



Rabobank

Tijd voor echt trendmatig begrotingsbeleid

Oktober 2012

Kennis en Economisch Onderzoek

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Stoerdoenerij op korte termijn	
Trendmatig begroten	4
Terugkijken op begrotingsregels	
Overheidsschuld en -tekort	9
Een verkeerde perceptie	
Toegenomen risico's	12
Andere tijden, meer risico's	
Echt trendmatig begroten	16
Weg van de praktijk van salдостuring	
Conclusie	22
Van boekhoudkundig naar economisch verstandig	
Literatuurlijst	23
Colofon	25

Kennis en Economisch Onderzoek staat ook op internet.
Het adres is www.rabobank.com/economie

Afsluitdatum: 2 oktober 2012

Inleiding

Stoerdoenerij op korte termijn

In het huidige politieke en economische klimaat ligt de nadruk, zeker in Europa, in sterke mate op de overheidsfinanciën. De 3%-tekortnorm en de 60%-schuldnorm van het bruto binnenlands product (BBP) staan daarbij centraal. Ook bij de recente verkiezingen bleek dat bijna alle politieke partijen in Nederland zowel op korte termijn als op lange termijn ontzettend ver gaan met de consolidatie van de overheidsbegroting. De vraag is of dat economisch het meest verstandig is en of dat past bij het trendmatige begrotingsbeleid zoals we dat in Nederland kennen.

De focus op kortetermijnbezuinigingen is gegeven de eurocrisis begrijpelijk. Bezuinigingspakketten van het kabinet Rutte I (€ 18 miljard) en voortvloeiend uit het begrotingsakkoord van dit voorjaar (€ 12 miljard uit het Lente-akkoord) hebben ertoe geleid dat het EMU-saldo in 2013 onder de Europese tekortnorm uitkomt. Van die € 30 miljard aan bezuinigingen hebben we in de periode 2013-2017 nog wel € 22 miljard tegoed (ministerie van Financiën, 2012a). Daarnaast zal een nieuw kabinet tot en met 2017 vermoedelijk een additionele € 15 miljard bezuinigen; het perspectief voor de komende vier jaar komt daarbij neer op nog € 37 miljard aan ombuigingen en lastenverzwaring.

Boekhoudkundig en volgens de Europese regels is dit te begrijpen. Daarnaast zijn veel politieke partijen van plan om maatregelen te nemen die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn eveneens verbeteren. Daarbij gaat het om dossiers als hervormen van de woningmarkt, de zorg, pensioenen en de arbeidsmarkt. Deze hervormingen leveren op korte termijn weinig geld op, maar zijn uiteindelijk voor het groeipotentieel van de economie en de stabiliteit en houdbaarheid van de overheidsfinanciën van veel groter belang dan de kortetermijnmaatregelen.

De vraag die wij in deze Special proberen te beantwoorden is welke begrotingsregels kunnen bijdragen aan die langetermijnfocus. Daarbij nemen we in ogenschouw de uitdagingen die de komende tijd op de overheidsfinanciën afkomen en de werking van het trendmatig begrotingsbeleid in de afgelopen achttien jaar. Die langetermijnfocus betekent per definitie dat we relatief minder waarde hechten aan de kortetermijnsaldodoelstellingen. Het gaat immers om de langetermijn hervormingen. Dat wil niet zeggen dat we een vrijbrief willen geven voor de overschrijding van de saldodoelstelling van 3% in 2013, noch verdere begrotingsconsolidatie in de jaren erna. Sterker nog, op termijn is een structureel overschot wenselijk. Maar bij het tempo waarin men naar een dergelijk overschot tendeert, moeten ook de veranderingen in het houdbaarheidssaldo worden betrokken.

Danijela Piljic
D.Piljic@rn.rabobank.nl

Hans Stegeman
H.W.Stegeman@rn.rabobank.nl

Trendmatig begroten

Terugkijken op begrotingsregels

In 1994 is bij de aanvang van het eerste Paarse kabinet door de toenmalige minister van Financiën Zalm het trendmatige begrotingsbeleid ingevoerd. Met de invoering ervan werd niet langer gestuurd op het feitelijke begrotingssaldo, maar op vooraf vastgestelde uitgaven- en lastenkaders. De introductie van het trendmatige begrotingsbeleid heeft ook geleid tot één hoofdmoment per jaar waarop besluiten worden genomen over de hoofdlijnen van de begrotingen, wat ten goede komt aan de bestuurlijke rust.

Wat houdt trendmatig begroten in?

Bij het trendmatige begrotingsbeleid wordt aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode de budgettaire ruimte bepaald aan de hand van het saldo van de verwachte (reële) stijging van de overheidsinkomsten en –uitgaven, gegeven de voorspelde economische ontwikkelingen tijdens de kabinetsperiode. Vervolgens wordt de uitgaven- en lastenontwikkeling voor de gehele kabinetsperiode vastgesteld en worden een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven, vaste reële uitgavenkaders en een vastgesteld lasten- of inkomstenkader gehanteerd.

Bepalen budgettaire ruimte

Binnen het trendmatige begrotingsbeleid wordt aan het begin van iedere kabinetsperiode de budgettaire ruimte, die bepalend is voor de hoogte van de uitgavenkaders, gebaseerd op de structurele (potentiële) economische groei in de middellangetermijnvoorspelling van het CPB. Het vaststellen van de budgettaire ruimte in iedere kabinetsperiode is met onzekerheden omgeven omdat deze gevoelig is voor de onvoorspelbaarheden in de structurele economische groei, de stand van de conjunctuur¹ en de aannames die worden gemaakt voor de rente-, wisselkoers- en olieprijsontwikkelingen. De onzekerheden in de structurele economische groei en de conjunctuurstand zorgen er dan ook voor dat de budgettaire ruimte elke kabinetsperiode wijzigt, wat de budgettaire instabiliteit in de hand werkt. Verschillende kabinetten hebben dit proberen te voorkomen door in de berekening van de ruimte (of de groei) behoedzaamheid mee te nemen. Bovendien blijkt uit een recente analyse van het CPB (2012a) dat de samenhang tussen de economische groei en de overheidsinkomsten onzeker is en dat de overheidsinkomsten sterker achterblijven dan op basis van de lagere groeiverwachting mag worden verwacht. Het loslaten van de zogenaamde behoedzaamheidsmarge en overgaan op realistisch ramen door het kabinet Balkenende IV is

¹ Het blijkt lastig om de precieze conjuncturele component in het beginjaar van de raming te bepalen omdat de output gap moeilijk te schatten is. De output gap is niet waarneembaar, maar wordt afgeleid van de potentiële productie. Dit is het productieniveau dat kan worden gerealiseerd met de beschikbare productiecapaciteit en stand van technologie, bij een werkloosheidspercentage waarbij een economie nog kan groeien zonder dat de inflatie oploopt. De potentiële productie is overigens ook niet waarneembaar. Bij laagconjunctuur is er een negatieve output gap omdat de feitelijke productie onder de potentiële productie ligt. Er wordt aangenomen dat de conjuncturele component (output gap) wegebt en de economie zich in het laatste jaar van de middellangetermijnverkenning in een conjunctureel neutrale situatie bevindt. In de meest recente middellangetermijnverkenning wordt echter verondersteld dat de output gap in 2017 nog steeds negatief is (CPB, 2012c).

Trendmatig begroten

in dit verband niet heel verstandig geweest omdat dit het risico op tegenvallers tijdens de kabinetsperiode vergroot. Kortom, als achteraf blijkt dat de structurele economische groei vooraf te hoog is ingeschat (of de conjunctuurstand te laag is ingeschat) dan leidt dit tot structureel meer bestedingen vanwege de vooraf grotere vastgestelde budgettaire ruimte. Omdat de overheid in dit geval structureel meer uitgeeft dan er binnenkomt, verslechtert achteraf ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Scheiding tussen inkomsten en uitgaven

De scheiding tussen inkomsten en uitgaven betekent dat extra inkomsten niet mogen leiden tot hogere uitgaven en –vice versa– minder belastinginkomsten ook geen aanleiding zijn om extra te bezuinigen op de uitgaven. Deze strikte scheiding is in de eerste plaats bedoeld om te voorkomen dat de collectieve uitgaven onbeperkt kunnen worden verhoogd door de belastingen te verhogen. Daarnaast wordt hiermee voorkomen dat het begrotingsbeleid procyclisch wordt en daarmee minder stabiel. De inkomsten zijn immers conjunctuurgevoelig, waardoor er in economisch goede tijden middelen beschikbaar zouden zijn voor extra uitgaven of lastenverlichting. In de neergaande conjunctuur zouden deze extra uitgaven of lastenverlichting moeten worden teruggedraaid.

Automatische stabilisatie en vaste uitgavenkaders

Aan de inkomstenkant van de begroting is in het trendmatige begrotingsbeleid gekozen voor het laten werken van de automatische stabilisatoren. Mee- of tegenvallende inkomsten als gevolg van de economische ontwikkeling komen direct tot uiting in het begrotingssaldo waardoor de economie 'automatisch' wordt bijgestuurd. Aan de uitgavenkant is gekozen voor vaste reële uitgavenkaders die gedurende de kabinetsperiode niet mogen worden overschreden. Dit houdt in dat budgettaire tegenvallers elders binnen de begroting moeten worden gecompenseerd (of beter gezegd binnen het relevante kader) door te bezuinigen. Er zijn uitgavenplafonds voor de drie sectoren, namelijk de rijksbegroting in enge zin, de sociale zekerheid en arbeidsmarkt en de zorg. Door automatische stabilisatie en vaste reële uitgavenplafonds ademt het begrotingssaldo vanzelf mee met de conjunctuur.²

² Er is wel een grens aan de werking van de automatische stabilisatoren. In de begrotingsregels was vastgelegd dat nadere maatregelen getroffen moeten worden indien het feitelijke EMU-tekort de grens van 2% van het BBP overschrijdt. Dit om te voorkomen dat het feitelijke begrotingstekort groter wordt dan de Europese 3%-tekortnorm en Nederland in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact te maken krijgt met buitensporige tekortprocedures. In reactie op de economische recessie heeft het kabinet Balkenende IV in het voorjaar van 2009 besloten om de signaalwaarde los te laten als onderdeel van het stimuleringsbeleid. Het kabinet Rutte-Verhagen heeft in 2011 de zogenaamde signaalmarge van 1% geïntroduceerd. Wanneer het verwachte saldropad meer dan 1%-punt neerwaarts afwijkt van het saldropad zoals dat resulteert na doorrekening van het regeerakkoord dan dient het kabinet additionele bezuinigingsmaatregelen te nemen om het beoogde begrotingssaldo aan het einde van de kabinetsperiode te kunnen realiseren.

Trendmatig begroten

Vastgesteld inkomstenkader

De vrije werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant van de begroting betekent echter niet dat het kabinet gedurende de kabinetsperiode niet kan ingrijpen in de lastenverdeling. De totale lastenontwikkelingen, die vastgelegd is in het inkomstenkader, dient over de gehele kabinetsperiode constant te blijven. Dit impliceert dat een lastenverzwaring gedurende de kabinetsperiode moet worden gecompenseerd door een lastenverlichting elders.

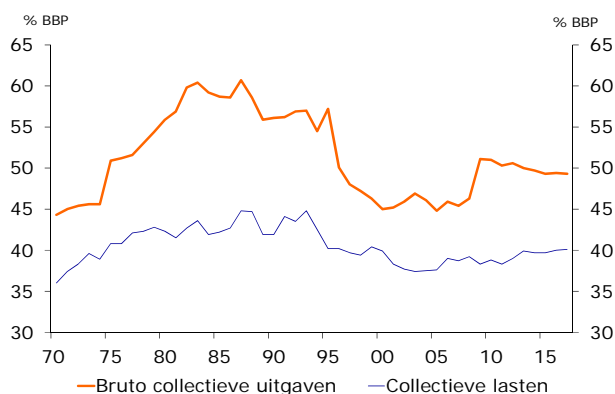
Trendmatig begroten door de jaren heen

De omvang van de collectieve sector is sinds halverwege de jaren negentig fors gekrompen (figuur 1). Als gevolg van de financiële crisis is sinds 2009 een stijging van de overheidsuitgaven zichtbaar en lopen de collectieve lasten volgend jaar voor het eerst sinds 1996 op tot boven de 40% van het BBP.³ Sterker nog, ondanks de forse krimp sinds de jaren negentig geeft de Nederlandse overheid sinds halverwege de jaren zeventig in bijna alle jaren meer uit dan ze ontvangt. Slechts drie kabinetten wisten een begrotingsoverschot te realiseren (figuur 2). Paars II in 1999 (0,4% BBP) en 2000 (2% BBP)⁴ en Balkenende III en IV in 2006 (0,5% BBP) respectievelijk 2007 (0,2% BBP) en 2008 (0,5% BBP). Dat is bij lange na niet voldoende om de tekorten in andere jaren te compenseren. Bovendien zijn deze overschotten niet het resultaat van structureel beleid. Hoogconjunctuur, lagere rentelasten en hogere aardgasbaten hebben geleid tot een verbetering van het EMU-saldo met bijna 4%-punt van het BBP in de periode 1994-2008. Dit heeft echter niet bijgedragen aan de verbetering van de

³ Uit het onderzoek van de 13^{de} Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) blijkt dat de tegenvallende overheidsinkomsten niet alleen conjunctureel, maar ook structureel van aard zijn. Sinds de jaren negentig blijft de groei van de overheidsinkomsten achter bij de economische groei. Volgens de SBR was vooral de hypotheekrenteaftrek verantwoordelijk voor de tegenvallende overheidsinkomsten in de jaren vóór de crisis, terwijl de hogere pensioenpremies dat nu zijn (SBR, 2010).

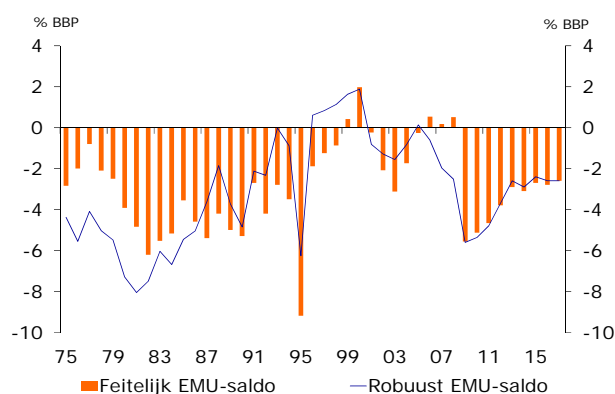
⁴ Inclusief opbrengsten UMTS-veiling van 0,7% van het BBP.

Figuur 1: Collectieve sector krimpt



Bron: CPB

Figuur 2: Overheid geeft jarenlang te veel uit*



* De piek in 1995 werd veroorzaakt door de afkoop van de jaarlijkse subsidies aan woningbouwcorporaties voor 4,9% van het BBP.

Bron: CPB

Trendmatig begroten

houdbaarheid van de overheidsfinanciën.⁵ Dit blijkt uit het robuuste EMU-saldo dat in dezelfde periode met ruim 1,5%-punt verslechterde.⁶ Zoals figuur 2 laat zien, zijn de forse schommelingen van het robuuste EMU-saldo groter dan die van het feitelijke EMU-saldo. Dit wijst erop dat tijdelijke meevallers werden gebruikt voor structurele uitgavenverhogingen en lastenverlichtingen. Zo is een belangrijk deel van de tijdelijke aardgasopbrengsten gebruikt voor structurele uitgavenverhogingen in vooral de sociale zekerheid. Figuur 3 geeft een beeld van de samenhang tussen de aardgasbaten en het robuuste EMU-saldo. Het verloop suggereert een verruiming van het beleid in tijden van toenemende gasbaten (in de jaren zeventig en in de jaren na de eeuwwisseling) en bezuinigingen in tijden dat de gasbaten afnemen (de jaren tachtig).⁷ DNB (2008) schatte dat van elke euro aan gasbaten 70 eurocent wordt uitgegeven en niet wordt geïnvesteerd. Dit staat haaks op de begrotingsafspraken om de inkomsten en de uitgaven te scheiden zodat tijdelijke meevallers bij de inkomsten niet worden gebruikt voor extra (structurele) uitgaven. Uit onze berekeningen blijkt bovendien dat de opwaartse trend in het robuuste EMU-saldo in de periode 1980-1983 is omgeslagen in een neerwaartse trend gedurende de periode 1994-2011.⁸ Uit figuur 4 blijkt ook dat het gevoerde begrotingsbeleid in de periode 1994-2011 niet erg anticyclisch is geweest. Wanneer het robuuste EMU-saldo en de output gap in tegengestelde richtingen bewegen dan is er sprake van een procyclisch begro-

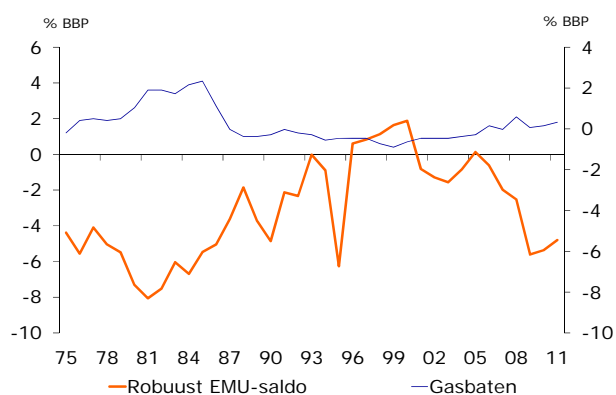
⁵ De toekomstige inkomsten zijn niet voldoende om de toekomstige uitgaven gegeven de sociale arrangementen inclusief de rente op de bestaande overheidsschuld te betalen.

⁶ Dit is het feitelijke EMU-saldo, gecorrigeerd voor de invloed van de conjunctuur, de gasbaten en de rentebetalingen over de uitstaande overheidsschuld.

⁷ In de periode 1999-2008 (jaren van stijgende gasbaten) verslechterde het robuuste EMU-saldo van een overschot van 1,6% BBP naar een tekort van 2,5% BBP. In de periode 1975-2007 is de correlatie tussen gasbaten en robuust EMU-saldo -0,79.

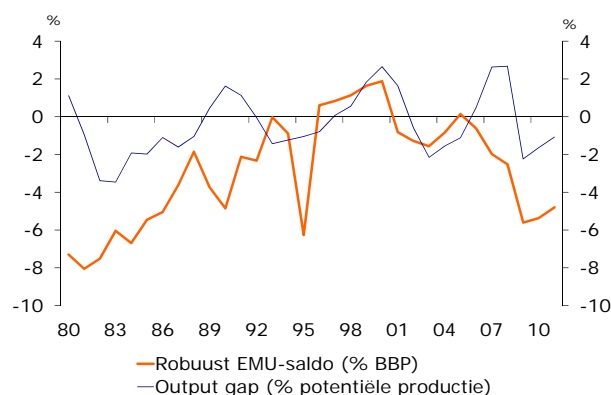
⁸ Het robuuste EMU-saldo stijgt in de periode 1980-1993 gemiddeld met 0,6%-punt per jaar, terwijl het in de periode 1994-2011 daalde met 0,2%-punt. Zie ook Jacobs (2007).

Figuur 3: Samenhang gasbaten en beleid



Bron: CPB

Figuur 4: Begrotingsbeleid procyclisch



Bron: CPB

Trendmatig begroten

tingsbeleid dat de conjuncturele ontwikkelingen versterkt. Dit is vrij opmerkelijk omdat de introductie van het trendmatige begrotingsbeleid voor meer stabiliteit in de overheidsfinanciën had moeten zorgen.

Het uitbreken van de financiële crisis zorgde natuurlijk voor een verdere verslechtering van (de houdbaarheid van) de overheidsfinanciën in de jaren na 2008. Bovendien is het trendmatige begrotingsbeleid feitelijk sinds 2009 losgelaten en overgegaan op saldosturing. De ingebouwde veiligheidsmarges, eerst de behoedzaamheidsmarge in de raming en later de signaalwaarde voor het saldo, waren volstrekt onvoldoende om het feitelijke saldo binnen de EMU-criteria te houden. Zo zijn de economische ontwikkelingen tijdens de kabinetsperiode Balkenende IV en Rutte I te hoog ingeschat.⁹ Dit leidt tot structureel hogere uitgaven vanwege de veronderstelde grotere budgettaire ruimte en daarmee ook tot verslechterende saldoratio's. Daarnaast was het bezuinigingspakket van € 18 miljard van het kabinet Rutte I onvoldoende structureel van aard om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te garanderen (CPB, 2010).

Om te kunnen voldoen aan de Europese 3%-tekortnorm in 2013 zijn extra (structurele) maatregelen ter hoogte van € 12 miljard aangekondigd in het Lente-akkoord 2013. Desondanks lukt het niet om het overheidstekort fors te verlagen. De verwachting is dat het feitelijke begrotingstekort in 2017, bij ongewijzigd beleid, zal uitkomen op 2,6% van het BBP. Dit is slechts een marginale daling ten opzichte van 2013 en vrijwel het volledige feitelijke begrotingstekort is naar verwachting structureel.

⁹ In het regeerakkoord van kabinet Balkenende IV werd uitgegaan van een economische groei van 2% in de periode 2008-2012, terwijl de realisatie naar verwachting rond de nul zal uitkomen. Het kabinet Rutte I rekende op een economische groei van 1¼% in de periode 2011-2015. Zoals het er nu naar uitziet, valt de economische groei cumulatief 1%-punt lager uit in deze periode. Wanneer de economische groei 1%-punt lager uitvalt, dan verslechtert het begrotingssaldo gemiddeld met 0,55%-punt.

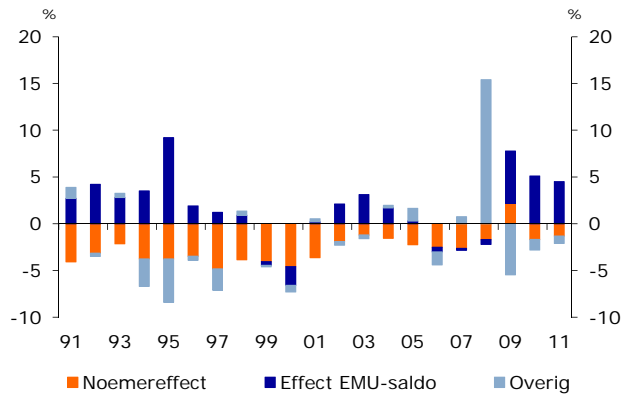
Overheidsschuld en -tekort

Een verkeerde perceptie

De problemen in het begrotingsbeleid beginnen bij de gehanteerde veronderstelling voor het bepalen van de toegestane hoogte van schuld en tekort op lange termijn. Teveel wordt daarbij naar de achterhaalde Europese normen gekeken.

De verwachting is dat de overheidsschuld, zonder aanvullend beleid, tot ruim 74% van het BBP toeneemt in 2017. Maar een hoge en stijgende overheidsschuld is nu meer dan in het verleden een probleem voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Figuur 5: Noemereffect zorgt voor dalende overheidsschuld

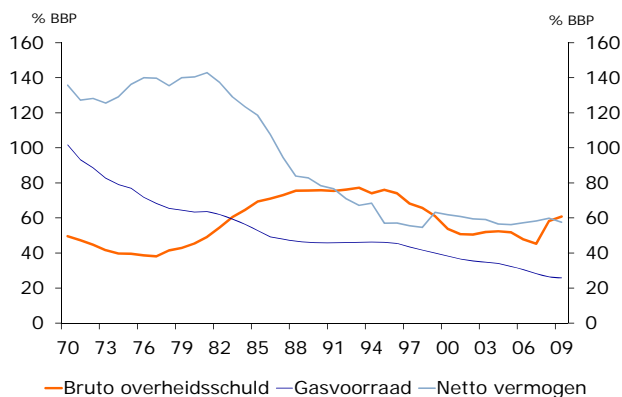


Bron: CPB, Rabobank

Het begrotingstekort heeft een opwaarts effect op de overheidsschuld in de komende jaren. Zolang de overheid moet lenen om de uitgaven te financieren, stijgt immers de nominale overheidsschuld. Bovendien is de overheid nieuwe verplichtingen aangegaan voor de ingrepen in de Nederlandse financiële sector en de Nederlandse bijdragen aan de steunpakketten voor Griekenland, Ierland en Portugal.

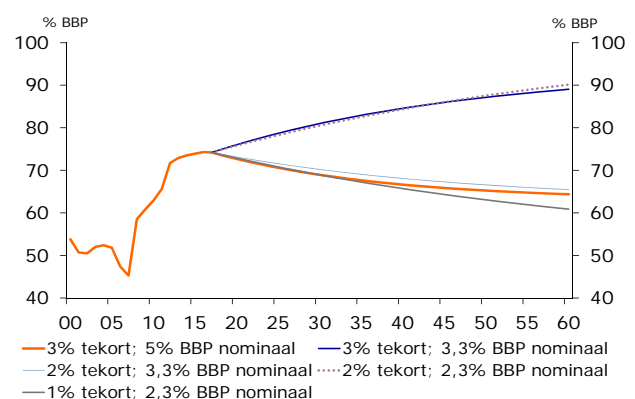
Ging men voor de crisis nog uit van een daling van de schuldquote tot onder 40% van het BBP, het CPB voorziet nu, zonder aanvullend beleid, een stijging van de schuldquote tot ruim 74% van het BBP in 2017. Een hoge en stijgende overheidsschuld is nu meer dan in het verleden een probleem voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Een belangrijke reden hiervoor is de dalende potentiële groei. Bij een lagere potentiële groei dalen de overheidsinkomsten, terwijl de overheidsuitgaven bij ongewijzigd beleid blijven toenemen. Het CPB schat deze potentiële groei op gemiddeld 1,3% per jaar in de komende kabinetsperiode (CPB 2012c). Dat is lager dan in voorgaande jaren, omdat vooral de structurele groei van de werkgelegenheid lager ligt als gevolg van demografische

Figuur 6: Netto overheidsvermogen fors gedaald



Bron: CPB (2010)

Figuur 7: Overheidsschuld blijft toenemen



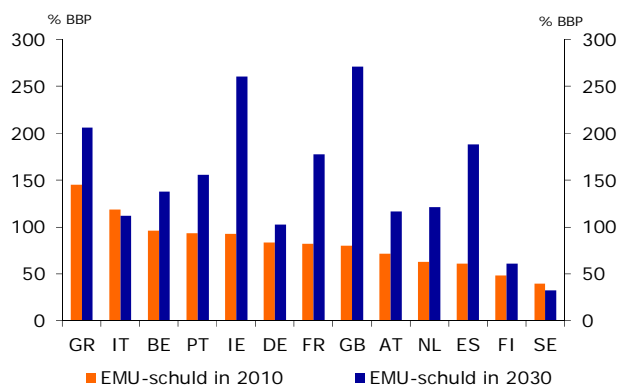
Bron: CPB, Rabobank

Overheidsschuld en -tekort

ontwikkelingen.¹⁰ Het lagere groeipad van het BBP betekent dat de waarde van de overheidsschuld als percentage van het BBP minder snel afneemt (noemereffect). In de periode 1994-2007 daalde de overheidsschuld van 75% van het BBP

tot 45% van het BBP, een afname van 30% van het BBP. Figuur 5 laat zien dat het noemereffect verantwoordelijk was voor bijna de helft van deze daling. Ook de verkoop van het overheidsbezit heeft bijgedragen aan een lagere schuldquote. Volgens Jacobs (2007) daalde het overheidsvermogen met circa een derde in deze periode. Tegenover lagere schulden en lagere rentebetalingen staan minder overheidsbezittingen en daarmee ook lagere vermogensinkomsten. De netto vermogenspositie van de overheid is in de periode 1994-2007 met circa 10% van het BBP verslechterd (figuur 6). Vanaf 2008 zorgen de hoge begrotingstekorten en de intering op de gasvoorraad voor een daling van het netto overheidsvermogen met gemiddeld 5% van het BBP per jaar (CPB, 2010).

Figuur 8: De ongedekte rekening*



* Bij deze berekeningen is geen rekening gehouden met de recent aangekondigde verhoging van de AOW-leeftijd.

Bron: Eurostat, EC (2011)

Omdat de huidige groeicijfers veel lager zijn dan in voorgaande jaren, betekent dit dat ook het begrotingstekort lager moet zijn om de schuld niet te laten stijgen. Daarom is voldoen aan de 3%-tekortnorm niet langer voldoende voor een stabiele schuld.¹¹ De schuldquote zal immers niet verder oplopen indien de nominale economische groei het schuldopdrijvende effect van overheidstekorten compenseert.¹² Zolang de reële rente sneller toeneemt dan de reële groei en het begrotingstekort hoger ligt dan 2,2% dan blijft de schuld als percentage van het BBP oplopen. Uitgaande van een structurele groei in Nederland van 1,3% en een inflatie van circa 2% betekenen tekorten van 3% dat de schuld op lange termijn stijgt naar 85% van het BBP (figuur 7). Pas bij tekorten kleiner dan 2% begint de schuld te dalen. Zelfs bij een begrotingsevenwicht duurt het tot ver na 2020 voordat de schuld weer terug is op het pre-crisisniveau. Voor een totaalbeeld van de gezondheid van de overheidsfinanciën moet

¹⁰ In de periode 1998-2007 kwam de economische groei uit op gemiddeld 2,7% per jaar. In de crisisjaren 2008-2012 zal er hoogstwaarschijnlijk geen groei zijn.

¹¹ Bij de start van de monetaire unie lag de gemiddelde schuldquote op 60% van het BBP. Toentertijd werd uitgegaan van een inflatie van 2% en een groei van 3% (een nominale groei van 5%). De gemiddelde schuld zal dan op lange termijn convergeren naar 60% als het tekort gemiddeld 3% is.

¹² De nominale rente bepaalt de aangroei van de overheidsschuld (de teller van de breuk), terwijl de inflatie en de economische groei de aangroei van het BBP bepalen (de noemer van de breuk).

Overheidsschuld en -tekort

bovendien naar de toekomst worden gekeken. Door de vergrijzing en uitputting van de gasvoorraad nemen de overheidsuitgaven sneller toe dan de belastingopbrengsten. In vergelijking met andere landen heeft Nederland relatief generuze sociale zekerheidsvoorzieningen en een uitgebreid (publiek) zorgstelsel. Volgens de berekeningen van de Europese Commissie (2009) dreigt de Nederlandse overheidsschuld hierdoor in de komende twee decennia te verdubbelen (figuur 8). Het structurele groeiverlies en het lagere groeipad voor de komende jaren impliceren dat Nederland niet langer uit zijn schulden kan groeien. Om de overheidsschuld op langere termijn tot 60% van het BBP te verlagen, moet het gemiddelde begrotingstekort uitkomen op 1,7% van het BBP bij een nominaal groeivolume van het BBP van 2,7%.

Toegenomen risico's

Andere tijden, meer risico's

Een te weinig ambitieuze berekening van de budgettaire ruimte (voor wat betreft begrotingsconsolidatie op lange termijn) is een van de redenen voor de begrotingstekorten waar we nu mee te maken hebben. Er zijn daarnaast ook risico's die niet direct in het begrotingsbeleid terugkomen, maar uiteindelijk wel gevolgen kunnen hebben voor het feitelijke saldo en de budgettaire ruimte. Zo maken het gebrek aan een solide langetermijnbegrotingsbeleid en de aanzienlijk gestegen overheidsgaranties de Nederlandse overheidsfinanciën kwetsbaar voor een nieuwe economische neergang.

Tabel 1: Houdbaarheidsopgave valt lager uit

	Effect t/m 2017	Effect na 2017	Vermogenseffect	Houdbaarheid
Houdbaarheidssaldo 2010	-2,8	-1,6	-0,1	-4,5
Effect maatregelen				
Financieel kader (kabinet Rutte-Verhagen)	2,6	0,8	0,0	3,4
Pensioenakkoord	0,0	0,7	0,0	0,7
Begrotingsakkoord 2013	1,2	0,6	0,0	1,8
Totaal maatregelen	3,8	2,2	0,0	5,9
Economische situatie	-2,3	0,2	-0,4	-2,4
Houdbaarheidssaldo 2013-2017	-1,3	0,7	-0,6	-1,1

Bron: CPB

Vergrijzingsgerelateerde uitgaven

Structurele maatregelen zijn noodzakelijk om het overheidstekort en de –schuld te verlagen. Vooral de uitgaven aan zorg en AOW zullen de komende decennia toenemen als gevolg van de vergrijzing en het gevoerde beleid. Volgens de Europese Commissie (2011) zullen de vergrijzingsgerelateerde uitgaven in Nederland in de periode 2010-2060 met 8,7%-punt van het BBP toenemen. Dit is bijna het dubbele van de gemiddelde toename in het eurogebied. Bij ongewijzigd beleid zal het begrotingssaldo de komende decennia verslechteren met oplopende schuld en rentelasten tot gevolg, waardoor de overheidsfinanciën op termijn onhoudbaar worden. In dat geval zijn de toekomstige inkomsten niet voldoende om de toekomstige uitgaven inclusief de rente op de bestaande overheidsschuld te betalen. Dit zogenaamde houdbaarheidstekort is door het CPB in 2010 geraamd op 4½% van het BBP, oftewel € 29 miljard.¹³ Het effect van de maatregelen uit het bezuinigingspakket van het kabinet Rutte I op het houdbaarheidssaldo is grotendeels tenietgedaan door de flink verslechterde economische situatie (tabel 1). De maatregelen uit het Lente-akkoord 2013, zoals een versnelde verhoging van de AOW-leeftijd naar 68,5 jaar in 2040, verlagen het houdbaarheidstekort verder, waardoor aan het einde van de nieuwe kabinetsperiode nog een structurele verbetering van het begrotingssaldo met € 7 miljard (1,1% van het

Toegenomen risico's

BBP) nodig is. Stijgende zorguitgaven vormen echter een groot risico voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, temeer daar keer op keer blijkt dat met name de stijging van de zorguitgaven in de houdbaarheidssommen wordt onderschat (Jacobs, 2009).

Tabel 2: Overzicht belangrijke garanties en achterborgstellingen, 2011

	aangegane verplichting (max. in miljarden €)
Garantie interbancaire leningen	33,2
EFSF	97,8
Garantie internationale financiële instellingen	60,9
Exportkredietverzekeringen	14,5
NHG	136,2
WSW	86,3

Noot: Vanaf juli 2013 zal het EFSF geen nieuwe steunprogramma's meer kunnen aangaan. Het permanente fonds, ESM, neemt deze rol over. De Nederlandse bijdrage aan dit fonds is opgebouwd uit € 4,6 miljard aan gestort kapitaal en € 35,5 miljard aan oproepbaar kapitaal (vergelijkbaar met garanties).

Bron: Algemene Rekenkamer, Ministerie van Financiën

Overheidsgaranties

Niet alleen de stijgende staatsschuld en de structurele uitdagingen vormen een mogelijk risico voor de solvabiliteit van de Nederlandse overheid. Tijdens de crisis heeft de overheid naast de garanties op de Nederlandse financiële sector ook een bilaterale lening verstrekt aan Griekenland en staat zij mede garant voor leningen die zijn verstrekt door de *European Financial Stability Facility* (EFSF), het *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM) en het IMF. Daarnaast staat de Nederlandse schatkist, via lagere dividenden die de Nederlandse centrale bank uitkeert aan de staat, indirect bloot aan eventuele verliezen die de

ECB maakt op opgekochte staatsobligaties.¹⁴

Overigens heeft de Nederlandse staat nog een aantal achterborgstellingen verleend, dat in het licht van het huidige onzekere economische klimaat een negatieve invloed kan hebben op de overheidsfinanciën.¹⁵ Het gaat dan bijvoorbeeld om de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). De Algemene Rekenkamer (2012) heeft berekend dat de expliciete garantiestellingen over 2011 optellen tot 77% van het BBP (€ 465 miljard).¹⁶ Tabel 2 geeft een overzicht van de in omvang belangrijkste garanties en achterborgstellingen. De garanties zijn vaak niet zichtbaar in de schuld- of

¹³ Onder het houdbaarheidstekort wordt een permanente verbetering van het begrotings-saldo verstaan die nodig is om de overheidsfinanciën houdbaar te maken zodat toekomstige generaties van een vergelijkbaar voorzieningenniveau kunnen profiteren als de huidige generaties.

¹⁴ De ECB koopt de staatsobligaties van noodlijdende eurolanden in tegen de marktwaarde. Indien de uiteindelijke aflossing lager uitvalt dan waar de markt nu rekening mee houdt, dan lijdt de ECB verlies. Dit verlies wordt naar rato verdeeld over de centrale banken van de individuele eurolanden. Aandeel van DNB in het kapitaal van de ECB bedraagt 5,6%.

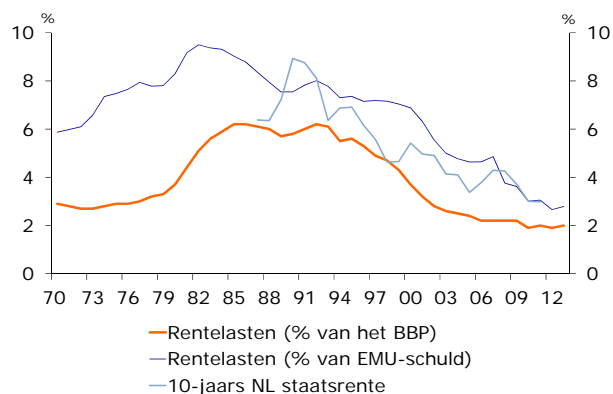
¹⁵ De verplichtingen worden in eerste instantie gefinancierd door een stichting of andere instellingen, maar als zij in gebreke blijven, fungeert de overheid als 'lender-of-last-resort'.

¹⁶ Bij expliciete garantieregelingen is vooraf vastgesteld dat de rijksoverheid garant staat. Bij impliciete garanties staat de rijksoverheid niet formeel garant maar er wordt wel aangenomen dat de rijksoverheid vanwege het maatschappelijke belang zal ingrijpen als het misgaat. Een voorbeeld van impliciete garanties/achterborgstellingen zijn het depositogarantiestelsel en garantieregeling interbancaire leningen.

Toegenomen risico's

tekortcijfers, maar dat betekent niet dat ze zonder risico's zijn.¹⁷ Bij een sterke verslechtering van de economische situatie kunnen de garanties worden ingeroepen en de overheidsbegroting onder druk zetten. Volgens DNB (2012) heeft

Figuur 9: Rentelasten dalen door de jaren heen



Bron: CPB, Reuters EcoWin

de Nederlandse financiële sector voor een totaalbedrag aan € 170 miljard (4,6% van het balanstotaal) uitstaan aan vorderingen op de perifere eurolanden. Ook zijn de ontwikkelingen op de woningmarkt van belang vanwege de relatief hoge bruto hypotheekschuld.

Rente en grondslagversmaller

Tot slot vormt ook een rentestijging een belangrijk risico voor de Nederlandse overheidsfinanciën. Op dit moment betaalt de Nederlandse staat een historisch lage rente op nieuw uitgegeven overheidspapier als gevolg van de vlucht van beleggers in 'veilige' beleggingen (figuur 9). Een structurele oplossing van de Europese schuldencrisis impliceert ook een

oplopende rente op Nederlands overheidspapier. Uit eigen berekeningen van het ministerie van Financiën blijkt dat wanneer de rente geleidelijk stijgt tot 5% in 2015 de extra rentebetalingen in deze periode met iets meer dan € 6 miljard zullen oplopen (DSTA, 2011). Om stijgende rentelasten te compenseren zullen de overheidsuitgaven in 2015 structureel circa € 2 miljard lager moeten zijn (0,3% van het BBP).¹⁸

Een stijgende rente kan de Nederlandse overheidsfinanciën ook indirect negatief beïnvloeden. Zo heeft een rentestijging gevolgen voor het budgettaire beslag van de hypotheekrenteaf trek op de rijksbegroting. Dit budgettaire beslag bedroeg in 2011 circa € 9,4 miljard (1,5% van het BBP) (ministerie van Financiën, 2012b). Als het rentetarief met 1%-punt stijgt, neemt het budgettaire beslag van de hypotheekrenteaf trek in het eerste jaar naar verwachting met € 200 miljoen toe. Na vijf jaar kan de inkomstenderving oplopen tot € 700 miljoen als de rente structureel op het hogere niveau blijft staan (ministerie van Financiën, 2012c). Bij een rentedaling is het omgekeerde het geval.

Daarnaast werkt een mogelijke rentestijging ook via de aanvullende pensioenvermogens indirect door op de overheidsbegroting. De overheid draagt namelijk

¹⁷ Het Europese statistiekbureau Eurostat heeft besloten dat de netto leningen van het Europese noodfonds EFSF moeten worden meegenomen in de schuldratio's van de uitlennende landen ondanks dat het hier gaat om garanties aan de EFSF. Volgens de Miljoenennota 2013 zorgen de EFSF-leningen in 2013 voor een toename van de Nederlandse overheidsschuld met bijna € 2 miljard (0,3% van het BBP).

¹⁸ De berekeningen zijn gebaseerd op een 7-jaars gecentreerde portefeuille en de veronderstelling dat de rentelasten onder de uitgavenkaders vallen.

Toegenomen risico's

een deel van het beleggingsrisico op de pensioenvermogens. Bij een stijgende rente zullen de pensioenvermogens toenemen, waardoor de toekomstige belastingopbrengsten over de uit te keren pensioenen zullen stijgen. Daar staat echter tegenover dat pensioenpremies niet worden belast en gepensioneerden over hun pensioenuitkering een lager belastingtarief in box 1 betalen dan werkenden. Bovendien zijn winsten van pensioenfondsen uit beleggingen vrijgesteld van vermogensbelasting (de zogenaamde 'omkeerregel'). In 2011 heeft deze omkeerregel per saldo geleid tot een inkomstenderving voor de overheid van € 13 miljard (2% van het BBP, ministerie van Financiën, 2012b). Het risico bestaat dat de inkomstenderving verder zal oplopen omdat de spaarpot voor aanvullende pensioenen steeds groter wordt (Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen, 2010).

Echt trendmatig begroten

Weg van de praktijk van saldosturing

De stabiliteit en betrouwbaarheid van het overheidsbeleid hebben baat bij een trendmatig begrotingsbeleid. Zoals uit de voorgaande hoofdstukken echter is gebleken, is het gevoerde beleid sinds de introductie van het trendmatige begrotingsbeleid in 1994 niet erg anticyclisch geweest. Bovendien is tijdens de huidige crisis de focus, mede dankzij het strikt handhaven van de Europese 3%-tekortnorm, steeds meer komen te liggen op de korte termijn en zijn de risico's groter geworden. Hieronder wordt een aantal voorstellen gedaan om de werking van het trendmatige begrotingsbeleid te verbeteren door de focus te verleggen naar de lange termijn om zo voor meer stabiliteit in de overheidsfinanciën te zorgen en kortetermijnlastenverzwaringen zo veel mogelijk te voorkomen.

Kortetermijnfocus voert boventoon...

In haar recente rapport adviseert de 14^{de} Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) om bij toekomstige besparingen vooral in te zetten op structurele hervormingen en het trendmatige begrotingsbeleid te handhaven. Daarbij is het volgens de Studiegroep wel noodzakelijk om een duidelijke grens te stellen waarbinnen het EMU-saldo mag fluctueren met de Europese 3%-tekortnorm als uiterste vangrail. Daarnaast adviseert de Studiegroep om een wettelijk mechanisme vast te leggen om bij een begrotingstekort hoger dan 3%-BBP automatisch een gereserveerd pakket uitgavenstijging en lastendaling in te houden ('nee, tenzij'-beleid). Bovendien stuurt zij op het relatief snel nemen van maatregelen (frontloading). In dit verband schrijft de SBR (2012) het volgende: "*Omdat het feitelijke EMU-saldo in 2014 naar verwachting rond de -3% uitkomt, is het vanuit behoedzaamheid en de volatiliteit van het EMU-saldo noodzakelijk om al in dat jaar een aanzienlijke verbetering van het EMU-saldo te realiseren (frontloading).*"

...en verdringt langetermijnhoudbaarheidsproblematiek

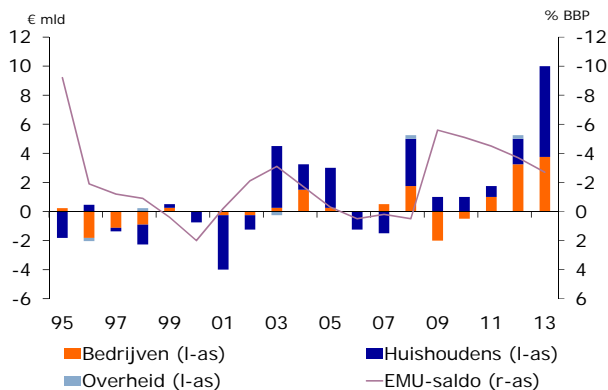
De door de 14^{de} Studiegroep aangedragen wijzigingen leiden ertoe dat het begrotingsbeleid, meer dan gewenst, op kortetermijnsaldosturing is gericht. Dit heeft tot gevolg dat de druk eenzijdig wordt gelegd op kortetermijnbegrotingsconsolidatie, zoals de begroting voor volgend jaar ook illustreert. Het door de studiegroep geadviseerde automatisme zorgt daarna ook nog voor lastenverzwaringen. De langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën en de urgentie van structurele hervormingen verdwijnen daardoor meer naar de achtergrond. Een analyse van de verkiezingsprogramma's laat zien dat alle politieke partijen forse ombuigingen doorvoeren om het feitelijke begrotingstekort in de komende kabinetsperiode terug te brengen (CPB, 2012b). Aan deze ombuigingspakketten hangt echter ook een flink prijskaartje voor wat betreft lagere economische groei en een hogere werkloosheid¹⁹, waardoor de netto verbetering van het

¹⁹ Hoe langer een recessie voortduurt des te groter de kans op hysteresis wordt die een periode van lage economische groei kan verlengen. Een bekend voorbeeld is hysteresis op de arbeidsmarkt, waarbij een stijgend aantal langdurig werklozen gepaard kan gaan met een langdurig of zelfs blijvend verlies aan menselijk kapitaal. Dit impliceert dat kortetermijnconsolidatiemaatregelen, die neerslaan op de vraagzijde van de economie, een nadelige uitwerking kunnen hebben op de aanbodkant van de economie en daarmee ook

Echt trendmatig begroten

begrotingssaldo soms nog minder dan de helft is van het oorspronkelijke ombuigingsbedrag. Begrotingsmultipliers zijn immers groter tijdens een recessie dan tijdens periodes van opgaande conjunctuur (Auerbach en Gorodnichenko, 2011).

Figuur 10: Microlastendruk stijgt bij stijgende tekorten



Bron: CPB (MEV 1999 t/m MEV 2013)

Bovendien leiden harde budgettaire saneringen tot uiteindelijk structureel hogere lasten, die de economische groei onder druk zetten. Mede als gevolg hiervan lopen de collectieve lasten aanzienlijk op en is het aandeel van lastenmaatregelen in het voorgenomen beleid dan ook groot.²⁰ Dus wat boekhoudkundig logisch lijkt, is economisch onverstandig. Dit wordt verder versterkt door het door de 14^{de} SBR voorgestelde 'nee, tenzij'-beleid, dat een automatische lastenverzwaring mogelijk maakt zodra het EMU-saldo de 3%-tekortnorm overschrijdt. Figuur 10 laat zien dat de microlasten voor huishoudens en bedrijven gedurende de periode 1995-2013 oplopen op het moment dat het tekort op de begroting toeneemt.²¹

Daarnaast bemoeilijkt de forse budgettaire sanering op korte termijn het aanpassingsproces bij de structurele hervormingen die noodzakelijk zijn om de houdbaarheidsopgave te verkleinen.²² Structurele hervormingen zijn vooral een impliciete inkomensoverdracht van huidige naar toekomstige generaties en zullen daarom ook op korte termijn een rem op de bestedingen zetten (Teulings, 2012). Wanneer tegelijkertijd ook op korte termijn fors wordt omgebogen, zoals alle politieke partijen voorstellen, dan drukt dit zwaar op de draagkracht van de economie en de burgers. In dit verband waarschuwt ook het IMF (2012) voor te veel kortetermijnbegrotingsconsolidatie, vooral in landen met relatief lage

structureel lagere economische groei tot gevolg kunnen hebben (Aghion et al, 2012).

²⁰ Volgens het IMF (2010) bedraagt het cumulatieve BBP-verlies als gevolg van lastenverzwaring na twee jaar 1,3%, terwijl dat bij lagere overheidsuitgaven beperkt blijft tot slechts 0,3% ten opzichte van het basispad. Alesina en Ardagna (2010) en Alesina en Giavazzi (2012) stellen dat een verlaging van de overheidsuitgaven doelmatiger is dan een verzwaring van de belastingdruk of een verlaging van de overheidsinvesteringen.

²¹ Microlastendruk is een betere indicator voor veranderingen in de lastendruk zoals bedrijven en huishoudens die werkelijk ervaren. De collectieve lastendruk (ofwel macrolastendruk) verandert niet alleen als gevolg van beleidsmaatregelen, maar kan eveneens veranderen wanneer de belastinggrondslag zich anders ontwikkelt dan het BBP. Zo kan de ontwikkeling van de loonsom achterblijven bij die van het BBP. Dit is de zogenoemde endogene lastenverandering.

²² Onder het houdbaarheidstekort wordt een permanente verbetering van het begrotingssaldo verstaan die nodig is om de overheidsfinanciën houdbaar te maken zodat toekomstige generaties van een vergelijkbaar voorzieningenniveau kunnen profiteren als de huidige generaties.

Echt trendmatig begroten

financieringskosten: *“Overdoing fiscal adjustment in the short term to counter-cyclical revenue losses will further undercut activity, diminish popular support for adjustment and undermine market confidence.”*

Met het oog op de houdbaarheid van de overheidsschuld zijn juist structurele hervormingen onvermijdelijk om de (toekomstige) stijging van de overheidsuitgaven structureel af te remmen. De analyse van de verkiezingsprogramma's bevestigt dat de reductie van de overheidsschuld een zaak van lange adem is en niet wordt bereikt door snelle budgettaire saneringen. En dat laatste wordt vaak in het huidige (politieke) debat vergeten. Het gaat niet om het begrotingstekort van volgend jaar, maar om de financierbaarheid, de betaalbaarheid en de houdbaarheid van de overheidsschuld. Overigens speelt vooral dat laatste een belangrijke rol bij de beoordeling van de kredietwaardigheid van een overheid.

De oplossing is tweeledig

1. *Behoedzaam groeiscenario en anticyclisch begrotingsbeleid*

Om het trendmatige begrotingsbeleid zo snel mogelijk weer te laten werken, is behoedzaamheid van groot belang. Zolang de Europese regels leidend zijn, is de praktijk van het beleid saldosturing. Een van de belangrijkste problemen van het trendmatige begrotingsbeleid is dat het vaststellen van de budgettaire ruimte met grote onzekerheden is omgeven, omdat de structurele economische groei zich lastig laat voorspellen.²³ De economische onzekerheden en de daarmee samenhangende risico's voor de overheidsfinanciën, zoals omvangrijke overheidsgaranties, versterken de noodzaak van het werken met een behoedzaam groeiscenario voor de inkomsten- en uitgavenkant van de begroting, bijvoorbeeld door een veiligheidsmarge van 1% van het BBP te hanteren. Een behoedzaamheidsmarge van 1% van het BBP staat daarbij gelijk aan circa € 3,5 miljard meer ambitie in de saldodoelstelling aan het einde van de kabinetsperiode. De combinatie van een behoedzaam groeiscenario met een ambitieuze saldodoelstelling levert dan ook een grote budgettaire opgave op en de meeste zekerheid om de doelstelling te realiseren (SBR, 2010).

Het behoedzaam ramen gaat de politieke conjunctuurcycli echter niet voorkomen. Politici voeren graag een 'eerst-zuur-dan-zoet'-beleid, waarbij ze de uitgaven uitstellen om vlak voor de verkiezingen kiezers te paaien of een slinger te geven aan de economie. In dit geval zal het behoedzaam ramen gemiddeld

²³ Het vaststellen van de budgettaire ruimte is met onzekerheden omgeven omdat deze gevoelig is voor de onvoorspelbaarheden in de structurele economische groei, de stand van de conjunctuur en de aannames die worden gemaakt voor de rente-, wisselkoers- en olieprijsontwikkelingen. Zoals eerder aangegeven, is het lastig om de precieze conjuncturele component te bepalen omdat de output gap moeilijk te schatten is. Wanneer achteraf blijkt dat structurele economische groei vooraf te hoog is ingeschat (of de conjunctuurcomponent te laag is ingeschat) dan leidt dit tot structureel meer bestedingen vanwege de vooraf groter vastgestelde budgettaire ruimte.

Echt trendmatig begroten

leiden tot teveel middelen, waardoor het voor politici vóór de verkiezingen lastig wordt om de hand op de knip te houden (Van der Ploeg, 2007). Daarom moeten de uitgavenkaders worden gecorrigeerd voor conjunctuurgerelateerde inkomstenmee- en -tegenvallers. Het belasting- en uitgavenbeleid moeten niet afhangen van conjuncturele factoren of ramingsfouten maar alleen van structurele factoren. Hiermee wordt de anticyclische werking van het begrotingsbeleid versterkt en de politieke discussie over de aanwending van de tijdelijke inkomstenmeevallers voorkomen. Bovendien blijkt het in de praktijk niet altijd eenvoudig te zijn om te bepalen welk deel van de uitgavenaanpassingen conjunctureel dan wel structureel van aard is, wat het buiten de kaders plaatsen van conjuncturele uitgaven lastig maakt. Dit sluit ook aan bij het recente advies van de 14^{de} Studiegroep. De structurele mee- en tegenvallers in de overheidsinkomsten kunnen dan aan het begin van elke nieuwe regeerperiode worden gesaldeerd met het houdbaarheidstekort om zo tot een budgettaire doelstelling voor de nieuwe periode te komen. Zolang de overheidsfinanciën niet houdbaar zijn, is het niet verstandig om eventuele structurele inkomstenmeevallers direct uit te geven.

2. Structureel begrotingsoverschot

Gegeven het te verwachten lagere nominale groeipad van het BBP in de komende jaren, de grotere (economische) risico's voor en de volatiliteit van de overheidsbegroting is het economisch onverstandig om te veel nadruk leggen op de 3%-tekortnorm als het gaat om de ondergrens van de saldodoelstelling. Rekening houdend met de vergrijzing en de daarmee samenhangende stijgende zorg- en AOW-uitgaven en de afnemende gasvoorraad is het realiseren van een structureel overschot op de overheidsbegroting op middellange termijn noodzakelijk voor gezonde overheidsfinanciën. Daarom zijn we van mening dat het houdbaarheidssaldo expliciet dient te worden meegenomen in de begrotingsdoelstelling van het kabinet.

De 14^{de} Studiegroep concludeert dat sluiting van het structurele begrotingstekort, samen met een onzekerheidsmarge van € 4 miljard de te prefereren doelstelling is voor het komende kabinet. Dat komt neer op € 20 miljard ombuigen in de komende vier jaar. Het CPB (2012d) neemt in deze discussie een iets andere positie in. Het Planbureau benadrukt het belang van langetermijnhervormingen, en stelt voor om op korte termijn te kiezen voor 0,5%-punt per jaar structurele saldoverbetering, waarmee kan worden voldaan aan de vereisten van het Stabiliteitspact, in combinatie met een onzekerheidsmarge van € 2 miljard. Dit leidt tot een structurele saldoverbetering van € 15 miljard in 2017. Daarbovenop boekt het Planbureau nog een houdbaarheidsverbetering omdat de onzekerheidsmarge dient te worden ingevuld met structurele maatregelen waarover in de komende kabinetsperiode wordt besloten, maar die pas in latere kabinetsperioden hun volle effect op het EMU-saldo hebben. Hierdoor is uiteindelijk de totale saldoverbetering vergelijkbaar met die van de Studiegroep. Voordeel van

Echt trendmatig begroten

de CPB-variant ten opzichte van die van de Studiegroep is dat er minder druk komt op kortetermijnbegrotingsconsolidatie. Tegelijkertijd vindt er geen uitruil plaats tussen de structurele en de kortetermijnconsolidatie, waardoor het gevaar

bestaat dat de politiek de door het CPB geboden budgetruimte misbruikt door op korte termijn niet te bezuinigen terwijl structurele maatregelen te langzaam worden ingevoerd of dat het zelfs slechts bij beloften blijft. Figuur 11 geeft een overzicht van verschillende varianten en de bijbehorende houdbaarheidsverbetering.

Ons voorstel is om in de periode tot 2017 in principe uit te gaan van 0,5% structurele saldoverbetering met een onzekerheidsmarge van 1% van het BBP. De saldodoelstelling komt dan uit op € 16,5 miljard in 2017. Daarbovenop stellen we voor om houdbaarheidsverbeteringen als gevolg van structurele maatregelen die tijdens de nieuwe kabinetsperiode worden genomen maar die pas na 2017 budgettair effect hebben, in mindering te brengen op de saldodoelstelling voor 2017. Deze uitruil is gebonden aan maximaal de helft van die saldodoelstelling.²⁴ Dit om te voorkomen dat alle

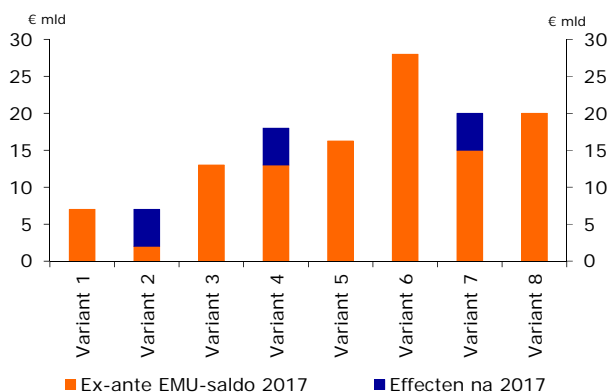
hervormingen op de lange baan worden geschoven. Bij een saldoverbetering van 2,55% van het BBP komt dat neer op 1,3%-punt van het BBP, ofwel € 8,3 miljard. Op deze manier wordt voorkomen dat de volledige begrotingsopgave met kortetermijnombuigingen wordt ingevuld.

Hervormingen doorvoeren

Dit betekent echter niet dat meer begrotingsruimte op korte termijn een slappe begrotingsdiscipline impliceert. Het uitstel van kortetermijnbezuinigingen is immers alleen mogelijk wanneer geloofwaardige, structurele hervormingen op het gebied van vergrijzingsgerelateerde uitgaven, de woningmarkt en de arbeidsmarkt worden doorgevoerd die ook na de huidige kabinetsperiode niet alleen voor voldoende opbrengsten voor de schatkist zorgen, maar ook het groeipotentieel van de economie versterken. Dat wordt weer gemakkelijker als de lasten op korte termijn minder worden verzwaard. Het aanpassen van

²⁴ Zowel voor de saldodoelstelling als voor de maximale uitruil zijn natuurlijk ook andere streefwaarden mogelijk. Wij hebben gekozen voor deze doelstellingen en maximale uitruil omdat dat op korte termijn iets meer lucht geeft, terwijl het houdbaarheidssaldo op langere termijn een overschot vertoont.

Figuur 11: Overzicht verschillende saldodoelstellingen



Noot: Variant 1: sluiting houdbaarheidstekort; Variant 2: sluiting houdbaarheidstekort + structurele hervormingen; Variant 3: voldoen EMU-eis (verbetering 0,5%-punt per jaar structureel); Variant 4: voldoen EMU-eis EMU-saldo + structurele hervormingen; Variant 5: sluiting structureel tekort in 2017; Variant 6: sluiting feitelijk tekort in 2017; Variant 7: CPB variant (variant 4 + € 2 miljard onzekerheidsmarge); Variant 8: SBR (€ 4 miljard onzekerheidsmarge).

Bron: CPB, Ministerie van Financiën

Echt trendmatig begroten

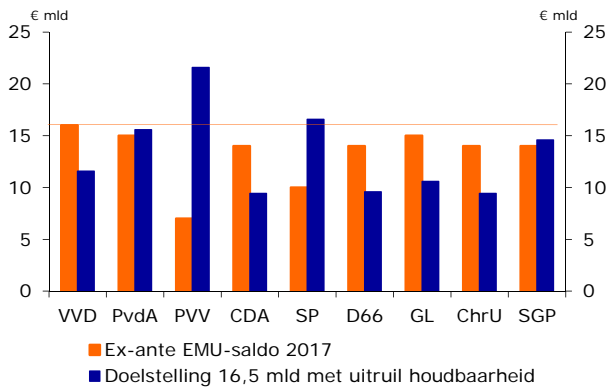
arrangementen betekent immers (voor wat betreft netto contante waarde) dat huidige generaties erop achteruit gaan. Om te voorkomen dat de politiek aan de haal gaat met de grotere begrotingsruimte op korte termijn, dienen gedurende

de komende kabinetsperiode besluiten te worden genomen over structurele maatregelen die vervolgens wettelijk worden vastgelegd. Op deze manier worden de structurele maatregelen voldoende verankerd in het kabinetsbeleid.

Op grond van ons voorstel hebben we de verkiezingsprogramma's nagerekend, om te laten zien hoeveel er 'teveel' wordt bezuinigd op korte termijn. Daarbij is de houdbaarheids-winst na 2017 (voor zover aanwezig) als gegeven beschouwd, en hebben we het verschil tussen de door ons geformuleerde doelstelling en de plannen van de partijen in de tekortreductie tot 2017 laten lopen. Uit figuur 12 blijkt

dat de verschillen gemiddeld genomen niet groot zijn, maar dat de verschillen per partij soms aanzienlijk zijn. Daar waar het verschil groot is (bijvoorbeeld bij de PVV) wordt meteen duidelijk dat de relatief goede economische cijfers van de PVV voor de korte termijn in de CPB-doorrekening van de verkiezingsprogramma's nagenoeg volledig het gevolg zijn van problemen doorschuiven. In bijvoorbeeld het geval van de VVD betekent het dat de economische prestaties tot en met 2017 beter kunnen zijn door minder op korte termijn te bezuinigen, zodat ook de langeretermijndoelstellingen beter kunnen worden gerealiseerd.

Figuur 12: Ex-ante bezuinigingen bij alternatieve saldodoelstellingen



Bron: CPB, Rabobank

Conclusie

Van boekhoudkundig naar economisch verstandig

Sinds de introductie van het trendmatige begrotingsbeleid zijn de collectieve uitgaven gedaald en is de belastingdruk verlaagd. Tegelijkertijd is ook ingeteerd op het overheidsvermogen omdat de overheid meer heeft uitgegeven dan zij aan belastinginkomsten ontving. Meevallers door de lage rente, hogere gasbaten en conjuncturele meevallers bij de sociale zekerheid zijn gebruikt voor structureel lagere belastingen of hogere uitgaven, vooral aan de gezondheidszorg. Dat de overheidsschuld in de periode 1994-2007 met circa 30%-punt is gedaald, wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door het zogenaamde noemereffect, de verkoop van overheidsbezittingen en overheidsdeelnemingen en de verdere uitputting van de gasvoorraad. Uit onze analyse blijkt dat sinds de introductie van het trendmatige begrotingsbeleid in 1994 het gevoerde beleid niet erg anti-cyclisch is geweest.

Bovendien is tijdens de huidige crisis de focus, mede dankzij het strikt handhaven van de Europese 3%-tekortnorm, steeds meer komen te liggen op feitelijke saldosturing op korte termijn. Gedurende de crisisjaren is de overheidsschuld opnieuw fors opgelopen als gevolg van de ingrepen in de financiële sector en het gevoerde stimuleringsbeleid. Gezien het verwachte lagere groeipad van het BBP in de komende jaren is een hoge en stijgende overheidsschuld is nu meer dan in het verleden een probleem voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Ook in het licht van de risico's waaraan zij blootstaan, is het van groot belang om de overheidsfinanciën op orde te brengen.

In het laatste rapport van de SBR worden vooral boekhoudkundig verstandige aanbevelingen gedaan. Het gaat voorbij aan de economische werkelijkheid. Die vraagt om een solide langetermijnbegrotingsbeleid in plaats van blindstaren op de 3%-tekortnorm en daarmee op de feitelijke saldosturing op korte termijn. Dit laatste leidt tot onnodig veel lastenverzwaringen op korte termijn die de overheidsschuld uiteindelijk nauwelijks verlagen. Door een expliciete uitruil tussen houdbaarheidswinst en saldoverbetering samen met een voldoende behoedzame saldodoelstelling in de komende kabinetsperiode kan dit wel worden bewerkstelligd. Volgens ons is dit dan ook de enige manier om de komende jaren écht trendmatig begrotingsbeleid te voeren. Concentreren op kortetermijnsaldodoelstellingen leidt af van waar het om gaat: het houdbaar houden van de overheidsschuld.

Literatuurlijst

- Alesina, A. en F. Giavazzi (2012), The austerity question: "How" is as important as "how much", www.voxeu.org, 3 april 2012.
- Alesina en Ardagna (2010), *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending*, NBER working paper No. 15438, Cambridge, MA: NBER.
- Aghion, P., E. Fahri en E. Kharroubi (2012), *Monetary policy, liquidity and growth*, NBER Working Paper No. 18072, Cambridge, MA: NBER.
- Algemene Rekenkamer (2012), *Risico's voor de overheidsfinanciën*, Den Haag.
- Auerbach, A.J. en Y. Gorodnichenko (2011), *Fiscal multipliers in recession and expansion*, NBER working paper No 17447, Cambridge, MA: NBER.
- Centraal Planbureau (2012a), *Centraal Economisch Plan 2012*, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2012b), *Keuzes in Kaart 2013-2017*, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2012c), *Juniraming 2012*, CPB Policy Brief 2012/01, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2012d), *Nadere analyse van houdbaarheidswinst en saldo-doelstellingen voor de komende kabinetsperiode*, CPB Notitie, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2010), *Centraal Economisch Plan 2010*, Den Haag.
- Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen (2010), *Een sterke tweede pijler: naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 30 413 (nr.139), Den Haag.
- De Nederlandsche Bank (2012), *Overzicht Financiële Stabiliteit voorjaar 2012*, nr. 15, Amsterdam.
- De Nederlandsche Bank (2008), *De Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid: theorie versus praktijk*, Occasional Studies Vol.6/No.5, Amsterdam.
- Dutch State Treasury Agency (2011), *Outlook 2012*, Ministerie van Financiën, Den Haag.
- Europese Commissie (2011), *The 2012 ageing report: underlying assumptions and projection methodologies*, European Economy 4/2011, Brussel.
- Europese Commissie (2009), *Sustainability report 2009*, European Economy 9, Brussel.
- IMF (2012), *World Economic Outlook*, Update January, Washington.
- IMF (2010), Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidation, In: *World Economic Outlook: Recovery, Risk and Rebalancing*, Washington.
- Jacobs, B. (2009), Politieke economie en methodologie van vergrijzingsommen, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41 (nr.1), pp. 199-218, Den Haag.
- Jacobs, B (2007), De Zalmnorm en het begrotingsbeleid 1994-2007, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 39 (nr.1), pp. 3-38, Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2012a), *30 Miljard monitor*, Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2012b), Nota over de toestand van 's Rijks financiën, *Miljoenennota 2013*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 (nr.1), Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2012c), *Financieel jaarverslag van het Rijk 2011*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 (nr.1), Den Haag.
- Ploeg, R., van der (2007), *Prudent budgetary policy and the political economy of precautionary taxation*, CESifo Working Paper 1973, München.

Literatuurlijst

Smid, T. en Legierse, T.(2012), *Fiscal Compact zal toekomstige crisis niet voorkomen*, Rabobank Themabericht 2012/13, Utrecht.

Studiegroep Begrotingsruimte (2012), *Stabiliteit en vertrouwen*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Studiegroep Begrotingsruimte (2010), *Risico's en zekerheden*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Teulings, C. (2012), Fiscal consolidation and reforms: substitutes, not complements, www.voxeu.eu, 13 september 2012.

Colofon

De in deze Special gepresenteerde visie is mede gebaseerd op gegevens uit door ons betrouwbaar geachte bronnen, waaronder Reuters EcoWin. Deze bronnen zijn op zorgvuldige wijze in onze analyses verwerkt.

Overname van de inhoud met bronvermelding is toegestaan. Het Directoraat Kennis en Economisch Onderzoek aanvaardt echter geen enkele aansprakelijkheid voor het geval dat de in deze publicatie neergelegde gegevens of prognoses onjuistheden bevatten.

Deze informatie kunt u ontvangen door een mail te sturen naar 'economie@rn.rabobank.nl' onder vermelding van 'KEO Kennismail'. Hierdoor wordt u op de verzendlijst geplaatst van de gratis digitale nieuwsbrief van Kennis en Economisch Onderzoek die tenminste eens per maand uitkomt. In deze nieuwsbrief zijn links te vinden naar het Economisch Kwartaalbericht, maar ook naar alle andere publicaties van onze medewerkers.

Deze studies zijn tevens te vinden op onze website: www.rabobank.com/economie en op www.rabotransact.com.

Voor overige informatie kunt u bellen met Kennis en Economisch Onderzoek via tel. 030 - 2162666.

U kunt ons ook bereiken op het volgende e-mailadres: 'economie@rn.rabobank.nl'.

Redactie:

Enrico Versteegh

Productiecoördinatie:

Christel Frentz

© 2012 - Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank B.A., Nederland

KEO op internet

www.rabobank.com/economie
www.rabotransact.com

Postadres

Rabobank Nederland,
KEO (UC.T.04.11)
Postbus 17100
3500 HG Utrecht

Bezoekadres

Rabobank Nederland
Croeselaan 18
3521 CB Utrecht



Rabobank