

# Omvang begrotingsopgave nieuw kabinet

Voor overheidsfinanciën die bijdragen aan stabiliteit en vertrouwen adviseert de Studiegroep Begrotingsruimte twintig miljard euro aan maatregelen in de periode tot 2017. Naar huidige inzichten is dat voldoende om een structureel begrotingsevenwicht te bereiken, het houdbaarheidstekort op te heffen, en te voldoen aan de Europese begrotingsregels.

## JOOST CLERX

Secretaris van de veertiende Studiegroep Begrotingsruimte en plaatsvervangend hoofd begrotingsbeleid bij het Ministerie van Financiën

## WOUTER

### SCHILPEROORT

Secretaris van de veertiende Studiegroep Begrotingsruimte en coördinator macro-economie bij het Ministerie van Financiën

De omvang van de begrotingsopgave in de komende kabinetsperiode heeft tot discussie geleid onder economen. De door de studiegroep geadviseerde twintig miljard euro aan maatregelen laat zich echter goed verklaren. Het kabinet-Rutte heeft aan het begin van de regeerperiode, conform het advies van de vorige Studiegroep, besloten tot een pakket aan maatregelen van achttien miljard euro. Dit bleek onvoldoende. Anderhalf jaar later sloten vijf politieke partijen het Begrotingsakkoord met nog eens vele miljarden euro's aan maatregelen. Ondanks deze forse inspanningen laten de overheidsfinanciën nauwelijks herstel zien (figuur 1). Zonder verdere maatregelen blijft het EMU-tekort rond de drie procent bbp en stijgt de schuld nog licht door.

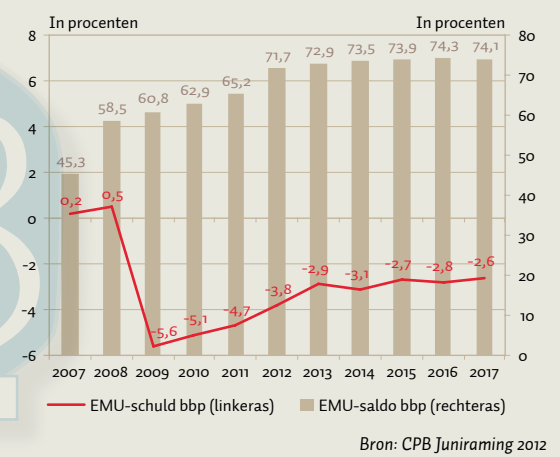
Bij de start van het kabinet-Rutte zijn het EMU-saldo, de overheidsinkomsten en de economische groei te optimistisch ingeschat. Over de periode 2011–2015 komt naar huidige inzichten de nominale groei 2,4 procent lager uit dan het Centraal Planbureau (CPB) na de doorrekening van het regeerakkoord had geraamd. De raming ging er bovendien van uit dat de belastinginkomsten sneller zouden toenemen dan de economische groei. Inmiddels is duidelijk dat inkomsten juist achterblijven bij de groei. Door deze tegenvallers ten opzichte van de raming is de saldowinst van het pakket van achttien miljard euro verloren gegaan. Het Begrotingsakkoord 2013 corrigeert de tegenvallers voor een belangrijk gedeelte, maar leidt niet tot belangrijke saldoverbetering in

de jaren na 2013. De langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën verbetert wel sterk dankzij de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd en het aflossen op hypotheek.

## ACHTERBLIJVENDE INKOMSTEN

De tegenvallende belastinginkomsten blijken zowel conjunctureel als structureel van aard. Analyse van de vorige Studiegroep biedt indicaties dat de conjunctuurgevoeligheid van de Nederlandse begroting de laatste jaren is toegenomen (Schilperoord en Wierdsma, 2010). De crisis heeft de hoge volatiliteit van de begroting bevestigd. Zo loopt de overheid momenteel inkomsten mis door een lagere loongroei, een stagnerende woningmarkt en lagere bedrijfswinsten. Figuur 2 toont de macro-economische progressiefactor: de ontwikkeling van de belasting- en premie-inkomsten, geschoond voor de effecten van beleid. Een waarde kleiner dan 1 betekent dat de inkomsten geen gelijke tred houden met het bbp. De figuur laat zien dat al sinds de jaren negentig de groei van de inkomsten duidelijk achterblijft bij het bbp. Zo leidde in de jaren vóór de

Ontwikkeling overheidsfinanciën, inclusief Begrotingsakkoord 2013 **FIGUUR 1**



crisis de hypotheekrenteaftrek tot een belangrijke derving in de inkomstenbelasting. In meer recente jaren loopt de overheid belastinginkomsten mis als gevolg van hogere pensioenpremies. Ook vergroening van het belastingsstelsel kan leiden tot lagere inkomsten.

### VERANDERENDE OMSTANDIGHEDEN

Als gevolg van de crisis heeft Nederland zes jaar bbp-groei verloren (CPB, 2012). Naar huidige inzichten is dit verlies permanent: op inhaalgroei hoeven we niet te rekenen. Integendeel, internationaal onderzoek laat zien dat na financiële crises de groei langdurig op laag niveau kan liggen. De afbouw van de hoge schuldposities in de ontwikkelde economieën zal de economische groei vermoedelijk nog jaren remmen. Tegelijkertijd keert de vergrijzing de groei van de beroepsbevolking en zet daarmee de economische groei onder druk. De overheidsarrangementen zijn nog onvoldoende aangepast op de vergrijzing en de lagere economische groei. Sinds de eeuwwisseling stijgen de reële collectief gefinancierde zorguitgaven met gemiddeld ruim vier procent per jaar. De totale collectieve uitgaven vertonen een gematigd verloop. Binnen het trendmatige begrotingsbeleid wordt de groei van de uitgaven aan het begin van de kabinetsperiode ingekaderd. Als echter gedurende de kabinetsperiode de economie stagneert of krimpt, blijven de uitgaven volgens het vastgelegde pad doorstijgen. De stijgende uitgaven in het crisisjaar 2009, in combinatie met een krimp van de economie met 3,5 procent bbp, leidden tot een fors hogere collectieve uitgavenquote. Als het groeiverlies permanent is, blijft de collectieve uitgavenquote vervolgens zonder maatregelen op het hogere niveau.

### HOGERE SCHULDEN

Een gevolg van de lagere economische groei is dat de schuldynamiek verandert. Bij de oprichting van de Economische en Monetaire Unie was de gemiddelde schuldquote van de lidstaten 60 procent bbp. Het werd onwenselijk geacht dat landen hun schuldquote verder zouden laten oplopen, omdat hoge schulden in één land in een monetaire unie ook negatieve gevolgen kunnen hebben voor andere landen. Zolang lidstaten hun tekorten beneden drie procent bbp zouden houden, stijgt

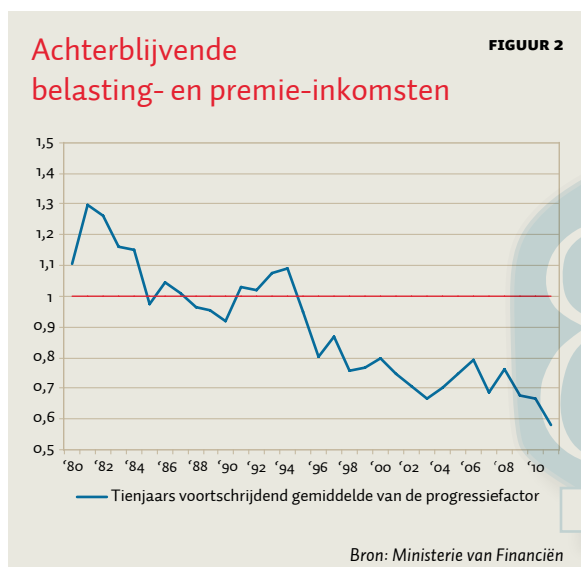
de schuld in principe niet verder dan zestig procent bbp, uitgaande van een nominale groei van vijf procent (twee procent inflatie, drie procent groei). In een vergrijzende omgeving zijn lagere nominale groeivoeten van 3 à 3,5 procent bbp echter aannemelijker. Dat betekent dat bij tekorten van drie procent de schuld niet op zestig procent blijft, maar oploopt richting honderd procent bbp. De schuld gaat pas dalen bij tekorten kleiner dan twee procent bbp.

In Nederland is de schuld met zo'n dertig procent bbp toegenomen sinds het begin van de crisis. Daarbij heeft de overheid hoge overheidsgaranties afgegeven, zoals voor de huizenmarkt en Europa. Het totale direct en indirect gegarandeerde vermogen is opgelopen tot 465 miljard euro (77 procent bbp). Deze garanties komen grotendeels niet direct in schuld tot uiting, maar vormen wel een belangrijk risico voor de overheidsfinanciën. Nederland als zeer open economie met een grote financiële sector en gelegen in het eurogebied is inherent kwetsbaar voor nieuwe schokken. Verleden jaar heeft het Ministerie van Financiën met de ondersteuning van De Nederlandsche Bank en het Centraal Planbureau een stresstest van de overheidsfinanciën uitgevoerd (Ministerie van Financiën, 2011). Deze 'Schokproef overheidsfinanciën' laat zien dat de budgettaire en economische effecten van een nieuwe crisis aanzienlijk zijn.

### TWINTIG MILJARD NOODZAKELIJK

Het structurele groeiverlies en het lagere groeipad voor de toekomst betekenen dat Nederland zich niet net als in het verleden uit de schulden kan groeien. Slechts met maatregelen kunnen het tekort en de schuld worden verkleind. Bij de bepaling van de omvang van de budgettaire opgave heeft de Studiegroep gekeken naar verschillende indicatoren, zoals de ontwikkeling van het EMU-saldo en de schuld, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, de volatiliteit van de begroting, het onzekere economische klimaat en de risico's voor de overheidsfinanciën. Het betrekken van meerdere factoren in de afweging doet recht aan de onzekerheid die aan individuele indicatoren is verbonden.

Het structurele begrotingssaldo is een maatstaf die traditioneel belangrijk is bij de bepaling van de budgettaire opgave. Het structurele saldo is het EMU-saldo gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur. Door de begroting structureel in evenwicht te brengen, wordt ruimte gecreëerd om het EMU-saldo mee te laten ademen met de conjunctuur. Dit is een wezenlijk kenmerk van het trendmatige begrotingsbeleid dat halverwege de jaren negentig is ingevoerd. Inhoudelijk gezien valt dus veel te zeggen voor een doelstelling van structureel evenwicht, mits rekening wordt gehouden met de onzekerheden die aan deze maatstaf verbonden zijn. Het probleem is namelijk dat de stand van de conjunctuur op enig moment lastig te bepalen is. Zo was rond de eeuwwisseling de inschatting dat Nederland een structureel overschot op de begroting had bereikt. Achteraf werd duidelijk dat de begroting vooral geprofiteerd had van meevallende inkomsten tijdens de internetbubbel en dat er nooit sprake is geweest van een structureel overschot. Gegeven de wereldwijde economische onzekerheden bestaat ook nu veel onzekerheid over de stand van de conjunctuur. Volgens de methode van de Europese Commissie, waarop de Europese lidstaten in Brussel worden beoordeeld, is naar huidige inschatting mini-



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.

## Het houdbaarheidstekort

KADER 1

Het houdbaarheidstekort geeft aan in hoeverre toekomstige generaties van een vergelijkbaar voorzieningenniveau kunnen profiteren als huidige generaties. Ook hier gaat het om een onzekere maatstaf die periodiek wordt bijgesteld. In het verleden toen saldo en schuld zich positief ontwikkelden, vormde het houdbaarheidstekort de meest bindende voorwaarde voor het bepalen van de budgettaire opgave. Het Begrotingsakkoord 2013 heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de verbetering van het houdbaarheidstekort. Tegelijkertijd zijn de overheidsfinanciën de laatste jaren sterk verslechterd, waarmee de ontwikkeling van het saldo en de schuld op de middellange termijn knellender zijn geworden. Wegwerken van het houdbaarheidstekort is namelijk voldoende om zeker te stellen dat de schuld niet explodeert, maar betekent in de huidige situatie dat nog altijd een forse schuld wordt doorgegeven aan toekomstige generaties. Ook zou het EMU-tekort op hoog niveau blijven en wordt niet voldaan aan Europese begrotingsafspraken.

maal 16 miljard euro nodig voor structureel evenwicht.

In het verleden kon het trendmatige begrotingsbeleid goed functioneren omdat er werd gewerkt met een behoedzaam groeiscenario. Dat verkleinde de kans op tegenvallers gedurende de rit. Een verlaging van het groeipad met een half procent bbp, zoals in het verleden gebeurde, vergroot de opgave met vier miljard euro. Het CPB maakt tegenwoordig echter geen behoedzaam groeiscenario meer. Door toch behoedzaamheid in te bouwen via het evenredig verhogen van de budgettaire ambitie, kan de kans worden verkleind dat de drieprocentgrens uit het EU-verdrag wordt overschreden en tussentijdse begrotingsonderhandelingen noodzakelijk zijn. Dit doet bovendien recht aan het feit dat momenteel reële risico's voor de overheidsfinanciën bestaan die niet in het basispad verwerkt zijn, zoals de hoge overheidsgaranties.

Een inspanning van twintig miljard euro in de periode tot 2017 is daarmee naar huidige inzichten voldoende voor structureel begrotingsevenwicht in een behoedzaam scenario. Tevens wordt het houdbaarheidstekort naar huidige inzichten gedicht (kader 1). De inspanning is daarentegen niet voldoende om de schuld in 2017 beneden de zestigprocentgrens uit het EU-verdrag te brengen. Ook lukt het niet om het EMU-tekort weg te werken; voor evenwicht is volgens het CPB 28 miljard euro nodig. Gegeven de volatiliteit van de begroting is in economisch betere tijden een overschot op de begroting wel nodig om te vermijden dat het EMU-saldo in slechte tijden de drieprocentgrens overschrijdt.

### SOLIDE BEGROTINGSBELEID

Aanvullend op de inspanning van twintig miljard euro en de voortzetting van het trendmatige begrotingsbeleid heeft de

Studiegroep een 'nee, tenzij'-beleid geadviseerd. Dit betekent dat bij de start van het kabinet een deel van de automatische groei in de overheidsuitgaven en lastenverlichting apart wordt gehouden en deze alleen doorgaat als de situatie het toelaat. De afweging of de maatregelen kunnen doorgaan, vindt vervolgens ieder jaar plaats bij de reguliere besluitvorming in het voorjaar, op basis van de economische en budgettaire ontwikkelingen. Bij een overschrijding van de drieprocenttekortgrens worden de maatregelen automatisch ingehouden. Het voordeel van deze systematiek is dat bij onverhoopte tegenvallers niet opnieuw onderhandeld hoeft te worden tussen politieke partijen, zoals in het afgelopen voorjaar, maar dat maatregelen op voorhand zijn geïdentificeerd.

Gegeven de relatief slechte uitgangspositie van de overheidsfinanciën is het van belang om snel te beginnen met de consolidatie. Uitstel ligt niet in de rede, gegeven de inschatting dat geen inhaalgroei plaatsvindt en de groei langdurig op laag niveau zal liggen. De eerder besloten consolidatie is in 2013 geconcentreerd, waarmee opgepast moet worden voor een cumelatie van maatregelen in dat jaar. Voor 2014 en verder is echter op dit moment weinig nieuw beleid voorzien. Door direct met consolidatie aan te vangen, kunnen maatregelen in 2014 hun impact hebben. De noodzaak van directe inspanningen wordt versterkt door het feit dat de CPB-raming van het EMU-tekort in 2014 op dit moment 3,1 procent is, wat betekent dat Nederland niet voldoet aan de drieprocentnorm.

Gegeven het structurele karakter van de lage groei is het tot slot van belang om maatregelen te nemen die het langtermijngroeivermogen van de Nederlandse economie kunnen ondersteunen. Het tijdig duidelijkheid geven over noodzakelijke hervormingen kan een bijdrage leveren aan het vertrouwen van consumenten en financiële markten. De Studiegroep besteedt veel aandacht aan de stijgende zorgkosten. Op de woningmarkt en de arbeidsmarkt lijken eveneens verdere hervormingen noodzakelijk om het herstelpad van de overheidsfinanciën richting een (feitelijk) overschot op de begroting door te kunnen zetten na 2017.

### CONCLUSIE

Bij de start van het kabinet-Rutte zijn de economische en budgettaire ontwikkelingen te optimistisch geraamd. Ook structureel blijven de overheidsinkomsten achter bij de economische groei, terwijl de (zorg)uitgaven elk jaar doortijgen, ongeacht tussentijdse economische ontwikkelingen. Er zou daarom nader onderzoek moeten worden gedaan naar de oorzaken van de achterblijvende inkomsten en de oploop van de zorguitgaven zou moeten worden beteugeld. Zo is de verwachting dat de zorguitgaven in de komende kabinetsperiode met zo'n tien miljard euro zullen stijgen. Dat plaatst de geadviseerde inspanning van twintig miljard in perspectief. De twintig miljard euro is ook niet voldoende om het EMU-tekort weg te werken in 2017, maar leidt naar huidige inzichten wel tot structureel begrotingsevenwicht. De Studiegroep heeft er daarbij voor gekozen om haar advies niet te baseren op een enkele onzekere maatstaf, maar meerdere indicatoren in de beschouwing te betrekken, en net als dat in het verleden gebeurde een zekere behoedzaamheid te betrachten. De ervaringen van de laatste jaren, de huidige economische situatie en de risico's voor de overheidsfinanciën, zoals de afgegeven overheidsgaranties, geven daar alle aanleiding toe.

### LITERATUUR

- Centraal Planbureau (2012) Juniraming 2012. *CPB Policy Brief*, 2012(01).
- Ministerie van Financiën (2011) *Schokproef overheidsfinanciën, een risico-analyse van de Nederlandse begroting*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Schilperoord, W. en P. Wierts (2010) De conjunctuurgevoeligheid van de Nederlandse begroting. *ESB*, 95(4590), 458–460.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012) *Stabiliteit en vertrouwen. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Den Haag: Ministerie van Financiën.