



Recept voor gezonde(-re) overheidsfinanciën

Het op orde brengen van de begroting is het hoofdthema van de formatiebesprekingen, waarbij het vooral gaat over bezuinigingen. Maar het verleden heeft uitgewezen dat mooie bezuinigingsplannen alleen niet genoeg zijn. De afspraken rondom budgetdiscipline zijn minstens zo belangrijk. Aanscherping van de begrotingsregels is dan ook een thema dat uitdrukkelijk moet worden meegenomen in een nieuw regeerakkoord.

Overheidsfinanciën tijdens de crisis...

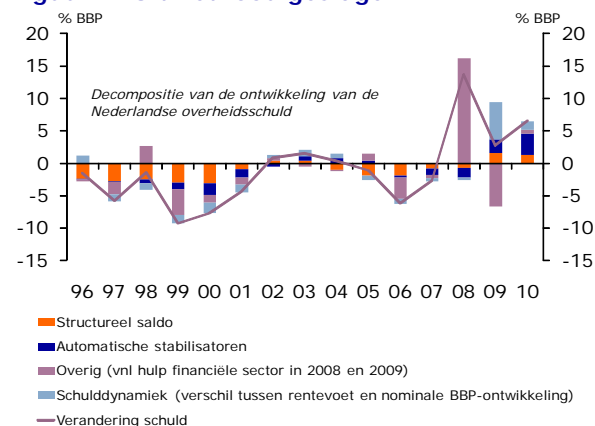
De overheidsfinanciën zijn tijdens de huidige crisis ongekend snel verslechterd. Het EMU-saldo is omgeslagen van een overschot van 0,6% BBP in 2008 naar een tekort van bijna 6% BBP in 2010. Het leeuwendeel van de verslechtering van het begrotingssaldo komt voor rekening van de automatische stabilisatoren.¹ Uit de Miljoenennota 2010 blijkt dat in 2009 en 2010 voor ruim € 60 miljard automatisch is gestimuleerd. Door de forse begrotingstekorten in combinatie met de ingrepen in de financiële sector en de daling van het BBP stijgt de overheidsschuldquote van 46% BBP in 2007 tot circa 65% BBP dit jaar (figuur 1).

Naast de huidige schuld wordt de overheid geconfronteerd met een gat tussen de uitgaven en inkomsten in de toekomst. Volgens de berekeningen van het CPB is deze toekomstige schuld, die ligt verscholen in de toekomstige aanspraken op de overheid, meer dan vijf keer zo groot als de huidige overheidsschuld.² Zonder beleidsaanpassingen betekent dit dat de overheidsfinanciën in de komende decennia uit de hand zullen lopen met een almaar stijgende overheidsschuld en rentelasten tot gevolg. Aan

¹ Tegenvallende inkomsten uit belasting- en premieheffing en gestegen uitgaven aan werkloosheids- en bijstanduitkeringen komen ten laste van het EMU-saldo.

² De toekomstige schuld is gelijk aan de contante waarde van toekomstige primaire saldi op de overheidsbegroting. CPB (2010), *Vergrijzing verdeeld: Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, CPB No 86, Den Haag

Figuur 1: Uit het lood geslagen



Bron: OESO, Rabobank

het einde van de nieuwe kabinetsperiode in 2015 is een structurele beleidsaanpassing van 4½% BBP (€ 29 miljard) nodig om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op termijn te garanderen.³

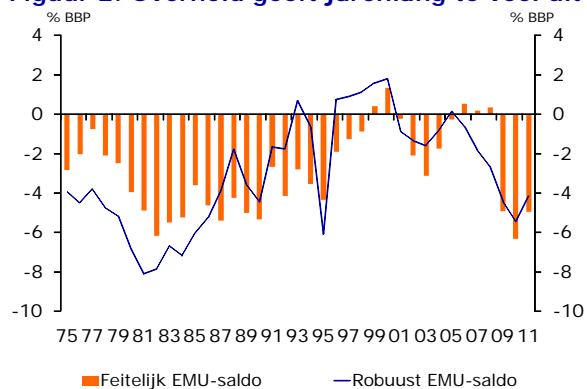
...en in historisch perspectief

Maar ook zonder de huidige crisis zouden de overheidsfinanciën zijn verslechterd. De houdbaarheidsopgave bedroeg vóór de crisis ook al 3% BBP.⁴ De collectieve sector is sinds de jaren tachtig fors gekrompen, maar dat de overheidsfinanciën niet houdbaarder zijn geworden. Sterker nog, de Nederlandse overheid geeft sinds halverwege jaren zeventig per saldo 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)⁵ en Balkenende III en IV in 2006 (0,5% BBP) respectievelijk 2007 (0,2% BBP) en 2008 (0,6% BBP). Dat is bij lange na niet voldoende om de tekorten in andere jaren te compenseren. Dat desondanks de schuld als percentage van het BBP fors is gedaald, is vooral te danken aan de sterke stijging van het BBP (noemereffect) en de verkoop van de

³ CPB (2010), *Economische Verkenningen 2011-2015*, CPB No. 203, Den Haag

⁴ CPB (2006), *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*, CPB No 61, Den Haag

⁵ Inclusief opbrengst UMTS-veiling van 0,7% BBP.

Figuur 2: Overheid geeft jarenlang te veel uit

Bron: CPB

overheidsbezittingen. Bovendien zijn deze overschotten niet het resultaat van structureel beleid. Hoogconjunctuur, lagere rentelasten en aardgasbaten hebben geleid tot een verbetering van het EMU-saldo met bijna 4% BBP in de periode 1994-2008, maar hebben niet bijgedragen aan de verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Dit blijkt uit het flink verslechterde zogeheten robuuste EMU-saldo. Dit is het feitelijke EMU-saldo, gecorrigeerd voor de invloed van de conjunctuur, de gasbaten en de rentebetalingen over de uitstaande overheidsschuld. 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. Volgens de berekeningen van Jacobs (2007) kent het robuuste EMU-saldo in de periode 1994-2007 niet alleen veel sterkere fluctuaties dan gedurende 1980-1993, ook is de opwaartse trend in het robuuste saldo omgeslagen in een neerwaartse trend.⁶ Dit is vrij opmerkelijk omdat de introductie van het trendmatige begrotingsbeleid in 1994 door toenmalige minister Zalm voor meer stabiliteit in de overheidsfinanciën had moeten zorgen.⁷

⁶ Jacobs (2007), De Zalmnorm en het Begrotingsbeleid 1994-2007, *TvOF*, editie jaargang 39, nr.1

⁷ Het trendmatige begrotingsbeleid kenmerkt zich door het werken met behoedzame economische uitgangspunten, één hoofdmoment per jaar waarop besluiten worden genomen over de hoofdlijnen van de begrotingen en een scheiding tussen inkomsten

Ook onder het kabinet Balkenende IV verbeterde de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet. Dat is echter niet alleen te wijten aan de financiële crisis. Bij het aantreden van dat kabinet in 2007 werden de uitgavenkaders gebaseerd op een te optimistische voorspelling van de economische groei (2%, terwijl de realisatie uitkomt op circa 0,3%). Een te hoge inschatting van de potentiële economische groei heeft achteraf geleid tot structureel hogere uitgaven vanwege de veronderstelde grotere budgettaire ruimte en daarmee ook tot de verslechtering van het robuuste EMU-saldo. Daarnaast is een belangrijk deel van de tijdelijke aardgasopbrengsten gebruikt voor structurele uitgavenverhogingen. 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. Op deze manier kon de verslechterde houdbaarheid worden gemaskeerd door incidentele meevallers. Het is dan ook weinig verrassend dat de verwachte verslechtering van het feitelijke EMU-saldo in de periode 2008-2011 van 4,5%-punt BBP voor een groot deel structureel is (4%-punt BBP).

Zuur, zoet en collectieve uitgaven

In het verleden is stelselmatig gebleken dat het moeilijk is om een tekort structureel te laten omslaan in een overschot. Deels heeft dit te maken met opportunistisch gedrag van politici. Hogere uitgaven op zijn eigen beleidsterrein worden door iedere minister afzonderlijk genoten, terwijl de kosten ten laste komen van het grote geheel. Dit zogenaamde *common pool* probleem wordt slechts deels doorbroken door de uitgavenplafonds van Zalm. Daarnaast hebben politici veelal een horizon van vier jaar; tot de volgende verkiezingen. Daarom is zuur-zoet beleid altijd interessant voor hen: in een verkiezingsjaar meer uitgeven bevordert de kans op nog een ambtstermijn. Behoedzaam begroten kan dan contraproductief zijn: meevallers worden dan in het eindjaar alsnog uit-

en uitgaven door het hanteren van uitgavenplafonds.

gegeven. Het EMU-saldo in het laatste jaar van een kabinetsperiode (zowel feitelijk, structureel als robuust) is in de afgelopen 35 jaar in Nederland gemiddeld slechter geweest dan in de jaren ervoor.

Wat houdt een goed recept in?

De Nederlandse overheidsfinanciën zijn op termijn niet houdbaar en een structurele begrotingsopgave van € 29 miljard vraagt om een geloofwaardig plan voor de middellange termijn. Bij het samenstellen van een goed recept voor gezonde overheidsfinanciën gaat het niet alleen om de juiste ingrediënten, maar ook om de juiste verhoudingen, het juiste moment en temperatuur waarop het geheel wordt bereid.

Scherp trendmatig begrotingsbeleid aan

Onder het trendmatig begrotingsbeleid worden nog maar één keer per jaar, in het voorjaar, besluiten genomen over de hoofdlijnen van de begroting. Samen met de afspraak om de conjunctuurgevoelige inkomsten van de uitgaven te scheiden komt dit ten goede aan de bestuurlijke rust in de besluitvorming en de betrouwbaarheid van het overheidsbeleid. Maar de schommelingen van het robuuste EMU-saldo laten zien dat het trendmatige begrotingsbeleid op een aantal punten kan worden aangescherpt. Bij zijn aantreden heeft het kabinet Balkenende IV de behoedzaamheidsmarge opgegeven en de signaalwaarde voor het EMU-tekort van 2% BBP tijdelijk niet gehanteerd.⁸ Om de kans op tegenvallers te beperken, lijkt het ons verstandiger om vanaf de komende kabinetsperiode bij de begrotingsbesluitvorming uit te gaan van voorzichtige economische voorspellingen, bijvoorbeeld door een veiligheidsmarge van ½% te hanteren. Daarnaast moet een nieuw kabinet naar onze mening het 13^e advies van de Studiegroep Begrotingsruimte om een signaalmarge van 1% te introduceren overnemen. Bij een neerwaartse aanpas-

⁸ Dit betekent dat wanneer het EMU-tekort in de buurt van de 2% BBP komt, het kabinet extra maatregelen moet treffen om het tekort niet nog verder te laten stijgen.

sing van het EMU-saldo van meer dan 1% ten opzichte van het verwachte saldo in het regeerakkoord dient het kabinet extra maatregelen te nemen om verdere saldooverslechtering te voorkomen.

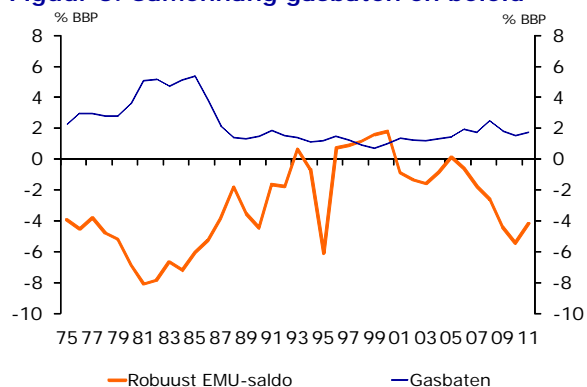
Tevens moeten de uitgavenkaders worden gecorrigeerd voor conjunctuurgerelateerde meen- en tegenvallers. Anders gezegd, meen- en tegenvallers bij de rente en uitgaven aan WW- en bijstandsuitkeringen dienen direct ten gunste of ten laste te komen van het begrotings-saldo. Hiermee wordt de anticyclische werking van het begrotingsbeleid versterkt en de politieke discussie over de aanwending van de tijdelijke meevallers voorkomen. Bovendien dienen de uitgavenkaders te worden gecorrigeerd voor de inflatie met de prijs van de overheidsbestedingen in plaats van met de prijsindex van de nationale bestedingen. Dit om te zorgen dat ruilvoetmutaties automatisch doorwerken in de uitgavenkaders.⁹

Wees verstandig met gasbaten

Een ander belangrijk punt is het onverstandige beleid ten aanzien van aardgasbaten. In plaats van de aardgasbaten volledig in mindering te brengen op de overheidsschuld, heeft Nederland deze baten in de afgelopen decennia gebruikt om op een te grote voet te leven. De Kam (2009) heeft berekend dat in de periode 1959-2009 bijna een kwart (€ 52 miljard) van de totale aardgasbaten van € 211 miljard besteed is aan de sociale zekerheid.¹⁰ In de jaren zeventig leidde de consumptie van de sterk stijgende aardgasbaten tot de zogenaamde *Dutch Disease*. 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 '70 en in de jaren

⁹ De prijs van de overheid wordt voornamelijk bepaald door de loonkosten. In de hoogconjunctuur (laagconjunctuur) verslechtert (verbetert) de relatieve prijs van de overheid ten opzichte van het nationale prijspeil omdat de loonkosten sneller (trager) stijgen dan de prijs van de nationale bestedingen. Het gaat daarbij vaak om mutaties van miljarden €.

¹⁰ In 'Feest: 50 jaar boven onze stand geleefd dankzij Slochteren', *NRC Handelsblad*, 12 juni 2009.

Figuur 3: Samenhang gasbaten en beleid

Bron: CPB

na de eeuwwisseling) en bezuinigingen in tijden dat de gasbaten afnemen (de jaren '80).¹¹ Daarom hebben wij al eerder gepleit voor de oprichting van een staatsinvesteringsfonds.¹² Nadat de inkomsten uit gaswinning zijn opgedroogd, kan de overheid nog decennialang profiteren van een stabiele inkomensbron die gelijk is aan het rendement van het opgebouwde fonds. Bovendien wordt de begroting gebaseerd op een vast rendement op het aardgasvermogen in plaats van de fluctuerende gasbaten. Het opbouwen van een fonds moet wel gepaard gaan met extra begrotingsregels om te voorkomen dat tegelijkertijd schulden worden opgebouwd die de netto vermogenspositie van de overheid verslechteren.¹³

Robuust EMU-saldo als richtlijn

Het huidige demissionaire kabinet richt zich conform het coalitieakkoord en het Stabiliteitspact op het structurele EMU-saldo. We zijn echter van mening dat het robuuste EMU-saldo een betere richtlijn is. Rekeninghoudend met de vergrijzing en de afnemende gasvoorraad dient aan het einde van elke kabinetsperiode

¹¹ 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 2,4% BBP. Over de periode 1975-2007 is de correlatie tussen gasbaten en robuust EMU-saldo -0,79.

¹² In het Themabericht 'Aardgasbaten, vergrijzing en infrastructuur: Waarom heeft Nederland geen SWF?' (2008/04) wordt uitgebreid op dit voorstel ingegaan.

¹³ Beetsma (2008), 'De begroting voor 2009 in een verslechterende financiële en macro-economische omgeving,' *TvOF*, jaargang 40, nr. 4.

het robuuste EMU-saldo in evenwicht te zijn om te voorkomen dat de overheidsfinanciën op termijn ontsporen en de toekomstige generaties het kind van de rekening zijn. Om te voorkomen dat maatregelen te langzaam worden ingevoerd of dat het zelfs slechts bij beloften blijft, moet het grootste deel van de gewenste verbetering van het robuuste saldo binnen de kabinetsperiode worden gerealiseerd.

Voer structurele hervormingen door

Eén van de mogelijkheden om het houdbaarheidssaldo te verbeteren, is de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting. Volgens de berekeningen van het CPB levert deze maatregel op termijn structureel rond € 8 miljard op.¹⁴ Een andere belangrijke kostenpost is de collectieve zorg. De uitgavenquote collectieve zorg stijgt al vanaf de jaren vijftig (0,9% BBP in 1950) en zal door de vergrijzing verder oplopen tot 14% BBP in 2040. Hervormingen in het huidige zorgstelsel in termen van onder andere een hogere eigen bijdrage en een versmalling van het zorgpakket zullen uiteindelijk onvermijdelijk zijn.

Conclusie

Het nieuwe kabinet staat voor een forse houdbaarheidsopgave. Wij economen zijn van mening dat alléén met het aanscherpen van de begrotingsregels in combinatie met structurele maatregelen die zich richten op toenemende vergrijzingskosten en de afnemende aardgasvoorraad een verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën kan worden bereikt.

september 2010

Hans Stegeman (030 – 2131407)
H.W.Stegeman@rn.rabobank.nl

Danijela Piljic (030 – 2131104)
D.Piljic@rn.rabobank.nl

www.rabobank.com/kennisbank

¹⁴ Voor meer achtergrondinformatie zie het Themabericht 'Verzilveren van vergrijzing' (2010/16).