

Begrotingslessen uit Zweden en Denemarken

Denemarken en Zweden slaagden er de afgelopen twintig jaar veel beter in dan Nederland om betekenisvolle begrotingsoverschotten te realiseren in goede economische tijden, waardoor ze in slechte tijden ook minder genoodzaakt zijn tot procyclisch consolideren. Verschillen in begrotingsregels tussen de drie landen zijn gering. Andere factoren, zoals het draagvlak bij politici en burgers voor een sluitende begroting, lijken doorslaggevend. Hoe krijgen de noordelijke landen de handen hiervoor op elkaar?

JASPER DE JONG
Economist bij De Nederlandsche Bank

REBEKKA TSELMS
Economist bij De Nederlandsche Bank

Vanwege zijn begrotingstekort was Nederland tussen 2009 en 2014 onderworpen aan de Buitensporigtekortprocedure. Dit is het strenge Europese begrotingsregime voor landen met een begrotingstekort boven de drie procent bbp of een overheidsschuld groter dan zestig procent bbp die bovendien niet snel genoeg afneemt. Diverse kabinetten en gelegenheidscoalities hebben, mede om de Europese regels na te leven, de afgelopen jaren dan ook omvangrijke consolidatiemaatregelen doorgevoerd, juist toen het economisch slecht ging. Dit belemmerde echter de werking van het trendmatig begrotingsbeleid en pakte zodoende procyclisch uit voor de economie. Het beleid tussen 2011 en 2017 drukt de economische groei met 0,7 procentpunt per jaar (Suyker, 2016).

De meest voor de hand liggende manier om weg te blijven uit de Buitensporigtekortprocedure is om een ambitieus begrotingssaldo te realiseren, zodat een veilige marge ten opzichte van de Europese drieprocentnorm wordt opgebouwd. Hiervoor is in economisch goede tijden een begrotingsoverschot nodig (DNB, 2016). Dit is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Want hoewel Nederlandse kabinetten een goede begrotingsdiscipline aan de dag leggen in economisch slechte tijden, hebben ze moeite

om overschotten van enige omvang te realiseren en deze ook vast te houden wanneer het beter gaat. Zo groeide de Nederlandse economie in 2006, 2007 en 2008 stevig, met resp. 3,5, 3,7 en 1,7 procent per jaar. Toch verbeterde het begrotingssaldo niet. Voorts is het sinds de invoering van het trendmatig begroten in 1994 in geen enkel jaar gelukt om restrictief begrotingsbeleid te voeren in economisch goede tijden (Homan en Suyker, 2015).

Een blik over de grenzen, in het bijzonder op Zweden en Denemarken, biedt aanknopingspunten om verbetering aan te brengen in deze situatie. Denemarken en Zweden zijn er namelijk wel in geslaagd om in economisch goede tijden substantiële begrotingsoverschotten op te bouwen en vast te houden. De begrotingslessen uit Scandinavië volgen uit een beschouwing van de drie begrotingspraktijken, ingekleurd aan de hand van gesprekken met vertegenwoordigers van de Zweedse en Deense ministeries van Financiën, de Deense centrale bank, economische denktanks in zowel Zweden als Denemarken (Konjunkturinstitutet en De Økonomiske Råd) en een Zweedse budgettaire denktank (Finanspolitiska Rådet).

DE CIJFERS

De economische groei in de drie landen liep de afgelopen twintig jaar uiteen. De Zweedse economie groeide tussen 1996 en 2015 in reële termen gemiddeld met 2,4 procent per jaar, terwijl de Deense economie jaarlijks niet meer dan 1,2 procent groeide. Nederland zit daar met een gemiddelde groei van 1,8 procent tussenin (figuur 1). Het valt daarom op dat het Nederlandse begrotingssaldo sinds 1997 permanent slechter is dan in beide *peer*-landen. Vooral in de periode 2002–2008 zijn de verschillen markant. Nederland wist ondanks een bloeiende economie geen overschot van betekenis op te bouwen. Dit vertaalt zich ook in een relatief laag structureel begrotingssaldo. De Zweedse en Deense overheden daarentegen boekten gedurende meerdere jaren forse feitelijke en structurele begrotingsoverschotten. Het ligt overigens niet voor de hand dat het gevoerde begro-

tingsbeleid een belangrijke factor is achter het economisch achterblijven van Denemarken. Budgettaire consolidatie remt economische ontwikkeling en kan groeiverschillen in individuele jaren tussen de drie landen deels verklaren. Maar over de gehele periode heeft Denemarken zijn structureel saldo met twee à drie procent bbp meer verbeterd dan Nederland en Zweden; het is onwaarschijnlijk dat dit cumulatieve bbp-verschillen van 12 procent (met Nederland) en 27 procent (met Zweden) heeft veroorzaakt.

De gevolgen van de persistent hogere begrotingsaldi in Denemarken en Zweden zijn tweeledig. Toen de crisis in 2008 losbrak, verslechterde het begrotingssaldo in alle drie de landen sterk, maar alleen in Nederland leidde dit tot een forse overschrijding van de Europese drieprocentnorm voor het begrotingstekort. Daarnaast kwam de daling van de overheidsschuld in Nederland rond 2000 ten einde, terwijl deze zich in Zweden en Denemarken voortzette. Hier

door konden Zweden en Denemarken de oploep van de schuld door de crisis opvangen zonder de zestigprocentnorm voor de schuld te overschrijden.

BEGROTINGSREGELS ZEGGEN NIET ALLES

De belangrijkste verklaringen in de literatuur voor de mate van begrotingsdiscipline zijn doorgaans macro-economisch of politiek-economisch van aard. Een voorbeeld van eerstgenoemde categorie is dat landen doorgaans hun primaire saldo verbeteren wanneer de houdbaarheid van de overheidsfinanciën onder druk staat (Plödt en Reicher, 2014). De Nederlandse groeiprestaties en het aanvankelijke niveau van de overheidsschuld van Nederland verschillen echter niet dusdanig van die in Zweden en Denemarken dat macro-economische divergenties de grote gedragsverschillen lijken te verklaren.

Tot de gebruikelijke politiek-economische redenen wordt, naast bijvoorbeeld het effect van verkiezingen, ook de kwaliteit van het begrotingsraamwerk en -regels gerekend (OESO, 2015). Goede begrotingsregels zijn onder meer duidelijk en in numerieke termen aangeduid, de regering heeft sterke invloed op naleving ervan, en ze zijn streng maar laten ruimte voor automatische stabilisatie en uitzonderlijke economische omstandigheden (ECB, 2013). Maar ook de begrotingsregels lijken het verschil tussen Nederland en de noordelijke peers niet te verklaren. Op hoofdlijnen komen de begrotingsregels behoorlijk overeen (kader 1) en Nederland scoort relatief goed op OESO-indicatoren voor goed begrotingsbeleid.

Kortom, een vergelijking van alleen macro-economische factoren of begrotingsregels is niet voldoende. Uiteindelijk spelen ook minder grijpbare factoren, zoals politieke wil of publieke betrokkenheid bij het debat, een belangrijke rol bij het naleven van begrotingsregels en het daadwerkelijk voeren van een stabiliserend begrotingsbeleid waarbij in economisch goede tijden buffers worden opgebouwd en vastgehouden. Opvallend was dat voor alle Deense en Zweedse gesprekspartners het volgen van begrotingsregels en het realiseren van overschotten in goede tijden vanzelfsprekend was. Een dergelijke positieve basishouding helpt bij de acceptatie van soms pijnlijke maatregelen die een degelijk begrotingsbeleid vereist en maakt het gemakkelijker om deze door te voeren. Hier volgen vier mogelijkheden om

Begrotingsregels in een notendop

KADER 1

Nederland

- Nieuw kabinet kiest een doelstelling voor het begrotingssaldo.
- Drie uitgavenplafonds, tegenvallers moeten binnen een plafond gecorrigeerd worden. Vastgesteld aan het begin van de kabinetsperiode.

Zweden

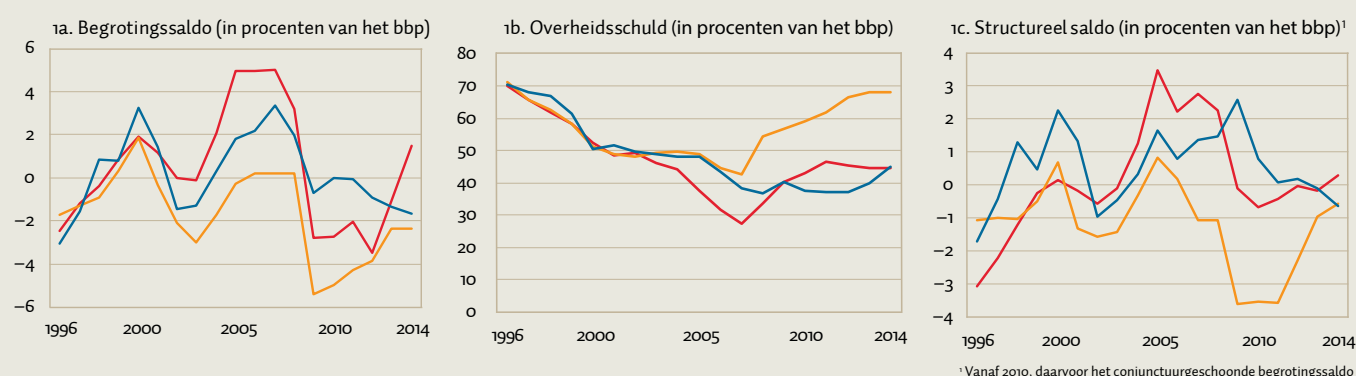
- Doelstelling voor structureel saldo: het gemiddelde begrotingssaldo gedurende een conjunctuurcyclus moet +1 procent bbp zijn.
- Eén uitgavenplafond, op rollende basis vastgesteld voor een periode van drie jaar. Dit kent een marge van drie procent om conjuncturele tegenvallers op te vangen.

Denemarken

- Het structureel saldo mag niet lager zijn dan -0,5 procent bbp en voor 2020 wordt een begrotingsevenwicht nagestreefd.
- Drie uitgavenplafonds (centrale overheid, gemeenten, regio's). Vastgesteld voor vier jaar.

Kerngegevens Denemarken, Nederland en Zweden

FIGUUR 1



deze ‘zachtere’ factoren in Nederland beter te benutten en daarmee te komen tot een beter, stabiel begrotingsbeleid.

Les 1: Never waste a good crisis

Ingrijpende bezuinigingen en hervormingen worden idealiter doorgevoerd in economisch goede tijden, zodat de pijnlijke maatregelen die tijdens recessie genomen moeten worden, beperkt kunnen blijven. In de praktijk blijkt het gevoel van urgentie echter vaak pas hoog genoeg tijdens crises (OESO, 2012; Alesina *et al.*, 2006). Ook het aantreden van een nieuwe regering vergroot de kans op het doorvoeren van lastige maatregelen (Alesina *et al.*, 2006).

Gegeven het feit dat in periodes van crisis de bereidheid tot hervormingen relatief groot is, is het verstandig dergelijke episodes te benutten om instituties zodanig te verbeteren dat daar in goede tijden de vruchten van kunnen worden geplukt. Dat is wat de Zweden hebben gedaan. De Zweedse economie ging begin jaren negentig door een diepe bankencrisis. De groei kelderde en bleef drie jaar lang onder nul, de werkloosheid verviervoudigde. Ook de negatieve gevolgen voor de overheidsfinanciën waren groot: het begrotingssaldo verslechterde van +5,2 procent bbp in 1989 naar -11,9 procent bbp in 1993. De schuld liep op met bijna 35 procent bbp. De Zweedse gesprekspartners wezen stuk voor stuk op het trauma dat de crisis veroorzaakte onder politici en beleidsmakers. Er ontstond dan ook een brede consensus over de noodzaak van hervormingen – tot dan toe ontbraken heldere regels (Regeringskansliet, 2011) – en er werd in korte tijd flink bezuinigd. Toen het tekort eenmaal op orde was gebracht, werd het begrotingsbeleid hervormd om herhaling van de crisis te voorkomen. Zo werd een doelstelling voor het structurele saldo van +1 procent bbp ingevoerd.

Hoewel de Nederlandse overheidsfinanciën in de huidige crisis aanzienlijk minder hard geraakt zijn dan destijds in Zweden, ligt het ongemak van de Buitensporigtekortprocedure nog vers in het geheugen. Na de nodige (soms ad-hoc-) consolidatiepakketten is de bereidheid om de eigen handen te binden en daadwerkelijk een appeltje voor de dorst op te bouwen, nu allicht relatief groot. Dit is daarom een goed moment om draagvlak te genereren voor regels die voldoende wegsturen van de Europese budgettaire grenzen.

Les 2: Houd het simpel

De kracht en effectiviteit van begrotingsregels wordt mede bepaald door de zichtbaarheid ervan voor het grote publiek, bijvoorbeeld omdat dit de politieke of reputatiekosten van afwijken van de regels vergroot. Niet voor niets is ‘zichtbaarheid in de media’, naast bijvoorbeeld de wettelijke basis van regels, een van de elementen die de score van EU-lidstaten bepaalt op de *Fiscal Rules Index* – een numerieke maatstaf van de Europese Commissie om de kracht van nationale begrotingsregels te duiden (Europese Commissie, 2016). Debrun *et al.* (2008) vinden inderdaad dat een betere score op zichtbaarheid in de media leidt tot significant betere begrotingsprestaties, zoals afgemeten aan een hoger voor conjunctuur geschoond begrotingssaldo.

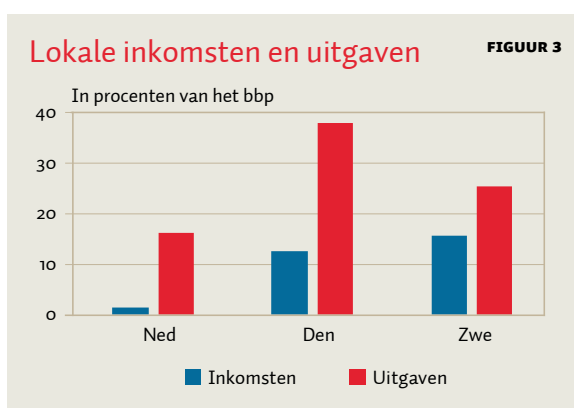
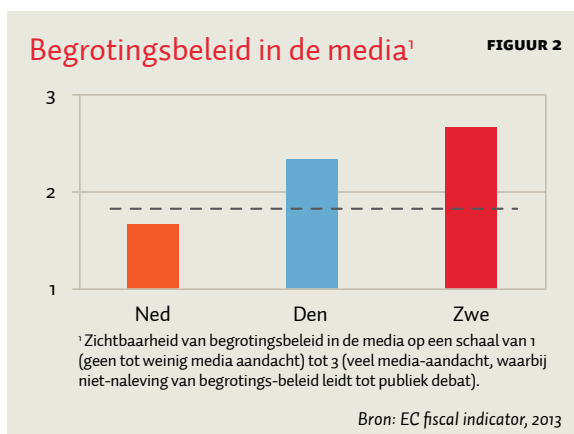
Vanuit dit perspectief valt er in Nederland nog wat te winnen. Qua zichtbaarheid van de begrotingsregels in de media scoort Nederland namelijk opvallend slecht (figuur

2). De Scandinavische *peers* doen het wat dat betreft veel beter. Dit zou goed samen kunnen hangen met de Nederlandse begrotingssystematiek; deze is vastgelegd in maar liefst 36 technische regels, complex en zelfs voor ingewijden niet altijd even gemakkelijk te doorgronden, laat staan voor politici of het algemene publiek. In beide Scandinavische landen concentreert het publieke debat rond de overheidsfinanciën zich rond één indicator. In Denemarken is dit het structurele saldo (berekend volgens een eigen, nationale methodologie). In Zweden is dit het uitgavenplafond.

Er valt daarom wat te zeggen voor het vereenvoudigen van de begrotingsregels en vooral voor het focussen op één of enkele simpele indicatoren in de communicatie naar buiten. Zo zou meer nadruk gelegd kunnen worden op het totaal kader van de uitgaven. Hierdoor wordt de uitgavenontwikkeling – die relatief goed te beïnvloeden is door beleidsmakers – inzichtelijker en beter te duiden voor de media en het grote publiek. Een sterke focus op één of enkele simpele indicatoren vergroot de kans dat deze indicatoren echt een rol gaan spelen in het publieke debat gedurende de kabinetsperiode en niet alleen rond verkiezingstijd.

Les 3: Zorg voor een breed draagvlak

Om te voorkomen dat ieder aantredend kabinet een eigen begrotingsdoelstelling vaststelt en het begrotingsbeleid een nieuwe wending geeft, kan een breed gesteunde doelstelling helpen. Juist in Nederland is dit van belang. Met een versnipperd politiek landschap en verschillende meerderheden in Eerste en Tweede Kamer kan een breed akkoord over de begrotingsdoelstelling de discussies tijdens en na kabinetsformaties en volatiel beleid voorkomen.



In Zweden is dit succesvol gebleken: daar steunt een groot deel van de oppositie de overschotdoelstelling. Hierdoor staat de doelstelling bij kabinetsformaties nauwelijks ter discussie. Weliswaar wordt momenteel nagedacht of de overschotdoelstelling niet omlaag kan (van +1 procent bbp naar 0 procent bbp), maar ook bij deze discussie wordt nadrukkelijk gestuurd op het creëren van draagvlak.

De breed gedragen doelstelling kan dan ook echt als anker gaan fungeren – zoals ook de Europese drieprocentgrens een belangrijk ijkpunt is. Bij het bepalen van de saldodoelstelling ligt mogelijk een rol voor de Studiegroep Begrotingsruimte. Deze studiegroep brengt traditioneel voorafgaand aan een nieuwe kabinetsperiode advies uit over begrotingsregels en -doelstellingen voor het aankomende kabinet; dit advies wordt doorgaans breed gerespecteerd. Idealiter wordt de doelstelling in beginsel vastgelegd voor een kabinetoverstijgende periode en vindt bijvoorbeeld eens in de tien jaar een evaluatie plaats (al is dit natuurlijk nooit een formeel bindende factor; wanneer een meerderheid dat wil, kan de wet altijd worden aangepast). Door de doelstelling te verankeren in de wet, bijvoorbeeld in de Wet houdbare overheidsfinanciën, kan bovendien een juridische basis voor de naleving ervan worden gecreëerd.

Les 4: Overweeg uitbreiding van het lokale belastinggebied

Nederlandse lokale overheden zijn verantwoordelijk voor een kleiner deel van de overheidsuitgaven dan in Zweden en Denemarken het geval is. Het verschil is echter vooral opvallend groot aan de inkomstenkant. Nederlandse gemeenten zijn voor een groot deel aangewezen op uitkeringen van het Rijk, ze financieren hun uitgaven voor slechts tien procent met eigen belastingopbrengsten. In Denemarken en Zweden ligt dit percentage veel hoger (figuur 3).

De Nederlandse situatie verdient bezinning. Bevinningen uit de literatuur suggereren dat een kleiner gat tussen lokale uitgaven en inkomsten bijdraagt aan een beter primair begrotingssaldo van de overheid (Eyrault en Lusinyan, 2011). Hogere gemeentebelastingen geven inwoners een grotere prikkel hun bestuurders kritisch in de gaten te houden. De Zweedse gesprekspartners gaven aan dat reputatie-effecten voor lokale bestuurders in Zweden voldoende krachtig zijn om zelfs zonder formele sancties lokale begrotingen in evenwicht te houden. En mochten reputatie-effecten niet krachtig genoeg zijn, dan kan het Rijk nog altijd discipline afdwingen. Het verdient daarom overweging om decentrale overheden – onder voorwaarden – ruimte te bieden om meer belasting te heffen. De aankondiging van het

kabinet om voor de zomer van 2016 met een ontwerpvoorstel te komen dat de opmaat kan zijn naar verruiming van het gemeentelijk belastinggebied past hierin.

CONCLUSIE

Nederlandse kabinetten zijn doorgaans bereid pijnlijke maatregelen te nemen wanneer het echt nodig is, bijvoorbeeld vanwege onzekere economische omstandigheden of naleving van Europese regels. Deze neiging om verantwoordelijkheid te nemen voor moeilijke maatregelen valt vanuit begrotingsoogpunt te prijzen. Zouden ze echter in goede tijden dezelfde discipline aan de dag leggen, dan zou de noodzaak tot maatregelen op ongunstige momenten kleiner zijn.

Een beschouwing van de minder procyclische begrotingspraktijk in Denemarken en Zweden leert dat zichtbare, eenduidige begrotingsregels die op voldoende draagvlak kunnen rekenen, kunnen bijdragen aan een betere begrotingsdiscipline in goede tijden. Door goede praktijken van de Scandinavische peers over te nemen, kan het beleid zowel in goede als in slechte tijden minder procyclisch worden.

LITERATUUR

Alesina, A., S. Ardagna en F. Trebbi (2006) Who adjusts and when? The political economy of reforms. *IMF Staff Papers*, 53 (special issue), 1–29.

CPB (2015) *Macro Economische Verkenning 2016*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini et al. (2008) Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic Policy*, 23(4), 297–362.

DNB (2016) *Jaarverslag 2015*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.

ECB (2013) The importance and effectiveness of national fiscal frameworks in the EU. *Monthly Bulletin*, februari.

Europese Commissie (2016) *Numerical fiscal rules in the EU member states*. Bijdrage op ec.europa.eu.

Eyrault, L. en L. Lusinyan (2011) Decentralizing spending more than revenue: does it hurt fiscal performance? *IMF Working Paper*, 11(226).

Homan, E. en W. Suyker (2015) Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid. *CPB Achtergronddocument*, september.

OESO (2012) The politics of austerity: democracies and hard choices: working party of senior budget officials. *Document GOV/PGC/SBO*, 2012(4).

OESO (2015) Prudent debt targets and fiscal frameworks. *OESO Economic Policy Paper*, 15.

Plödt, M. en C. Reicher (2014) Estimating simple fiscal policy reaction functions for the euro area countries. *Kiel Working Papers*, 1899.

Regeringskansliet (2011) *The Swedish fiscal policy framework*. Stockholm: Regeringskansliet.

Suyker, W. (2016) Opties voor begrotingsbeleid. *CPB Policy Brief*, 2016(02).

In het kort

- ▶ Denemarken en Zweden slagen er veel beter dan Nederland in om in goede tijden begrotingsoverschotten te realiseren
- ▶ Het draagvlak bij politici en burgers voor een sluitende begroting lijkt er de doorslaggevende factor voor goed begrotingsbeleid
- ▶ Met de recente bezuinigingen nog vers in het geheugen is het moment voor de Nederlandse overheid rijp om lessen uit de Scandinavische praktijk hier tot uitvoering te brengen