

Hoofdlijnenakkoord mist structurele groeiplannen terwijl schuld oploopt

Het recent gepresenteerde hoofdlijnenakkoord verhoogt de overheidsschuld op de lange termijn. Het vrijgemaakte geld wordt niet gebruikt om het groeipotentieel te verhogen of tijdelijke maatschappelijke problemen aan te pakken.

IN HET KORT

- Het overheidstekort van het hoofdlijnenakkoord is lastig te rechtvaardigen.
- Door een nieuwe begrotingsregel, automatische bezuinigen bij een tekort van drie procent, lijkt een begrotingscrisis ingeboekt.
- De plannen uit het hoofdlijnenakkoord lijken te botsen met de nieuwe Europese begrotingsregels.

JASPER H. VAN DIJK
Onderzoeksleider bij het Instituut voor Publieke Economie (IPE)

VINZENZ ZIESEMER
Directeur bij het IPE

Een oplopende staatsschuld legt een risico neer bij toekomstige kabinetten. Hierdoor neemt de kans dat zij moeten ingrijpen als het tegenzit toe. Omdat onder de huidige begroting van Rutte IV de overheidsschuld sterk opliep (CPB, 2024a), was in de aanloop naar de kabinetsformatie de verwachting dat er bezuinigingen of belastingverhogingen zouden komen. De onderhandelaars benadrukten de noodzaak hiertoe, ze schreven dat het “van belang [is] om schulden niet oneindig door te schuiven naar toekomstige generaties” (HLA, 2024, p. 25). In dit artikel analyseren we het effect op de staatsschuld van het hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB.

Hogere overheidsschuld

In figuur 1 voorspellen wij de schuldoploop met de plannen uit het hoofdlijnenakkoord ten opzichte van het basispad. In tegenstelling tot de doorrekening van het CPB (2024b) ramen wij de overheidsschuld tot 2060, in plaats van tot 2028. Wij gebruiken hiervoor het structurele tekort (oftewel het EMU-saldo geschoond voor de conjunctuur) uit 2028. Dit is volgens de CPB-doorrekening van het hoofdlijnenakkoord 2,2 procent in 2028. Om de schuldoploop te vergelijken met de plannen uit het kabinet-Rutte IV tonen we ook het structurele tekort uit het basispad van het CPB. Dit is volgens het CPB 2,7 procent in 2028 (CPB, 2024b).

Omdat er veel onzekerheid bestaat of de huidige hogere rente op lange termijn weer daalt en of Nederland op hetzelfde groeiniveau blijft, laten wij twee scenario's zien voor de ontwikkeling van de rente en de economische groei: een optimistisch en een pessimistisch scenario. Het is wel belangrijk om te vermelden dat dit niet de enige bron van onzekerheid is, ook het structurele primaire saldo zelf is immers een schatting.

Voor de aanpak en aannames achter de schuldprojecties verwijzen wij naar Van Dijk en Ziesemer (2023). We tonen daar hoe we vergrijzingskosten meenemen en hoe onze scenario's voor de ontwikkeling van de rente en de groei tot stand komen. Omdat we het structurele tekort van de doorrekening van het CPB gebruiken, zijn plannen die het CPB niet haalbaar acht, en daardoor niet zijn meegenomen in hun berekening, ook in onze berekening buiten beschouwing gelaten. Dit gaat bijvoorbeeld over lagere EU-afdrachten of het bezuinigen op het ambtenarenapparaat (Jacobs, 2024; Gradus en Beetsma, 2024).

Figuur 1 toont dat de ombuigingen uit het hoofdlijnenakkoord niet direct tot een zichtbaar probleem leiden: het CPB raamt dat de staatsschuld in 2028 tot 51,8 procent beperkt blijft. Echter, op de langer termijn leidt deze trend tot een schuldquote van ongeveer 80 tot 120 procent in 2060.

Als het beleid van Rutte IV was doorgetrokken (basispad), was de schuldquote hoger uitgekomen: tussen ongeveer 90 en 140 procent in 2060. Het hoofdlijnenakkoord brengt echter om tweeërlei redenen geen structurele oplossing voor deze oplopende staatsschuld. Iets wat Rutte IV wel deed.

Investerings rechtvaardigen schulden niet

Ten eerste bevat het hoofdlijnenakkoord geen investeringen die de oplopende schuld rechtvaardigen. Er kan beargumenteerd worden dat hogere tekorten geen probleem zijn als het geld gebruikt wordt om het groeipotentieel van de economie te versterken. Sterkere economische groei verhoogt immers niet alleen de welvaart, maar is ook gunstig voor de overheidsfinanciën omdat de belastinginkomsten stijgen. Via deze redenering verdedigde het kabinet-Rutte IV de grootste intensivering sinds het kabinet-Den Uyl (Coalitieakkoord, 2021; De Leeuw en Bruns, 2022). Dat kabinet gebruikte de uitdijende staatsschuld bijvoorbeeld voor het opzetten van het Nationaal Groeifonds en extra

investeringen in onderzoek en onderwijs. Idealiter zouden de gevolgen voor de groei onderdeel zijn van de doorrekening, maar zulke gevolgen op de lange termijn worden bij de doorrekening niet meegenomen (Boonstra, 2024; Hasekamp, 2024), ook niet in figuur 1 (het basispad zou er dan vermoedelijk beter uitzien).

Echter, het grote overheidstekort wordt in dit hoofdlijnenakkoord niet gebruikt om te investeren, maar voornamelijk ingezet voor koopkrachtverbetering en lastenverlichting. Zo worden intensiveringen op het vlak van onderzoek en onderwijs teruggedraaid en wordt het Nationaal Groeifonds afgeschaft. Het hoofdlijnenakkoord schrapt overigens niet het gehele investeringsbudget van Rutte IV. Zo wordt er geld vrijgemaakt voor woningbouw en voor InvestNL. Toch lijkt, alles bijeen genomen, de verdedigingslijn van investeringen in het groeipotentieel van de economie die Rutte IV hanteerde niet meer van toepassing.

Weinig budget voor transitieproblemen

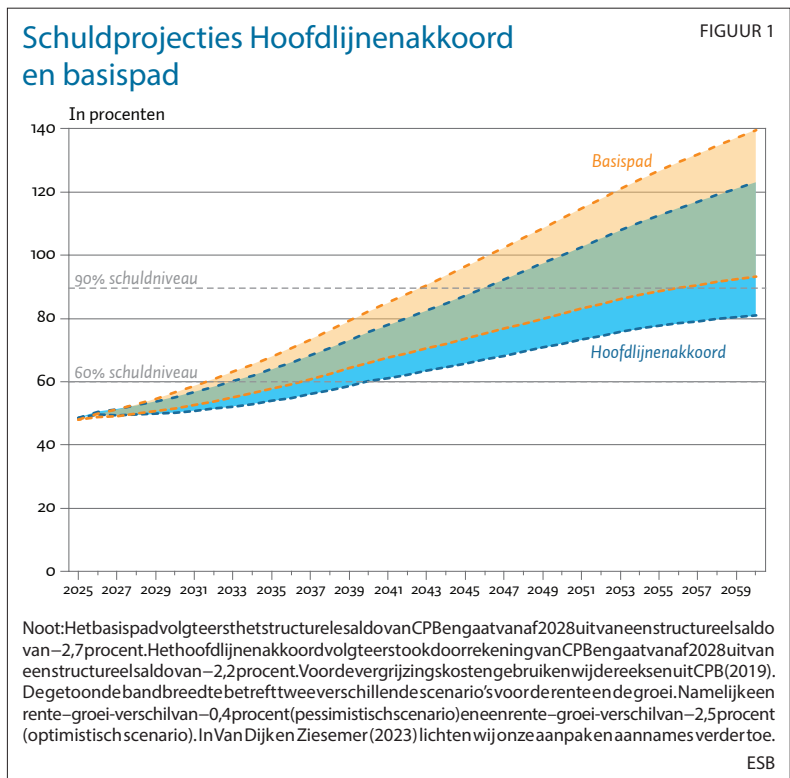
Een tweede argument dat gebruikt kan worden om in een regeerakkoord de hogere tekorten te verdedigen, is dat ze een tijdelijk probleem oplossen, zoals bijvoorbeeld het financieren van de klimaattransitie. Dat verhoogt dan nog steeds de staatsschuld, maar leidt niet tot een explosief pad omdat deze kosten niet meer nodig zijn nadat het probleem is opgelost. Dit was ook een verdedigingslijn van het kabinet-Rutte IV (Coalitieakkoord, 2021), dat veel geld reserveerde voor tijdelijke uitgaven aan de klimaat- en stikstofproblematiek.

De tijdelijke uitgaven van Rutte IV blijven deels staan, omdat er maar beperkt geld uit het klimaatfonds wordt gehaald. Wel voert het aankomende kabinet een wat ander klimaatbeleid. Het wil meer kerncentrales, een lagere energiebelasting en stoppen met de subsidiëring van elektrische voertuigen. De kans is dan dat de klimaatdoelen daarmee verder uit zicht komen. Mocht dit zo zijn, dan kunnen de kosten alsnog oplopen, bijvoorbeeld omdat de rechter dwangsommen oplegt of het kabinet dwingt tot een koerswijziging (zoals eerder gebeurde via het Urgenda-arrest). De schuldramingen uit figuur 1 zijn dan een onderschatting.

Op het gebied van stikstof vindt er wel een grote beleidswijziging plaats, want het geld uit het transitiefonds wordt elders ingezet. Als de EU niet akkoord gaat met de stikstofplannen van het kabinet, betekent dit dat er geen geld meer is voor de uitkoop van boeren. Als gevolg daarvan gaat de stikstofemissie niet omlaag en zullen bouwprojecten sneuvelen bij de rechter, wat slecht is voor de economie, of later moet er toch nog extra geld bij. Het 'tijdelijke' stikstofprobleem wordt dus vooruitgeschoven. Ook dat leidt in figuur 1 tot een onderschatting van de overheidschuld. De hoge tekorten uit het hoofdlijnenakkoord kunnen dus amper verantwoord worden door het aanpakken van tijdelijke problemen.

Een begrotingscrisis ingeboekt

Naast de onduidelijke onderbouwing van het begrotingstekort maakt een nieuwe begrotingsregel een begrotingscrisis tijdens de kabinetsperiode waarschijnlijk. Behalve dat het nieuwe kabinet zich voorneemt de geadviseerde begrotings-



regels uit de 17e Studiegroep Begrotingsruimte (2023) op te gaan volgen, introduceert het daarbovenop een nieuwe begrotingsregel. Het kabinet wil “bij dreigende overschrijding (...) van de 3%-norm in het daaropvolgende jaar (...) additionele maatregelen [nemen], waarbij ten eerste naar uitgavenvermindering wordt gekeken” (HLA, 2024, p. 25).

Deze nieuwe begrotingsregel is problematisch. Als het kabinet aanstuurt op een tekort van 2,8 procent, zoals het zich in het hoofdlijnenakkoord voorneemt, dan is de kans op onderweg ingrijpen bij deze drieprocentregel groot. Het begrotingstekort reageert namelijk sterk op economische fluctuaties. De onderhandelaars zeggen wel dat ze blijven vasthouden aan trendmatig begrotingsbeleid, maar deze nieuwe regel leidt met grote waarschijnlijkheid tot het tegenovergestelde (ook wel 'saldosturing' genoemd).

In een recessie kan het verwachte begrotingstekort zomaar met meerdere procentpunten verslechteren. Volgens de nieuwe begrotingsregel uit het hoofdlijnenakkoord moet er dan flink bezuinigd worden, maar bezuinigen in een recessie is schadelijk voor de economie. Recessies worden dan verlengd, met hoge werkloosheid tot gevolg. En door de schade aan de economie kan de schuldquote na de bezuinigen zelfs hoger uitvallen (Fatás en Summers, 2018).

Opmerkelijk is dat de tekorten uit de budgettaire tabellen van het hoofdlijnenakkoord ook buiten een recessie niet voldoen aan de zelf opgelegde begrotingsregel. In 2026 vindt volgens de doorrekening van het CPB een overschrijding van de drieprocentnorm plaats. Een begrotingscrisis lijkt zo ingeboekt. Komen de verwachtingen van het CPB uit, dan moet het kabinet in 2025 óf het budgettaire plaatje van het hoofdlijnenakkoord aanpassen, óf deze nieuwe begrotingsregel loslaten. Voor de nieuwe minister van Financiën ligt het eerste hoofdlijn dossier dus al klaar.

De onderhandelaars hebben voor de zelf opgelegde drieprocentnorm waarschijnlijk gekeken naar de tekortnorm van drie procent uit de Europese begrotingsregels. Maar dat is een verkeerde interpretatie van deze norm. Een tekort van drie procent betekent niet automatisch dat een lidstaat een begrotingsprobleem heeft (Van der Sluis, 2023). Zo kan de Europese Commissie ‘relevante factoren’ meenemen bij de handhaving van de tekortnorm. Hier is juist in voorzien om onnodige bezuinigingen in recessies te voorkomen. Vanwege de grotere Europese flexibiliteit is de structurele begrotingsnorm die het hoofdlijnenakkoord hanteert dus niet noodzakelijk noch wenselijk.

Botsing met Europese begrotingsregels

Tot slot lijkt de begroting te botsen met de nieuwe Europese begrotingsregels. Dat zit hem niet in het overschrijden van de drieprocentnorm, maar in de op termijn oplopende schuld.

Het Stabiliteits- en Groeipact is recent hervormd. De nieuwe regels richten zich nu meer op de ontwikkeling van de schuld op de middellange termijn. Daarbij is een vereiste dat aan het einde van een periode van vier jaar (die onder omstandigheden kan worden verlengd naar zeven), de schuld “een plausibele neerwaartse trend gaat of blijft vertonen, dan wel op een prudent niveau onder 60% van het bbp blijft” (EU, 2024, artikel 16 lid 2).

De uitkomsten in figuur 1 voldoen niet aan deze regel. Om te bepalen wat plausibel is, zal de Europese Commissie gebruikmaken van een andere (en uitgebreidere) scenario-analyse dan die in figuur 1. Maar de kans is groot dat daar hetzelfde beeld uitkomt. In dat geval kan de Commissie tot een negatieve beoordeling komen en de Raad aanbevelen om Nederland te vragen zijn plan te herzien. Dit zal op zichzelf niet leiden tot een buitensporigtekortprocedure. Daarvoor is ook op zijn minst een overtreding van de 3 procentnorm of 60%-norm op korte termijn nodig.

De botsing met Europa was overigens ook ontstaan onder de begrotingskoers van Rutte IV, die werd ingezet toen de nieuwe begrotingsregels nog niet van kracht waren. Hoewel Nederland de zestigprocentnorm in Europa is blijven verdedigen, voert het sinds Rutte IV een begrotingsbeleid dat op termijn in tegenspraak is met die norm. Het hoofdlijnenakkoord heeft dit probleem niet opgelost.

Conclusie en discussie

De plannen uit het hoofdlijnenakkoord leiden tot een lagere staatsschuld dan als het expansieve beleid van Rutte IV zou worden doorgezet. De correctie is echter beperkt. Twee scenario’s voor de rente en de groei tonen een staatsschuld in 2060 van ongeveer 80 tot 120 procent van het bruto binnenlands product. Als we kijken naar het hoofdlijnenakkoord kan deze schuldoploop bovendien slecht verdedigd worden door te wijzen naar publieke investeringen of tijdelijke transitie-uitgaven, in tegenstelling tot wat onder het kabinet Rutte IV het geval was.

De overkoepelende vraag die dit hoofdlijnenakkoord oproept, is of er voldoende aandacht is voor economische groei (Baarsma, 2024). Dit vooral door de stapeling van de niet opgeloste stikstofproblematiek, het schrappen van diverse investeringen, en het bewust afremmen van de ves-

tiging van buitenlandse studenten en bedrijven. Boonstra et al. (2022) lieten eerder zien dat de impact van groeigerichte investeringen op Nederland groot is. In de eerste plaats door het effect op ons welzijn, maar ook omdat de overheidsfinanciën er op de lange termijn door verbeteren.

Daarnaast botst het hoofdlijnenakkoord op begrotingsnormen. Het akkoord introduceert een schadelijke nieuwe begrotingsnorm, die in recessies tot procyclisch beleid zal leiden en zo economische schade kan veroorzaken. Ook lijkt de begroting te botsen met de nieuwe Europese begrotingsregels. Er is dus een aanzienlijke kans dat een nieuw kabinet al vrij snel de financiële kaders zal moeten herzien.

Literatuur

- Baarsma, B. (2024) Met dit hoofdlijnenakkoord zal onze productiviteit niet groeien. *Het Financieele Dagblad*, 21 mei.
- Boonstra, W. (2024) De ramingen van het CPB zijn aan modernisering toe. *Het Financieele Dagblad*, 10 april.
- Boonstra, W., H. Erken, F. van Es en E.-J. van Harn (2022) Financiering staatsschuld helemaal geen probleem. Artikel op www.mejustice.nl, 27 januari.
- Coalitieakkoord (2021) Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021–2025, 15 december. Te vinden op open.overheid.nl.
- CPB (2019) Zorgen om morgen. CPB Vergrijzingsstudie, december.
- CPB (2024a) Centraal Economisch Plan 2024. CPB Raming, februari.
- CPB (2024b) Analyse budgettaire economische effecten van het hoofdlijnenakkoord 2025–2028. CPB Analyse, mei.
- Dijk, J.H. van, en V. Ziesemer (2023) Begrotingsbeleid toekomstig kabinet. IPE Policy Paper, 7 september.
- Erken, H. en F. van Es (2024) Investerings moeten prominenter op de politieke agenda. Onderzoek Rabo Research, 24 januari.
- EU (2024) Verordening (EU) 2024/1263 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Fatás, A. en L.H. Summers (2018) The permanent effects of fiscal consolidations. *Journal of International Economics*, 112, 238–250.
- Gradus, R. en R. Beetsma (2024) Hoofdlijnenakkoord leidt tot instabiele begroting. *Het Financieele Dagblad*, 19 mei.
- Hasekamp, P. (2024) De waarde van onderwijs past niet in de boeken. CPB Column, 22 maart.
- HLA (2024) Hoop, lefentrots: Hoofdlijnenakkoord 2024–2028 van PVV, VVD, NSC en BBB. Te vinden op www.kabinetformatie2023.nl.
- Jacobs, B. (2024) Waarom het akkoord bewijst dat de vier partijen elkaar niet vertrouwen. *EW Magazine*, 17 mei.
- Leeuw, D. de, en K. Bruns (2022) Rutte IV intensiveert historisch veel. *ESB*, 107(4807), 104.
- Sluis, M. van der (2023) De mythe van de 3%-norm. *Nederlands Juristenblad*, 20, 1642–1648, artikel 1395.
- 17e Studiegroep Begrotingsruimte (2023) Bijsturen met oog op de toekomst. Rapport 17e Studiegroep Begrotingsruimte, september. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Teulings C., B. Jacobs, L. Hoogduin et al. (2022) Rutte IV dreigt miljarden te verspillen. *NRC Handelsblad*, 9 januari.