

# Europese begrotingsafspraken remmen economisch herstel

Het Centraal Planbureau verwacht dat de Nederlandse economie komend jaar opkrabbelt. De werkloosheid blijft vooralsnog stijgen. Het aanhoudend restrictieve begrotingsbeleid remt het economisch herstel, maar minder dan verwacht. Ondanks een nieuwe ronde bezuinigingen en lastenverzwaringen – het ‘zesmiljardpakket’ – loopt het begrotingstekort in 2014 weer iets op en stijgt de schuldquote van de overheid verder.

## FLIP DE KAM

Hoogleraar aan de  
Rijksuniversiteit  
Groningen

In het lopende jaar krimpt de Nederlandse economie naar verwachting met 1,25 procent. Volgend jaar zou het bruto binnenlands product (bbp) met een half procent kunnen toenemen. Daarmee blijft de groei iets achter bij de voorziene lichte stijging van de economie in het gehele eurogebied. Zoals gebruikelijk, trekt de uitvoer het herstel. Doordat de invoer relatief achterblijft, neemt het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans in 2013 en 2014 toe tot een recordhoogte van tien procent bbp. Volgend jaar trekken de investeringen en de overheidsbestedingen na twee krimpjaren voor het eerst weer wat aan. De consumptie neemt ook in 2014 nog af.

In de eerste helft van dit jaar is de werkloosheid met bijna 100.000 personen opgelopen. Het beeld voor de arbeidsmarkt blijft somber (tabel 1). De werkloosheid loopt in 2014 op tot 7,5 procent. De hoofdoorzaak ligt niet bij nieuw arbeidsaanbod (schoolverlaters, herintredende vrouwen), maar vooral bij reorganisaties en faillissementen. Opmerkelijk is het verlies aan arbeidsplaatsen in de publieke sector. In de jaren 2012–2014 vermindert het personeelsbestand van de overheid met bijna 60.000 personen. De gemiddelde contractloonsstijging blijft opnieuw achter bij de inflatie.

Daarmee zouden de reële lonen volgend jaar voor het vijfde achtereenvolgende jaar dalen.

Het CPB becijfert standaard de statische koopkrachtontwikkeling van circa 85 procent van de huishoudens (zelfstandigen en studenten vallen hierbuiten). Deze exercitie levert de befaamde puntenwolven op. De spreiding van de daarin getoonde koopkrachtmutaties is groot, omdat veel te kortverkleinende overheidsmaatregelen slechts een deel van de huishoudens raken. De mediane koopkrachtverandering komt uit op –0,5 procent. Ondanks de daling van de reële lonen, blijft de koopkracht van werknemers in 2014 grosso modo gelijk, onder andere doordat de arbeidskorting komend jaar met 375 euro wordt verhoogd. De mediane uitkeringsontvanger ziet zijn koopkracht met een half procent afnemen. Voor de mediane gepensioneerde zou de teruggang in koopkracht groter kunnen zijn (1,5 procent). De primaire oorzaak ligt evenwel niet bij het overheidsbeleid, maar bij de ‘afstempeling’ van pensioenaanspraken. Post-actieven klagen daarover. Vaak wordt vergeten dat bij de gangbare middelloonregelingen afstempeling ook de pensioenopbouw van de actieve deelnemers treft.

## PROCYCLISCH BEGROTINGSBELEID

De rijksbegroting voor 2014 maakt duidelijk dat het kabinet onverdroten voortgaat op het pad dat moet leiden naar een kleiner overheidstekort. Om het tekort terug te dringen, kiest het kabinet voor een aanvullend pakket aan maatregelen, dat opnieuw bestaat uit een combinatie van bezuinigingen en lastenverzwaringen. Daarmee is netto zes miljard euro gemoeid. In bruto-termen gaat het om een hoger bedrag, want het uitgestippelde beleid voorziet tevens in enkele intensiveringen en lastenverlichtingen. De sinds het aantreden van het eerste kabinet-Rutte getroffen tekortverbeterende maatregelen cumuleren voor de periode 2011–2017 tot bijna vijftig miljard euro (tabel 2). Dat komt overeen met meer dan acht procent bbp. Voor zover na te gaan, is niet eerder in de naoorlogse periode in zo'n kort tijdsbestek zo fors gecorrigeerd op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid.

Het grote aandeel van de lastenverzwaringen (meer dan veertig procent) is illustratief voor de relatieve bezuinigingsomacht die beleidsmakers tot nu toe tentoonspreiden.

De begroting voor komend jaar continueert het procyclische beleid van de afgelopen jaren. Het kabinet heeft zijn redenen voor deze beleidsaanpak, maar hij is niet bevorderlijk voor een snel herstel van de economie (kader 1). Het begrotingsbeleid stoelt op twee overwegingen. Ten eerste wil het kabinet in één reguliere regeerperiode toewerken naar houdbare overheidsfinanciën. Ten tweede dwingen Europese begrotingsafspraken tot snelle actie.

### HOUBBARE OVERHEIDSFINANCIËN

In zijn derde vergrijzingsstudie concludeerde het Centraal Planbureau (CPB) dat de overheidsfinanciën op termijn onhoudbaar zijn (Van der Horst *et al.*, 2010). Van houdbare overheidsfinanciën is volgens het CPB sprake wanneer huidige en toekomstige generaties, in verhouding tot het inkomen dat zij over hun gehele leven verdienen, hetzelfde nettoprofijs van het overheidsop treden hebben, zonder dat de overheidsschuld explodeert. Alle generaties hebben dan in verhouding tot hun (stijgende) levensinkomen bij benadering evenveel profijt. Afgaande op de becijferingen uit 2010 zijn de overheidsfinanciën in deze zin op den duur onhoudbaar: latere generaties hebben relatief minder profijt. Het planbureau becijferde in 2010 een houdbaarheidstekort van 29 miljard euro. Met dat bedrag zou – op basis van de gekozen uitgangspunten en de toenmalige inzichten – het structurele begrotingssaldo in 2015 moeten worden verbeterd, om de overheidsfinanciën houdbaar te maken.

Hoewel het planbureau zich destijds nadrukkelijk onthield van een aanbeveling in welk tempo de overheidsfinanciën het beste houdbaar kunnen worden gemaakt, hebben vrijwel alle politieke partijen ervoor gekozen om zo snel mogelijk orde op zaken te stellen. In amper twee jaar tijd maakten zij hiertoe in drie etappes afspraken over 43 miljard euro aan tekortverbeterende maatregelen, nu nog aangevuld met het zesmiljardpakket. Rekening houdend met deze maatregelen, ontstaat tegen het eind van de lopende reguliere kabinetsperiode (in 2017) uitzicht op een houdbaarheidsoverschot ter grootte van zeven miljard euro (Centraal Planbureau, 2012).

Om deze uitkomst te bereiken, is vereist dat het regeerakkoord onverkort wordt uitgevoerd. De kans daarop is niet groot, onder andere doordat het kabinet op jacht is naar extra draagvlak voor het budgettaire beleid. Daarbij is en wordt onvermijdelijk water bij de wijn gedaan, doorgaans ten koste van de positie van de schatkist. Vervolgens mogen zich – ten opzichte van de cijfers die zijn vervat in de financiële bijlage van het regeerakkoord – geen nieuwe structurele tegenvallers voordoen in de vorm van blijvend hogere uitgavenposten of lagere belastinginkomsten. Ten slotte komt het houdbaarheidsoverschot alleen uit de bus wanneer de economie in de periode 2013–2017 inderdaad structureel groeit in het door het CPB veronderstelde tempo en de budgettaire ruimte die zo ontstaat niet direct wordt gebruikt voor nieuw beleid.

### EEN KWESTIE VAN TIMING

Is de Grote Recessie nu werkelijk de meest aangewezen periode om binnen de gestelde termijn van vier jaar het hele in de loop van een halve eeuw ontstane houdbaarheidsprobleem uit de wereld te helpen? Uitsmeren van deze budgettaire op-

## Meerjarige economische effecten van het zesmiljardpakket

KADER 1

In 2014 komen de bbp-groei en de groei van de consumptie van huishoudens door het pakket slechts een kwart procentpunt lager uit. Dat de bestedingen van de private sector vrijwel op peil blijven, is vooral te danken aan de afschaffing van de fiscale faciliteit voor stamrechten. Mensen mogen ontvangen ontslagvergoedingen op dit moment belastingvrij onderbrengen bij een bank, verzekeraar of eigen besloten vennootschap. Pas de toekomstige uitkeringen zijn belast. Het vervallen van deze faciliteit, waarvan de opbrengst te boek staat voor twee miljard euro, heeft nauwelijks bestedingseffecten, want deze maatregel betekent vooral dat toekomstige belastingopbrengsten in de tijd naar voren worden gehaald. Na de vervroegde verzilvering van hun stamrecht tegen een gereduceerd tarief beschikken rechthebbenden in beginsel zelfs over extra bestedingsruimte. Verder neemt het CPB aan dat ombuigingen en lastenverzwaringen uit 2014 vertraagd doorwerken, waardoor een deel van de effecten pas in latere jaren zichtbaar wordt. De ervaring van de laatste jaren leert dat huishoudens sneller en heftiger op bezuinigingen en lastenverzwaringen reageren dan het gebruikte model aanneemt. Het zesmiljardpakket kan het economische herstel dus meer schaden dan waarvan nu wordt uitgegaan.

gave over een langer tijdvak lijkt een verdedigbare beleidsoptie. Het voor de hand liggende tegenargument is dat politici in de toekomst, wanneer de economie weer floreert, prompt zullen versagen om de uitgestelde ingrepen alsnog te effectueren. Dit keer met als argument dat de zich manifesterende

## Kerngegevens Nederlandse economie

TABEL 1

	Verandering in procenten		
	2012	2013	2014
Bruto binnenlands product (de economie)	-2	-1,25	0,5
Niveau werkloosheid (maalduizend personen)	470	615	685
Inflatie (consumentenprijsindex)	2,5	2,75	2
Contractloon marktsector	1,8	2	1,75
Koopkracht (mediaan alle huishoudens)	-2,5	-1,25	-0,5

Bron: Centraal Planbureau, 2013

## Vier tekortverkleinende operaties, netto in miljard euro, prijzen van 2012<sup>1</sup>

TABEL 2

	Bezuinigingen	Lastenverzwaringen	Totaal
Eerste kabinet-Rutte (oktober 2010)	13	7	19
Begrotingsakkoord 2013 (mei 2012)	2	7	9
Tweede kabinet-Rutte (oktober 2012)	10	5	15
Miljoenennota 2014 (september 2013)	4	3	6
<b>Totaal</b>	<b>29</b>	<b>21</b>	<b>49</b>

Bron: Suyker, 2013

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

private voorspoed niet valt te rijmen met 'armoede' van de publieke sector. Zo dreigt het houdbaarheidstekort steeds hoger op te lopen, terwijl de rekening tussen opeenvolgende generaties, hoe dan ook, ooit moet worden vereffend.

De miljoenennota noemt als bijkomend argument dat Nederland niet 'op te grote voet kan leven'. De rentelast op de overheidsschuld van elf miljard euro wordt aangemerkt als 'zondegeld'. Naarmate de schuldquote van de overheid slinkt, komen – bij een gegeven rentevoet – inderdaad steeds meer middelen (als percentage van het bbp) beschikbaar voor bijvoorbeeld lastenverlichting of het onderwijs. Het is echter niet bezwaarlijk wanneer de overheid leent voor de financiering van groeiende investeringen. Een versnelde groei van het (nominale) bbp maakt het eenvoudiger de rente te voldoen en verlaagt de schuldquote door het 'noemereffect'. Gezien de stand van de conjunctuur liggen gerichte bestedingsimpuls, die het tekort tijdelijk verhogen, bovendien in de rede. Voor een take off van de Nederlandse economie is het immers cruciaal dat consumenten weer vertrouwen in de toekomst krijgen. Dat vertrouwen keert sneller terug wanneer tekortverkleinende maatregelen nu even worden uitgesteld. Versnelt eenmaal de groei, dan stelt dit financiële markten hoogstwaarschijnlijk voldoende gerust om te kunnen leven met een tijdelijk wat hogere overheidsschuld. Het verschil met de rente op door Duitsland uitgegeven staatsleningen – een land dat op dit moment overigens een hogere schuldquote heeft dan Nederland – neemt in dit geval niet toe.

De schuldquote, die tot en met 2017 door het uitgestippelde begrotingsbeleid min of meer stabiliseert op 76 procent bbp, komt dan mogelijk enkele punten hoger uit. Zeker is dat niet, door het gunstige noemereffect van extra economische

groei. In zijn advies over de rijksbegroting toont de Raad van State zich ongerust over de sterke stijging van de overheidsschuld in de afgelopen vijf jaar. Zij vormt inderdaad een sterk argument voor diepgaande structurele hervormingen, vooral bij de collectief gefinancierde zorg en de sociale zekerheid – zoals door de Raad bepleit. Toch kan een wat olopende schuldquote onder de huidige omstandigheden worden aanvaard. Er bestaat echter nog een tweede zwaarwegend argument tegen een conjunctureel geïnspireerde bestedingsimpuls.

#### EUROPESE BEGROTINGSAFSPRAKEN

Nederland kan zich zonder groot politiek gezichtsverlies – en mogelijk op straffe van een boete – niet permitteren lichtvaardig de hand te lichten met de geldende Europese verdragen en in Brussel gemaakte begrotingsafspraken. In het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) is een maximum verankerd voor het feitelijke tekort van drie procent bbp. Deze bovengrens kan een lidstaat bij een langdurige en zware recessie onder omstandigheden dwingen tot het voeren van procyclisch beleid. Het mes moet in de overheidsuitgaven, of de collectieve lasten gaan omhoog, terwijl de stand van de conjunctuur juist smeekt om een verlengde bestedingsimpuls in de vorm van lastenverlichting of hogere overheidsbestedingen. Inderdaad maakt het SGP een uitzondering op de drieprocentregel voor economisch uitzonderlijk zware tijden, maar de ruimte die deze bepaling biedt, heeft Nederland in het afgelopen voorjaar bij het overleg in Brussel kennelijk onvoldoende weten te benutten.

De SGP-afpraak over het op middellange termijn na te streven structurele saldo – structureel evenwicht of een structureel overschot op de begroting, zodra Nederland niet langer in de buitensporig-tekortprocedure zit – impliceert bij het door de rijksoverheid toegepaste kasverplichtingenstelsel dat investeringen die gedurende lange tijd meegaan, desondanks volledig uit de lopende inkomsten dienen te worden gefinancierd. Dat is niet rationeel. Investeringsgoederen, zoals infrastructuur, werpen lange tijd vruchten af. Daarbij past dat de lasten – in de vorm van afschrijving en betaalde rente – stroken met de baten. Anders dan de rijksoverheid, hanteren provincies en gemeenten metterdaad dit baten-lastenstelsel. De – als uitvloeisel van het aangescherpte SGP – inmiddels door de Tweede Kamer aanvaarde Wet houdbare overheidsfinanciën perst de gemeenten, provincies en waterschappen vanaf komend jaar echter in het door Brussel gedicteerde comptabele keurslijf en bedreigt zodoende het investeringsniveau van de decentrale overheden.

De andere SGP-norm voor de openbare financiën stelt een bovengrens van zestig procent bbp aan de brutoschuld van de overheid. Deze norm miskent dat daar in Nederland – anders dan in bijna alle overige lidstaten van de Europese Unie – een omvangrijk belegd vermogen voor pensioenen van de overheidsdienaren tegenover staat. De nettoschuld van de overheid is ten minste 285 miljard euro (het vermogen van het ambtenarenpensioenfonds ABP) kleiner dan volgens de door de Europese Commissie aangelegde maatstaf. Als we hiermee rekening houden valt de schuldquote bijna vijftig procentpunten lager uit.

De SGP-normen voor begrotingssaldo en overheidsschuld zijn – gezien het voorafgaande – onvoldoende doordacht en gezien hun effecten verwerpelijk. Als gezagsgetrou-

#### Kerngegevens collectieve financiën, in procenten bbp

TABEL 3

	2012	2013	2014
Bruto collectieve uitgaven	50,4	50,6	50,4
Collectieve lasten	39,0	39,7	40,8
Niet-belastingontvangsten	7,3	7,7	6,3
Totale ontvangsten	46,3	47,4	47,1
Begrotingstekort	4,1	3,2	3,3
Overheidsschuld	71	75	76

Bron: Centraal Planbureau, 2013

#### Begrotingsdiscipline, in miljard euro

TABEL 4

Budgetdisciplinesector:	2009	2010	2011	2012	2013
Uitgaven op de rijksbegroting	-1,3	-3,3	-1,7	-3,4	-0,8
Sociale uitkeringen en arbeidsmarkt	-0,3	+0,3	-0,2	+0,1	+1,0
Budgettair Kader Zorg	+2,0	+2,3	+2,0	+0,9	-0,3
Totaal	+0,4	-0,7	+0,2	-2,4	-0,1

Bron: Financieel jaarverslag van het Rijk, 2009-2012; Tweede Kamer, 2013  
 1:Onderschrijding (-) respectievelijk overschrijding (+) ten opzichte van uitgavenkader.

we lidstaat zal Nederland zich daaraan evenwel niet willen onttrekken. Voor 2014 heeft Nederland overigens tijdelijk dispensatie van de tekortnorm gekregen.

### TOTAALBEELD OVERHEIDSFINANCIËN

Het uitgavenpeil ligt in de jaren 2012–2014 constant iets boven de vijftig procent bbp (tabel 3). De mix verandert in deze periode wel. Het aandeel van de uitgaven voor collectief gefinancierde zorg groeit met 0,4 procent bbp. De sociale zekerheid vergt 0,8 procent bbp meer, door de vergrijzing – de babyboomers gaan met AOW – en de oplopende werkloosheid. Het aandeel van de uitgaven voor openbaar bestuur (–0,6 procent bbp) en dat van de overdrachten aan bedrijven (–0,3 procent bbp) lopen terug.

Gegeven de enorme bedragen die in geding zijn, is het belangrijk dat de volksvertegenwoordiging een zo volledig mogelijk beeld heeft van de voortgang bij de realisatie van tekortverbeterende maatregelen. De rijksbegroting voor 2012 ging voor het eerst vergezeld van de 18 Miljard Monitor, met een uitgebreid overzicht van de voortgang bij de uitvoering van de financiële maatregelen uit het regeerakkoord van het eerste kabinet-Rutte. Een jaar later volgde de 30 Miljard Monitor, die ook de voortgang liet zien bij de realisatie van de voornemens uit het Begrotingsakkoord 2013 – het pact dat het demissionaire kabinet-Rutte in het voorjaar van 2012 sloot met D66, GroenLinks en de ChristenUnie. Het tweede kabinet-Rutte heeft de knop van deze monitor omgedraaid. Bij het debat over de regeringsverklaring is een motie ingediend door de leden Ojik c.s., die vraagt om een (dan inmiddels) 46 Miljard Monitor. Deze motie is destijds aangehouden.

In een algemeen overleg met leden van de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven heeft de minister van Financiën toegezegd dat de monitor terugkomt, wanneer de Tweede Kamer ontevreden mocht zijn over de informatie die wordt gepresenteerd in de rijksbegroting voor 2014. De bedoelde informatie is nu samengebond in paragraaf 3.7 van de Miljoenennota 2014. Het zou niet verbazen, wanneer de Kamer de komende weken oordeelt dat dit onvoldoende is. Relevant is hier ook de vaststelling van de Algemene Rekenkamer, dat het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012 niet aangeeft “in welke mate verschillende bezuinigingsmaatregelen ook daadwerkelijk de geplande bezuiniging hebben opgeleverd”.

Door tariefverhogingen en het beperken van fiscale faciliteiten zou de opbrengst van belastingen en sociale premies in de jaren 2012–2014, normaal gesproken, met drie procent bbp moeten stijgen. Deze beleidsmatige lastenverzwaring verdampt voor bijna de helft door ‘endogene’ oorzaken. De snel gegroeide groep mensen die hun baan kwijt zijn, beschikt over minder inkomen en draagt dus minder loonheffing af. Bovendien besteden consumenten een groter deel van hun budget aan lager belaste goederen, waardoor de btw substantieel minder opbrengt. De lagere winstquote van bedrijven verklaart dat de opbrengst van de vennootschapsbelasting achterblijft bij het bbp. De niet-belastingontvangsten – voor een flink deel aardgasbaten voor de staat – vallen tussen 2012 en 2014 met één procent bbp terug.

In de beschouwde periode daalt het tekort wel iets, maar het blijft groter dan drie procent bbp. De overheidsschuld loopt naar verwachting op van 71 procent bbp in 2012 naar 76 procent bbp in 2014.

### BEGROTINGSDISCIPLINE

Bij elke kabinetsformatie committeren alle bewindslieden zich aan afgesproken plafonds voor de overheidsuitgaven. Sinds dit systeem in 1994 is ingevoerd, bestaan er drie van die ‘uitgavenkaders’. Het kader voor de collectief gefinancierde zorguitgaven wordt tot nu toe nagenoeg elk jaar overschreden, soms fors. Doorgaans staan daar meevallers bij de rijksuitgaven en de sociale uitgaven tegenover, die voldoende zijn om de overschrijdingen bij de zorguitgaven te compenseren. In tabel 4 springen in dit verband vooral de omvangrijke onderschrijdingen bij de rijksuitgaven in het oog. Kennelijk slagen de departementen er telkens in om tijdens formatiebesprekingen een stuk toekomstige uitgavengroei veilig te stellen, waarop later kan worden ingeteerd. Desalniettemin is zowel minister Bos (in 2009) als zijn opvolger De Jager (in 2011) er niet in geslaagd de totale overheidsuitgaven volledig binnenskaders te houden. De in de praktijk gegroeide usance van verrekening tussen de kaders staat op gespannen voet met de begrotingsregels.

Dit jaar treden vooral de uitgaven voor sociale zekerheid buiten het kader. Dit kader is nu – in strijd met de begrotingsregels – in de lopende kabinetsperiode bijgesteld. Hoofdoorzaak van de onvoorzien hoge sociale uitgaven is de sterke groei van de werkloosheid, want de impact van de vergrijzing was voorzien. Zelfs is een geraamde onderschrijding van het Budgettair Kader Zorg voor 2013 ingeboekt als compensatie voor de overschrijding bij de sociale uitgaven. Omdat de ervaring leert dat de zorguitgaven moeilijk voorspelbaar en beheersbaar zijn, ligt hier een aanzienlijk disciplinerisico bij de uitvoering van de rijksbegroting in 2013 en 2014.

### CONCLUSIE

Verskillende voortekenen duiden erop dat de Nederlandse economie langzaam uit het dal kruipt, maar zeker is dat niet. Afgezien van de rol van de uitvoer, is het voor een opleving van de economie cruciaal dat huishoudens weer vertrouwen in de toekomst krijgen. De woningmarkt komt echter niet echt op gang. De koopkracht van het mediane huishouden staat ook in 2014 nog onder druk. Het begrotingsbeleid stelt het prille herstel in de waagschaal, aangezien Europese begrotingsafspraken de Nederlandse overheid dwingen tot het voeren van procyclisch begrotingsbeleid.

### LITERATUUR

CPB (2012) Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord. Uitgevoerd op verzoek van de Minister-president. CPB Notitie, 12 november.

Centraal Planbureau (2013) *Macro Economische Verkenning 2014*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Horst, A. van der, L. Bettendorf, N. Draper, C. van Ewijk, R. de Mooij en H. ter Rele (2010) *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Suyker, W. (2013) Tekortreducerende maatregelen 2011–2017. CPB Achtergronddocument, 17 september.

Tweede Kamer (2013–2014) *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2014, 33750(1)*.