

## 7. De begroting en de werkelijkheid

### 7.1. Hoe realistisch is de begroting?

#### ***Geen jaarrekening, geen afsluiting***

De bedoeling van ons systeem van "comptabiliteit", van verantwoording van de overheidsfinanciën, is dat korte tijd na realisatie van de begroting een jaarrekening verschijnt. De Staten kunnen de jaarrekening naast de begroting leggen, en de regering aanspreken op eventuele verschillen. Zoals eerder gezegd is de jaarrekening van het Land nog nimmer tijdig geproduceerd door de regering, dus ook niet tijdig gecontroleerd door de Rekenkamer, en nog nooit door de regering ter afsluiting aangeboden aan het parlement.

#### ***Geen oordeel over de vorige begroting, geen zicht op de volgende begroting***

Bij gebrek aan jaarrekening wordt het erg moeilijk om een oordeel te vormen over de reële inkomsten en uitgaven van de overheid. Niet alleen is het vrijwel onmogelijk de "oude" begrotingen te controleren, het is ook heel lastig om vast te stellen, hoe realistisch de volgende begroting is, die een regering aanbiedt aan het parlement.

#### ***Hoe realistisch is de begroting –vooraf- ?***

Het parlement moet zich van te voren al een beeld kunnen vormen over de vraag of de kosten wel realistisch zijn ingeschat, dus niet te laag, en of de inkomsten wel echt mogelijk zijn, dus niet te hoog zijn geschat.

#### ***Enkele voorbeelden aan de uitgavenkant:***

- Als we bijvoorbeeld weten dat in de loop van het vorig jaar 4% meer ambtenaren zijn aangenomen, dan verwachten we dat het bedrag voor ambtenarensalarissen en werkgeversbijdragen ook 4% hoger zal zijn dan op de vorige begroting.
- Daar moeten we nog bij optellen, de salarisverhoging (zoals bevorderingen of indexering) die de regering eventueel van plan is te geven. Vinden we op de begroting geen bedrag dat rekening houdt met indexering, dan zegt dat ook iets over het beleid; blijkbaar houdt de regering dan geen rekening met het toekennen van indexering. Beleid vertaalt zich in een begroting, maar de begroting vertelt ook veel over het beleid.
- Als we weten dat het overheidsapparaat is uitgebreid, dan moet er ook meer kantooruimte in gebruik zijn genomen. Weten we bovendien dat er geen extra panden in bezit van de overheid zijn gekomen, dan moet er meer worden gehuurd en verwachten we een hoger bedrag aan "huur gebouwen". Is dat niet zo, dan is er iets aan de hand.

- Als er een nieuw sportcomplex of stadion in gebruik is genomen, dat in bezit is van de overheid, dan is dat een investering. Is er ook ergens op de begroting een bedrag terug te vinden voor de onderhoud en de schoonmaak van dit gebouw? Soms vergeet men zulke “complementaire kosten” te begroten.
- Overwerk is een andere post waar vaak discussie over is. Brandweer en politie zijn elk jaar verantwoordelijk voor een groot bedrag aan overwerk op de begroting. Nu kan de minister van Justitie zijn beleid wijzigen en zich voornemen, het overwerk terug te dringen. Is dat mogelijk? Kunnen we delen van de dag zonder deze essentiële diensten? Een beleidsvoornemen is niet altijd realistisch, de bijbehorende begroting dus ook niet.
- Iets dergelijks geldt voor het tekort van de AZV. Het Land staat garant voor het tekort van de AZV. De begroting moet dus een juist bedrag bevatten om dit tekort te dekken. Er kunnen beleidsvoornemens zijn om de consumptie van gezondheidszorg te verminderen, maar deze voornemens moeten wel binnen het begrotingsjaar kunnen worden uitgevoerd, en ook in het zelfde jaar nog tot besparingen leiden. Anders is een lager bedrag voor de bijdrage aan de AZV niet waarschijnlijk.

***Enkele voorbeelden aan de inkomstenkant:***

- Als de percentages (tarieven) van de belasting gelijk blijven, dan gaan de belastinginkomsten ongeveer gelijk op met de economische groei. Verwachten we 3% economische groei, dan mogen we de ontvangsten uit inkomstenbelasting en invoerrechten gerust 3% hoger inschatten dan het jaar ervoor. Elke andere hogere schatting moet te maken hebben met nieuw beleid. Is de belastingwet niet veranderd, dan is een hogere schatting meestal niet realistisch.
- Vaak doet de belastingdienst pogingen de inning van belastingen te versnellen. Zo is men enkele jaren geleden er toe overgegaan de winstbelasting niet achteraf te innen, maar al tijdens het lopende jaar voorlopige aanslagen aan de bedrijven te sturen, die in dat zelfde jaar moeten worden betaald. Dit levert éénmalig hogere inkomsten op. Het jaar daarna keert het normale patroon terug. We moeten in het volgende jaar dus rekening houden met een aanzienlijke daling van de winstbelasting-inkomsten, naar het oude niveau.
- Soms neemt men zich maatregelen voor, zoals de introductie van een omzetbelasting of een andere nieuwe heffing, die zo veel administratieve voorbereiding eisen, zowel bij de belastingdienst als bij de belastingplichtige, dat van tevoren eigenlijk al vast staat, dat het niet in het komende

begrotingsjaar tot inkomsten zal leiden. Immers, de betrokken belastingwetten moeten nog tot stand komen, en het apparaat van aanslagen en inningen moet nog op gang worden gebracht.

### ***Hoe realistisch was de begroting –achteraf-?***

Zonder jaarrekening is het onmogelijk de begroting achteraf gedetailleerd te toetsen aan de werkelijkheid. Gelukkig kunnen we toch wel iets zeggen. De Centrale Bank beheert namelijk de bankrekeningen van de overheid, en heeft dus een precies beeld van de in- en uitstroom van het geld in de Landskas.

Als de regering een begrotingstekort van Afl. 300 miljoen had opgevoerd, en aflossingen van Afl. 200 miljoen, dan zou er dus een financieringstekort van Afl. 100 miljoen moeten zijn in dat jaar. De schuld zou dus aan het eind van het jaar Afl. 100 miljoen hoger moeten zijn dan aan het begin.

De werkelijke kas- en schuld cijfers van de overheid worden nauwkeurig bijgehouden en gepubliceerd door de Centrale Bank. Als uit die cijfers blijkt dat het financieringstekort Afl. 180 miljoen was, dan weten we vrij zeker dat de begroting afwijkingen vertoont van (minstens) Afl. 80 miljoen. Maar waar? Het kan zijn dat er Afl. 80 miljoen minder aan belasting is binnengekomen dan was verwacht. Het kan ook zijn dat er Afl. 80 miljoen méér is uitgegeven dan er was begroot. Het kan zijn dat ergens Afl. 10 miljoen is bespaard, en ergens anders Afl. 90 miljoen te veel is uitgegeven. Deze analyse kunnen we zonder jaarrekening niet goed genoeg maken.

### ***Vergelijking tussen begrotingscijfers (verplichtingen) en CBA cijfers (kas)***

Aan de kant van de belastingen kunnen we de begrotingscijfers goed vergelijken met de Centrale Bank-cijfers. De belastingen worden op kasbasis begroot; het geld dat in een bepaald jaar zou moeten binnenkomen. De Centrale Bank registreert de belasting die op de rekeningen van de Ontvanger werkelijk binnenkomt; afstemming en controle is dus goed mogelijk.

Aan de uitgavenkant ligt dat veel ingewikkelder. Met de ambtenarensalarissen valt het mee. Ambtenaren willen hun – begrote- salaris graag het zelfde jaar nog echt ontvangen; dus de uitgaven volgens de Centrale Bank zouden vergelijkbaar moeten zijn met de begroting. Is het betaalde bedrag hoger dan de begroting, dan weten we zeker dat er extra mensen zijn aangenomen buiten de begroting, of dat er méér bevorderingen zijn toegekend dan begroot.

Moeilijker ligt het alweer bij de pensioenpremies. Die worden begroot als percentage van de salarissen van de ambtenaren is pensioengerechtigde dienst. Maar als de premies niet op tijd worden afgedragen, zien we bij de Centrale Bank geen afdracht aan de

APFA. Dit is géén meevaller op de begroting. De verplichting is er immers wel, alleen de kasstroom is er niet, omdat de "rekening" eenvoudig (nog) niet wordt betaald.

Iets dergelijks geldt voor goederen en diensten. Bij de Centrale Bank zien we alleen hoeveel rekeningen er in 2005 zijn betaald. We kunnen dit onmogelijk vergelijken met de begroting van 2005. Het kan immers zijn dat we in 2005 heel veel oude rekeningen uit 2004 hebben betaald, en/of dat we een nog veel groter bedrag aan rekeningen uit 2005 gewoon hebben laten liggen.

*Figuur 7.1 Financieringstekort, verplichtingen en kas*

	<b>Financieringssaldo (tekort) volgens de begroting (verplichtingenbasis)</b>	(meestal een tekort)
+ / +	meevallers in de uitgaven (minder dan begroot)	maken het tekort kleiner
- / -	overschrijdingen van uitgaven (meer dan begroot)	maken het tekort groter
+ / +	meevallers in de (belasting) inkomsten	maken het tekort kleiner
- / -	tegenvallers in de (belasting) inkomsten	maken het tekort groter
	<b>Werkelijk financierings-saldo (tekort) (verplichtingenbasis)</b>	Dit getal moet in de jaarrekening tot uiting komen.
- / -	Toename van betalingsachterstanden aan crediteuren, APFA, AZV....	Maken het tekort op kasbasis kleiner dan op verpl basis.
+ / +	Afname van betalingsachterstanden aan crediteuren etc... <b>Financieringstekort op kasbasis (= toename schuld)</b>	Maken het tekort op kasbasis groter dan op verpl basis. Dit getal wordt gepubliceerd door de Centrale Bank.

## 7.2. Oplossingen voor een begrotingsoverschrijding

Het komt regelmatig voor dat de uitgaven van een overheid in werkelijkheid –over het hele jaar genomen- hoger zijn dan de begroting. Dit brengt de overheid al snel in kasproblemen. Volgens het eerder genoemde voorbeeld was het begrotingstekort bijvoorbeeld Afl. 300 miljoen, waarvan Afl. 200 miljoen nodig is voor aflossingen. Er blijft dus Afl. 100 miljoen over om het financieringstekort te dekken. Hogere verplichtingen leiden automatisch tot een hoger financieringstekort. Er is echter niet méér geld om deze verplichtingen mee te betalen. Bij wet is immers het maximaal te lenen bedrag vastgelegd in de begroting. De overheid krijgt dan een kasprobleem. Hieronder worden de meest populaire methoden uiteengezet om deze problemen het hoofd te bieden.

### **Oplossing 1: meevallers bij andere uitgaven gebruiken**

Als er tegenover overschrijdingen op sommige begrotingsposten meevallers (“onderschrijdingen”) staan op andere posten, ontstaat er geen groter financieringstekort. Dit betekent **niet** dat er dus niets aan de hand is. Immers, de Staten heeft geen toestemming gegeven voor de te hoge uitgaven op (bijvoorbeeld) onderwijs, dus die mogen niet stilzwijgend worden weggestreept tegen laag uitgevallen uitgaven op (bijvoorbeeld) justitie. De regering mag niet zelf “salderen”. Ook voor een dergelijke verschuiving moet achteraf toestemming van het parlement worden gevraagd.

### **Oplossing 2: meevallers in de belastingen gebruiken**

Het kan ook zijn dat we aan de ene kant meer uitgeven dan de begroting toestaat, maar aan de andere kant ook meer belasting binnenkrijgen dan we hadden gedacht. Dit gebeurt bijvoorbeeld als de economie harder groeit dan we dachten. Ook dan lossen het financieringstekort en het kasprobleem zichzelf op.

Deze tweede oplossing is nog meer omstreden dan de eerste. Veel economen vinden dat je belastingmeevallers moet gebruiken om het financieringstekort te **verkleinen**, en niet om overschrijdingen aan de uitgavenkant op te vangen. Ook hier mag de regering niet zelf salderen. De overschrijdingen van de begroting aan de uitgavenkant moeten wel degelijk worden verantwoord aan het parlement. Zonder jaarrekening zien we deze overschrijdingen echter heel moeilijk. Het echte financieringstekort is immers gelijk aan de begroting?

### **Oplossing 3: éénmalige meevallers creëren**

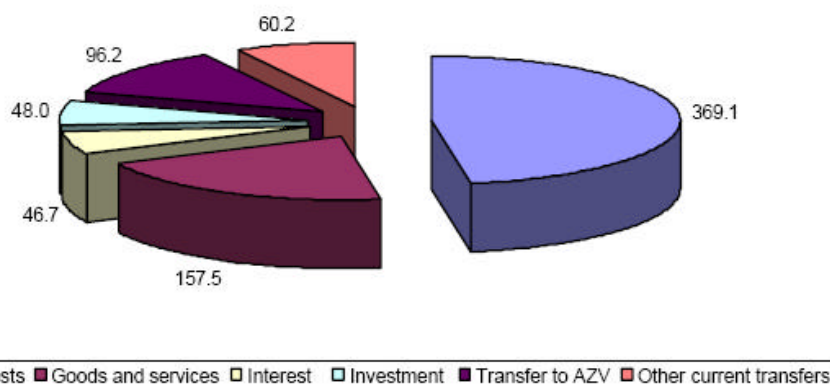
Een derde groep maatregelen is het zoeken van eenmalige bronnen van geld. De overheidsdeelnemingen (“staatsbedrijven”) zijn een geliefde bron van middelen voor een overheid die krap bij kas zit. Voorbeelden zijn: voorschotten nemen op (toekomstig) dividend dat Utilities NV of de Centrale Bank zal uitkeren, de verkoop van bezittingen van de overheid, zoals Setar en het vervroegd opeisen

van leningen die de overheid aan zulke bedrijven heeft verstrekt. Geen van deze oplossingen is structureel. De tekorten die moeten worden gedekt zijn meestal wel structureel. Het gaat veelal om extra ambtenaren, aan wie de overheid nog in lengte van jaren vast zit. Bovendien verkoopt de overheid haar bezittingen (de "kroonjuwelen") waardoor het eigen vermogen van het land afneemt. Dit is **alleen** economisch verantwoord als het vrijgekomen geld wordt gebruikt voor productieve investeringen, dus (ander) kapitaal dat de ontwikkeling van de economie of de maatschappij ten goede komt. Zoals gezegd is dit niet het geval. Ook het vervroegd versturen van belastingaanslagen of het uitlokken van dividendbetalingen ("dividend-special") behoort tot de groep incidentele meevallers. Zulke incidentele opbrengsten horen of voor investeringen, of voor het dekken van incidentele uitgaven ("rampen") te worden gebruikt. Gebruik je zulke inkomsten om lopende, structurele uitgaven te dekken, dan lijkt het financieringstekort wel laag, maar dan kom je volgend jaar voor onaangename verrassingen te staan.

**Oplossing 4: tussentijds bezuinigen, "uitgavenstop"**

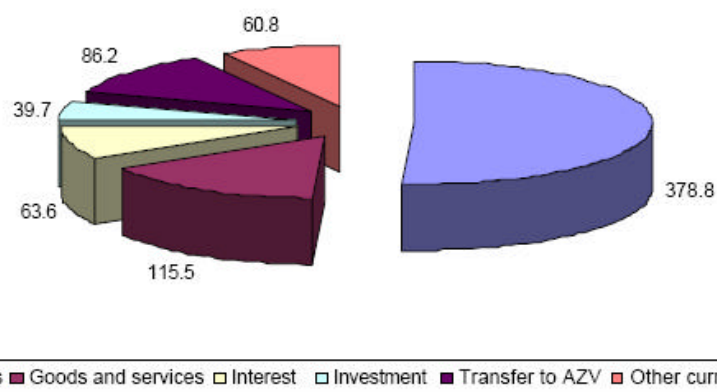
Een andere populaire oplossing is het stopzetten van de uitgaven, meestal aan het eind van het dienstjaar. Aangezien de meeste lopende uitgaven van de overheid vaste lasten zijn (meer dan de helft van de uitgaven betreft salarissen, verder rentebetalingen, langlopende huurcontracten, etc.) is er alleen te bezuinigen op een deel van de categorie "goederen en diensten" (goods & services).

Figuur 7.1 Lopende uitgaven jan-sept 2004, (Afl. miljoen)



Bron: CBA pa KvK 15-5-'06

Figuur 7.2 Lopende uitgaven jan-sept 2005, (Afl. miljoen)



Bron: CBA pa KvK 15-5-'06

Figuren 7.1 en 7.2 laten de meest recente beschikbare cijfers zien over de lopende uitgaven van de overheid (januari t/m september 2005), vergeleken met het jaar er voor. Op salarissen (wage costs), rente over de staatsschuld, investeringen, de bijdrage aan de AZV, en de meeste andere overdrachten, valt niet (meer) te bezuinigen tijdens het jaar. Op een groot van de categorie goederen en diensten trouwens ook niet meer; hier onder vallen immers ook huurcontracten en dergelijke.

Op sommige "goederen en diensten" (die 16 à 20% van het totaal uitmaken), dat wil zeggen de materiële zaken en bijvoorbeeld dienstreizen kan dan nog iets worden bezuinigd. Dat betekent echter dat de printer zonder papier komt te zitten, de dienstauto zonder benzine, de bibliotheek zonder boeken, etc. Het gaat hier om "complementaire kosten", kosten die ergens anders bij horen, kosten die nodig zijn om de dienstverlening mogelijk te maken, om de ambtenaren hun werk te laten doen. Hierop bezuinigen werkt averechts: een betrekkelijk klein bedrag aan bezuiniging kan een groot aantal ambtenaren tot werkeloosheid dwingen, of hun werk bijzonder frustrerend maken.

**Oplossing 5: de rekeningen niet betalen**

Is het kastekort op geen enkele andere manier op te lossen, dan blijft er nog maar één mogelijkheid over: de "rekening" niet betalen. De overheid begint de handelscrediteuren voor zich uit te schuiven, zodat leveranciers steeds langer op hun geld moeten wachten. De pensioenpremies worden niet tijdig aan de APFA overgemaakt, belastingteruggaven worden uitgesteld. Deze manier van "financieren" is zichtbaar doordat het crediteurensaldo, en de korte termijn-schuld aan APFA en dergelijke, aan het eind van het jaar plotseling hoger is dan aan het begin.

Het op laten lopen van de crediteuren is een groot probleem voor de volgende begroting. Het "aflossen" of inlopen van crediteuren-achterstanden is geen post op de begroting. Er kan dus ook geen geld voor worden geleend. De overheid heeft in principe geen

middelen om zo'n achterstand weg te werken. De enige manier is, om dit te financieren uit andere "meevallers", dus door geld dat wel is begroot, niet uit te geven, of belastingmeevallers hier voor aan te wenden.

### ***De juiste oplossing: terug naar de Staten***

Wanneer er door welke oorzaak dan ook, te veel geld is uitgegeven of te weinig is binnengekomen, moet de regering met elke oplossing die zij bedenkt, terug naar het parlement. Voor het overschrijden van de uitgaven heeft de regering immers geen toestemming, voor het lenen van extra geld ook niet. De Staten hebben alleen machtiging gegeven voor bepaalde bedragen aan uitgaven en leningen.

De begroting is een wet, die in deze situatie zal moeten worden aangepast. De regering dient in zo'n geval een suppletoire begroting in, een lijst van wijzigingen in inkomsten, uitgaven en te lenen bedrag, die (gecombineerd met de oude begroting) weer een sluitend geheel oplevert. Een suppletoire begroting gaat de normale weg via Raad van Advies naar de Staten, en wordt daar behandeld. Indiening kan tot 1 april van het jaar na het begrotingsjaar. Dit lijkt vreemd, omdat het begrotingsjaar dan immers al afgelopen is. De Staten moeten zich echter wel over elke overschrijding kunnen uitspreken. Bovendien: om de kastekorten uit dat begrotingsjaar alsnog te kunnen oplossen moet geld worden geleend, waarvoor toestemming van de Staten nodig is.

Natuurlijk is er vaak te veel haast bij het oplossen van kastekorten. Daarom is er een verkorte "noodprocedure" in de wet opgenomen, die het mogelijk maakt bij Landsbesluit de begroting te overschrijden en meer geld te lenen. Dit Landsbesluit moet wel via de Raad van Advies aan de Staten worden voorgelegd, die twee weken hebben om hiertegen bezwaar te maken of toelichting te vragen. Deze noodoplossing staat bekend als de "Artikel 14-procedure" (naar Artikel 14 van de Comptabiliteitsverordening). Dit is echter alleen een lapmiddel, bedacht voor het geval de indiening en behandeling van een suppletoire begroting te lang zou duren. Het zelfde wetsartikel bepaalt, dat één of meer artikel-14-wijzigingen altijd moeten worden gevolgd door een suppletoire begroting.