel voor de nationale begrotingsspelregels luidt: *‘Gezonde, houdbare overheidsfinanciën zijn een noodzakelijke voorwaarde voor de welvaart van Nederland.’*¹⁸¹ Daarnaast hamert de Studiegroep Begrotingsruimte in haar advies op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Om die redenen schaar ik het houdbaarheidssaldo in de analyse als een pseudo-spelregel onder de nationale begrotingsspelregels.

Om de houdbaarheid vast te stellen, wordt voor de overheidsvoorzieningen uitgegaan van welvaarts vaste voorzieningen (constante arrangementen).¹⁸² Uitgaven die aan leeftijdsgroepen zijn toe te wijzen zoals onderwijs en collectief gefinancierde zorg, stijgen in de berekening mee met de verwachte groei van de brutoloonkosten. Bij uitkeringen is de aanname dat ze in constante verhoudingen staan tot de lonen. Uitgaven die niet zijn toe te delen aan leeftijdsgroepen (openbaar bestuur, defensie), stijgen in de berekening mee met de verwachte groei van het bruto binnenlands product.

178 Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 68. Het kabinet hanteert dezelfde definitie, zie antwoorden op vragen over de Miljoenennota 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 5, p. 53, antwoord vraag 158.

179 De (toegenomen) aandacht voor het houdbaarheidssaldo blijkt ook wel uit de doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB. Sinds 2006 worden in de desbetreffende publicatie 'Keuzes in Kaart' ook de wijzigingen in het houdbaarheidssaldo die politieke partijen bewerkstelligen met hun programma's gepresenteerd, zie Bolhuis 2017, p. 82.

180 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 1.

181 Studiegroep Begrotingsruimte 2016, p. 74.

182 Smid e.a. 2014, p. 9.

Net als bij de uitgaven wordt ook bij de inkomsten uitgegaan van constante arrangementen. Voor de belastingen betekent dit dat de belastingontvangst als percentage van de grondslag, oftewel het effectieve tarief, gelijk blijft. De vraag is hoe dit uitgangspunt zich verhoudt met een macro-economische progressiefactor die thans lager lijkt te zijn dan 1, waarbij de ontwikkeling van de totale belastingontvangst achterblijft bij de ontwikkeling van de economie.¹⁸³ Toch worden verschillende aannames gedaan om de verwachte belastingontvangst over 25 of 50 jaar te kunnen inschatten.¹⁸⁴ Het is een aandachtspunt dat inschatting van de belastingontvangst voor een volgend begrotingsjaar niet zelden een aanzienlijke afwijking vertoont met de uiteindelijke realisatie, terwijl voor het in kaart brengen van de houdbaarheid de blik dus decennia vooruit moet worden gericht.

Voor de beoordeling van de houdbaarheid, en dus vaststelling van het houdbaarheidssaldo, moeten de toekomstige uitgaven- en inkomstenstromen worden vertaald naar het heden. Dit gebeurt aan de hand van een discontovoet die rekening houdt met de factoren tijdsvoorkeur en risicoafkeer. Smid c.s. merken hieromtrent op: *‘Helaas is het moeilijk vast te stellen wat de juiste waarde is van de discontovoet.’*¹⁸⁵ Mijn conclusie is dat het houdbaarheidssaldo het resultaat is van een exercitie met zeer onzekere parameters, waardoor deze ‘pseudo-spelregel’ ook met inachtneming van die onzekerheid dient te worden toegepast.

5.6.6 Parlementaire positie

De automatische stabilisatie en het inkomstenkader zijn de nationale begrotingsspelregels die direct op belastingen zien. Het uitgangspunt van fluctuerende belastingontvangsten via de automatische stabilisatie impliceert dat een (parlementaire) beleidsaanpassing met budgettaire impact achterwege dient te blijven. Het beperkt dus de budgettaire parlementaire beleidsruimte, hoewel de wettelijke verankering in de Wet Hof er strikt genomen niet aan in de weg staat dat het parlement een afwijkende benadering kiest. Aan de in het inkomstenkader vastgelegde beleidsmatige ontwikkeling van de inkomsten committeren zeker coalitiepartijen (en gedoogpartijen) zich

183 Vgl. paragraaf 5.6.3.1.

184 Hoewel bijvoorbeeld het uitgangspunt is om de opbrengst van de omzetbelasting en vennootschapsbelasting constant te houden als aandeel van de consumptie respectievelijk de winst, rekent het CPB toch met een relatieve opbrengststijging van deze belastingmiddelen. Het CPB veronderstelt namelijk een toekomstige stijging van consumptieve bestedingen als gevolg van de uitbetaling van pensioenvermogens en van een grotere ontsparing van particuliere vermogens. Daarnaast verwacht het CPB een hogere (fiscale) winst dan de groei van het bbp onder andere doordat de mogelijkheid voor verliescompensatie verdampt. De Europese Commissie deelt deze zienswijze van het CPB echter niet. Zie voor een nadere toelichting Smid e.a. 2014, p. 32 en met name p. 53.

185 Smid e.a. 2014, p. 33.

via de startnota.¹⁸⁶ Het inkomstenkader reduceert de budgettaire parlementaire beleidsruimte in beginsel tot nihil. Elke aanpassing met budgettaire gevolgen dient immers volgens de systematiek van het inkomstenkader gepaard te gaan met een even grote tegenovergestelde compensatie. Maar ook hier geldt strikt genomen dat het parlement een afwijkende benadering kan kiezen. Toch gaat van de automatische stabilisatie en het inkomstenkader een sterke disciplinerende werking uit. Een ruime meerderheid in het parlement schaart zich hier doorgaans achter, hoewel er ook niet zelden op onderdelen uitzonderingen worden gemaakt op de regels.¹⁸⁷

Vanuit parlementair perspectief is opmerkelijk dat uitgerekend het enige fiscale beleidsinstrument waar het parlement direct over gaat en dus direct invloed op heeft, namelijk nationale wettelijke aanpassingen, in budgettaire zin zijn ingekaderd terwijl dat niet geldt voor elke andere invloed. De enge benadering van fiscale beleidsaanpassingen onder het inkomstenkader is bij de totstandkoming ervan niet toegelicht. Het is dan ook speculeren of dit een praktische achtergrond heeft in de zin dat de fiscale wetswijzigingen en de budgettaire gevolgen daarvan redelijk eenvoudig te detecteren en registreren zijn (en zelf te beïnvloeden zijn door de nationale belastingwetgever) in tegenstelling tot andere beleidsmatige invloeden en de budgettaire gevolgen daarvan. Evengoed is het derhalve speculatief de achtergrond voor deze enge benadering specifiek te zoeken in een bewuste beperking van de parlementaire invloed, hoewel dat wel een gevolg is. De nationale begrotingsspelregels geven het parlement immers geen eigen budgettaire speelruimte.¹⁸⁸ Het past bij de dominante rol die het kabinet speelt bij fiscale wetswijzigingen. Tegelijkertijd rijst de vraag of een budgettair harnas de parlementaire rol als betekenisvolle medewetgever in de fiscaliteit niet te veel beperkt. In deel II van het onderzoek komt onder andere het beantwoorden van deze vraag aan de orde.

186 Het betreft een politieke opstelling en geen formele instemming, want de startnota is een begrotingsnota waarover niet wordt gestemd.

187 Van der Dussen 1990, p. 83, schetst als probleem dat de Staat de eigen norm formuleert, en dat vaak enigszins vaag doet, en zelf beoordeelt of men zich eraan houdt. Van de zelf geformuleerde norm kan met medewerking van het parlement worden afgeweken. Hij stelt voor een onafhankelijke commissie in te stellen om te beoordelen of aan begrotingsnormen is voldaan, zodat ook afwijkingen zichtbaar worden. Bijna drie decennia later is de situatie in zoverre anders dat de begrotingsnormen zijn neergelegd in de Wet Hof. Tegelijkertijd is de probleemschets van Van der Dussen niet achterhaald, want het is niet altijd zichtbaar op welke wijze de begrotingsnormen naar eigen goeddunken worden geïnterpreteerd of opgerekt.

188 De nihilistische budgettaire ruimte nadat het inkomstenkader eenmaal is vastgesteld, heeft niet altijd bestaan. Pas nadat de Studiegroep Begrotingsruimte in 2001 aanbeveelt om de automatische stabilisatie volledig te laten werken en niet slechts gedeeltelijk, wordt vanaf begrotingsjaar 2004 tot de huidige systematiek overgegaan (zie paragraaf 5.6.4).

5.6.7 Tussenconclusie: nationale begrotingsspelregels en belastingen

De nationale begrotingsspelregels normeren in feite twee grootheden: de totale uitgaven (via het uitgavenplafond) en de beleidsmatige inkomstenmaatregelen (via het inkomstenkader). Voor belastingen is het uitgangspunt van het meebeweegmechanisme (automatische stabilisatie) leidend. De budgettaire gevolgen van belastingen mogen in beginsel fluctueren, waarbij alleen voor enkele belastingfaciliteiten een plafond geldt in de vorm van een vastgesteld budget (in geval van de gebudgetteerde regelingen) dan wel een verplichting om bij substantiële overschrijding van een vooraf beoogde ontwikkeling compenserende maatregelen te treffen. Pas indien sprake is van fiscale beleidsaanpassingen – zeer eng uitgelegd als enkel nationale wettelijke aanpassingen – werkt het inkomstenkader als een beperking in de zin dat een tegenovergestelde compensatie is vereist voor zover deze aanpassing niet bij aanvang van een kabinetsperiode reeds in het inkomstenkader is verdisconteerd. De meest bepalende nationale begrotingsspelregel ten aanzien van wijzigingen in belastingwetgeving is dan ook het inkomstenkader.

De compenserende maatregel kan evengoed in de sociale premies en, mits de lastendekkendheid van de zorguitgaven dit toelaat, de zorgpremies worden gevonden. De sociale premies en de zorgpremies behoren weliswaar niet tot de rijksbegroting (paragraaf 4.3) en ze worden veelal onderscheiden van belastingen (paragraaf 4.4.2), maar onder het inkomstenkader vormen ze desondanks communicerende vaten die onderling uitruilbaar zijn. Gezien de gevolgen die het inkomstenkader met zich brengt, is van belang dat de raming van belastingen – maar dat geldt evengoed voor de sociale premies en de zorgpremies – realistisch is en kwalitatief geborgd. Het meewegen van door het Centraal Planbureau gecertificeerde ‘eerstordegedragseffecten’ kan aan dit belang tegemoetkomen, hoewel een gedragseffect natuurlijk een onzekere factor is. Het belang van een kwalitatieve raming klemmt ook daar deze enkel op het moment van de (parlementaire) besluitvorming relevant is. De budgettaire ontwikkelingen van belastingen na het moment van besluitvorming blijft onder het inkomstenkader namelijk zonder gevolgen, ondanks dat door de Studiegroep Begrotingsruimte wel het voorstel is gedaan om bij een afwijking tussen raming en realisatie boven een ‘toegestane afwijking’ tot compensatie over te gaan om de werking van het inkomstenkader meer recht te doen.

5.7 EUROPESE BEGROTINGSSPELREGELS

Hoewel het begrotingsbeleid in beginsel nog steeds een nationale aangelegenheid betreft, is de Europese inbreng van in Nederland geldende begrotingsnormen inmiddels onmiskenbaar aanwezig.

De oprichting van de Economische en Monetaire Unie (EMU) per 1 januari 1999 kan daarbij als startpunt van de Europese inmenging worden

gezien, hoewel ook voorafgaand aan die formele start op basis van het Verdrag van Maastricht reeds zogenoemde convergentiecriteria van toepassing waren om de economieën en begrotingen van de potentiële deelnemers meer naar elkaar toe te laten groeien.¹⁸⁹ De convergentiecriteria zien (nog steeds voor toetredende lidstaten) op de inflatie, rente, wisselkoers en overheidsbegroting.¹⁹⁰ Een dergelijke convergentie wordt nodig geacht om de doelstellingen van de Europese Unie (en meer specifiek de EMU) te kunnen bereiken,¹⁹¹ hetgeen het naleven van enkele grondbeginselen impliceert: stabiele prijzen, gezonde overheidsfinanciën en monetaire condities en een houdbare betalingsbalans.¹⁹²

In verband met de EMU is het monetaire beleid gecentraliseerd bij de onafhankelijke Europese Centrale Bank (ECB). Hoewel centralisatie ook voor het begrotingsbeleid is geopperd,¹⁹³ is hiertoe niet overgegaan. Minister Kok van Financiën schreef lopende de discussie over het vormgeven van de EMU richting de Tweede Kamer: *'Alle lidstaten zijn van mening dat het begrotingsbeleid zoveel mogelijk nationaal moet worden bepaald, met dien verstande dat daarbij doorkruising van het aan de ECB opgedragen monetaire beleid dient te worden voorkomen, evenals wanbeleid van een van de lidstaten.'*¹⁹⁴ De nationale bevoegdheid van het begrotingsbeleid laat derhalve onverlet dat in één muntunie Europese begrotingsnormering onontkoombaar is. Kenen onderscheidt daarbij drie problemen: het stabiliteits-, het coördinatie- en het kredietwaardigheidsprobleem.¹⁹⁵ Het verlies van het wisselkoersinstrument om landenspecifieke schokken (tijdelijk) op te vangen, maakt dat zonder nadere regulering stabilisering van de nationale economie nagestreefd wordt via het begrotingsbeleid. Ook het belastingbeleid speelt daarbij overigens een rol, want door het wegvallen van intra-Europese wisselkoersen dalen kapitaalkosten en neemt (mede door het vrije kapitaalverkeer) kapitaalmobiliteit toe,¹⁹⁶ hetgeen het voor lidstaten lastiger maakt kapitaal

189 Het Verdrag van Maastricht (Stb. 1992, 692) is in werking getreden op 1 november 1993 en transformeerde de Europese Gemeenschap in de Europese Unie. Het legde dus tevens de uiteindelijk basis voor de EMU, waarvan de totstandkoming in drie fases is geschied: vanaf 1 juli 1990 o.a. liberalisatie kapitaalverkeer (eerste fase), vanaf 1 januari 1994 overdracht monetaire soevereiniteit naar communautaire niveau (tweede fase), vanaf 1 januari 1997 daadwerkelijk optuigen van de muntunie door de wisselkoersen aan elkaar te verbinden (derde fase) zodat per 1 januari 1999 de EMU formeel kon starten. In de MvT van de goedkeuringswet van het verdrag wordt uitgebreider ingegaan op de voorbereiding voor de EMU, zie *Kamerstukken II 1991/92*, 22 647 (R 1437), nr. 3, p. 3 e.v.

190 Zie art. 140, eerste lid, VWEU jo. Protocol (nr. 13) betreffende de convergentiecriteria bij het VWEU.

191 Vgl. art. 3 VEU.

192 Art. 119, derde lid, VWEU.

193 Commissie Werner 1970, p. 12 e.v.

194 Brief minister van Financiën, *Kamerstukken II 1990/91*, 21 501-07, nr. 12, p. 3.

195 Kenen 1995, p. 80-96.

196 Van Riel en Metten 2000, p. 40.

te belasten.¹⁹⁷ Voorts zou het zonder coördinatie niet mogelijk zijn een combinatie van begrotings- en monetair beleid te maken die nodig is voor het handhaven van intern en extern evenwicht. Ten slotte dient er oog te zijn voor de kredietwaardigheid, want een (te) hoge overheidsschuld en/of overheidstekort kan een bedreiging voor de euro vormen en daarmee tevens andere lidstaten treffen. Vooral dit laatste aspect – het kredietwaardigheidsprobleem – is geadresseerd in de Europese begrotingsnormering. Zo valt te lezen in art. 126, tweede lid, VWEU: *‘De Commissie ziet toe op de ontwikkeling van de begrotingssituatie en de omvang van de overheidsschuld in de lidstaten, teneinde aanzienlijke tekortkomingen vast te stellen.’* Voor het vaststellen of de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline zijn twee normen van belang, hoewel daarbij breder wordt getoetst.¹⁹⁸ De twee normen, die tevens als convergentiecriteria gelden, zien op de hoogte van het overheidstekort en overheidsschuld. Het zijn de 3%-tekortnorm en de 60%-schuldnorm.¹⁹⁹

Met deze twee begrotingsnormen was het pleit evenwel nog niet beslecht. Alvorens de EMU van start ging, werd vanaf 1995 namelijk nog onderhandeld over het versterken van de begrotingsnormen in een stabiliteitspact. Duitsland nam het initiatief hiertoe om zo meer garanties te verkrijgen ter voorkoming dat landen in een buitensporig tekort geraken. In het aldus in 1997 tot stand gekomen stabiliteits- en groeipact (SGP) zijn nadere criteria geformuleerd die de twee begrotingsnormen meer fundamenteel moesten geven.²⁰⁰ Voor het aanhouden van voldoende veiligheidsmarge is bijvoorbeeld een middellange termijn doelstelling geformuleerd van vrijwel

197 Vandaar het eerdere advies in het Werner Report om bepaalde belastingen, die rechtstreeks invloed kunnen hebben op het kapitaalverkeer binnen de Gemeenschap, te harmoniseren, zie Commissie Werner 1970, p. 22. Het wegvallen van het wisselkoersinstrument om vanuit internationaal perspectief attractief te zijn, maakt ook dat belastingconcurrentie tussen de lidstaten aan belang wint.

198 Art. 126, derde lid, tweede volzin, VWEU: *‘In het verslag van de Commissie wordt er tevens rekening mee gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op middellange termijn.’* Met de toets of het overheidstekort de omvang van de investeringsuitgaven van de overheid overschrijdt, wordt bezien of de ‘gulden financieringsregel’ wordt overschreden, zie *Kamerstukken II* 1991/92, 22 647 (R1437), nr. 3, p. 69.

199 Art. 126, tweede lid, sub a en b, VWEU jo. art. 1 Protocol (nr. 12) betreffende de procedure bij buitensporige tekorten. Deze normen worden verder uitgewerkt in paragraaf 5.7.2.

200 Zie de nota ‘Versterking van budgettaire discipline in de derde fase van de EMU’, *Kamerstukken II* 1996/97, 25 107, nr. 1. Het SGP is vormgegeven via twee verordeningen, dus niet in een verdrag, waardoor het nationale parlement formeel niet bij de totstandkoming is betrokken. Het betreft Verordening 1466/97 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (later gewijzigd bij Verordening 1175/2011) alsmede Verordening 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (later gewijzigd bij Verordening 1177/2011).

begrotingsoverwicht ('close to balance') dan wel een overschot. In het kader van het multilaterale toezicht dienen lidstaten verder een stabiliteitsprogramma aan de Europese Commissie te overleggen, waarin zij ingaan op macro-economische ontwikkelingen, op de ontwikkeling van de nationale overheidsfinanciën en het begrotingsbeleid.²⁰¹ Indien, onder andere, de werking van de EMU in gevaar dreigde te komen, kon de Europese Commissie een waarschuwing aan de desbetreffende lidstaat geven. Van straffe handhaving van de normen was evenwel maar nauwelijks sprake. Er werd meer vertrouwd op peer pressure dan op harde regels. De insteek was, zo schetsen Gilbert en Öztürk, dat bij onvoldoende begrotingsdiscipline de regeringsleiders elkaar zouden dwingen om corrigerende maatregelen te nemen.²⁰² In de praktijk is hier weinig van terecht gekomen.

5.7.1 Aanscherping begrotingsnormen door eurocrisis

De wereldwijde financiële en economische crisis leidde vanaf 2010 tot een schuldencrisis in de eurozone. Voor landen die niet meer in staat bleken op de kapitaalmarkt geld aan te trekken, werd een noodfonds in het leven geroepen om de financiële honger te stillen.²⁰³ Naast dit noodzakelijke crisismanagement drong het besef door dat structurele versterking van de EMU noodzakelijk was om een toekomstige schuldencrisis te voorkomen dan wel, mocht dat niet lukken, alsdan in ieder geval beter beslagen ten ijs te komen. De eurocrisis heeft immers nog eens pijnlijk duidelijk gemaakt hoezeer de lidstaten financieel en economisch met elkaar verweven zijn. De toenmalige Nederlandse regering constateert in een visiedocument over de toekomst van de EMU dat de muntunie kwetsbaar is, omdat sommige landen een laag groeivermogen combineren met hoge tekorten en schulden. Tevens acht zij de disciplinerende werking van de begrotingsregels volstrekt onvoldoende.²⁰⁴ Andere lidstaten en de Europese Commissie zaten ook op die lijn, waardoor al gauw een driedelige doelstelling werd nagestreefd: het aanhalen van de budgettaire discipline, economische en budgettaire beleidscoördinatie en verscherping van budgettair en macro-economisch toezicht.²⁰⁵ Een enorm pakket aan maatregelen was vervolgens het gevolg. Versterking van de begrotingsdiscipline loopt daar als een rode

²⁰¹ Art. 3 Verordening 1466/97.

²⁰² Gilbert en Öztürk 2013, p. 28.

²⁰³ Het tijdelijke noodfonds European Financial Stability Facility (EFSF) is later omgezet in het permanente stabilisatiemechanisme European Stability Mechanism (ESM), zie Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (Stb. 2012, 307).

²⁰⁴ De gegeven voorbeelden spreken boekdelen, zoals het niet opleggen van sancties toen enkele grote eurolanden in 2003/2004 niet voldeden aan de Europese aanbevelingen om hun tekorten te reduceren alsmede het feit dat er zelfs landen zijn die sinds de toetreding tot de monetaire unie ieder jaar de begrotingsregels (deels) hebben overschreden, zie brief minister-president c.s., *Kamerstukken II* 2010/11, 21 501-07, nr. 839, p. 2-3.

²⁰⁵ Diamant en Van Emmerik 2013, p. 100.

draad doorheen.²⁰⁶ Zo zag het Stabiliteitsverdrag het levenslicht met, onder andere, als verplichting de bindende en permanente verankering in nationale wetgeving van het principe van structureel begrotingsevenwicht.²⁰⁷ Ook het in 2011 tot stand gekomen zogenoemde Sixpack, bestaande uit vijf verordeningen en een richtlijn, ziet kort gezegd op versterking van de budgettaire discipline en het tegengaan van schadelijke macro-economische onevenwichtigheden.²⁰⁸ Het nadien in 2013 tot stand gekomen zogenoemde Twopack, bestaande uit twee verordeningen, ziet vervolgens op het begrotingstoezicht op eurolanden met een buitensporig tekort en op het versterken van de begrotingsbevoegdheid van de Europese Commissie in de vorm van toezicht op de (concept)begroting van eurolanden.²⁰⁹ Hoewel strikt genomen aan alle normen kan zijn voldaan, geven de nieuwe verordeningen de mogelijkheid om lidstaten onder verscherpt (begrotings)toezicht te plaatsen. De lidstaat dient dan bijvoorbeeld ruim toegang te geven tot de informatie die nodig is voor de bewaking van de financiële toestand.²¹⁰

Voor het onderzoek naar de van toepassing zijnde begrotingsregels (op uiteindelijk belastingen) is relevant welke normering de Europese begrotingsregels bevatten. Sinds december 2011 is in het SGP een onderscheid gemaakt in de correctieve arm en de preventieve arm. Of al dan niet aan begrotingsnormen is voldaan, bepaalt het stadium waarbinnen een lidstaat

206 Den Butter en Segers 2015, p. 100, merken op dat de eurocrisis heeft geleerd dat het belangrijkste coördinatieprobleem zich concentreert op het punt van begrotingsdiscipline in eurolanden met structurele moeilijkheden. Een andere, in dit onderzoek verder buiten beschouwing blijvende, politieke beleidsreactie ziet op de sterke verwevenheid tussen de financiële sector en de lidstaten en behelst (het toewerken naar) Europees toezicht op de financiële sector, een Europees crisis- en resolutieraamwerk en een Europees depositogarantiestelsel.

207 Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (Stb. 2013, 290).

208 Het Sixpack omvat drie verordeningen en een richtlijn die zien op het begrotingsbeleid: Verordening 1173/2011 inzake effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in de eurozone; Verordening 1175/2011 tot wijziging van Verordening 1466/97 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid; Verordening 1177/2011 tot wijziging van Verordening 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, Richtlijn 2011/85/EU tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders voor de lidstaten. Voorts bevat het Sixpack twee verordeningen die zien op de macro-economische onevenwichtigheden: Verordening 1174/2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied alsmede Verordening 1176/2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden

209 Verordening 472/2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit alsmede Verordening 473/2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerp-begrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone.

210 Diamant en Van Emmerik 2013, p. 113-114.

zich bevindt. De correctieve en de preventieve arm van het SGP worden hierna afzonderlijk belicht.²¹¹

5.7.2 Correctieve arm SGP: 3%-tekortnorm en 60%-schuldnorm

Al sinds de convergentiecriteria van toepassing waren op weg naar de formele start van de EMU per 1 januari 1999 gelden de hiervoor reeds genoemde 3%-tekortnorm en de 60%-schuldnorm. Deze begrotingsnormen zijn nog steeds van toepassing – sinds 2011 in de correctieve arm van het SGP – en zijn mijns inziens alleen daarom al te beschouwen als de iconische ijkpunten van de Europese begrotingsregels. Beide begrotingsnormen worden hieronder toegelicht.²¹²

De 3%-tekortnorm: inhoudende dat de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands product de 3% niet overschrijdt, tenzij (I) de verhouding in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de 3% benadert, of (II) de overschrijding van de 3% slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de 3% blijft.

De 60%-schuldnorm: inhoudende dat de verhouding tussen de overheidsschuld en het bruto binnenlands product de 60% niet overschrijdt, tenzij de verhouding in voldoende mate afneemt en de 60% in een bevredigend tempo benadert.

Indien is vastgesteld dat een lidstaat de 3%-tekortnorm overschrijdt en deze overschrijding niet tijdelijk, klein en exceptioneel is, wordt een buitensporigtekortprocedure gestart.²¹³ De Raad stelt een aanbeveling vast met een tijdpad om een einde te maken aan de overschrijding.²¹⁴ Als ondergrens daarbij geldt een minimale jaarlijkse verbetering van ten minste 0,5% van het bbp van het structurele begrotingssaldo.²¹⁵ Indien de lidstaat, ook na een aanmaning, onvoldoende gehoor geeft aan deze aanbeveling, kan de Raad op aanbeveling van de Europese Commissie sancties opleggen. De mogelijkheden daarbij zijn kort gezegd: eis tot openbaring van bepaalde informatie voorafgaand aan de uitgifte van obligaties of andere waarde-

211 Volledigheidshalve is opgemerkt dat de correctieve arm is geregeld bij Verordening 1467/97 en gewijzigd bij Verordening 1056/2005 en Verordening 1177/2011. De preventieve arm is geregeld bij Verordening 1466/97 en gewijzigd bij Verordening 1055/2005 en Verordening 1175/2011.

212 Art. 126, tweede lid, sub a en b, VWEU jo. art. 1 Protocol (nr. 12) betreffende de procedure bij buitensporige tekorten.

213 Vgl. art. 126 VWEU jo. Verordening 1177/2011.

214 Art. 126, zevende lid, VWEU.

215 Art. 3, vierde lid, Verordening 1177/2011. Deze benchmark voor verbetering ziet op het structurele begrotingssaldo – in het artikel geformuleerd als '*conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen*' – terwijl de 3%-norm en de overschrijding daarvan op het feitelijke begrotingssaldo ziet.

papieren; verzoek aan de Europese Investeringsbank het beleid inzake kredietverlening te bezien; eis tot het renteloos deponeren van een bepaald bedrag of boeten van een passende omvang opleggen.²¹⁶ Het opleggen van een niet-rentedragend deposito of een boete wordt door de Raad met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid genomen, hetgeen wil zeggen dat de aanbeveling van de Europese Commissie in beginsel wordt gevolgd tenzij een gekwalificeerde meerderheid binnen de Raad zich hiertegen verzet.²¹⁷ Anders gezegd: een gekwalificeerde minderheid in de Raad is voldoende om de sanctieoplegging doorgang te laten vinden.²¹⁸ Deze wijze van besluitvorming is bedoeld om de Europese Commissie een krachtigere rol te laten spelen en dus de discretionaire ruimte voor de Raad te beperken om eventuele sancties te ontwijken.²¹⁹ Het curieuze van deze – tot op heden overigens nog niet opgelegde – strafmaatregelen is dat ze een lidstaat in kennelijk financiële moeilijkheden nog verder kopje onder duwen.

Sinds 2011 zijn in de correctieve arm van het SGP de vereisten voor reductie van overheidsschulden aangescherpt. Overschrijding van de 60%-schuldnorm betekent sindsdien ook dat een lidstaat net als bij overschrijding van de 3%-tekortnorm in de buitensporigtekortprocedure kan belanden.²²⁰ In beginsel is daarbij dan dezelfde procedure van toepassing als bij overschrijding van de 3%-tekortnorm.²²¹ Daarnaast is de vermindering van de overheidsschuld gekwantificeerd: lidstaten moeten het deel van de overheidsschuld boven de 60% van het bbp met gemiddeld 1/20^e deel per jaar afbouwen.²²² Indien een lidstaat hier niet aan voldoet, gelden in beginsel dezelfde sanctiemogelijkheden als bij de 3%-tekortnorm, evenals de besluitvorming hierover in de Raad via de omgekeerde gekwalificeerde meerderheid.

216 Art. 126, elfde lid, VWEU jo. art. 5 t/m 7 Verordening 1173/2011. De omvang van het niet-rentedragend deposito alsmede de boete is vastgesteld op 0,2% van het bbp van de desbetreffende lidstaat in het voorgaande jaar.

217 Art. 5, tweede lid, jo. art. 6, tweede lid, Verordening 1173/2011.

218 Het is overigens niet direct duidelijk of onder een gekwalificeerde meerderheid wordt verstaan hetgeen in art. 238, derde lid, sub a VWEU is opgenomen (55% van de leden van de Raad die tenminste 65% van de bevolking vertegenwoordigen), aangezien art. 126, dertiende lid, VWEU hiernaar verwijst, dan wel hetgeen in art. 238, derde lid, sub b VWEU is opgenomen (72% van de leden van de Raad die tenminste 65% van de bevolking vertegenwoordigen), aangezien art. 12, tweede lid, Verordening 1173/2011 hiernaar verwijst. Het lijkt mij dat eerstgenoemde maatstaf (sub a) van toepassing is, aangezien de Raad bij de sanctieoplegging juist besluit op aanbeveling van de Europese Commissie, hetgeen toepassing van sub b ('...wanneer de Raad niet besluit op voorstel van de Commissie...') lijkt uit te sluiten.

219 Overweging 7, preambule Verordening 1173/2011.

220 De naam dekt voor die situatie de lading niet meer, aangezien sprake is van een buitensporige schuld.

221 Ook indien wel aan de 3%-tekortnorm is voldaan, kan de buitensporigtekortprocedure dus van toepassing zijn in geval van overschrijding van de 60%-schuldnorm.

222 Art. 2, eerste lid bis, Verordening 1177/2011.

5.7.3 Preventieve arm SGP: middellangetermijndoelstelling en uitgavenregel

Indien een lidstaat niet in een buitensporigtekortprocedure verkeert, betekent het nog niet dat die lidstaat zich vanuit de begroting bezien in veilige haven bevindt. De preventieve arm van het SGP kan namelijk van toepassing zijn, waarbij twee normen een rol spelen: de middellangetermijndoelstelling en de uitgavenregel.

Het streven naar de middellangetermijndoelstelling van begrotings-evenwicht was al in het in 1997 vastgestelde SGP opgenomen, maar echt serieus werd deze norm niet genomen. In het aangescherpte SGP is deze norm nog steeds van toepassing, waarbij sprake is van een geringe herformulering.²²³ In de parlementaire stukken wordt trouwens ook veelvuldig de Engelse term 'Medium Term Objective (MTO)' gebezigd. De middellangetermijndoelstelling tracht rekening te houden met toekomstige vergrijzingslasten, de economische groei en het initiële schuldniveau.²²⁴ Dat de norm inmiddels meer gewicht toekomt, blijkt onder andere uit de in het Stabiliteitsverdrag opgenomen verplichting voor structureel begrotingsevenwicht.²²⁵ Meer specifiek is de aanscherping vooral gelegen in de plicht deze norm in nationale wetgeving op te nemen evenals een correctiemechanisme indien sprake is van significante afwijkingen.²²⁶ Nederland heeft aan deze verplichting gehoor gegeven door middel van de Wet Hof.²²⁷ Van deze nationale wettelijke verankering gaat in de woorden van de toenmalige regering 'een heldere disciplinerende werking uit' en bovendien wordt 'de zichtbaarheid van de Europese begrotingsafspraken op nationaal niveau' alsmede 'het nationale "eigenaarschap" van de Europese afspraken' vergroot.²²⁸ Aan de begrippen structureel begrotingsevenwicht in het Stabiliteitsverdrag en de middellangetermijndoelstelling van het SGP moeten in beginsel dezelfde betekenis worden toegekend.²²⁹ Het ziet op de wens de nationale begroting in evenwicht te laten zijn, gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur en gecorrigeerd voor tijdelijke en eenmalige maatregelen,²³⁰ waarbij er overigens ook een uitzondering geldt indien sprake is van een grote economische neergang of exceptionele omstandigheden.²³¹

223 Vgl. art. 3, tweede lid, sub a Verordening 1466/97 alsmede de wijziging van dat artikel in Verordening 1175/2011.

224 Hofmans 2012, p. 82.

225 Art. 3, eerste lid, sub a, Stabiliteitsverdrag: '(...) de begrotingssituatie van de algemene overheid van een verdragsluitende partij moet in evenwicht zijn of een overschot vertonen.'

226 Art. 3, tweede lid, Stabiliteitsverdrag.

227 Stb. 2013, 531.

228 MvT Wet Hof, *Kamerstukken II* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 2.

229 Art. 3, eerste lid, sub b, Stabiliteitsverdrag.

230 Art. 3, derde lid, sub a, Stabiliteitsverdrag. Zie ook MvT Goedkeuringswet Stabiliteitsverdrag, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 319, nr. 3, p. 6.

231 Hofmans 2012, p. 83. Ook indien een lidstaat structurele hervorming doorvoert die gericht zijn op de lange termijn houdbaarheid is een afwijking van (het aanpassingspad richting) de middellangetermijndoelstelling mogelijk.

Inhoudelijk is er overigens nog een verschil in de zin dat het Stabiliteitsverdrag strenger is dan het SGP, daar het een ondergrens stelt van een structureel tekort van 0,5% van het bbp.²³² De middellangetermijndoelstelling uit het SGP kent een dergelijke ondergrens niet. Dat structureel begrotingsevenwicht een (beperkt) tekort kan impliceren, maakt het mijns inziens een verwarrend begrip, want ‘evenwicht’ en ‘tekort’ lijken elkaar tegen te spreken. ‘Saldo’ kent deze verwarring niet. In de Nederlandse wetgeving wordt op dit punt gesproken over ‘de MTO voor het structureel EMU-saldo’.²³³

De landenspecifieke middellangetermijndoelstelling wordt in beginsel elke drie jaar vastgesteld,²³⁴ voor het eerst in 2013.²³⁵ Of aan deze norm wordt voldaan, is niet eenvoudig te bepalen, want daarvoor moet immers uit het feitelijke begrotingssaldo het structurele begrotingssaldo worden gedestilleerd door, onder andere, de alsdan vast te stellen conjuncturele component en de incidentele componenten eruit te liften. Het structurele saldo is dan ook niet de enige maatstaf voor de beoordeling of aan de middellangetermijndoelstelling is voldaan. De beoordeling behelst een algehele evaluatie met weliswaar het structurele saldo als ijkpunt, maar inclusief een analyse van het groeipad van de uitgaven in samenhang met het effect van genomen of geplande maatregelen aan de ontvangstenzijde. Deze norm staat bekend als de uitgavenregel (uitgavenbenchmark)²³⁶ en bestaat uit drie onderdelen:²³⁷

- a) Voor een lidstaat die voldoet aan de middellangetermijndoelstelling mogen de uitgaven niet sneller stijgen dan de potentiële groei van de economie op middellange termijn, tenzij de uitgavenoverschrijding wordt gecompenseerd met discretionaire maatregelen aan de ontvangstenkant.²³⁸

232 Welke mag oplopen tot maximaal 1% van het bbp wanneer de overheidsschuld aanzienlijk kleiner is dan 60% van het bbp en tevens de risico's wat betreft de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn laag zijn, zie art. 3, eerste lid, sub b en d, Stabiliteitsverdrag.

233 Art. 2, derde lid, sub a, onderdeel i, Wet Hof. Vgl. Suyker 2016, p. 4: ‘(...) een begroting is in evenwicht als het structurele EMU-saldo minimaal gelijk is aan de middellangetermijndoelstelling (MTO).’

234 Art. 2 bis Verordening 1175/2011.

235 Voor 2018 geldt een MTO van maximaal -0,5% van het bbp.

236 MvT Wet Hof, *Kamerstukken II* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 7, box 1.

237 Art. 5 Verordening 1175/2011 jo. art. 2, vierde en vijfde lid, Wet Hof (vgl. art. 9 en 10 Verordening 1175/2011 voor niet-eurolanden).

238 De Europese Commissie 2017c, p. 47, heeft dit eerste onderdeel inmiddels praktisch buitenspel gezet: ‘Countries that have exceeded their MTO do not need to be assessed for compliance with the expenditure benchmark.’ In de Miljoenennota 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 1, p. 56, neemt het kabinet deze uitzondering over: ‘Nu het structurele saldo voldoet aan de MTO is de ontwikkeling van de uitgavenregel niet relevant voor de beoordeling van de Nederlandse begroting in de preventieve arm.’

- b) Voor een lidstaat die niet voldoet aan de middellangetermijndoelstelling moeten de uitgaven minder snel stijgen dan de potentiële groei van de economie op middellange termijn, tenzij de uitgavenoverschrijding wordt gecompenseerd met discretionaire maatregelen aan de ontvangstenkant.
- c) Voor een lidstaat die niet voldoet aan de middellangetermijndoelstelling worden discretionaire verminderingen van de ontvangsten gecompenseerd door uitgavenreducties en/of discretionaire verhoging van andere ontvangsten.

De uitgavenregel dient ervoor te zorgen dat de uitgaven in ieder geval niet uit de pas lopen met de economische groei, maar het zegt dus niets over de hoogte van de ontvangsten (waaronder belastingen) ten opzichte van de economische groei.²³⁹ Naar mijn inschatting is het geenszins een irrelevante factor, maar het is van belang te wijzen op het feit dat deze maatregelen – waaronder de uitgavenregel – zijn getroffen als reactie op de schulden-crisis. Een te hoge belastingdruk was daarbij niet het probleem en dus is de regulering daar ook niet op gericht.

Lidstaten die niet voldoen aan de middellangetermijndoelstelling hebben de verplichting het structurele saldo te verbeteren met minimaal gemiddeld 0,5% van het bbp per jaar indien de staatschuld lager is dan 60% van het bbp (bij een hogere staatschuld moet de jaarlijkse verbetering van het structurele saldo hoger zijn dan 0,5% van het bbp).²⁴⁰ Zodra eurolanden, na te zijn gewaarschuwd, niet voldoende progressie tonen om de middellangetermijndoelstelling te bereiken,²⁴¹ kan de Raad op aanbeveling van de Europese Commissie besluiten een ‘significante afwijkingsprocedure’ te starten en de lidstaat verplichten een rentedragend deposito aan te houden bij de Europese Commissie.²⁴² De besluitvorming over deze sanctieoplegging in de Raad vindt – net als bij de buitensporigtekortprocedure in de correctieve arm van het SGP – daarbij plaats met omgekeerde gekwalificeerde

239 De aanname is dat de inkomsten meebewegen met de economische ontwikkeling. Indien de uitgaven op grond van de uitgavenregel gemaximeerd worden op de groei van het bbp blijft het structurele saldo in theorie gelijk. Zie Miljoenennota 2020, Bijlage 15, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300, nr. 2, p. 155.

240 Art. 5 Verordening 1175/2011.

241 Dit geldt niet voor lidstaten die (nog) geen euro hebben. Bij de beoordeling of niet voldoende progressie is gemaakt (significante afwijking), wordt ex. art. 6, derde lid, Verordening 1175/2011 rekening gehouden met de volgende criteria: (a) een afwijking ten opzichte van het verplichte aanpassingspad richting de middellangetermijndoelstelling van ten minste 0,5% van het bbp in een jaar of gemiddeld minstens 0,25% van het bbp in twee jaar; (b) een afwijking van de ontwikkeling van de uitgaven, ongeacht discretionaire maatregelen aan de ontvangstenkant, ter grootte van minstens 0,5% van het bbp in een jaar of gemiddeld minstens 0,25% van het bbp in twee jaar (tenzij de lidstaat reeds ruimschoots voldoet aan de middellangetermijndoelstelling).

242 Het rentedragend deposito bedraagt 0,2% van het bbp van de lidstaat in het voorgaande jaar, zie art. 4 Verordening 1173/2011.

meerderheid, hetgeen wil zeggen dat de sanctie wordt opgelegd tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de Raad zich hiertegen verzet.²⁴³

5.7.4 Begrotingstoezicht via het Europees semester

De Europese Commissie en de Raad houden een vinger aan de nationale begrotingspols teneinde handhaving van de Europese begrotingsregels te kunnen afdwingen. Bovendien geeft deze monitoring de mogelijkheid de ontwikkelingen van de financieel economische situatie van lidstaten nauwgezet te volgen. De afdeling advisering van de Raad van State is in nationaal verband als onafhankelijke instantie belast met het toezicht op naleving van de Europese begrotingsregels ('fiscal council').²⁴⁴ Jaarlijks rapporteert het Hoge College van Staat zijn bevindingen hieromtrent. In de Miljoenennota 2018 kondigt het kabinet overigens een voorstel aan om de rol van de Raad van State in het begrotingsproces wettelijk duidelijker te verankeren.²⁴⁵ De regels omtrent het begrotingstoezicht zijn neergelegd in het zogenoemde Europees semester: een cyclus van economische en budgettaire beleidscoördinatie en toezicht binnen de EU.²⁴⁶ Het Europees semester ging in 2011 van start.²⁴⁷ In 2013 werd het aangevuld met een tijdschema.²⁴⁸ Het heeft betrekking op drie pijlers van de coördinatie van economisch beleid: economische prioriteiten (bevorderen van groei en werkgelegenheid), macro-economisch toezicht (voorkomen van macro-economische onevenwichtigheden) en begrotingstoezicht (handhaven stabiliteits- en groeipact).²⁴⁹ Hoewel de term semester doet vermoeden dat de cyclus slechts zes maanden beslaat, betreft het in de praktijk een jaarcyclus. Wel is het zo dat in de eerste helft van een kalenderjaar het Europese begrotingstoezicht zich vooral laat gelden

243 Net als bij de buitensporigtekortprocedure is niet direct duidelijk of onder een gekwalificeerde meerderheid wordt verstaan hetgeen in art. 238, derde lid, sub a VWEU is opgenomen (55% van de leden van de Raad die tenminste 65% van de bevolking vertegenwoordigen), aangezien art. 121, vierde lid, VWEU hiernaar verwijst, dan wel hetgeen in art. 238, derde lid, sub b VWEU is opgenomen (72% van de leden van de Raad die tenminste 65% van de bevolking vertegenwoordigen), aangezien art. 12, tweede lid, Verordening 1173/2011 hiernaar verwijst. Het lijkt mij dat eerstgenoemde maatstaf (sub a) van toepassing is, aangezien de Raad bij de sanctieoplegging juist besluit op aanbeveling van de Europese Commissie, hetgeen toepassing van sub b ('...wanneer de Raad niet besluit op voorstel van de Commissie...') lijkt uit te sluiten.

244 Art. 5 Verordening 473/2013. De Europese Commissie heeft in 2015 tevens een onafhankelijk adviserende Europese Budgettaire Raad ('European Fiscal Board') opgericht om onder andere de toepassing van de Europese begrotingsregels te evalueren, te adviseren over de gepaste toekomstige begrotingssituatie en samen te werken met de nationale fiscal councils om best practices uit te wisselen en gemeenschappelijk begrip te vergroten. Zie brief minister van Financiën, *Kamerstukken II* 2015/16, 21 501-20, nr. 1051, p. 11-12.

245 Miljoenennota 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 775, nr. 1, p. 56, box. 3.4.

246 Coenen e.a. 2015, p. 4.

247 Art. 2 bis Verordening 1175/2011.

248 Verordening 473/2013.

249 Diamant en Van Emmerik 2013, p. 112.

(vandaar dat begrip Europees semester), waarbij in het tweede halfjaar de bal meer bij de lidstaten ligt (nationale semester). De jaarcyclus laat zich kenmerken door vijf fases of momenten, die hierna worden besproken.

5.7.4.1 Voorbereidingsfase: groeianalyse en waarschuwingsmechanismerapport

In de voorbereidingsfase (november jaar T-1) presenteert de Europese Commissie een jaarlijkse groeianalyse ('Annual Growth Survey') en een waarschuwingsmechanismerapport ('Alert Mechanism Report'). De groeianalyse bestaat uit economische en begroting gerelateerde voorstellen voor de lange termijn met het oog op stabiliteit en economische groei van de EU. Het waarschuwingsmechanismerapport detecteert (vroegtijdig) macro-economische onevenwichtigheden op basis van een scorebord met een reeks indicatoren.²⁵⁰ In het rapport wijst de Europese Commissie lidstaten aan die door onevenwichtigheden geraakt zijn of het risico daarop lopen.²⁵¹ De Raad bespreekt het rapport evenals de Eurogroep, voor zover het landen betreft die de euro als munt hebben.²⁵²

5.7.4.2 Eerste fase: landverslag

In de eerste fase (februari jaar T), of analyse-fase, publiceert de Europese Commissie een landverslag ('country report') over het economische en sociale beleid alsmede de begrotingssituatie van elke lidstaat. Indien lidstaten in het waarschuwingsmechanismerapport zijn gedetecteerd kan het landverslag een diepgaande evaluatie bevatten, waarbij wordt gezien in hoeverre er (buitensporige) onevenwichtigheden bestaan in de desbetreffende lidstaat.²⁵³ Als daarvan sprake is, kunnen aanbevelingen aan de desbetreffende lidstaat volgen om corrigerende maatregelen te nemen. Desnoods kan de Europese Commissie missies voor verscherpt toezicht uitvoeren.²⁵⁴ Bij het blijvend niet voldoen aan de aanbevelingen kunnen sancties volgens, zoals een rentedragend deposito of een boete.²⁵⁵

5.7.4.3 Tweede fase: stabiliteitsprogramma en nationaal hervormingsprogramma

In de tweede fase (maart-april jaar T) van het Europees Semester dienen eurolanden uiterlijk 15 april (uitloop naar 30 april) een stabiliteitsprogramma in te dienen,²⁵⁶ waarin het begrotingsbeleid voor het komende jaar

²⁵⁰ Art. 4 Verordening 1176/2011.

²⁵¹ Art. 3, derde lid, Verordening 1176/2011.

²⁵² Art. 3, vijfde lid, Verordening 1176/2011.

²⁵³ Art. 5 Verordening 1176/2011.

²⁵⁴ Art. 9, derde lid, Verordening 1176/2011.

²⁵⁵ Art. 3 Verordening 1174/2011.

²⁵⁶ Niet-eurolanden dienen een convergentieprogramma in. Indien een lidstaat is onderworpen aan een macro-economisch aanpassingsprogramma, dient het stabiliteitsprogramma hierin geïntegreerd te worden, zie art. 10, eerste lid, Verordening 472/2013.

en de twee daaropvolgende jaren wordt uiteengezet (driejarenbegroting).²⁵⁷ Het schetst de budgettaire middellangetermijn strategie van een lidstaat. Indien niet aan de middellangetermijndoelstelling is voldaan, dienen lidstaten een concreet aanpassingspad op te nemen om dit doel wel te bereiken. Tevens is indiening van een nationaal hervormingsprogramma vereist, waarin het economisch beleid en de hervormingsplannen zijn beschreven (in overeenstemming met de Europa 2020 strategie²⁵⁸). De Europese Commissie evalueert de programma's en stelt aanbevelingen op.

5.7.4.4 Resultaat: landenspecifieke aanbeveling

Op basis van de stabiliteits- en convergentieprogramma's stelt de Raad binnen ten hoogste drie maanden na de indiening ervan een landenspecifieke aanbeveling vast ('Country Specific Recommendation').²⁵⁹ Dit heeft plaats in mei-juli van jaar T.

5.7.4.5 Verwerking: nationale begroting

In de laatste fase (augustus-november jaar T) verwerken de lidstaten de landenspecifieke aanbeveling in de begroting voor het volgende jaar. Uiterlijk 15 oktober van elk jaar sturen de lidstaten de conceptbegrotingen aan de Europese Commissie en Eurogroep, tezamen met de macro-economische prognoses waarop de begrotingen gebaseerd zijn.²⁶⁰ Zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk 30 november stelt de Europese Commissie, indien nodig, een advies op.²⁶¹ Als de begroting naar het oordeel van de Europese Commissie te veel afwijkt van de eisen van het SGP, wordt de desbetreffende lidstaat geadviseerd de begrotingsplannen aan te passen. Indien dit advies niet wordt opgevolgd, zijn er geen sanctiemogelijkheden (tenzij de afwijking valt onder de preventieve of correctieve arm van het SGP, waarbij de aldaar geldende sancties van toepassing kunnen zijn).

5.7.5 Ontwikkelingen Europese begrotingsspelregels

De EMU staat niet stil. Het zijn vooral de Europese instituties die, al dan niet op instigatie van de lidstaten, de discussie aanzwengelen om de EMU te versterken. Zo zag in november 2012 een 'Blauwdruk voor een hechte EMU' van de hand van de Europese Commissie het levenslicht.²⁶² De voor-

257 Art. 3 en 4 Verordening 1175/2011 jo. art. 4, eerste lid, Verordening 473/2013.

258 De Europese Unie heeft in 2010 een 10-jarenplan opgesteld om de economieën sterker te maken: Europa 2020. In dit plan staan afspraken over vijf hoofddoelen: onderwijs; werkgelegenheid; onderzoek en ontwikkeling; klimaatverandering en (duurzame) energie; armoede.

259 Art. 5, tweede lid, Verordening 1175/2011.

260 Art. 6 Verordening 473/2013.

261 Art. 7 Verordening 473/2013.

262 Europese Commissie 2012.

zitter van de Europese Raad was in december 2012 vervolgens penvoerder van het verslag 'Naar een echte EMU' (Four Presidents' report).²⁶³ De voorzitter van de Europese Commissie nam in 2015 de penvoedersrol over en schreef het verslag 'De voltooiing van Europa's EMU' (Five Presidents' report).²⁶⁴ In mei 2017 heeft de Europese Commissie vervolgens een discussienota gepubliceerd over 'verdieping van de EMU'.²⁶⁵ De accenten zijn in de verschillende rapportages weliswaar steeds net iets anders, maar de inzet blijft onverminderd om de divergentie in de eurozone (en daarmee de kwetsbaarheid van de eurozone) te verkleinen door meer (afdwingbare) convergentie tussen de economieën en begrotingen van de lidstaten te bewerkstelligen. De communis opinio is namelijk dat het bouwwerk van de EMU niet af is. *'De EMU is als een huis waaraan tientallen jaren is gebouwd maar dat nog slechts gedeeltelijk af is,'* aldus het 'Five Presidents' report'.²⁶⁶ Het is vooralsnog ongewis of, en wanneer, verdere concrete stappen worden gezet. Daardoor is op dit moment evenmin duidelijk of de toekomstige ontwikkeling van EMU uiteindelijk wijzigingen met zich brengt van de Europese begrotingsregels en/of de naleving daarvan.

5.7.6 Belastingdimensie EMU

De directe belastingen behoren in beginsel tot de autonomie van de lidstaten.²⁶⁷ Dat laat onverlet dat verdragsrechtelijke bepalingen – zoals de vrijheden (vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal) en het staatssteunverbod – de nationale beleidsruimte beperken. Vanuit het Europees semester is daarnaast evenzeer een duidelijke Europese invloed waarneembaar, die – voor zover het op straffe van sancties meer afdwingbaar wordt in de preventieve of correctieve arm van het SGP – als een beperking van de nationale autonomie gezien zou kunnen worden. In het landverslag worden belastingen als categorie nadrukkelijke in de analyse betrokken (belastingen vallen onder de categorie 'overheidsfinanciën en

263 Van Rompuy 2012. Dit verslag kwam tot stand in nauwe samenwerking met de voorzitters van de Europese Commissie en de Eurogroep alsmede de president van de Europese Centrale Bank en wordt daarom ook wel 'Four Presidents's report' genoemd.

264 Juncker 2015. Dit verslag kwam tot stand in nauwe samenwerking met de voorzitters van de Europese Commissie, de Eurogroep en het Europees Parlement alsmede de president van de Europese Centrale Bank en wordt daarom ook wel 'Five Presidents's report' genoemd.

265 Europese Commissie 2017b. Op 13 september 2017 heeft de Tweede Kamer een rondetafelgesprek met deskundigen georganiseerd over deze discussienota.

266 Juncker 2015, p. 4.

267 Wel geeft art. 115 VWEU de Raad de mogelijkheid richtlijnen vast te stellen die zien op de onderlinge aanpassing van wettelijke bepalingen in de directe belastingen, hoewel de directe belastingen in het verdragsartikel niet uitdrukkelijk worden genoemd, voor zover deze bepalingen rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of werking van de interne markt. Het gaat daarbij veelal over grensoverschrijdende situaties.

belastingheffing’).²⁶⁸ In de landenspecifieke aanbevelingen valt vervolgens niet zelden een duidelijke opdracht te lezen om tot aanpassing van specifieke onderdelen van het nationale belastingbeleid over te gaan. In 2017 zijn bijvoorbeeld de hypotheekrenteaftrek en de zelfstandigenaftrek op het podium geplaatst met de aanbevelingen aan Nederland om in 2017 en 2018 hieromtrent actie te ondernemen (lees: doorvoeren van een beperking van de aftrekmogelijkheid).²⁶⁹ Deze aanbevelingen zijn overigens toen niet meteen opgevolgd,²⁷⁰ hoewel het Regeerakkoord 2017 wel voorstellen bevat om beide regelingen aan te pakken.²⁷¹

Daarnaast is relevant dat de internationale discussie over belastingontduiking, en de aanpak daarvan, ook in het optuigen van het verscherpt begrotingstoezicht is betrokken. Indien lidstaten zijn onderworpen aan een macro-economisch aanpassingsprogramma worden de problemen die zich voordoen door belastingfraude en -ontduiking geadresseerd door in te zetten op verbetering van de belastinginning en van de samenwerking tussen de Belastingdiensten van de lidstaten en derde landen.²⁷² Het in nauwe samenwerking met de Europese Commissie en in samenspraak met de Europese Centrale Bank (en eventueel het Internationaal Monetair Fonds) treffen van maatregelen ‘gericht op een efficiëntere en doelmatiger belastinginning en op bestrijding van belastingfraude en -ontduiking, met als doel de belastinginkomsten te verhogen’,²⁷³ lijkt evenwel een breed bereik te hebben. Onder deze formulering valt immers ook belastingontwijking. Daar waar de belastinginkomsten in potentie verhoogd kunnen worden, heeft vooral de Europese Commissie een haakje om zich hierover uit te laten.

268 Vgl. Europese Commissie 2017a, p. 19-21, inzake het landenrapport voor Nederland. De overige categorieën zijn: financiële sector; arbeidsmarkt, onderwijs en sociaal beleid; investeringen, sectoraal beleid; overheidsdiensten. Vgl. Coenen e.a. 2015, p. 8-9.

269 Raad van de EU 2017, p. 5-6. Ook in eerdere jaren staan belastingmaatregelen niet zelden op dit podium.

270 Voor 2017 werd de demissionaire status van het kabinet als voorname reden aangevoerd om de aanbevelingen ter zijde te schuiven, zie brief ministers van Economische Zaken en van Financiën, *Kamerstukken II* 2016/17, 21 501-20, nr. 1231. Maar ook in missionaire status is het niet zo dat de Europese aanbevelingen gelijk tot actie leiden. In 2013 reageert het kabinet bijvoorbeeld afwijzend op de landenspecifieke aanbevelingen ‘om de geplande beperking van de fiscale aftrekbaarheid van hypotheekrente te bespoedigen’ en ‘voor een snellere geleidelijke afschaffing van de overdraagbare heffingskortingen’. Het kabinet merkt daarbij expliciet op: ‘De aanbevelingen zijn geen beleidsvoorschriften, lidstaten hebben de ruimte om de aanbevelingen op maatregelniveau verder in te vullen. Slechts in die situaties waarbij lidstaten onvoldoende actie ondernemen om hun uit de hand gelopen overheidsfinanciën en/of ernstige macro-economische onevenwichtigheden te corrigeren, kan dit uiteindelijk leiden tot sancties. Dat zal, alsdan, via de buitensporigtekortprocedure lopen of via de macro-economische onevenwichtighedenprocedure.’ Zie brief ministers van Economische Zaken en van Financiën, *Kamerstukken II* 2012/13, 21 501-20, nr. 795, p. 2-3.

271 Zie Regeerakkoord 2017, Brief van de informateur, *Kamerstukken II* 2017/18, 34 700, nr. 34, bijlage.

272 Overwegingen 8 en 9 Verordening 472/2013.

273 Art. 9 Verordening 472/2013.

Vooralsnog is het de vraag in hoeverre toekomstige ontwikkelingen inzake de EMU een fiscale doorwerking hebben. De Europese Commissie merkte in dit verband reeds in 2012 op dat de hechtere beleidscoördinatie dient te worden uitgebreid naar belastingen.²⁷⁴ En in het zogenoemde “Five Presidents’ report” wordt weliswaar nog eens expliciet opgemerkt dat de lidstaten van de eurozone uiteindelijk zelf blijven beslissen over belastingheffing, maar tegelijkertijd wordt wel de kanttekening geplaatst dat bepaalde beslissingen steeds meer collectief genomen moeten worden.²⁷⁵ Belastingen lijken daarbij de dans niet helemaal te ontspringen. Relevant is het pleidooi om ten aanzien van het formaliseren van het convergentieproces – om het een meer bindend karakter te geven – een reeks in EU-wetgeving vast te stellen gemeenschappelijke hoogwaardige normen te formuleren, waarbij ‘bepaalde aspecten van het fiscaal beleid (zoals de heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting)’ worden genoemd.²⁷⁶ Blijkens het rapport is verdere analyse op dit punt nodig, hetgeen voor de regering een mooi aanknopingspunt vormde zich hier niet over uit te laten in de reactie op het rapport.²⁷⁷ De Europese Commissie voelt zich daarentegen vrij deze belastingnorm wel in te kleuren. Zij spreekt over de ‘invoering van billijke en efficiënte belastingstelsels.’²⁷⁸ Opnieuw lijkt daarmee een haakje te worden gecreëerd om zich in Europees verband in brede zin over de nationale inrichting van belastingstelsels te kunnen uitlaten.

5.7.7 Tussenconclusie: Europese begrotingsspelregels en belastingen

De Europese begrotingsspelregels kennen voor de lidstaten geen zelfstandige ontvangstennorm en dus geen belastingnorm. Wel zijn de belastingontvangsten bepalend voor het voldoen aan de saldonormen, zoals de 3%-tekortnorm en de middellangetermijndoelstelling. Bij de beoordeling of is voldaan aan de middellangetermijndoelstelling speelt bovendien de uitgavenregel een rol. Een afwijkende uitgavenontwikkeling ten opzichte van de potentiële economische groei wordt daarbij gebillijkt voor zover discretionaire maatregelen aan de ontvangstenkant die afwijking compenseren. Zolang tegenover te hoge uitgaven of een discretionaire belastingverlaging maar een even grote belastingverhoging staat, is daarbij steeds aan de uitgavenregel voldaan. De hoogte van de belastingdruk is bij die beoordeling evenwel niet van belang.

274 Europese Commissie 2012, p. 13-14 en 30. In gelijke zin Van Rompuy 2012, p. 5.

275 Juncker 2015, p. 20.

276 Juncker 2015, p. 11. In zijn zogenoemde ‘State of the Union 2017’ gaf voorzitter Juncker van de Europese Commissie, min of meer in het verlengde van die gemeenschappelijke fiscale normen, tevens een bespiegeling over de Europese besluitvorming inzake belastingen, die zijns inziens sneller en overtuigender moet: ‘I am also strongly in favour of moving to qualified majority voting for decisions on the common consolidated corporate tax base, on VAT, on fair taxes for the digital industry and on the financial transaction tax.’

277 Brief minister van Buitenlandse Zaken, *Kamerstukken II* 2014/15, 21 501-20, nr. 996, p. 3.

278 Europese Commissie 2017b, p. 25.

De Europese begrotingsspelregels zien derhalve niet direct op de belastingontvangsten. De invloed van de Europese begrotingsspelregels op de belastingontvangsten en daarmee op de vaststelling van de belastingwet, kan zich desalniettemin wel laten gelden in geval sprake is van een (dreigende) overschrijding van de 3%-tekortnorm en/of de 60%-schuldnorm in de correctieve arm van het SGP dan wel van de middellangetermijndoelstelling of uitgavenregel in de preventieve arm van het SGP. Bijstelling van de omvang van de belastingontvangst door het wijzigen van de belastingwet is dan immers goed voorstelbaar – naast het alternatief van de bijstelling van de omvang van de uitgaven – om aan deze normen te voldoen.²⁷⁹ Vooral het terugdringen van een overschrijding in de correctieve arm van het SGP heeft gezien de controle en sancties prioriteit, waarbij uitgavenreductie en belastingverhoging de twee middelen zijn om dit doel te bereiken. Daarnaast biedt het begrotingstoezicht aanknopingspunten om meer vanuit economisch perspectief de vormgeving van belastingen te beïnvloeden (door de Europese Commissie en de Raad), zonder dat daarover een duidelijke normering is afgesproken. Van deze mogelijkheid wordt gebruik gemaakt in de landenspecifieke aanbevelingen.

5.8 CONCLUSIE

De begrotingsspelregels zijn budgettaire normen aan de hand waarvan de overheidsfinanciën worden (bij)gestuurd. Ze hebben net als de begroting interne werking in de zin dat derden buiten de overheid zich er niet op kunnen beroepen. Daar waar de begrotingsspelregels invloed hebben op de vormgeving van de belastingwetgeving kan tevens sprake zijn van impact op de positie van het parlement als fiscale medewetgever (invulling van de betekenisvolle parlementaire betrokkenheid bij de vaststelling van de belastingwet).

De vigerende nationale begrotingsspelregels staan in de startnota van het kabinet – de hoofdlijnen in de Wet Hof – en zijn veelal grotendeels gebaseerd op aanbevelingen van de periodiek door het kabinet geïnstalleerde ‘onafhankelijke’ ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte. Bij het formuleren van de begrotingsspelregels is doorgaans geen oog voor het parlement als fiscale medewetgever en de wijze waarop de betekenisvolle

279 Vermeldenswaardig in dit verband zijn het met oppositiepartijen gesloten Begrotingsakkoord 2013 en Begrotingsakkoord 2014. De daaruit voortvloeiende belastingmaatregelen zijn opgenomen in de Wet UFB 2013 (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 287, nrs. 1-4) respectievelijk de tweede NvW op het Belastingplan 2014 (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 752, nr. 13).

parlementaire betrokkenheid daarbij wordt ingevuld.²⁸⁰ Het parlement heeft überhaupt op de totstandkoming en de inhoud van de nationale begrotingsspelregels niet of nauwelijks invloed, maar coalitiepartijen in de Tweede Kamer achten zich er wel aan gehouden.²⁸¹

De nationale begrotingsspelregels gaan ten aanzien van de belastingontvangsten – en de andere collectieve lasten zoals de sociale premies en verplichte eigen bijdragen – uit van de hoofdregel van de automatische stabilisatie (meebeweegmechanisme), waardoor de belastingontvangsten zonder gevolgen mogen fluctueren. De ontwikkeling van de budgettaire omvang van de belastingfaciliteiten wordt gemonitord en afgezet tegen een vooraf vastgesteld ontwikkelpad (benchmark).²⁸² Door de scheiding van de inkomsten en de uitgaven hebben ontwikkelingen bij de uitgaven in beginsel geen invloed op de omvang van de belastingontvangsten. Onder de hoofdregel van de automatische stabilisatie mag een aanpassing van de belastingwet de belastingontvangst niet beïnvloeden (alle andere oorzaken van mutaties op de belastingontvangst blijven daarentegen zonder gevolgen). Dus eventuele budgettaire gevolgen van een wettelijke aanpassing dienen gecompenseerd te worden. Het is daarbij overigens wel de vraag wanneer precies sprake is van een fiscale beleidsaanpassing, want indexatie valt er bijvoorbeeld niet onder (maar indexatie wordt in het belastingstelsel tamelijk willekeurig toegepast). De uitzondering betreft het in de startnota, op basis van het regeerakkoord, vastgestelde inkomstenkader. Het inkomstenkader behelst de cumulatief toegestane budgettaire gevolgen van fiscale beleidsaanpassingen gedurende de gehele kabinetsperiode. Het parlement heeft op grond van de nationale begrotingsspelregels buiten het inkomstenkader geen mogelijkheid belastingwetgeving te entameren of te wijzigen indien daarbij positieve dan wel negatieve budgettaire gevolgen optreden. In deel II van het onderzoek wordt gezien in hoeverre dat in concrete casussen van invloed is op de parlementaire betrokkenheid bij de vaststelling van de belastingwet.

De Europese begrotingsspelregels zijn neergelegd in verordeningen en richtlijnen alsmede in de Wet Hof.²⁸³ Deze regels kennen geen directe norm voor (onderdelen van) de belastingontvangst, althans er is geen norm die specifiek de omvang of de mutatie van de belastingontvangst reguleert. Een (dreigende) overschrijding van de 3%-tekortnorm of de 60%-schuldnorm

280 Hoewel het niet specifiek op belastingen ziet, pleit de Studiegroep Begrotingsruimte 1983 wel voor versterking van de ‘financiële poot’ van het parlement door het oprichten van een nieuwe vaste commissie (voor Financiën) alsmede voor meer financieel deskundige ondersteuning voor parlementariërs. Zie hierover paragraaf 5.4.

281 De startnota met daarin de nationale begrotingsspelregels betreft een begrotingsnota van het kabinet, waarover overigens niet wordt gestemd.

282 De toepassing van deze begrotingsspelregel wordt uiteengezet in paragraaf 6.6.

283 Ondanks het feit dat de Europese begrotingsnormen via nationale wettelijke verankering (art. 3 Wet Hof) in feite onderdeel uitmaken van de nationale begrotingsregels kan nog steeds duidelijk de Europese dimensie worden gedestilleerd, waardoor het onderscheid tussen nationale en Europese begrotingsspelregels mijns inziens betekenis toekomt.

in de correctieve arm van het SGP noopt evenwel tot ingrijpen, waarbij uitgavenreductie en belastingverhoging de twee middelen zijn om dit doel te bereiken. Daarnaast schrijft de uitgavenregel in de preventieve arm van het SGP voor dat een afwijkende uitgavenontwikkeling ten opzichte van de potentiële economische groei alleen wordt gebillijkt voor zover discretionaire maatregelen aan de ontvangstenkant die afwijking compenseren. Zodra de Europese begrotingsspelregels worden overschreden, zijn beleidsaanpassingen nodig die de onderdelen van de nationale begrotingsspelregels (zoals scheiding van de inkomsten en de uitgaven, de automatische stabilisatie en het inkomstenkader) in principe opzijzetten. De reden dat de Europese begrotingsspelregels in dat geval prevaleren, is de verscherpte controle op naleving van de regels in vooral de correctieve arm van het SGP en de afdwingbaarheid daarvan via (de dreiging van) boetes aan lidstaten. Ondanks deze budgettaire aanleiding is uit de Europese begrotingsspelregels geen directe budgettaire beperking af te leiden voor het parlement als fiscale medewetgever. Het parlement staat er bijvoorbeeld niets aan in de weg een voorgestelde belastingverhoging van tafel te halen of anders in te vullen, dan wel tot een uitgavenverlaging over te gaan.²⁸⁴ In deel II van het onderzoek ligt om die reden de nadruk vooral op de impact van de nationale begrotingsspelregels en niet zozeer op de impact van de Europese begrotingsspelregels.

In tabel 5.2 is een overzicht opgenomen van de nationale en Europese begrotingsspelregels en hun potentiële effect op (de budgettaire impact van) belastingen.

284 De scheiding van de inkomsten en de uitgaven vindt immers geen toepassing indien de Europese normoverschrijding moet worden gekeerd.

Tabel 5.2 Samenvattend overzicht begrotingsspelregels en (budgettaire impact van) belastingen

Niveau	Begrotingsspelregel	Effect op (budgettaire impact van) belastingen
Europees (Correctieve arm SGP)	3%-tekortnorm (feitelijk EMU-saldo)	– Belastingverhoging (en/of uitgavenverlaging) ter terugdringing (dreigende) tekortnormoverschrijding.
	60%-schuldnorm	– Belastingverhoging (en/of uitgavenverlaging) om via een begrotingsoverschot (dreigende) schuldnormoverschrijding terug te dringen.
Europees (Preventieve arm SGP)	Middellangetermijn- doelstelling (MTO) structureel EMU-saldo	– Belastingverhoging (en/of uitgavenverlaging) ter terugdringing (dreigende) norm-overschrijding.
	Uitgavenregel	– Indien niet aan MTO is voldaan: belastingverhoging ter compensatie uitgavenoverschrijding. – Indien niet aan MTO is voldaan: belastingverlaging alleen voor zover compensatie via belastingverhoging elders of uitgavenverlaging.
Nationaal	Scheiding inkomsten en uitgaven	– Belastingen niet beïnvloed door uitgavenontwikkelingen (en vice versa).
	Uitgavenplafond	– Uitgavenbeperking heeft geen directe invloed op belastingen, maar zet wel druk op inkadering vergelijkbare fiscale regelingen (o.a. belastingfaciliteiten). – Niet-belastingontvangsten – niet altijd scherp te onderscheiden van belastingen – verminderen uitgaven onder uitgavenkader.
	Automatische stabilisatie	– Belastingen fluctueren vrijelijk als gevolg van economische en andere ontwikkelingen (endogeen effect).
	Inkomstenkader	– Fiscale beleidsaanpassing dient gecompenseerd te worden met een collectieve lasten maatregel van tegenovergestelde budgettaire omvang. – Als fiscale beleidsaanpassing kwalificeert enkel een fiscale wetswijziging (autonoom effect).
	Houdbaarheidssaldo	– Aanleiding voor naar toekomst doorwerkende belastingverhoging dan wel toets norm voor belastingmutatie om huidige overheidsvoorzieningen ook in toekomst betaalbaar te laten zijn.