

Budgettaire koerscorrectie noodzakelijk voor gezonde overheidsfinanciën

Dit position paper is geschreven als bijdrage aan het Rondetafelgesprek van de Vaste Kamercommissie Financiën van de Tweede Kamer op 26 maart 2024

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

Budgettaire koerscorrectie noodzakelijk voor gezonde overheidsfinanciën

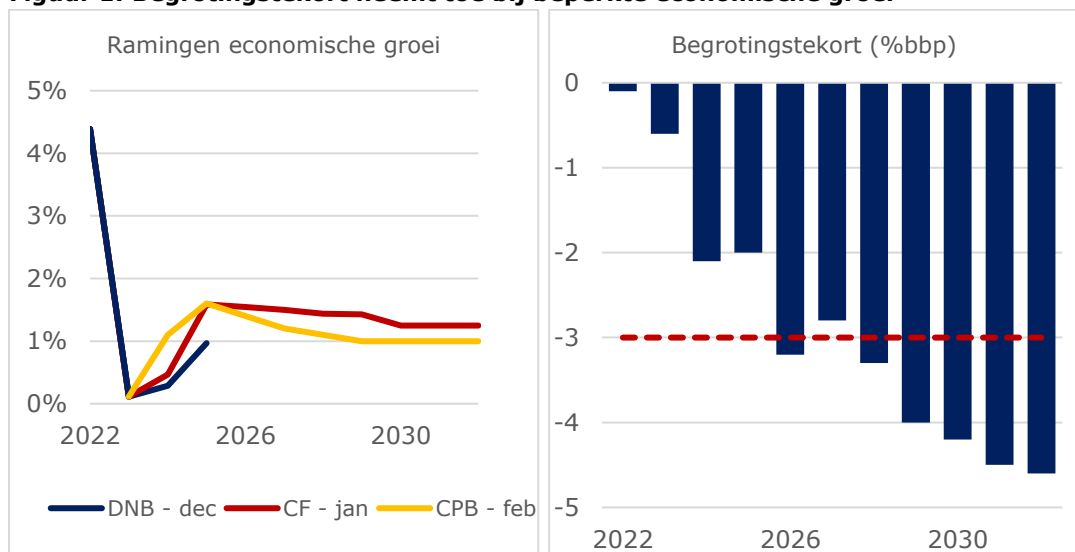
Het begrotingstekort loopt de komende jaren snel op. Bij een eventuele economische tegenslag heeft de overheid hierdoor amper buffers om trendmatig begrotingsbeleid te voeren. Op de langere termijn verslechteren de overheidsfinanciën verder door stijgende uitgaven en afzwakkende bbp-groei. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert om het tekort langdurig terug te brengen tot 2% bbp en daarmee de schuld te stabiliseren beneden de 60% bbp. Dit vereist scherpe budgettaire keuzes voor een nieuw kabinet. Scherpe keuzes zijn ook nodig omdat de Nederlandse economie tegen capaciteitsgrenzen aanloopt en niet alle uitdagingen tegelijk het hoofd geboden kan worden. Grote uitdagingen als de energietransitie, stikstofcrisis en woningtekort kunnen bovendien niet enkel worden opgelost met extra geld, maar vereisen een combinatie van structurele maatregelen, met meer nadruk op normeren en beprizen.

Begrotingstekort loopt snel op, bij gematigde economische groei

Het begrotingstekort loopt de komende jaren snel op. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door stijgende uitgaven aan rente, defensie, zorg en sociale zekerheid. Zonder ingrijpen stijgt het begrotingstekort aan het einde van de kabinetsperiode naar [verwachting](#) naar 3,2% bbp. Dit is niet alleen een te hoog tekort voor de relatief goede situatie waarin de economie verkeert, maar ook hoger dan de Brusselse 3%-tekortnorm. Bij overtreding van deze norm – die ook in de nieuwe regels blijft bestaan – riskeert Nederland forse bijsturing uit Brussel.

Het is belangrijk om buffers op te bouwen in deze relatief goede tijden. De Nederlandse economie zal de komende jaren naar verwachting terugkeren naar een gematigd groeipad. Momenteel presteert de economie nog steeds boven capaciteit. Dat valt onder andere terug te zien aan de lage werkloosheidscijfers en de nog steeds te hoge inflatie, al is deze gelukkig wel dalend. Kijkend naar de conjuncturele ontwikkeling is er dus geen reden dat de overheid via het begrotingsbeleid de economie stimuleert; integendeel. Door nu buffers op te bouwen heeft de overheid bij tegenslagen ruimte om deze op te vangen. Zo was het overheidsingrijpen tijdens de pandemie alleen mogelijk doordat er voldoende buffers in de overheidsfinanciën waren gecreëerd.

Figuur 1: Begrotingstekort neemt toe bij beperkte economische groei



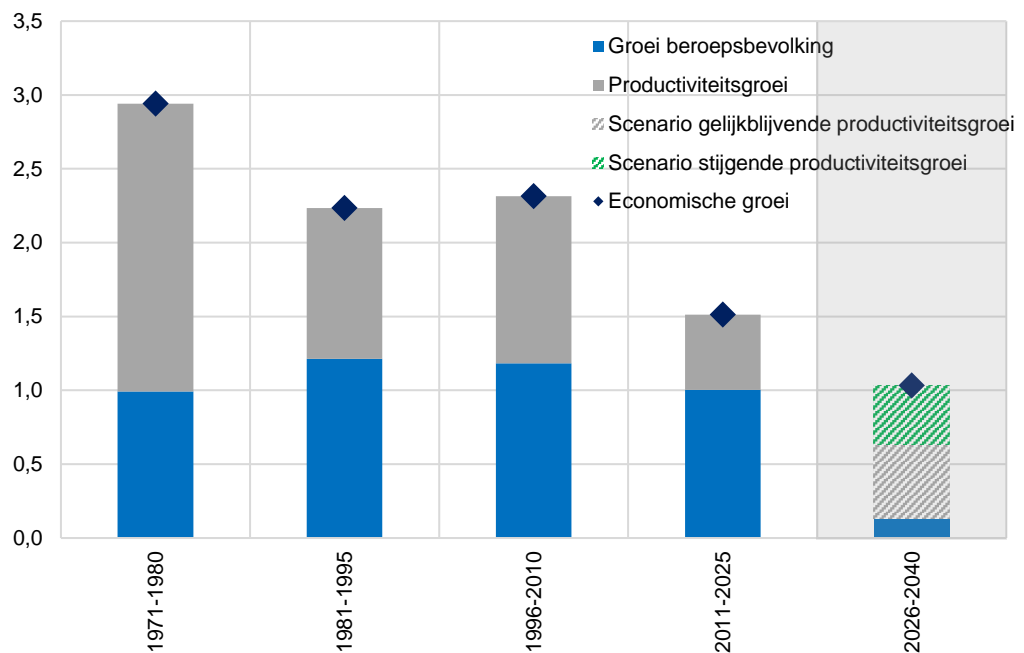
Bron: Links ([DNB Najaarsraming](#), [Consensus Forecast](#), [CPB CEP](#)); rechts ([CPB CEP](#)).

Verder vooruitkijkend verslechteren de overheidsfinanciën door stijgende uitgaven en stagnerende groei

Op de langere termijn is groei niet meer zo vanzelfsprekend als in de afgelopen decennia. De (potentiële) economische groei op lange termijn hangt af van de ontwikkeling van het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit. Door vergrijzing daalt de groei van de beroepsbevolking de komend decennia tot gemiddeld 0,1% per jaar. Voornamelijk wordt dit niet gecompenseerd door een hogere groei van de arbeidsproductiviteit, die de laatste decennia een dalende trend laat zien. Een recente [DNB-analyse](#) laat zien dat de economische groei zonder aanpassingen tussen 2026 en 2040 vertraagt naar gemiddeld 0,6% per jaar en de groei per capita stagneert als de huidige productiviteitsgroei zich voortzet en het arbeidsaanbod zich volgens de huidige prognoses ontwikkelt. Maar ook als de arbeidsproductiviteitsgroei de komende decennia hoger ligt dan 0,5% per jaar (gemiddelde in de periode 2011 – 2025) is de verwachte economische groei met circa 1% beperkt (zie figuur 2). Dat is een smalle marge om onze welvaart op peil te houden.

Daarnaast loopt de Nederlandse economie op meerdere vlakken tegen capaciteitsgrenzen aan. De fysieke ruimte en infrastructuur staan onder druk. Denk bijvoorbeeld aan het overbelaste stroomnet, de volle wegen en treinen maar ook de knelpunten op het gebied van milieu en klimaat, zoals CO₂-uitstoot en stikstofruimte. Deze knelpunten zetten een rem op investeringen en economische groei. Ook de onzekerheid over het overheidsbeleid om deze knelpunten aan te pakken draagt hieraan bij. De combinatie van lagere economische groei en groei van het aantal werkenden vertalen zich (zonder beleidswijzigingen) in een kleinere toename van de belastinginkomsten.

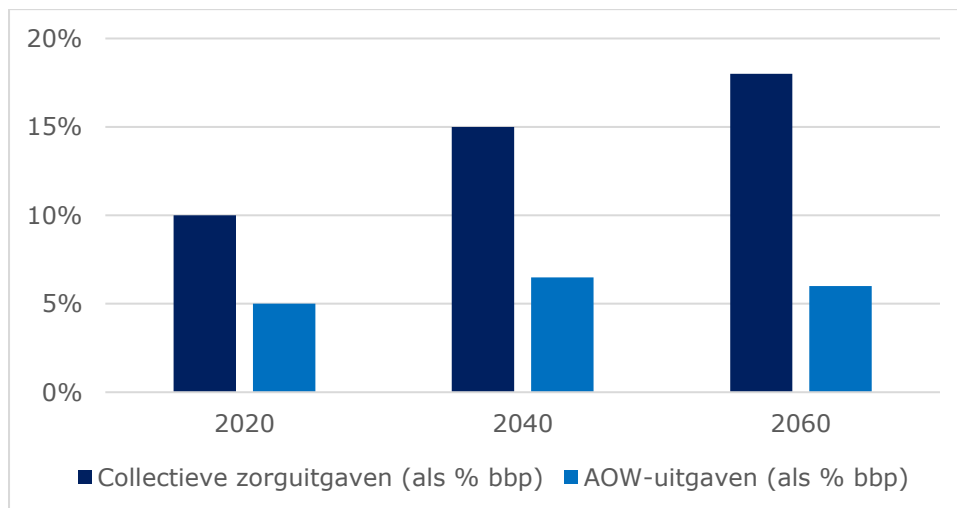
Figuur 2: groei beroepsbevolking en productiviteit nemen af (gemiddelde jaarlijkse mutatie per tijdsvak)



Bron: DNB [analyse](#) arbeidsmarktkrapte

Doordat de uitgaven sneller stijgen dan de economie, zitten de overheidsfinanciën op een onhoudbaar pad. Naast de rente-uitgaven stijgen ook de uitgaven aan defensie, zorg en sociale zekerheid de komende jaren sneller dan de economische groei, zo blijkt uit een [analyse](#) van het CPB voor de Studiegroep Begrotingsruimte. Ook na 2028 zal het aandeel overheidsuitgaven in de economie blijven stijgen. Dit komt onder andere door toenemende zorg- en AOW-uitgaven, mede vanwege de vergrijzing. Daarnaast zullen ook de rentekosten stijgen, vanwege een oploop van de staatschuld en de doorwerking van hogere rentetarieven. Ook de kosten aan klimaat zullen de komende decennia toenemen, al zijn deze met meer onzekerheid omgeven. Een tekortverslechtering is dus al zichtbaar op de kortere termijn, maar zal nog duidelijker worden op de middellange termijn. [Berekeningen](#) laten zien dat de schuld hierdoor ook zal oplopen en zonder bijsturing op de lange termijn zelfs onhoudbaar wordt. Daarmee wordt een rekening doorgeschoven naar toekomstige generaties.

Figuur 2: Ook na aankomende kabinetsperiode lopen de overheidsuitgaven op



Bron: cijfers zijn afkomstig van langetermijnanalyses van de [zorgkosten \(2022\)](#) en [vergrijzingskosten \(2019\)](#) van het CPB. Omdat dit twee separate analyses zijn, kunnen onderliggende uitgangspunten afwijken.

Budgettaire koerscorrectie nodig

De [Studiegroep Begrotingsruimte](#) adviseert om het tekort langdurig terug te brengen tot 2% en daarmee de schuld te stabiliseren op 60% bbp. Een nieuw kabinet start in een periode waarin minder publiek geld te besteden is om knelpunten aan te pakken. Tegelijkertijd is het nodig om de overheidsfinanciën voor de langere termijn op een verantwoord pad te brengen. Om een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën op korte termijn te voorkomen adviseert de Studiegroep Begrotingsruimte daarom om per 2028 structureel 17 miljard ruimte op de begroting te vinden.

Door afstand te houden van de Europese 3%-norm kan de overheid trendmatig begrotingsbeleid blijven voeren. Hierdoor hoeft de regering bij economische tegenvallers niet direct te bezuinigen. Bezuinigingen op een dergelijk moment verslechteren de al zwakke economie verder en zijn daarmee procyclisch. Enige ruimte tot de 3%-norm geeft ook rust in de besluitvorming en resulteert in stabiel beleid waar mensen en bedrijven van op aan kunnen. Een koerscorrectie op de begroting zorgt er tevens voor dat er geen rekeningen worden doorgeschoven naar toekomstige generaties. In haar recente [rapport](#) over de

Nederlandse economie benadrukt ook het IMF het belang van het stabiliseren van de overheidsschuld en het opbouwen van buffers.

Lastige keuzes onvermijdelijk

Afgelopen kabinetsperiode zijn onvoldoende scherpe keuzes gemaakt. Er is ook vaak voor gekozen om maatschappelijke uitdagingen veelal met extra geld op te lossen. Dit is gedaan in tijden van een oververhitte economie, een krappe arbeidsmarkt en hoge inflatie. Een economie die tegen haar capaciteitsgrenzen aanloopt, is niet gebaat bij verdere vraagstimulering, maar bij beleid dat zich richt op de aanbodproblemen (zoals personeelstekorten en knelpunten in het elektriciteitsnetwerk).

De schaarste aan fysieke ruimte, arbeid en stikstof- en koolstofruimte noopt tot keuzes. Het is economisch gezien verstandig om bedrijven en consumenten de werkelijke kostprijs voor arbeid, ruimte en uitstoot te laten betalen. Dat wil zeggen dat de maatschappelijke kosten van uitstoot worden geprijsd, maar bijvoorbeeld ook dat voor arbeid ten minste het minimumloon wordt betaald. Als consumenten en producenten worden geconfronteerd met de daadwerkelijke maatschappelijke kosten, kan het marktmechanisme tot een efficiëntere uitkomst leiden. Bijkomend voordeel van het geprijsen van maatschappelijke activiteiten – zoals via hogere belastingen of lagere fiscale voordelen en subsidies – is dat de belastinginkomsten – in ieder geval op korte termijn – zullen toenemen.

De invulling van de begrotingsopgave is uiteraard aan de politiek. Wanneer men kiest voor bezuinigingen is het economisch gezien verstandig om te focussen op trendmatig oplopende consumptieve uitgaven in plaats van productiviteitsverhogende investeringen, die belangrijk zijn voor het lange termijn verdienvermogen. Wanneer men kiest om de belastinginkomsten te verhogen, dan ligt er een palet aan economisch verstandige maatregelen, zoals het afschaffen van [niet-doelmatige fiscale regelingen](#), het geprijsen van externe effecten (bv in het klimaat- en milieudomein) en het [verhogen van de lasten op immobiel vermogen](#). De middelen die afgelopen jaar niet tot besteding zijn gekomen (onderuitputting) zijn incidenteel en bieden daarmee geen budgettaire ruimte voor structureel hogere uitgaven of belastingverlagingen.