

# Vier adviezen aan de Tweede Kamer

Dit position paper bevat vier adviezen:

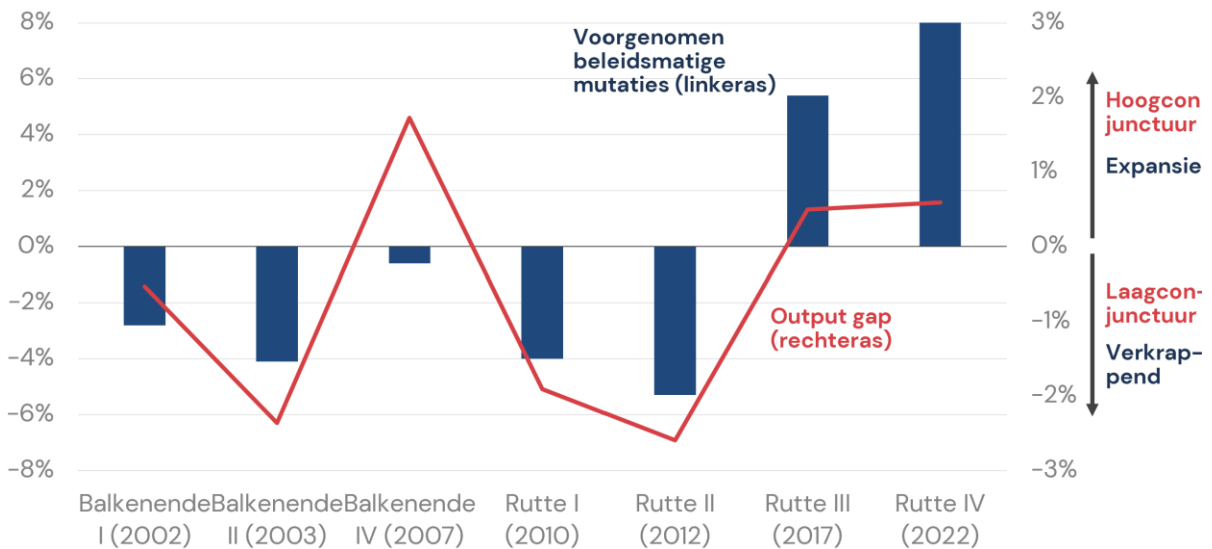
1. Kies welke schuldontwikkeling op lange termijn wenselijk is...
2. Baseer daarop een eventuele ombuiging...
3. Houd daarbij rekening met de stabiliteit van de begroting...
4. Zie deze begrotingsbeleidkeuzes niet los van het te voeren beleid.

Door Jasper H. van Dijk en Vinzenz Ziesemer

**Ons begrotingsbeleid heeft nu onvoldoende aandacht voor de lange termijn.** De afgelopen kabinetten zwaaide de begroting van verruiming naar verkrapping, wat vaak procyclisch uitpakte (figuur 1). Dit zigzagbeleid heeft schade toegebracht aan de economie en aan het functioneren van de overheid. De begroting is gebaat bij meer stabiliteit. De uitdagingen op de middellange- en lange-termijn, zoals klimaat en vergrijzing, vragen daarnaast vragen om een vooruitziende blik.

## Figuur 1: Procyclisch zigzagbeleid van de Nederlandse overheid

Voorgenomen cumulatieve uitgaven–lastenmutaties en de output gap als % bbp in jaar regeerakkoord



Bron: De Leeuw en Bruns (2022), output gap van Europese Commissie (AMECO dataset)

## 1. Kies welke schuldontwikkeling op lange termijn wenselijk is...

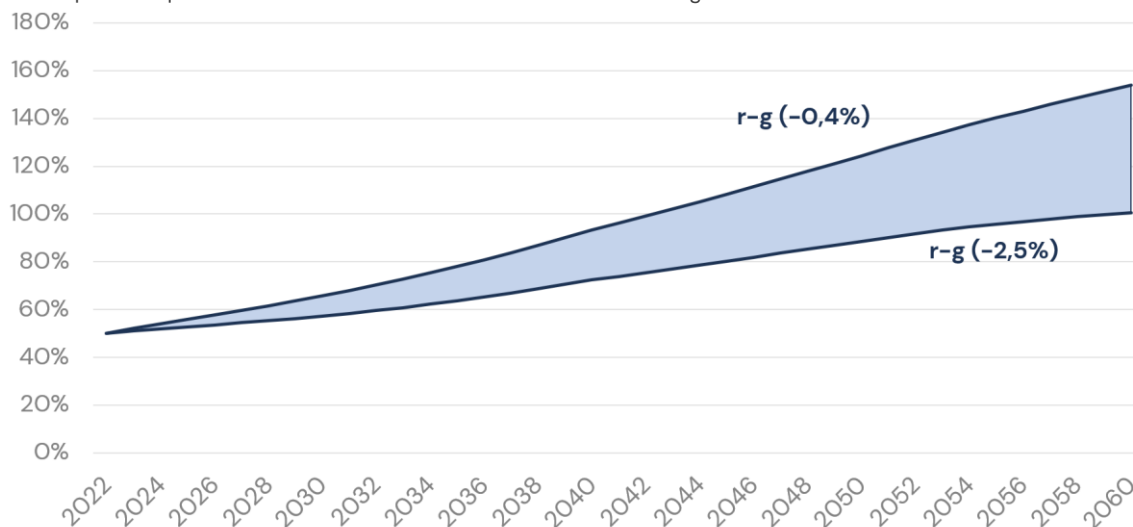
**Met doorzetting van het huidig beleid zien wij de schuld op termijn oplopen.** De breedte van deze schuldoploop is echter groot (figuur 2). Dit komt door de onzekere ontwikkeling van de rente en economische groei. De kosten van vergrijzing zijn in deze voorspelling meegenomen. Voor toelichting achter onze berekening zie onze eerdere [policy paper](#).

**De politiek moet kiezen welke schuldontwikkeling zij wenselijk acht.** Keuzes over de begroting hebben effect op schuld op de lange termijn. Zolang de rente lager is dan de groei, levert dat de overheid begrotingsruimte op waarvoor geen belastingen hoeven te worden geheven.

Wel slaat het risico van een oplopende rente neer bij toekomstige belastingbetalers. Dit risico wordt groter bij een hogere schuld. Welke schuld op termijn wenselijk wordt geacht is daarom een politieke keuze. Hierbij moet wel beseft worden dat de schuldquote een imperfecte maatstaf van de kwaliteit van de overheidsfinanciën is. Vooral de kwaliteit van beleid en groeiverwachtingen zijn van belang om de staatsschuld financierbaar te houden. Omdat de staatsschuld van Nederland laag is, is de financierbaarheid voorlopig niet in gevaar. Daarnaast zijn voor financiële markten meer factoren van belang dan alleen de hoogte van de staatsschuld.<sup>1</sup>

## Figuur 2. Staatsschuld loopt op, stijging grotendeels afhankelijk van aannames rente en groei

Verloop schuldquotes met verschillende aannames over de rente en groei



Bron: Eigen berekening. We hanteren een bandbreedte in rente-groei ( $r-g$ ) van  $-0,4\%$  tot  $-2,5\%$ . Voor de inflatie nemen we  $2\%$ , de doelstelling van de ECB. De saldo-ramingen zijn van het CPB (2023). In deze ramingen wordt ook aangenomen dat oningevuld beleid van Rutte IV wordt uitgevoerd, zoals gratis kinderopvang. Kosten vergrijzing zijn van vergrijzingsstudie van CPB (2019). Voor meer informatie zie onze eerdere [policy paper](#).

## 2. Baseer daarop een eventuele ombuiging...

**Uit de gewenste schuldquote in 2060 kan de ombuiging voor huidige kabinetsperiode bepaald worden.** In figuur 3 geven wij aan welk structureel begrotingstekort nodig is aan het einde van de toekomstige kabinetsperiode om op een bepaald schuldniveau in 2060 uit te komen. Het is een politieke afweging welk schuldniveau voor 2060 wenselijk is.

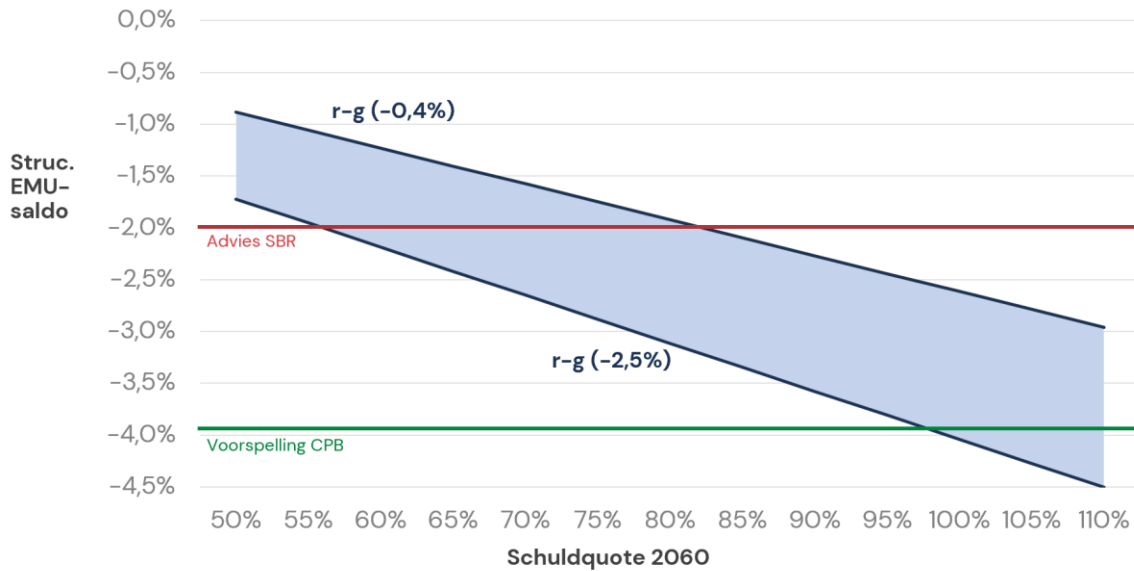
**Het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) is niet gebaseerd op langetermijnschuldontwikkeling.** De SBR adviseert een ombuiging van 17 miljard euro op basis van Europese begrotingsregels. Het tekort van  $2\%$  betekent dat 'voldoende afstand wordt genomen tot de Europese  $3\%$ -norm' (Studiegroep Begrotingsruimte 2023). Wij vinden deze aanpak om een aantal redenen problematisch. Ten eerste is het begrotingsbeleid een politieke keuze; deze wordt in het advies van de Studiegroep al gedeeltelijk ingevuld. Ten tweede zijn Europese begrotingsregels niet bedoeld als leidraad voor goed begrotingsbeleid. Het betreft slechts de

<sup>1</sup> Schuldhoudbaarheid wordt bepaald door het vertrouwen van de financiële markten. De financiële markten moeten vertrouwen dat een overheid kan reageren als er betalingsproblemen komen. Een toekomstig kabinet doet daarom mogelijk meer voor de schuldhoudbaarheid door een vergrijzingsplan, zorgkostenplan en groeiplan op te stellen dan door de staatsschuld omlaag te brengen (Hellwig 2021, Finance Watch 2023).

vanrails die de Unie als geheel moeten beschermen voor grove fouten van individuele lidstaten. Ten derde is de inrichting van deze begrotingsregels inhoudelijk problematisch. Dat geldt vooral voor de 3%-norm waarop de SBR zich baseert. Om die reden loopt er ook een hervormingsproces, waarin deze regels worden herzien.

### Figuur 3: Structureel EMU-saldo omgerekend naar schuldquote 2060

Structurele EMU saldo einde toekomstige kabinetsperiode nodig om bepaalde staatsschuld in 2060 te bereiken



Bron: Eigen berekening. We rekenen terug van schuldniveau in 2060 naar structurele saldi voor aankomend kabinet. Het CPB (2023) verwacht voor 2028 een tekort van 3,9%. De SBR adviseert voor 2028 een tekort van 2%, omgerekend 17 miljard euro. In de figuur kan afgelezen worden dat dit een schuld betekent tussen de 56% en 84% in 2060.

### 3. Houd daarbij rekening met de stabiliteit van de begroting...

**Een grote ruk aan het stuur is onwenselijk.** De begroting is gebaat bij stabiliteit. De afgelopen kabinetten zwaaide de begroting van verruiming naar verkrapping, wat vaak procyclisch uitpakte (figuur 1). Dit zigzagbeleid heeft schade toegebracht aan de economie en aan het functioneren van de overheid. Als bijsturen betekent dat er gesneden wordt in de uitgaven, kan dat schade toebrengen aan de publieke sector. Een voorbeeld: demissionair staatsecretaris Van Rij stelde dat de problemen van de Belastingdienst veroorzaakt zijn door bezuinigingen uit 2012. Kabinet Rutte IV moest vervolgens extra geld vrijmaken voor de dienst om de ontstane problemen op te lossen. Bezuinigingen resulteren vaak in achterstallig onderhoud wat op het bord komt van toekomstige kabinetten.

**Voorzichtigheid is geboden bij bijsturing van de schuldopbouw.** Het aanpassen van de begroting aan structurele begrotingsruimte komt niet op een jaar meer of minder aan. De onzekerheid over de renteontwikkeling is op dit moment zeer groot. Eventuele ombuigingen moeten over de jaren worden uitgespreid.

**Wij zijn geen voorstander van 'conjunctureel tegensturen'.** Een wijziging van begrotingsbeleid komt naar alle waarschijnlijkheid pas tot uiting in de begrotingen van 2025 en later. De vraag is dan of de conjuncturele situatie in 2025 nog hetzelfde is als de hoogconjunctuur van nu. De conjunctuur voorspelen is inherent moeilijk. Crisissituaties, zoals corona, zijn hier een

uitzondering op, omdat beleid dan veel sneller effect heeft en de conjuncturele situatie makkelijker is in te schatten.

#### 4. Zie deze begrotingsbeleidkeuzes niet los van het te voeren beleid.

##### **Voordat bezuinigingen worden overwogen, moeten we ook kijken naar het belastingstelsel.**

Bij een gat in de begroting ontstaat al snel de neiging te kijken naar een bezuiniging op uitgaven. Maar eenzelfde bedrag kan ook worden opgehaald met hogere belastingen. De extra uitgaven van Rutte IV waren bedoeld om klimaat- en stikstofproblemen te lijf te gaan en de achterblijvende economische productiviteit weer op gang te krijgen. Een toekomstig kabinet kan deze maatschappelijke uitdagingen ook financieren met hogere belastingen. Daarnaast kan er veel geld opgehaald worden door tekortkomingen in ons belastingstelsel aan te pakken.<sup>2</sup>

**Als ruimte op de begroting gevonden moest worden ging dit afgelopen jaren vaak ten koste van de publieke investeringen.** Dit is het gevolg van een politieke realiteit. Een bezuiniging op publieke investeringen roept vaak minder tegenstand op in de samenleving dan bijvoorbeeld het afremmen van de stijging van de zorgkosten. Omdat publieke investeringen belangrijk zijn voor de economische groei, kan dit juist negatief uitpakken voor de ontwikkeling van de schuldquote. Bij een bezuinigingsoperatie is het daarom van belang publieke investeringen te beschermen. Andersom kunnen groei- en verhogende uitgaven de begrotingsopgave verkleinen. Helaas maakt de CPB-doorrekening dit niet zichtbaar, het is dus extra belangrijk dat de politiek hier op let.

**Daarnaast kan begrotingsbeleid niet losgezien worden van uitdagingen op de lange termijn, zoals de klimaatopgave of de vergrijzing.** Op termijn treden er kosten op die tijdelijk zijn, zoals klimaat of stikstof, of kosten die met de tijd oplopen, bijvoorbeeld door vergrijzing. Het is belangrijk dat deze kosten worden meegenomen bij keuzes over het begrotingsbeleid, en dat er op langetermijnindicatoren wordt gestuurd. Zo kunnen deze kosten worden uitgesmeerd en ingepast in een stabiel begrotingsbeleid. Nemen we ze niet mee, dan wordt er een rekening doorgeschoven naar toekomstige kabinetten. De CPB-doorrekening maakt de kosten van vergrijzing zichtbaar, maar werd bij de vorige formatie niet ingezet. Het zou goed zijn als dat deze keer wel gebeurt. De publieke kosten van de klimaattransitie worden helaas niet zichtbaar in de CPB-doorrekening. Het is dus belangrijk dat de politiek hier op let.

**Jasper H. van Dijk** is onderzoeksleider bij het Instituut voor Publieke Economie

**Vinzenz Zieseemer** is directeur van het Instituut voor Publieke Economie

---

<sup>2</sup> Zie ook ambtelijk rapport *Ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen* van het ministerie van Financiën van 30 juni 2023.

## Literatuur

Centraal Planbureau (2019). *Zorgen om morgen*. CPB vergrijzingsstudie. December 2019.

Centraal Planbureau (2023), *Augustusraming 2023* (cMEV 2024). Augustus 2023

De Leeuw en Bruns (2022), Rutte IV intensiveert historisch veel, *Economische Statistische Berichten*. 107(4807), 17 maart 2022.

Finance Watch (2023). *The debts we need: Reinforcing Debt Sustainability with Future-Oriented Fiscal Rules*. Report. Juli 2023.

Hellwig, K. P. (2021). *Predicting fiscal crises: A machine learning approach*. International Monetary Fund.

Ministerie van Financiën (2023) *Ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen – Kansen voor lagere belastingtarieven, betere fiscale regelingen en een begrijpelijker en eenvoudiger*. 30 juni 2023

Studiegroep Begrotingsruimte (2023) *Bijsturen met het oog op de toekomst*. Rapport 17e Studiegroep Begrotingsruimte, Ministerie van Financiën, september.

Van Dijk en Ziesemer (2023) *Begrotingsbeleid toekomstig kabinet*. Policy paper. 6 september 2023.