



Rijksoverheid

Bijsturen met het oog op de toekomst

17^e Studiegroep Begrotingsruimte



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Macro-economie en begroting	8
1.1 Macro-economisch beeld	8
1.2 . Budgettaire uitgangspositie	9
1.2.1 Terugkijkend	9
1.2.2 Vooruitkijkend	12
1.2.3 Stand van de overheidsfinanciën lange termijn	14
1.3 Uitgelicht: wat zit er in het 'basispad'	15
1.3.1 EMU-saldo basispad	15
1.3.2 Horizontale uitgavenontwikkeling	16
1.3.3 Nog geen realistische begroting in de komende jaren	17
2. Begrotingsbeleid in relatie tot brede welvaart	19
3. Begrotingsankers en sturingsvariabelen	21
3.1 Begrotingsankers	21
3.1.1 Ankers op basis van de literatuur	21
3.1.2 Europese begrotingsregels	23
3.1.3 Samenvattend overzicht van begrotingsankers en sturingsvariabelen	24
3.2 Lessen uit het verleden	25
3.3 Langetermijnkosten in beeld	27
3.3.1 De groei van de zorgkosten	27
3.3.2 De groei van AOW-uitgaven	29
3.3.3 Toekomstige klimaatkosten	29
4. Kwantitatief advies	33
Literatuurlijst	37
BIJLAGE 1 Adviesaanvraag	
BIJLAGE 2 Brief van de voorzitter	
BIJLAGE 3 Samenstelling 17 ^e Studiegroep Begrotingsruimte	
BIJLAGE 4 Lijst gesproken economen en experts	
BIJLAGE 5 Nadere toelichting horizontale ontwikkeling	
BIJLAGE 6 Beleidsdoorlichting	

BIJLAGE 7 CPB-studie: Ankers voor begrotingsbeleid; een literatuuroverzicht

BIJLAGE 8 CPB-studie: Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten

BIJLAGE 9 CPB-studie: Cyclisch begrotingsbeleid

BIJLAGE 10 CPB-studie: Berekeningen CPB voor Studiegroep Begrotingsruimte

Voorwoord

Deze zomer heeft de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte gewerkt aan het eerste deel van het ambtelijke advies voor het komende kabinet. Na de val van het kabinet en het uitschrijven van de vervroegde verkiezingen heeft de studiegroep gekozen om het advies in twee delen uit te brengen. Voor u ligt het kwantitatieve deel van het advies met de begrotingsdoelstellingen. Dit brengen wij nu uit zodat de politieke partijen het kunnen meenemen in de verkiezingsprogramma's. In december verschijnt het tweede deel over de begrotingssystematiek, op tijd voor de formatiebesprekingen.

Net als de vorige zestien edities van de studiegroep richt dit advies zich op het bewaken van de langetermijnstabiliteit van onze overheidsfinanciën en economie. Hoewel het vorige advies pas twee jaar geleden is uitgekomen, is de wereld en onze economische situatie aanzienlijk veranderd. De Nederlandse economie heeft de corona- én energiecrisis goed doorstaan, maar de volgende uitdagingen doemen op aan de horizon. Zo is de rente flink gestegen en lopen de begrotingstekorten naar verwachting behoorlijk op.

Bij de analyse van de huidige situatie bleek – wellicht nog meer dan voorheen – dat de complexiteit van de maatschappelijke uitdagingen vragen om een brede blik op welvaart. Dat is ook de reden dat de studiegroep een brede samenstelling kent. Net als bij het vorige advies geldt: regeren is koers bepalen en keuzes maken. Een oververhitte economie als de huidige laat zien dat je ook teveel kan doen.

De uiteindelijke keuzes zijn aan de politiek. Met dit rapport doen wij onze aanbevelingen voor de komende verkiezings- en formatieperiode. Namens de studiegroep wens ik alle betrokkenen moed en wijsheid toe bij het maken van de juiste keuzes!

Bas van den Dungen
Voorzitter van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte

Bijsturen met het oog op de toekomst

17^e Studiegroep Begrotingsruimte



Bevindingen



1

Verslechterde overheidsfinanciën door oplopende begrotingstekorten



2

Langetermijnkosten verdringen zonder aanvullend beleid andere uitgaven of leiden tot hogere belastingen



3

Maatschappelijke uitdagingen kunnen niet altijd worden opgelost met extra geld. Zeker niet bij een oververhitte economie en een krappe arbeidsmarkt

Hieruit volgt het advies voor een koerscorrectie. Juist in economisch goede tijden is het belangrijk om buffers op te bouwen.

Advies: een koerscorrectie op de begroting

Korte termijn

Hoe groot moet de koerscorrectie zijn?

Een begrotingstekort van circa -2% bbp; daarmee houden we afstand tot de Europese norm en dragen we bij aan schuldstabilisatie. Dit leidt voor de aankomende kabinetsperiode tot een begrotingsopgave van structureel circa 17 miljard euro in 2028. Ramingen zijn vanwege conjunctuur, inflatie en geopolitieke ontwikkelingen onzeker.



→ Voer gedurende de kabinetsperiode trendmatig begrotingsbeleid. Dit resulteert in rust en stabiel beleid waar mensen en bedrijven van op aan kunnen.

Lange termijn

Voor toekomstige generaties



→ Neem maatregelen die specifiek zien op hervormingen gericht op de zorg- en verzorgingskosten.

→ Anticipeer op lange termijn klimaatkosten.

Invullen begrotingsopgave

Invullen van de begrotingsopgave is een politieke keuze, maar de studiegroep acht de invulling van de opgave haalbaar met daarbij een aantal belangrijke aandachtspunten:



Keuze tussen hogere belastingen of lagere uitgaven



Oplossen van maatschappelijke problemen niet altijd via hogere uitgaven



Oog houden voor brede welvaart en effect op de samenleving



Kijk kritisch naar onderuitputting



Voorkom onnodige economische en maatschappelijke schade en heb oog voor de uitvoering



Structurele hervormingen zijn verstandig

Samenvatting

De Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) adviseert een koerscorrectie op de begroting voor de aankomende kabinetsperiode vanwege de volgende bevindingen:

- 1. De overheidsfinanciën verslechteren met oplopende begrotingstekorten in de komende kabinetsperiode.** Het Centraal Planbureau (CPB) raamt een oplopend begrotingstekort naar 3,6% bbp in 2028. Dit komt mede door de stijgende rentelasten en het expansieve basispad. Een begrotingstekort hoger dan 3% bbp is in strijd met de Europese begrotingsregels. Volgens de CPB-ramingen bevindt de schuld zich in 2028 nog binnen de 60% marge (circa 53% bbp). Deze stijgt echter naar verwachting na 2028 naar niveaus boven de 60%.
- 2. Op de lange termijn verdringen zonder aanvullend beleid in ieder geval de zorg, vergrijzings- en klimaatkosten andere uitgaven of leiden deze tot hogere belastingen.** De langetermijnindicatoren van CPB wijzen erop dat zonder ingrijpen rekeningen worden doorgeschoven naar toekomstige generaties. Zij kunnen dan in de toekomst minder gebruik maken van overheidsvoorzieningen of gaan meer belasting betalen. Gezonde overheidsfinanciën zijn nodig om rekenschap te geven van bredere langetermijnopgaven op zowel maatschappelijk en sociaaleconomisch vlak als de brede leefomgeving.
- 3. De afgelopen kabinetsperiode zijn onvoldoende scherpe keuzes gemaakt en is ervoor 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. De ambities zijn groter dan de uitvoeringscapaciteit, met als risico dat de gekozen beleidsdoelen niet worden behaald en beloften niet worden waargemaakt. Ook moet veel beleid nog concreet worden uitgewerkt. Mede daardoor komen veel middelen momenteel niet tot besteding. Het is noodzakelijk om scherpe keuzes te maken en daarbij nadrukkelijk te kijken naar hervormingen, normeren en beprijken.
- 4. De Nederlandse economische vooruitzichten zijn naar omstandigheden goed en juist daarom is het verstandig om nu een koerscorrectie door te voeren.** Alle gesproken experts onderschrijven de noodzaak van een koerscorrectie. Hoewel experts verschillen in visie op de maatvoering van de bezuinigingsopgave, is er consensus dat bijsturing nodig is (Jacobs, 2023, te verschijnen). De overeenstemming tot koerscorrectie volgt uit de uitgangssituatie met een oververhitte economie, een krappe arbeidsmarkt en hoge inflatie. Juist in goede tijden is het belangrijk om buffers op te bouwen voor slechte tijden. De onzekere economische vooruitzichten vragen tegelijkertijd om een zekere vorm van voorzichtigheid om schadelijke doorwerking op economie en maatschappij te voorkomen.

De studiegroep adviseert een opgave van structureel circa 17 miljard euro vanaf 2028, dat volgt uit een correctie naar een feitelijk saldo van circa -2% bbp en een structureel saldo van circa -1,6% bbp. De 17 miljard euro is gebaseerd op een koerscorrectie op basis van het feitelijk EMU-saldo van circa -2% bbp waarmee voldoende afstand wordt genomen tot de Europese -3%-norm. De opgave volgt ook uit een structureel saldo van circa -1,6% bbp in 2028.

Bij dit structureel saldo stabiliseert de schuld op langere termijn onder de meest recente economische aannames onder de 60% bbp.

Daarbij adviseert de studiegroep om tijdens de kabinetsperiode trendmatig begrotingsbeleid te voeren. Met de verwachte afstand tot de 3%-tekortnorm is er ruimte voor het voortzetten van trendmatig begrotingsbeleid. Mocht de conjunctuur mee- of tegenvallen ten opzichte van de huidige ramingen, dan is het advies om vast te houden aan de vastgestelde inkomsten- en uitgavenkaders. Niet bijsturen gedurende de kabinetsperiode geeft rust in de besluitvorming en resulteert in stabiel beleid waar mensen en bedrijven van op aan kunnen.

De raming van de begrotingsopgave is uiteraard omgeven met veel onzekerheden. Dat is ook terug te zien in de beleidsdoorlichting (zie bijlage 6) waaruit blijkt dat in de afgelopen 15 jaren ramingen en realisaties van Financiën flink uit elkaar liepen met een gemiddelde overschatting van het begrotingstekort met 0,7% bbp. De conjunctuur, geopolitieke spanningen, inflatie en de onzekerheid of alle plannen kunnen worden uitgevoerd, leiden ook nu tot onzekere ramingen. Dit kan resulteren in zowel mee- als tegenvallers ten aanzien van de uitgaven en belastinginkomsten. Momenteel raamt Financiën een gunstiger EMU-saldo in 2028 dan het CPB. Dit komt vooral door een hogere inschatting van de belastinginkomsten. Daar tegenover staat een hogere inschatting van de uitgaven door Financiën dan het CPB. Per saldo is het ramingsverschil circa 5 miljard euro. Voor een nadere toelichting op deze ramingsverschillen, zie paragraaf 1.4 en de tekstbox in hoofdstuk 4.

Voor toekomstige generaties is het belangrijk dat het aankomende kabinet, naast de opgave in 2028, werkt maatschappelijke uitdagingen op de lange termijn door het inzetten op hervormingen. De studiegroep heeft gekeken naar de financiële uitdagingen voor toekomstige generaties op het gebied van zorg, vergrijzing en klimaat. Deze langetermijnkosten zullen na 2028 steeds verder oplopen. De studiegroep acht het niet wenselijk om de komende kabinetsperiode al te bezuinigen voor de volledige toekomstige oploop van deze kosten, maar acht het essentieel dat wordt voorzien in een langetermijnaanpak. Daarbij is het belangrijk om te beseffen dat ook met de aanbevolen saldocorrectie in 2028 de houdbaarheidssommen van het CPB nog steeds wijzen op het doorschuiven van financiële lasten naar volgende generaties. Om dit te voorkomen, is het belangrijk dat het komende kabinet werkt aan structurele hervormingen gericht op de zorg- en vergrijzingskosten. Hoe langer er wordt gewacht met maatregelen voor verbetering van de lange termijn houdbaarheid, hoe meer het later gaat kosten. Daarnaast adviseert de studiegroep om vervolgonderzoek in te stellen om de klimaatkosten en de beheersing daarvan beter in beeld te brengen en daarbij ook rekenschap te geven dat er naast klimaat bredere vraagstukken spelen met betrekking tot de leefomgeving en andere sociaal-maatschappelijke opgaven.

De begrotingsopgave raakt mensen en bedrijven. Zowel het verhogen van de lasten als het verlagen van de uitgaven, komt altijd bij iemand in de samenleving terecht. Dit soort maatregelen hebben daarmee niet alleen mogelijke negatieve economische effecten, maar ook maatschappelijke gevolgen. Daarbij speelt ook de belangrijke notie dat er op de middellange termijn nog stevige maatschappelijke, sociaaleconomische en leefbaarheidsopgaven liggen. Hier komt het aan op pijnlijke keuzes waarbij de maatschappelijke verdeling tussen mensen een lastige afweging vraagt. Een voorspelbare en consistente begroting is dus geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke problemen en crises verantwoord het hoofd te bieden.

De invulling van de begrotingsopgave vraagt uiteraard politieke keuzes. De studiegroep acht deze haalbaar met daarbij een aantal belangrijke aandachtspunten:

- 1. Het invullen van de begrotingsopgave kan zowel via hogere belastingen, als lagere uitgaven.** Als er wordt gekozen voor een grotere collectieve sector, dan kan worden overwogen om ook de collectieve lasten te verhogen (dus de belastingen verhogen). Andersom zou een keuze voor een kleinere collectieve sector een lager uitgavenniveau betekenen.
- 2. Bij de invulling van de begrotingsopgave is het van belang om oog te houden voor de brede welvaart.** De gevolgen voor de kwaliteit van leven in het hier en nu, en de mate waarin dit invloed heeft op toekomstige generaties en mensen elders op de wereld moeten worden meegewogen in de invulling van de opgave. Dit gaat bijvoorbeeld over beleidsterreinen zoals onderwijs, zorg, veiligheid, stikstof en klimaat, maar ook over maatschappelijke uitdagingen zoals ongenoegen in de samenleving, vertrouwen in de overheid en het bestrijden van armoede. Beter begrotingsbeleid, dat beleidsterreinen in samenhang beziet en expliciet aandacht vraagt voor verdelingsvraagstukken en beleid voor de lange termijn, draagt bij aan brede welvaart.
- 3. Niet alle maatschappelijke uitdagingen kunnen en hoeven opgelost te worden met extra overheidsuitgaven.** De begrotingsopgave dient te worden gezien in het licht van een nog altijd stijgende begroting. De huidige keuzes leiden volgens de doorrekening van het coalitieakkoord door het CPB tot een bestedingsimpuls van ruim 26 miljard euro, vooral via een aantal fondsen. Andere beleidskeuzes kunnen leiden tot minder uitgaven en effectievere besteding van belastinggeld. Zo kan er bij de klimaatopgaven ook worden gekeken naar meer normeren en beprijzen, vanuit de gedachte 'de vervuiler betaalt'.
- 4. Geld als middel voor het oplossen van grote maatschappelijke problemen heeft geleid tot onrealistische begrotingen.** Op diverse begrotingsposten is sprake er van onderuitputting waarbij de verwachting is dat deze middelen ook in de volgende kabinetsperiode niet allemaal kunnen worden uitgegeven. Er kan kritisch worden gekeken naar begrotingen met relatief veel onderuitputting. Tegelijkertijd zijn dit geen 'makkelijke' bezuinigingsposten en vergt het scherpe beleidskeuzes om de oploop uit de begroting te halen. Geld is immers altijd gekoppeld aan bepaalde beleidsdoelen. Bij het opstellen van een regeerakkoord is specifieke aandacht nodig voor haalbaarheid, in het bijzonder voor het beslag dat de plannen van het volgende kabinet zullen leggen op de krappe arbeidsmarkt.
- 5. Daarbij hebben we ook geleerd van de gevolgen van de bezuinigingen uit het verleden.** Bij bezuinigingen op bepaalde collectieve uitgaven is het belangrijk om de juiste maatvoering te kiezen om onnodige economische en maatschappelijke schade op korte termijn en in de toekomst te vermijden. Tevens is het belangrijk om te letten op de uitvoeringscomplexiteit van beleid en de bijbehorende uitvoeringsorganisaties. Ook de interbestuurlijke verhoudingen dienen hierbij in acht genomen te worden. Bij bezuinigingen op korte termijn moet rekenschap worden gegeven van de kosten nu en op langere termijn. Dat wil zeggen dat het verstandig kan zijn om fasering te wegen, waarbij het belangrijk blijft om de voorgestelde koerscorrectie binnen de aankomende kabinetsperiode in te vullen.

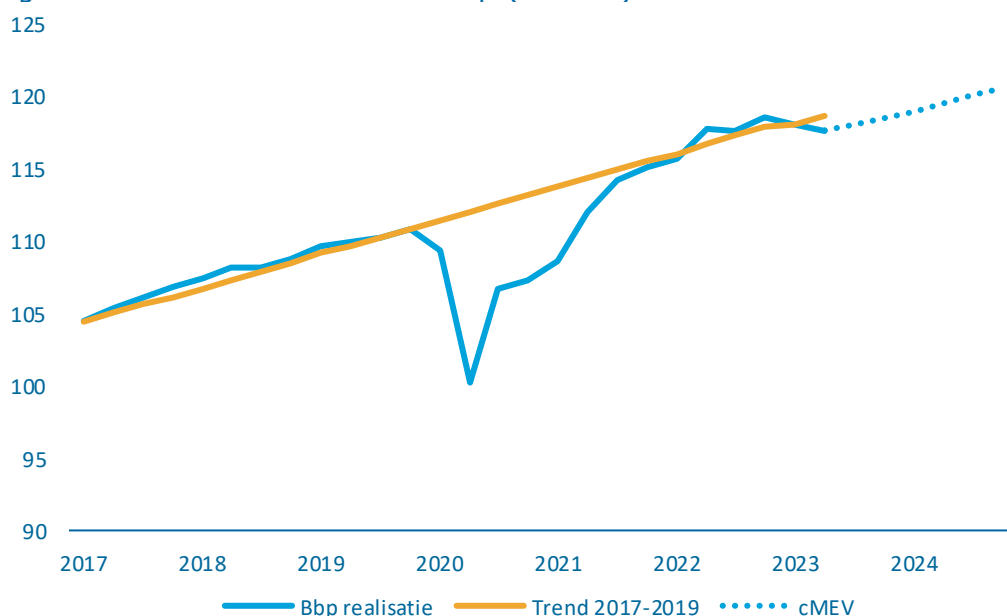
6. Hervormingen zijn te allen tijde van belang voor het toekomstbestendig houden van Nederland. Met de begrotingsopgave kan een start worden gemaakt met verstandige hervormingen. Deze dragen bij aan de brede welvaart van Nederland. Hiervoor zijn verschillende aanbevelingen gedaan in rapporten zoals bouwstenen voor een beter belastingstelsel, zogenoemde Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) en de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH's). Deze hervormingen zijn van groot belang voor het betaalbaar houden van overheidsvoorzieningen voor toekomstige generaties en kunnen bijdragen aan het verhogen van de structurele productiviteitsgroei. Ook hervormingen hebben impact op burgers en bedrijven in de samenleving. Zonder te kiezen voor structurele hervormingen zullen toekomstige generaties echter meer belasting moeten betalen of minder gebruik kunnen maken van overheidsvoorzieningen dan voorheen.

1. Macro-economie en begroting

1.1 Macro-economisch beeld

Ondanks de pandemie, de oorlog in Oekraïne en de daaropvolgende energiecrisis is de Nederlandse economie veerkrachtig gebleken. Figuur 1 laat zien dat de economie in 2021 en 2022 sterk is hersteld nadat deze in 2020 fors en abrupt was gekrompen als gevolg van de pandemie. Ook de oorlog in Oekraïne en de daaropvolgende energiecrisis en inflatieschok heeft de Nederlandse economie goed doorstaan. In het begin van 2023 koelde de economie af met twee kwartalen lichte krimp op rij. Vooruitkijkend raamt het CPB een gematigde bbp-groei van 0,7% in 2023 en 1,4% in 2024 (cMEV, CPB). Hierdoor ligt de verwachte trendgroei op het niveau van vóór de pandemie. Het veerkrachtige herstel hangt deels samen met de meerdere steunmaatregelen die de overheid heeft ingevoerd, waarmee een belangrijk deel van de economische pijn is geabsorbeerd en structurele schade is voorkomen. Ondanks de huidige positieve vooruitzichten zijn en blijven de oorlog in Oekraïne en de geopolitieke en economische gevolgen daarvan een grote bron van onzekerheid.

Figuur 1 Snel herstel van trend bbp (volume) in 2021 en 2022



Bron: CBS

De inflatie daalt inmiddels weer, maar de onderliggende kerninflatie is hoog. Sinds de zomer van 2021 is de inflatie sterk gestegen, mede door de snel herstellende economie na de initiële schok van de pandemie in combinatie met verstoorde productieketens. Dit werd aanzienlijk versterkt door de oorlog in Oekraïne en de daarmee gepaarde stijging van energie- en voedselprijzen. Sinds de piek van de CPI-inflatie van 14,5% in september 2022 is de inflatie afgenomen tot 3,0% in augustus 2023. Deze daling wordt vooral gedreven door de dalende energieprijzen. Onderliggend is de kerninflatie (zonder energie- en voedselprijzen) wat hoger. Het CPB verwacht dat de inflatie daalt, maar wel hoog blijft in 2024. De inflatie heeft zich breder genesteld in de economie. De stijging van de inflatie is tegelijkertijd een mondiaal fenomeen en tegen deze achtergrond is de ECB (samen met andere centrale banken) vorig jaar begonnen met het verkrappen van het monetaire beleid. Zo heeft de ECB sinds 2022 haar beleidsrente verhoogd

met 4,25%-punt naar 3,75%. Hoewel de primaire verantwoordelijkheid voor het herstellen van de prijsstabiliteit bij de centrale banken ligt, kan begrotingsbeleid de inflatiedruk verminderen door de binnenlandse vraag niet te stimuleren.

De arbeidsmarkt is historisch krap en naar verwachting houdt dit aan. In juli bedroeg het werkloosheidspercentage 3,6%, ruim onder het langjarige gemiddelde sinds 2003 van 5,9%. Hoewel de werkloosheid in de raming van het CPB door de afkoelende economie licht oploopt tot gemiddeld 4,0% in 2024, blijft de arbeidsmarkt krap. Enerzijds hangt dit samen met de huidige hoogconjunctuur, anderzijds zal vergrijzing in toenemende mate een rem vormen op de groei van het arbeidsaanbod. Daarnaast doet de overheid met een ambitieuze investeringsagenda een beroep op de arbeidsmarkt. De grotere vraag naar arbeid in combinatie met een schaarsere groep werkenden betekent dat de overheid zal moeten prioriteren om haar investeringsagenda te kunnen uitvoeren. Investeringsaanpak moet gericht aansluiten bij de situatie op de arbeidsmarkt (inclusief scholing) en waar de meeste maatschappelijke winst valt te behalen.

Voor de middellange termijn voorziet het CPB afnemende potentiële groei. In veel ontwikkelde economieën daalt de potentiële groei al meerdere decennia, maar vooral in de afgelopen vijftien jaar was de afname fors. Zowel de teruglopende productiviteitsgroei als de afzwakkende groei van het arbeidsaanbod dragen bij aan deze daling, mede ingegeven door de vergrijzende beroepsbevolking. Dit benadrukt het belang van structureel beleid en publieke en private investeringen om het groeipotentieel te bevorderen en zo de economie en het welvaartsniveau toekomstbestendig te maken.

Het is goed mogelijk dat de evenwichtsrente (r^*) op langere termijn laag blijft door onderliggende structurele factoren, maar veel is onzeker. De nominale rente is in de afgelopen periode sterk gestegen. De vraag is wat de rente op langere termijn gaat doen. Enerzijds is er de verwachting bij veel economen, onder andere Blanchard, dat de structurele drijvende krachten onder de lage rente blijven bestaan. Het CPB geeft dit ook aan in een recent paper en wijst daarbij op de vergrijzing, ongelijkheid, vertraging van technologische ontwikkelingen en een hoge vraag naar risicovrije beleggingen ([CPB, 2022a](#)). Anderzijds zijn er ook economen, waaronder Summers ([Bloomberg, 2023a](#)), die de recente ontwikkelingen juist duiden als een mogelijke stijging van de evenwichtsrente door onder andere de structurele hoge overheidstekorten en -schulden, de grotere investeringsvraag door onder andere klimaat- en energie-investeringen en geopolitieke spanningen.

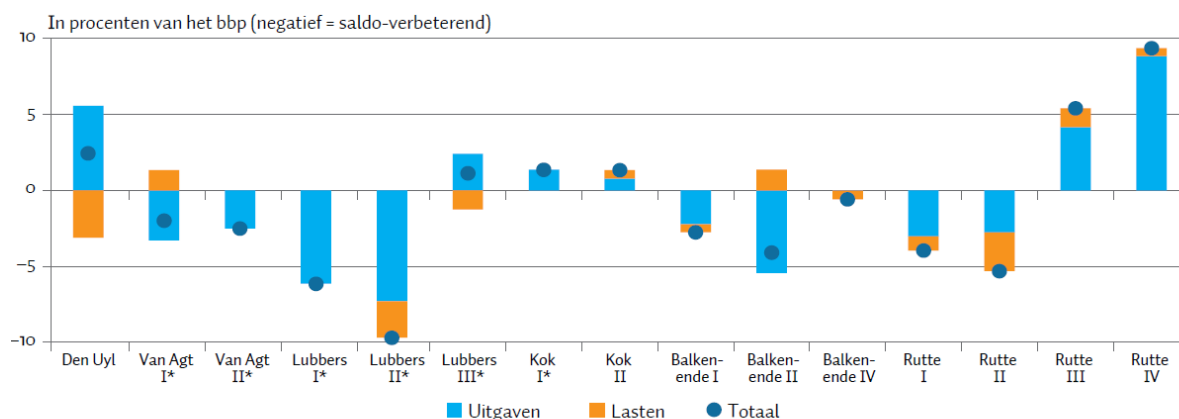
1.2 . Budgettaire uitgangspositie

1.2.1 Terugkijkend

Het voorgaande coalitieakkoord was historisch expansief om onder andere investeringen voor de toekomst te kunnen doen. De Leeuw en Bruns (2022) stellen dat de mate van voorgenomen intensivering in Nederland de grootste is sinds Den Uyl (1973). Dit is te zien in figuur 2. De coalitie heeft gekozen voor hogere uitgaven om investeringen te kunnen doen voor de toekomst, in de eerste plaats voor klimaat en de stikstofaanpak. Een aanzienlijk deel van de uitgaven was incidenteel bedoeld, maar liep wel door tot na de kabinetsperiode, zoals de fondsen voor klimaat en stikstof. Een tijdelijke verslechtering van de stand van de overheidsfinanciën werd acceptabel bevonden, om zo hogere kosten in de toekomst te voorkomen. Daarnaast was er bij aanvang van het coalitieakkoord ook sprake van een historisch lage nominale rente van circa 0,0% en was de reële rente negatief. Sommige economen adviseerden daarom ook

expliciet meer overheidsuitgaven te doen ten behoeve van onder meer infrastructuur, klimaat en onderwijs (zie bijvoorbeeld [Jacobs, 2019](#), [Teulings, 2021](#)), hoewel ook anderen wezen op het belang van prudent begrotingsbeleid ([Beetsma en Gradus, 2020](#)). Het CPB stelde in de analyse van het coalitieakkoord ([CPB, 2022a](#)) dat het beleidspakket van Rutte IV zou leiden 'tot een flink lager EMU-saldo'. Het geraamde EMU-saldo aan het einde van de kabinetsperiode daalde volgens het CPB door het coalitieakkoord met circa 2,0% bbp van -0,7% naar -2,7% bbp.

Figuur 2 Overzicht van voorgenomen cumulatieve beleidsmatige intensiveringen en bezuinigen per kabinet sinds 1973



* Er zijn geen data beschikbaar voor de volledige kabinetsperiode. Data is geïnterpoleerd of teruggelegd.

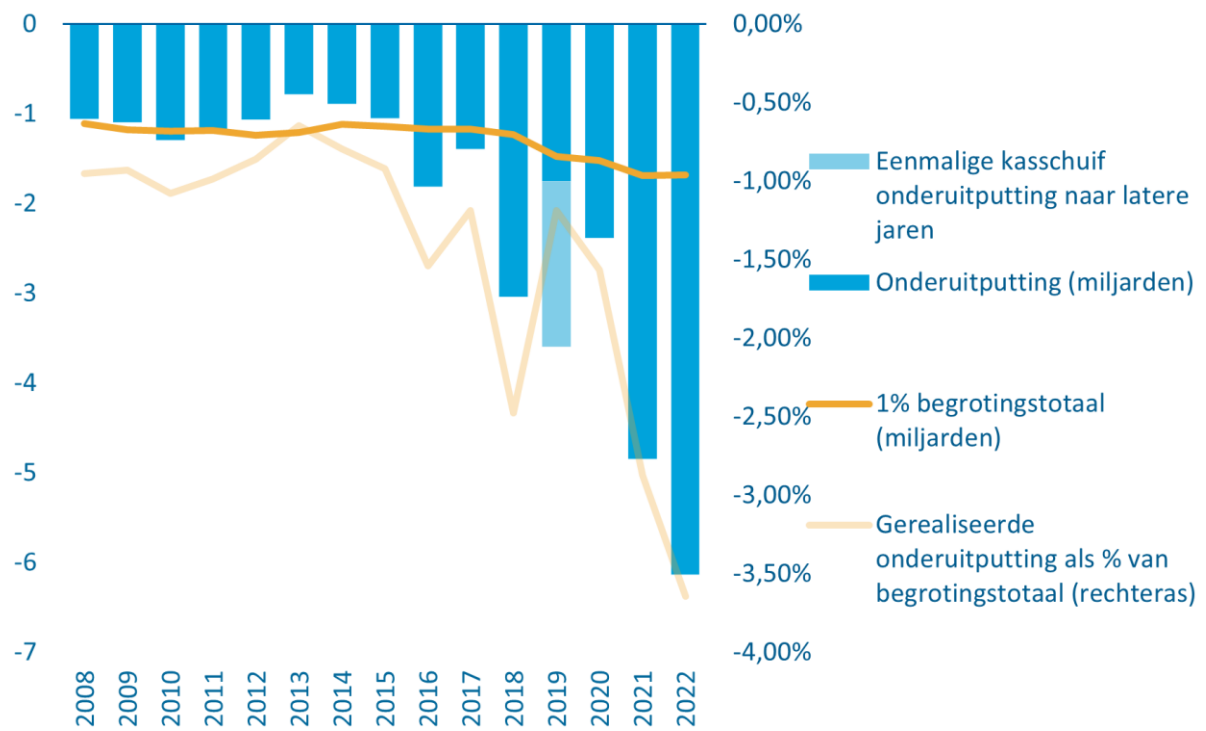
Data: Parlement (2022) | ESB

Bron: De Leeuw en Bruns (2022)

Tot nu toe heeft het expansieve beleid in de realisaties nog niet geleid tot hoge begrotingstekorten. Zo werd in 2022 nog uitgegaan van een tekort van 2,4% bbp, terwijl het EMU-saldo uiteindelijk op -0,1% bbp uitkwam. Ook voor 2021 was het tekort 3%-punt beter dan verwacht. Dit komt onder andere door positievere economische ontwikkelingen dan eerder ingeschat, met name via de inkomstenkant van de begroting. Hierop was ook de hoge inflatie van invloed. Ook blijkt terugkijkend over de periode 2008-2022 dat de saldoramingen structureel te negatief worden ingeschat voor zowel het komend als het lopende jaar, met gemiddeld 0,7%-punt bbp.

De recent sterk toegenomen onderuitputting is eveneens een verklaring voor het verschil in de ramingen en realisaties. Het CPB kwam bij de doorrekening van het coalitieakkoord uit op een uitgavenniveau voor 2025 dat circa 3 miljard euro lager lag dan in de Startnota, als gevolg van onderuitputting. Daarmee verwachtte het planbureau dat niet alle geplande uitgaven daadwerkelijk tot besteding zouden komen tijdens de kabinetsperiode 2022-2025. Figuur 3 geeft een historisch overzicht van de onderuitputting op de Rijksbegroting in de afgelopen vijftien jaar. Daaruit blijkt in de eerste plaats dat er langjarig altijd onderuitputting is van circa 1% van de totale begroting. Daarnaast wordt duidelijk dat de onderuitputting recent sterk is toegenomen, zeker sinds de start van het afgelopen coalitieakkoord. De analyse uit de beleidsdoorlichting laat zien dat het lastig lijkt om de investeringen volgens het beoogde ambitieuze tempo uit te voeren. Zie paragraaf 1.3.3 voor een verdere analyse.

Figuur 3 Totale onderuitputting op alle begrotingen in de afgelopen jaren



Bron: ministerie van Financiën

Box 1 Begrotingsfondsen

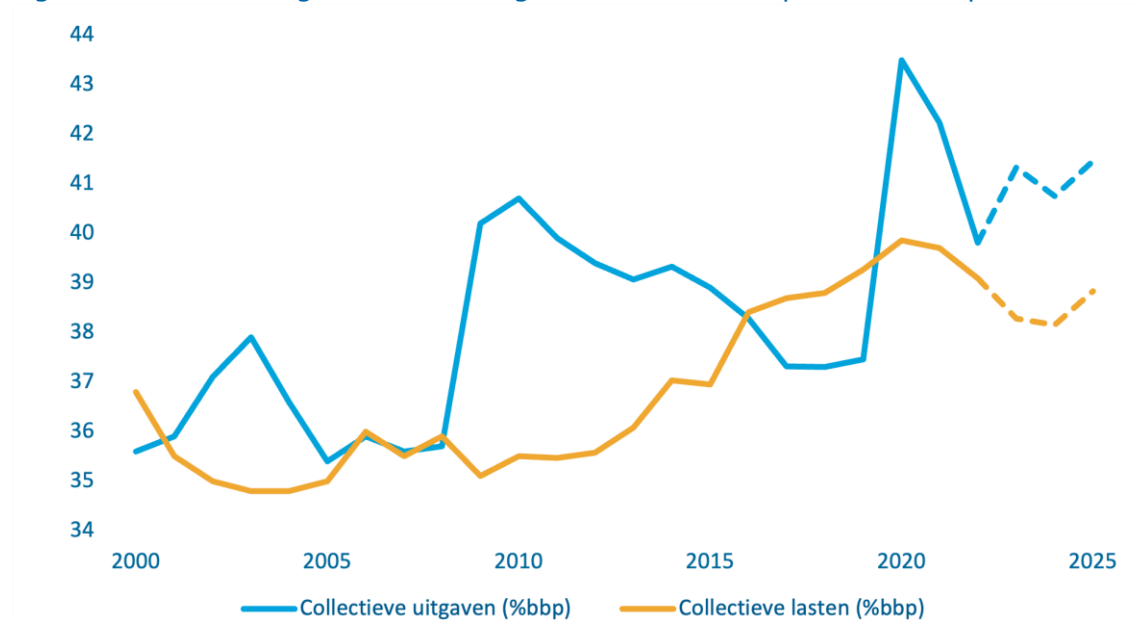
De trend is om overheidsuitgaven te doen via (nieuwe) begrotingsfondsen. Deze fondsen spelen ook een rol in de hoeveelheid onderuitputting op de begroting. Begrotingsfondsen bestaan al langer op de Rijksbegroting en kunnen van meerwaarde zijn bij investeringen. Dit geldt voor het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds. Sinds het begrotingsjaar 2021 kent de Rijksbegroting ook het Defensiematerieelbegrotingsfonds. Momenteel liggen wetsvoorstellen bij het parlement voor het Klimaatfonds en het Transitiefonds landelijk gebied natuur. Bij begrotingsfondsen worden middelen beschikbaar gesteld voor een specifiek doel. Wettelijk is vastgelegd dat overschrijdingen - dan wel onderschrijdingen via het fondssaldo worden verrekend met het volgende begrotingsjaar. Dat kan behulpzaam zijn wanneer investeringen lastig te plannen zijn en er verschuivingen plaatsvinden over de begrotingsjaren waarin tot betaling wordt gekomen. Op reguliere begrotingen geldt immers dat niet-bestede middelen in beginsel tot maximaal 1% van de omvang van de begroting mogen worden meegenomen via de zogenoemde eindejaarsmarge. Voor investeringen wordt het beheersen van het totaalbedrag belangrijker geacht dan het beheersen van uitgaven op jaarniveau. Daarom geldt voor deze fondsen dat niet bestede middelen beschikbaar blijven op het begrotingsfonds. Een nadeel hiervan is dat de prikkel afneemt om een realistische begroting in te dienen, omdat er geen consequenties zijn verbonden aan het niet uitgeven van middelen op jaarbasis. Dit kan leiden tot meer onderuitputting. Tegelijkertijd leidt het beginsel dat maximaal 1% van de omvang van de begroting mag worden meegenomen naar een volgend jaar mogelijk tot alternatieve, ondoelmatige bestedingen om de middelen niet te verliezen. Beide beginselen kunnen leiden tot een dynamiek waarbij geld zoekt naar een doel. De voorkeur is daarom om uitgaven waar mogelijk via reguliere begrotingen te doen, en alleen fondsen te benutten wanneer dat inhoudelijk van duidelijke toegevoegde waarde is. Verder is van belang dat ook bij begrotingsfondsen een zo goed mogelijke raming wordt opgesteld waarbij het kasritme aansluit bij de verwachte uitgaven. Fondsen zijn niet bedoeld om budgettaire ruimte in enig begrotingsjaar te benutten door middelen voor investeringen, die realistisch bezien pas in een later jaar kunnen worden gedaan, te parkeren en mee te nemen via het fondssaldo. Dit komt immers de integrale afweging van de totale overheidsuitgaven niet ten goede. Deel 2 van de 17^e SBR doet adviezen over de begrotingssystematiek – en regels. Begrotingsfondsen zullen hier ook nader worden gewogen.

1.2.2 Vooruitkijkend

Het verwachte begrotingstekort loopt de komende jaren op tot boven de 3% bbp, voornamelijk door de extra geplande investeringen en de gestegen rente. Het CPB raamt in de cMEV een begrotingssaldo van -1,6% bbp in 2023, oplopend tot -3,6% bbp in 2028. Het structureel saldo in 2028 – het begrotingssaldo geschoond voor de conjunctuur – is naar verwachting met -3,0% bbp in 2028 volgens het CPB eveneens sterk negatief.

Het effect van het coalitieakkoord is zichtbaar in de stijging van de collectieve uitgaven in verhouding tot de lasten. In de komende jaren zijn de collectieve uitgaven naar verwachting een aantal procentpunt bbp hoger dan de collectieve lasten, zie figuur 4. Waar in de Miljoenennota 2022 de verwachting werd gepresenteerd dat het uitgavenniveau na de coronacrisis (piek in 2020-2021) weer zou terugkeren naar een niveau van circa 38 à 39% bbp, is het verwachte niveau van ruim boven de 40% met uitzondering van de coronacrisis het hoogste punt sinds 2001.

Figuur 4 Ontwikkeling collectieve uitgaven en lasten in procenten bbp



Bron: CPB

De overheidsschuld (verderop staatsschuld) heeft zich mede door het economische herstel, de hoge inflatie en onderuitputting gunstig ontwikkeld. De schuldquote zal naar verwachting in 2023 uitkomen op circa 48%. Het CPB raamt een schuldquote van circa 53% bbp voor 2028. Hiermee ligt de Nederlandse schuldquote in de komende jaren naar verwachting onder de Europese grenswaarde van 60% bbp. De gunstige realisaties van de schuld in 2021 en 2022 en de gematigde oploep op de korte termijn, komen onder andere door de aanhoudend hoge inflatie en de gerealiseerde en verwachte onderuitputting. Vooruitkijkend zouden aanhoudend hoge rentes en afnemende inflatie een negatieve impact kunnen hebben op het saldo (zie ook langetermijnindicatoren CPB in paragraaf 1.2.3).^{1,2}

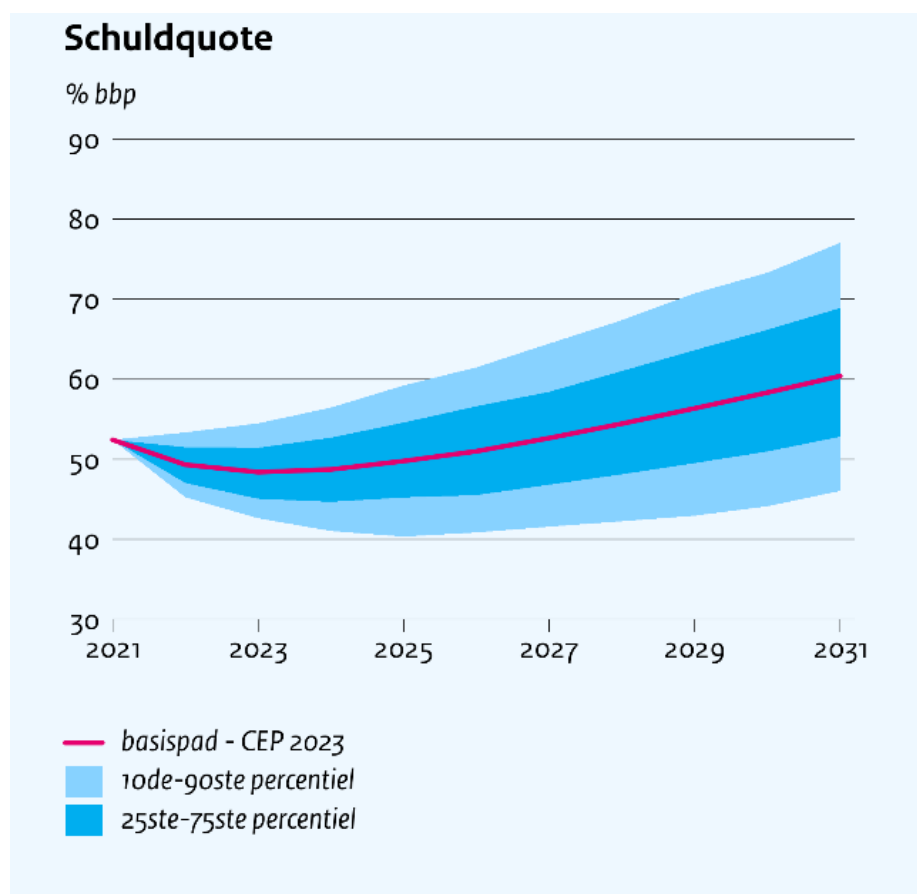
Op de middellange termijn neemt de schuldquote toe. Het CPB heeft vorig jaar een model ontwikkeld om onzekerheden te laten zien op de middellange termijn (zie [CPB, 2022b](#)). Dit model toont op basis van verschillende simulaties van de economische groei, de rente en het primair saldo³ de kans op een bepaalde schuldquote. Hieruit blijkt enerzijds dat de kans groot is dat de Nederlandse staatsschuld op de middellange termijn (richting 2031) binnen de perken blijft. Anderzijds is er wel sprake van een oplopende schuldquote en is het de verwachting dat met het huidige basispad deze in 2031 iets hoger zal zijn dan 60% bbp, zie figuur 5. Sinds publicatie van het CEP, het basispad voor deze analyse, is de rente met circa 0,7%-punt gestegen. Dit zal een licht opwaarts effect op de ontwikkeling van de schuldquote hebben.

¹ Rabo-economen waarschuwen: dalende schuldquotes zijn bedrieglijk (fd.nl).

² The Implications of Higher Euro Area Inflation for Public Finances, Technical Note for the Eurogroup, june 2023.

³ Het begrotingssaldo, exclusief rente-uitgaven.

Figuur 5 Stochastische schuldprojectie Nederland tot en met 2031



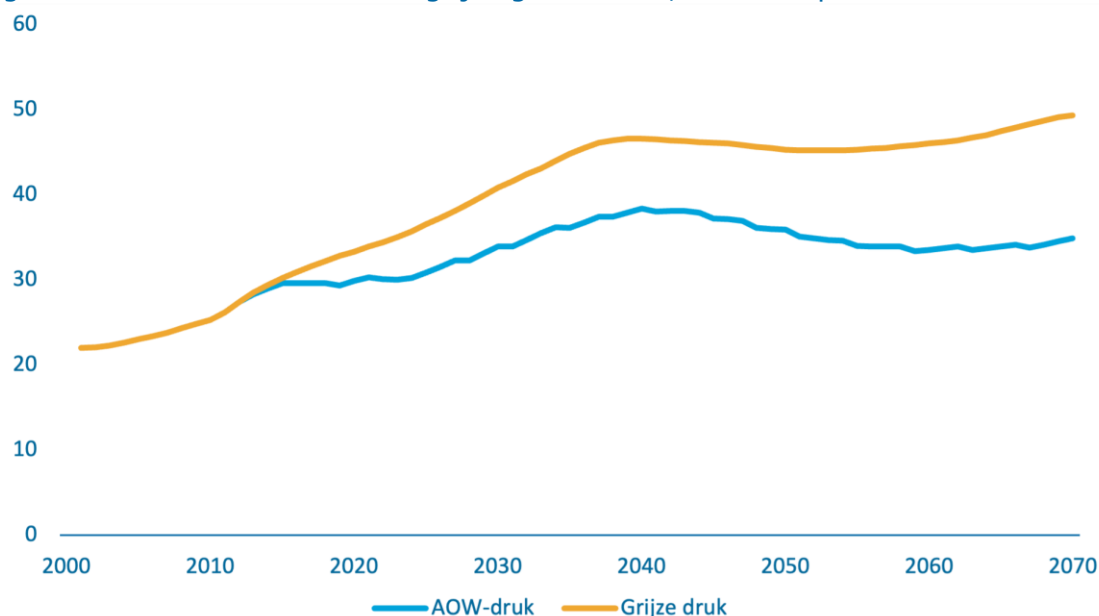
Bron: CPB

1.2.3 Stand van de overheidsfinanciën lange termijn

Vergrijzingsgevoelige uitgaven stijgen sterk na 2030. Het CPB raamt in de cMEV dat de schuld-2060 indicator zou uitkomen op circa 151% bbp (uitgaande van zogenoemde 'constante arrangementen'⁴). Dit is een aanzienlijke stijging ten opzichte van de 92% bbp die het CPB eerder raamde bij de start van het kabinet ([CPB, 2022a](#)). De huidige opwaartse bijstelling komt vooral door de gestegen nominale rente van 0% naar bijna 3%. Hoewel dergelijke projecties naar de toekomst uiteraard zeer onzeker zijn en sterk afhankelijk van aannames en ramingen van onder meer de demografie, geven ze wel een indicatie van toekomstige uitdagingen. Daarbij zijn vooral de vergrijzingsgevoelige uitgaven van invloed op de overheidsfinanciën op de lange termijn. Er wordt in deze projecties ook vanuit gegaan dat er geen extra beleid wordt ingezet. In onderstaande figuur 6 is te zien dat het aandeel van AOW-gerechtigden (AOW-druk) naar verwachting in 2040 bijna 40% zal zijn, terwijl dat nu 30% is. Dit heeft een grote invloed op de langetermijnoverheidsfinanciën, vooral via het lagere arbeidsaanbod.

⁴ Dit houdt onder meer in dat de kwaliteitsstijgingen in de zorg niet worden meegenomen, terwijl deze in de praktijk wel onder de huidige wetgeving zullen plaatsvinden. De indicator zou volgens het CPB uitkomen op circa 200% als dit wel zou worden meegenomen. Anderzijds houdt deze indicator geen een toekomstig hoger welvaartsniveau, wat ook kan komen door hogere kwaliteit van zorg.

Figuur 6 Sterke toename in vergrijzing verwacht, met een piek rond 2040⁵



Bron: CPB

Het houdbaarheidssaldo wijst op een ongelijke verdeling van financiële lasten tussen huidige en toekomstige generaties. Het CPB raamt een houdbaarheidssaldo van -4,6% bbp (zie bijlage 9 voor nadere toelichting). Dit is een duidelijke indicatie dat er rekeningen worden doorgeschoven naar toekomstige generaties. Een houdbaarheidstekort van tegen de 5% bbp kwam alleen voor in 2008. Daarbij geldt dat de indicator natuurlijk wel is omgeven met onzekerheden. Zo worden demografische projecties van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) tot 2070 gebruikt, en is de keuze voor aannames over onder meer de discontovoet van behoorlijke invloed op het uiteindelijke cijfer.

1.3 Uitgelicht: wat zit er in het 'basispad'

1.3.1 EMU-saldo basispad

Het EMU-saldo pad uit de cMEV van het CPB is leidend voor het SBR-advies. Zoals gebruikelijk vormt het EMU-saldo van het CPB de basis voor het advies van de SBR. Dit pad wordt ook gebruikt bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's.

Het CPB heeft aan de uitgavenkant ex-ante onderuitputting geraamd. Het CPB raamt specifiek onderuitputting op uitgaven aan defensie, infrastructuur en onderwijs. De reden hiervoor is onder andere stikstofproblematiek en de krappe arbeidsmarkt. Hiernaast raamt het CPB ook een post met algemene onderuitputting. Deze wordt door het CPB niet verder toebedeeld aan specifieke posten.

Het kabinet heeft incidenteel geld gereserveerd voor verschillende posten die aflopen na 2026. Het CPB veronderstelt enkele als structureel. De grootste posten hierbij zijn de opschalingskorting van het Gemeente- en Provinciefonds (GF en PF), de jeugdhulpmiddelen in het

⁵ Het aandeel van 65-plussers ten opzichte van het aantal inwoners tussen de 20 en 65 jaar.

gemeentefonds en de hogere asielinstroom. In totaal raamt het CPB 1,5 miljard euro hogere uitgaven in 2026 en 3 miljard euro hogere uitgaven in 2027 en 2028 voor deze incidentele posten dan Financiën. Ook veronderstelt het CPB een negatiever EMU-saldo van lokale overheden. Dit komt voornamelijk door een verschil in ramingsystematiek: de basis voor de CPB-raming is het saldo lokale overheden in 2019 (het laatste volledige jaar zonder corona-effect). De kabinetsraming is gebaseerd op een lopend gemiddelde van de afgelopen drie jaar. Hiernaast zijn in het coalitieakkoord tot 2030 middelen gereserveerd voor het klimaatfonds. Het CPB veronderstelt de uitgaven aan het klimaatfonds op structureel 4,4 miljard per jaar vanaf 2032.

De inschatting van het EMU-saldo van Financiën is in 2028 gunstiger dan die van het CPB.⁶ Het ministerie van Financiën raamt hogere belastingontvangsten in 2028 dan het CPB. Onderliggend bij de uitgaven geldt dat Financiën niet uitgaat van de onderuitputting die het CPB wel veronderstelt. Tegelijkertijd staat daar tegenover dat de raming van Financiën wel uitgaat van het doorzetten van de opschalingskorting van het GF en PF, de bezuiniging op de jeugdhulpmiddelen in het gemeentefonds en het aflopen van de raming van de hogere asielinstroom. Dit alles is conform ingediende begrotingen. Tabel 1 toont de uiteindelijke ramingsverschillen.

Tabel 1 Verschillen in EMU-saldo Financiën en CPB

IN % BBP, - IS EEN TEKORT*	2028
EMU-saldo CPB cMEV	-3,6%
Belasting- en premieontvangsten	0,6%
Uitgaven en overig	-0,2%
EMU-saldo Financiën cMEV	-3,2%

*Vanwege afronding kan de som der delen afwijken van het totaal

Bron: ministerie van Financiën/CPB

1.3.2 Horizontale uitgavenontwikkeling

Tabel 2 toont dat de uitgaven ten opzichte van 2023 (in reële termen) met 35 miljard euro stijgen tot ruim 420 miljard euro in 2028. Dat wordt ook wel de horizontale ontwikkeling genoemd; de ontwikkeling van het uitgavenniveau bij ongewijzigd beleid.⁷ De grootste absolute toename is bij Sociale Zekerheid (ruim 11 miljard euro) en Buitenlandse Zaken (ruim 8 miljard euro). Daarnaast dalen enkele begrotingen, met Financiën als grootste daler (-4,4 miljard euro). Het gaat hier om cijfers bij het ministerie van Financiën per begrotingsartikel; het CPB kent een eigen classificatie van de uitgaven. Zie in bijlage 5 een toelichting voor deze ontwikkelingen voor met name Sociale Zekerheid, Defensie, Financiën en Justitie en Veiligheid.

Tabel 2 Horizontale ontwikkeling uitgaven 2023-2028, in prijzen 2023

NETTO-UITGAVEN IN MILJARDEN EURO'S	2023	2028	VERSCHIL 2028
			T.O.V. 2023
Zorg	101,5	107,6	6,1
Sociale Zekerheid	96,1	107,6	11,4

⁶ Hierbij wordt het saldo van Financiën gebaseerd op cMEV vergeleken met de augustusraming (cMEV) van het CPB. Dit wijkt potentieel af van de raming in de MN.

⁷ Dit betreft voorlopige begrotingsstanden exclusief de Macro-Economische Verkenning (MEV) van het CPB.

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	55,0	53,1	- 1,9
Gemeentefonds en Provinciefonds (incl. accres)	44,7	48,4	3,7
Buitenlandse Zaken (incl. BHOS en EU-afdrachten)	14,7	22,9	8,2
Defensie (incl. DMF)	14,1	19,0	4,9
Justitie en Veiligheid	18,1	17,0	- 1,1
Infrastructuur en Waterstaat (incl. DF en MF)	12,4	13,4	1,0
Economische Zaken en Klimaat (incl. NGF)	7,0	12,2	5,2
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	10,1	9,5	- 0,5
Financiën (excl. Nationale Schuld)	10,9	6,5	- 4,4
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (incl. DGF)	3,0	5,0	2,0
Algemene Zaken en De Koning	0,1	0,1	0,0
Totaal	387,8	422,4	34,6

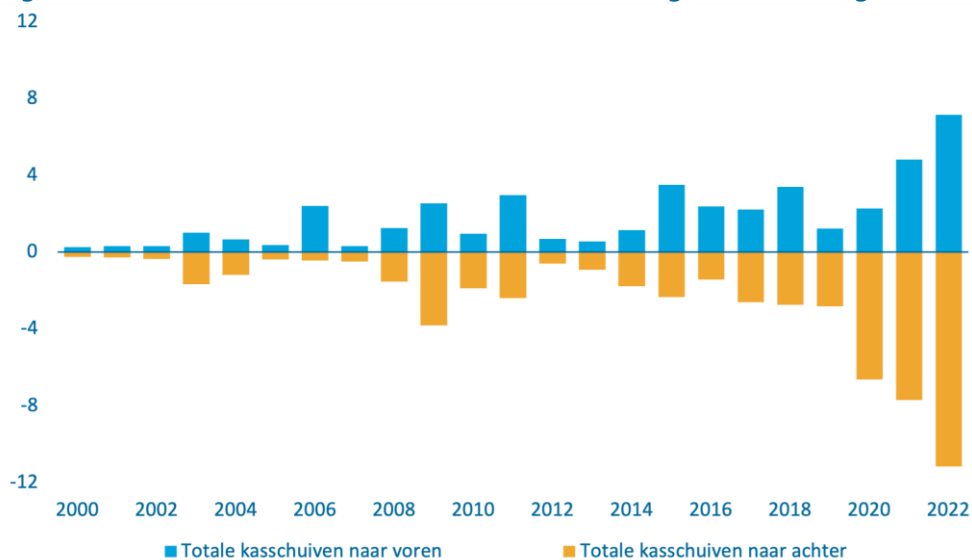
Bron: ministerie van Financiën

1.3.3 Nog geen realistische begroting in de komende jaren

De periode 2020-2022 vertoont een sterke toename van tussentijdse bijstellingen op de Rijksbegroting. Zo is de afgelopen jaren een grote toename geweest van het naar achter schuiven van geld op de begroting, zogenaamde onderuitputting⁸ (zie paragraaf 1.3). Tegelijkertijd zijn er ook veel begrotingsposten naar voren gehaald. Het is niet helder of de naar voren geschoven middelen zijn uitgegeven of in de onderuitputting terecht zijn gekomen; hier is nadere analyse voor nodig. Er is in ieder geval veel heen en weer geschoven tussen posten. In figuur 7 toont de onderkant van de figuur het totaal van alle uitgestelde uitgaven in het lopende begrotingsjaar sinds 2000. Deze vertonen sinds 2018 een sterk oplopende trend. Boven de streep in figuur 7 staat de som van de naar voren geschoven uitgaven in een gespiegeld patroon. Per saldo werd meer uitgesteld dan naar voren geschoven. De begroting is in de afgelopen jaren dus steeds minder realistisch geworden.

⁸ De definitie voor onderuitputting is hier breed toegepast. De smalle definitie van onderuitputting is budget wat aan het einde van het jaar overblijft. De brede definitie van onderuitputting is het totale budget wat doorschuift naar volgende jaren. Deze definitie gebruikt het CPB ook. In deze brede definitie vallen kasschuiven ook onder onderuitputting.

Figuur 7 toename van naar achter en naar voren geschoven uitgaven in miljarden euro's



Bron: ministerie van Financiën

Deze analyse wordt ondersteund door bewegingen op enkele specifieke begrotingen van onder andere het Mobiliteitsfonds en het Klimaatfonds. Voor het Mobiliteitsfonds blijkt dat het oorspronkelijke begrote bedrag niet kan worden uitgegeven en dat middelen op de begroting naar achteren schuiven in de tijd. Een tegengestelde beweging is zichtbaar bij het Klimaatfonds, waarbij geld juist naar voren wordt geschoven. Het is daarbij de vraag of deze ambitie waargemaakt kan worden of dat dit uiteindelijk leidt tot onderuitputting in 2023. In het tweede deel van de 17^e SBR zal als onderdeel van adviezen over de begrotingssystematiek een nadere analyse worden gemaakt per investeringsfonds hoeveel middelen per saldo zijn doorgeschoven.

Nader onderzoek is nodig in hoeverre arbeidstekorten een oorzaak zijn van de onderuitputting. Er worden uitgaven uitgesteld over de hele breedte van de begroting waarvan bij een deel arbeidstekorten mogelijk een rol spelen. De grootste posten van uitgestelde uitgaven zijn gerelateerd aan bestuurlijk- en politiek complexe dossiers, zoals de Toeslagenaffaire, de stikstofcrisis, de implementatie van regeerakkoorden en de decentralisatie van de Jeugdzorg.

Grote uitgaven in complexe dossiers op korte termijn lijken afbreuk te doen aan de nauwkeurigheid van de begroting. Hiervoor zijn verschillende oorzaken. Het realistisch ramen van uitgaven over meerdere jaren is moeilijk wanneer veel beleid tegelijkertijd moet worden ingeboekt, dat nog niet of nauwelijks is uitgewerkt. Bovendien kunnen onvolledige beleidsvoorstellen vaker vastlopen op onvoorziene obstakels in de praktijk, zoals bijvoorbeeld in geval van het stikstofdossier en bij de uitvoering van de hersteloperatie voor gedupeerden in de toeslagenaffaire. Ten slotte vraagt de uitvoering van urgente beleidsvoorstellen – zoals de coronasteunmaatregelen en het prijsplafond voor energie – veel capaciteit van de betrokken organisaties.

2. Begrotingsbeleid in relatie tot brede welvaart

Brede welvaart gaat over de kwaliteit van leven in het hier en nu en invloed hiervan op toekomstige generaties en mensen elders op de wereld. Het gaat bijvoorbeeld over beleidsterreinen zoals onderwijs, zorg, veiligheid en klimaat, maar ook over maatschappelijke uitdagingen zoals ongenoegen in de samenleving en vertrouwen in de overheid.⁹ In het (begrotings)beleid en het begrotingsproces is in toenemende aandacht voor het begrip brede welvaart. Onder andere de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de 16^e SBR adviseerden om brede welvaart een centrale plek te geven in het begrotingsproces.¹⁰ Ook heeft de Tweede Kamer hiertoe opgeroepen in verschillende moties.¹¹ Mede op basis hiervan is het begrip brede welvaart verankerd in begrotingsstukken zoals de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Aandacht voor brede welvaart draagt bij aan beter begrotingsbeleid zowel nu als in de toekomst, onder andere doordat het beleidsterreinen in samenhang beziet en expliciet aandacht vraagt voor beleid voor de lange termijn. Sturen op brede welvaart vereist gedegen kennis van maatschappelijke doelen en effectief beleid, waarbij informatie op het juiste moment in de begrotingscyclus beschikbaar is (een opgave waar de planbureaus en het CBS aan werken). Dit faciliteert een integrale afweging voor de allocatie van financiële middelen. Voor beleid gaat het hierbij niet alleen om het versterken van economisch kapitaal, maar ook menselijk-, sociaal- en natuurlijk kapitaal. Deze afweging is niet alleen van belang voor de verdeling van de verschillende kapitaalvormen in het hier en nu, maar is ook wat wordt doorgegeven aan volgende generaties om op basis van deze hulpbronnen tot een goed niveau van brede welvaart te komen. Zo zorgt het sturen op brede welvaart voor nadenken over de besteding van middelen voor maatschappelijke doelen in het hier en nu, en tot het meewegen van de toekomst in de actuele besluitvorming. In deel twee van deze studiegroep – begrotingssystematiek- en regels - zal een interdepartementale werkgroep ten aanzien van brede welvaart en de begrotingssystematiek verdere aanbevelingen doen op dit terrein.

Stabiel en voorspelbaar begrotingsbeleid, ook in tijden van onverwachte schokken, draagt bij aan brede welvaart, maar vraagt ook voldoende buffers. Het begrotingsbeleid en het bijbehorende begrotingsproces zijn instrumenten voor het realiseren van brede welvaart voor alle Nederlanders. De politiek maakt hierbinnen keuzes om brede welvaart te vergroten en te verdelen. Gezonde overheidsfinanciën, een gezonde begroting en een bijbehorend ordentelijk begrotingsproces, met een nadruk op integrale (politieke) besluitvorming, zijn belangrijke randvoorwaarden voor het stellen van realistische doelen vanuit een breed welvaarts kader.¹² Tegelijkertijd bestaat het risico dat een eenzijdige focus op overheidsfinanciën het belang van brede welvaart-verhogende investeringen onvoldoende wordt meegewogen. Stabiel begrotingsbeleid, met voldoende budgettaire ruimte om schokken op te vangen, maakt het mogelijk om een consistent niveau van brede welvaart te borgen. De systematiek van trendmatig begrotingsbeleid draagt bij aan stabiel begrotingsbeleid voor burgers en bedrijven, en draagt zo bij aan de brede welvaart. Indien de overheid economische schommelingen voor een deel opvangt

10 Raad van State (2021) Advies Miljoenennota 2022 en septemberrapportage begrotingstoezicht 2021; Algemene Rekenkamer (2019); 16de Studiegroep Begrotingsruimte (2020) Rapport Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte.

11 Motie Hammelburg c.s. Kamerstukken II 2021-2022, 35 925, nr. 88; motie Klaver-Ploumen. Kamerstukken II 2021-2022, 35 788, nr. 135.

12 16de Studiegroep Begrotingsruimte (2020) Rapport Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte.

met het begrotingsbeleid, hoeft deze last niet ineens volledig door de samenleving te worden gedragen. Een voorspelbare en consistente begroting is dus geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke problemen en crises verantwoord het hoofd te bieden en brede welvaart consistent te borgen.

3. Begrotingsankers en sturingsvariabelen

3.1 Begrotingsankers

3.1.1 Ankers op basis van de literatuur

Verschillende begrotingsankers dienen verschillende doelen van begrotingsbeleid. Het CPB heeft ten behoeve van deze studiegroep een literatuuroverzicht gemaakt over begrotingsankers (bijlage 7 van het rapport).¹³ Een begrotingsanker is een oriëntatiepunt voor de begroting op (middel)lange termijn, waaruit de financiële kaders voor de kabinetsperiode kunnen worden afgeleid. Op basis van de economische literatuur stelt het CPB vast dat er niet één optimaal begrotingsanker is. Verschillende typen begrotingsankers dienen verschillende doelen. Uit de literatuurstudie van het CPB volgt dat bijvoorbeeld schuldankers (met een plafond, vast getal of bandbreedte) beter scoren op financiële houdbaarheid, terwijl sturen op een structureel saldo naar verwachting bijdraagt aan macro-economische stabilisatie. Het houdbaarheidssaldo van het CPB (dat ook de toekomstige ontwikkelingen van vergrijzing modelleert en verdisconteert naar vandaag) is vervolgens weer meer geschikt als men wil sturen op een gebalanceerde intergenerationele verdeling van financiële lasten over generaties. Daarbij kan ook nog worden gekeken naar de tijdshorizon van de ankers: de korte termijn (aangenomen kabinetsperiode of nog korter), de middellange termijn (circa t+8 jaar) en de lange termijn (langer dan 8 jaar). Generaliserend geldt dat de ramingen van kortetermijndicatoren nauwkeuriger zijn, maar deze indicatoren houden geen rekening met langetermijnontwikkelingen zoals vergrijzing en klimaattransitie. Voor alle begrotingsankers geldt dat het anker ook uitlegbaar moet zijn. Een anker dat goed wordt begrepen leidt naar verwachting ook tot meer vertrouwen en naleving.

Kansinschattingen geven inzicht in het risico dat bepaalde (kritische) waarden worden overschreden. Een bijzondere categorie van 'schuldankers' die de laatste jaren steeds vaker wordt gebruikt, is een zogenoemde *stochastic debt-sustainability analysis* (SDSA). Op basis van verschillende scenario's van de rente, inflatie en de economische groei, wordt een waaier van mogelijke uitkomsten in kaart gebracht van bepaalde schuldquotes. In paragraaf 1.2.2 zagen we op basis van de (S)DSA van het CPB een kansinschatting van ruim 50% dat de schuldquote in 2031 hoger zal zijn dan 60% bbp. Dit cijfer geeft daarmee inzicht in de mate van prudentie van een bepaald basispad of anker. In het verleden zijn ook kansinschattingen gedaan voor het overschrijden van de -3%-norm. Uit een studie van Suyker (2016) blijkt dat bij een begrotingssaldo van -1% bbp aan het begin van de kabinetsperiode als doelstelling, de kans 28% bedraagt dat het saldo in de vier jaar erna toch door de Europese grens van -3% bbp gaat.¹⁴

Het is niet te zeggen wat een optimaal schuldniveau voor Nederland is. In Japan bedraagt het schuldniveau ruim 250% bbp, maar hebben (vooral binnenlandse) investeerders volledig vertrouwen dat deze schuld financieel houdbaar is: de rente bedraagt slechts 1,6% ([Bloomberg, 2023](#)). Anderzijds is de schuldquote van bijvoorbeeld een land als Chili met 36% bbp relatief laag,

¹³ Merk daarbij overigens op dat sturen op brede welvaart naar verwachting een bredere set ankers zou vragen. Economisch kapitaal is weliswaar de best meetbare, maar niet de enige kapitaalvorm die uitgeput kan raken of onder kritische waardes kan zakken. Hetzelfde zou gelden voor natuurlijk- en sociaal kapitaal. Verkend zou kunnen worden in welke mate andere grootheden uit te werken zijn als sturingsvariabelen, ook als dat op basis van een meer kwalitatieve duiding moet.

¹⁴ De onderliggende data hiervoor loopt tot en met 2014, tevens is hierbij onder meer uitgegaan van ongewijzigd beleid en geen autonome saldo-ontwikkeling en ook wel technische aannames die er nu niet bij staan. Dit kanspercentage gaat niet meer op voor de huidige economische situatie.

maar zijn de kredietbeoordelingen veel negatiever. De rente op die staatsobligaties is hoger dan 5% ([CEIC-data, 2023](#)). Politieke en bestuurlijke stabiliteit en een goed functionerend rechtssysteem, dat de rechten van schuldhouders garandeert, spelen ook een belangrijke rol voor financiële stabiliteit. Vanuit Europa heeft Nederland zich te houden aan de afgesproken referentiewaarde van een maximale schuldquote van 60% bbp (zie meer in paragraaf 3.1.2). De huidige Nederlandse schuld ligt lager dan deze schuldquote en ook lager dan het Europees gemiddelde (83,7% bbp) en het Eurozone gemiddelde (91,2% bbp).

Het houdbaarheidssaldo is waardevol om de gevolgen van begrotingsbeleid op de intergenerationale verdeling in beeld te brengen. In paragraaf 1.2.3 hebben we gezien dat deze indicator momenteel met -4,6% bbp wijst op een verwachte ongelijke verdeling van financiële lasten over generaties. Het CPB (zie bijlage 7) geeft daarbij wel aan dat een nadeel van het houdbaarheidssaldo is dat het een vrij complexe maatstaf is, waarbij een groot aantal aannames moeten worden gemaakt. In de huidige vormgeving houdt de indicator ook nog geen rekening met toekomstige (brede-)welvaartseffecten. Voorts is er nog een relatie met financiële houdbaarheid. Het CPB stelt dat het houdbaarheidssaldo de schuld laat stabiliseren, maar dat er geen rekening wordt gehouden met het niveau van de schuld en eenmalige schokken. Tot slot is er bij het strikt sturen op het houdbaarheidssaldo het risico van procyclisch beleid, maar bij een ruime aanpassingstermijn is dit risico naar verwachting minder groot.

Sturen op een structureel saldo kan stabiliserend werken, maar houdt geen rekening met andere ontwikkelingen zoals vergrijzing en klimaat. Recent is er voor Nederland ook bepleit om te sturen op een structureel saldo, wat bij een aangenomen (structurele) rente en groei de schuld kan leiden tot een theoretisch stabiel langetermijnschuldniveau. Op de korte termijn mogen er daarbij fluctuaties zijn om schokken op te vangen. De Kam et al. ([2021](#)) stelden dat een structureel tekort van ten minste 1,7% bbp naar verwachting voldoende zou zijn voor een min of meer vlakke schuldontwikkeling. Sturen op het structureel saldo, zoals in de middellangetermijndoelstelling (MTO) uit het Stabiliteits- en Groeipact, zou leiden tot bewuste schuldafbouw. Jacobs ([2019](#)) kwam tot een vergelijkbare aanbeveling als de Kam et al. Voor de studiegroep is deze analyse geactualiseerd (zie Jacobs, 2023, te verschijnen) en kwam Jacobs tot een schatting waarbij sturing op een structureel saldo tussen de -1 en -2% bbp, afhankelijk van het gewenste schuldniveau en de raming van de rente, groei en inflatie.¹⁵ Nadeel van een structureel saldo is dat de berekening ervan met onzekerheid omgeven is, omdat de stand van de economie, maar ook de structurele rente en groei onzeker zijn, zoals ook besproken in hoofdstuk 1.

Trendmatig begrotingsbeleid draagt op zichzelf al bij aan economische stabilisatie; de studiegroep adviseert om dit te continueren. Het Nederlandse trendmatige begrotingsbeleid dat sinds 1994 wordt gevoerd staat internationaal zeer goed aangeschreven. Het IMF en de OECD noemen Nederland een voorbeeldland als het gaat om een meerjarige begrotingssystematiek met uitgavenplafonds en een goede evaluatiesystematiek.¹⁶ Aan het begin van een kabinetsperiode wordt een inkomstenkader en uitgavenplafond vastgesteld waar tussentijds in principe¹⁷ geen aanpassingen worden gedaan. Dit geeft ruimte aan automatische stabilisatoren zoals belastinginkomsten en uitgaven aan de Werkloosheidswet (WW) en bijstandsuitkeringen, die

¹⁵ Hierbij is er voorts ook nog discussie over het gebruik van de output gap in 2028. Jacobs merkt op dat de verwachte groei hoger is dan de potentiële groei, en stelt dat het feitelijk tekort juist lager zou moeten zijn dan het structureel saldo. De ramingen van CPB en FIN volgen de methode van de Europese Commissie, die van belang is voor het SGP.

¹⁶ Zie 15^e SBR vanaf pagina 30 voor uitgebreide bespreking, ook van de studies van IMF en OECD.

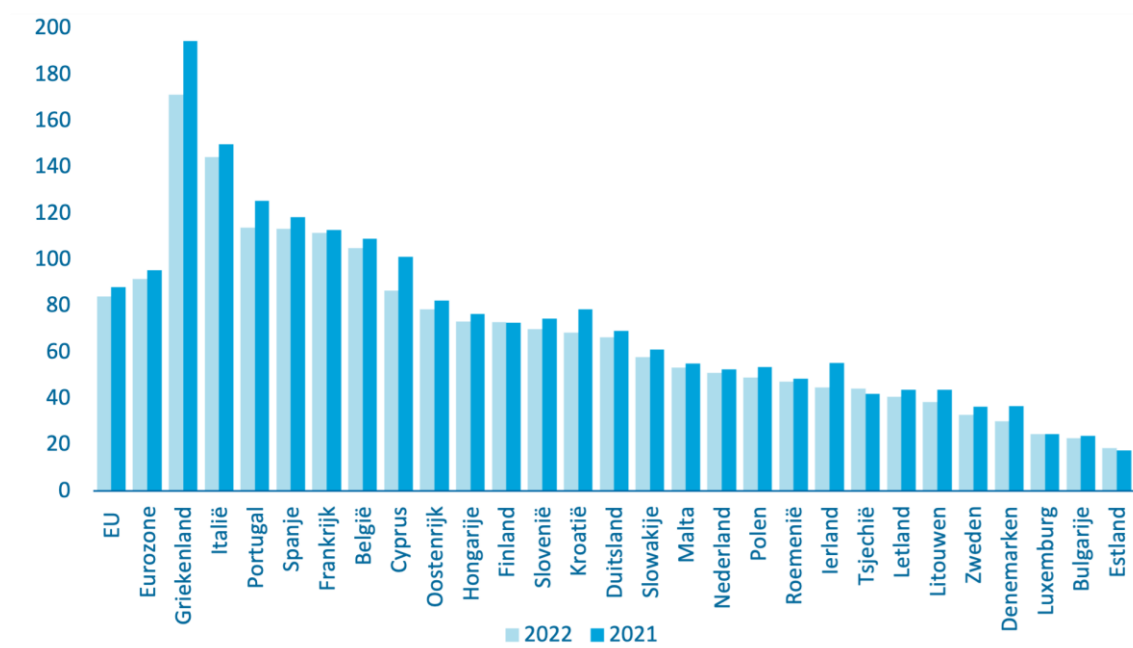
¹⁷ De begrotingsregels bieden enkele uitzonderingen, bijvoorbeeld bij het doorvoeren van een grote hervorming. Ook deden zich in afgelopen jaren twee grote crises voor – de coronacrisis en de energiecrisis – waarbij het volgens de regel handhaven van de financiële kaders niet tot verstandig begrotingsbeleid zou hebben geleid. De beleidsdoorlichting gaat hier dieper op in.

meebewegen met de conjunctuur. Daarnaast voorkomt de scheiding van inkomsten en uitgaven dat bijvoorbeeld tussentijds de belastingen worden verhoogd als er politiek de behoefte is om extra uitgaven te doen bovenop het afgesproken pad. Om de automatische stabilisatoren volledig hun werk te laten doen, is het niet wenselijk om bij laagconjunctuur in te grijpen. Tegelijkertijd dient daarvoor voldoende ruimte op de begroting te bestaan.

3.1.2 Europese begrotingsregels

In het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) hebben lidstaten van de Europese Unie vastgelegd aan welke eisen hun nationale begrotingen moeten voldoen. De bekendste normen van het SGP zijn de 60% schuldnorm en de 3% tekortnorm (de correctieve arm). Sinds 2011 is ook de preventieve arm onderdeel van het SGP. Deze heeft als doel om overschrijding van de normen uit de correctieve arm te voorkomen en anticyclisch begrotingsbeleid mogelijk te maken. Onderdeel van de preventieve arm is de MTO voor het structureel saldo. Voor Nederland is de MTO vastgesteld op -0,75% bbp. Indien de MTO niet is bereikt, gelden er eisen ten aanzien van de verbetering van het structureel saldo. De huidige regels zijn vrij complex geworden en worden slechts in beperkte mate nageleefd en gehandhaafd; onderstaande figuur 8 toont bijvoorbeeld dat veel landen een schuld hebben boven de 60% bbp, terwijl deze schuld in de voorbije jaren ook niet met een afdoende tempo afnam. Nederland voldoet momenteel aan de gestelde normen in de correctieve arm, maar zal op basis van de huidige ramingen niet voldoen aan de -3%-norm. Door de algemene ontsnappingsclausule van het SGP, die in reactie op de COVID-19 pandemie van kracht werd, en een beroep van de Europese Commissie (hierna: Commissie) op algehele onzekerheid ten aanzien van het economisch herstel, zal dit tot 2024 zonder gevolgen blijven.¹⁸ De Commissie heeft op 26 april 2023 wijzigingsvoorstellen voor het SGP gepubliceerd. De lidstaten streven ernaar om eind 2023 hierover tot een akkoord te komen.

Figuur 8 Schuldquotes in percentages bbp



Bron: Eurostat

¹⁸ De algemene ontsnappingsclausule heeft formeel alleen betrekking op de eisen van de preventieve arm van het SGP.

In het nieuwe raamwerk verschuift de focus naar de middellange termijn met ruimte voor maatwerk op lidstaatniveau. Landen worden geacht een meerjarenplan op te stellen en hierover een jaarlijkse voortgangsrapportage uit te brengen of het houden van de schuld op een prudent niveau (onder de 60% bbp). Het landspecifieke plan bevat een maximaal pad voor de netto primaire overheidsuitgaven¹⁹ en onderliggende macro-economische aannames, investeringen en hervormingen. Het netto-uitgavenpad is geschoond voor conjuncturele elementen en werkt daardoor anticyclisch. Het uitgavenpad moet leiden tot een geloofwaardige daling van de overheidsschuld of - voor landen met een schuld onder de 60% bbp - de schuld op een prudent niveau houden. Daarnaast moet het tekort blijvend onder de 3% bbp komen, onder andere rekening houdend met demografische ontwikkelingen. De preventieve arm in de huidige vorm komt te vervallen en daarmee de MTO. Daarnaast vervalt het 1/20^e criterium.²⁰ In plaats daarvan moeten lidstaten streven naar een geloofwaardige schulddaling. De bekende referentiewaarden uit de correctieve arm (-3% en 60%) zullen blijven bestaan. Doordat lidstaten een eigen plan moeten inleveren, hebben ze meer eigenaarschap en wordt er beter rekening gehouden met landspecifieke elementen. Het plan wordt in principe opgesteld voor vier jaar, al kan het uitgavenpad met drie jaar verlengd worden (in totaal zeven jaar) indien een lidstaat een ambitieus pakket aan investeringen en hervormingen in het plan opneemt.

Voor 2024 is de aanbeveling voor het begrotingsbeleid in het kader van het Europees Semester al uitgedrukt in de maximale groei van de netto primaire uitgaven.²¹ Hiermee luidt de Commissie een transitieperiode in naar een hervormd SGP. De Commissie beveelt een maximale groei van de netto primaire uitgaven in 2024 van 3,5 miljard euro wat overeenkomt met een verbetering van het structureel saldo van circa 0,3%-punt bbp. Deze aanbeveling is gebaseerd op een eerste inschatting van de benodigde gemiddelde verbetering van het structureel primaire saldo die zou volgen uit de nieuwe SGP-systematiek.

3.1.3 Samenvattend overzicht van begrotingsankers en sturingsvariabelen

Elk begrotingsanker heeft bepaalde voor- en nadelen. Onderstaande tabel toont een overzicht van de verschillende ankers waarnaar de studiegroep heeft gekeken, met de verschillende voor- en nadelen. Een of eventuele meerdere begrotingsankers zijn een aanvulling op het voeren van trendmatig begrotingsbeleid en het voldoen aan de Europese regels.

Tabel 3 Samenvattend overzicht van begrotingsankers waar de studiegroep naar heeft gekeken (op basis van de economische literatuur en gesprekken met experts)

ANKER	HORIZON	VOORDELEN	NADELEN
<i>Stochastische schuldhoudbaarheidsanalyses</i>	Middellange termijn	Toont de kans dat een kritische waarde wordt bereikt	Niet geschikt als sturingsanker; geeft een indicatie van prudentie van het basispad
<i>Schuldquote op een bepaald</i>	Kabinetsperiode of langer	Eenvoudig anker	Geen economische onderbouwing voor een juist schuldniveau

¹⁹ Deze netto uitgaven zijn de overheidsuitgaven gecorrigeerd voor discretionaire inkomstenmaatregelen en uitgezonderd van uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen, rente-uitgaven en cyclische werkloosheidsuitgaven.

²⁰ Het huidige schuldafbouw criterium stelt dat indien een lidstaat een schuld van meer dan 60% bbp heeft en deze niet afbouwt met jaarlijks gemiddeld 1/20^e deel van de overschrijding, er sprake kan zijn van een buitensporig tekort. De Raad kan in dat geval, op voorstel van de Commissie, een buitensporigtekortprocedure starten.

²¹ Zie https://commission.europa.eu/publications/2023-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en

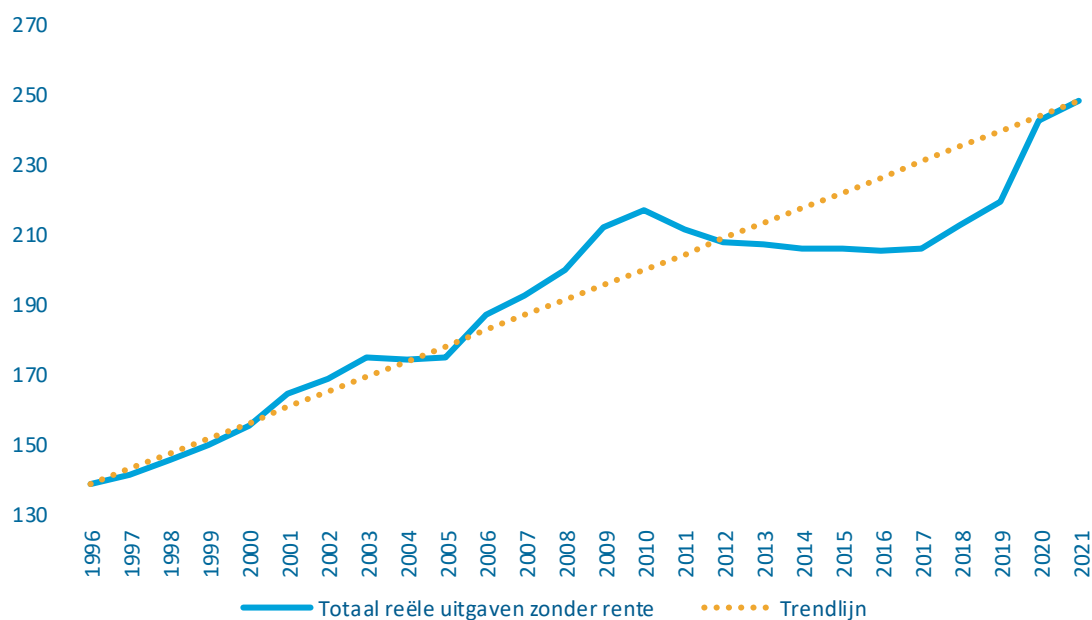
<i>niveau via structureel saldo</i>		Scoort goed op financiële houdbaarheid	Kan bij een vergrijzende bevolking niet samengaan met dezelfde overheidsarrangementen in de toekomst Kan procyclisch uitpakken (zeker als wordt gekozen voor sterk afwijkend schuldniveau ten opzichte van het basispad)
<i>Stabilisatie schuldquote 2060-indicator (met vergrijzing)</i>	Middellange termijn	Scoort positief op financiële houdbaarheid	Het kiezen van het jaar 2060 is arbitrair Complex in uitlegbaarheid (werkt net als houdbaarheidssaldo met 'constante arrangementen' voor toekomstige generaties) Kan procyclisch uitpakken
<i>Structureel saldo (MTO)</i>	Kabinetsperiode/ afhankelijk van begrotingshorizon	Draagt bij aan macro-economische stabilisatie Verankerd in huidig SGP (op -0,75% bbp). Nederland moet zich er in principe aan houden tot nieuwe SGP is bekrachtigd.	Speelt naar verwachting geen rol in nieuwe SGP-normen Leidt in principe tot schuldafbouw; hiervoor is geen economische onderbouwing.
<i>Houdbaarheids-saldo</i>	Lange termijn	Scoort goed op intergenerationele neutraliteit Draagt ook bij aan financiële houdbaarheid	Complex, moeilijk uitlegbaar Volledig sturen hierop kan procyclisch uitpakken Huidige vormgeving houdt geen rekening met toekomstige (brede) welvaartseffecten

3.2 Lessen uit het verleden

In het verleden is op verschillende begrotingsankers gestuurd met verschillende bijbehorende doelen. Begrotingsbeleid dient diverse doelen die onderling ook weer afruilen kennen, zoals uitvoerig besproken in de beleidsdoorlichting (zie bijlage 6). Met het begrotingsbeleid probeert de overheid maatschappelijke doelen te realiseren waarbij keuzes dienen te worden gemaakt. Ook probeert het begrotingsbeleid bij te dragen aan het stabiliseren van de economie en dienen er geen rekeningen te worden doorgeschoven naar toekomstige generaties. Verschillende tijden vragen om een verschillende focus qua begrotingsbeleid. In deze paragraaf wordt teruggeblikt op het gevoerde begrotingsbeleid in het verleden.

Terugkijkend zien we dat overheidsuitgaven meegolven op de conjunctuur wat leidt tot instabiliteit van beleid. Uit figuur 9 volgt dat er in de periode 2005-2010 extra is geïnvesteerd. De uitgaven groeiden sneller dan de trend. Tussen 2010 en 2015 stonden we juist op de rem, resulterend in een afname van de reële overheidsuitgaven. Van 2015 tot 2022 namen de uitgaven snel toe en zo kwamen we weer op de eerdere trend. Er werd van publieke organisaties dus verwacht dat zij in een relatief korte periode eerst meer, vervolgens minder en daarna weer meer gingen uitgeven. Terwijl voor het gros van de uitgaven geldt (uitgaven waarvan de noodzaak conjunctuuronafhankelijk is, waaronder bijvoorbeeld infrastructuur en onderwijs) dat een zo stabiel mogelijke trend de voorkeur heeft. Dit leidt namelijk tot stabiel en voorspelbaar beleid.

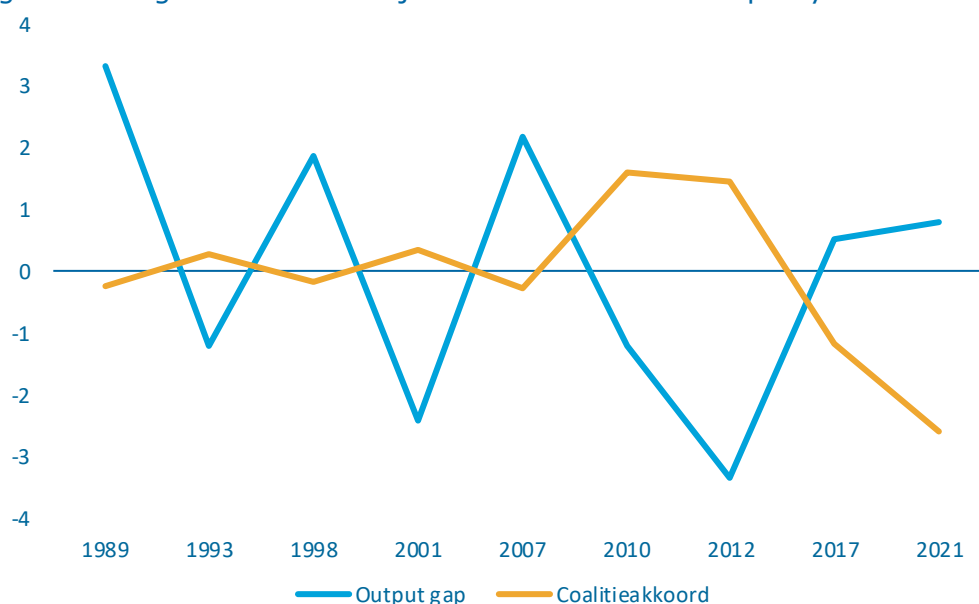
Figuur 9 Reële uitgaven (miljarden) van de overheid en de gemiddelde trendlijn daarvan



Bron: ministerie van Financiën op basis van CBS data

De golvende beweging van de overheidsuitgaven komt onder meer door procyclisch beleid vanuit formaties. Uit de data komt naar voren dat de grote golven in beleid vooral komen door besluiten van formerende partijen. Figuur 10 laat zien dat in de periode 2010-2016 (laagconjunctuur) gestuurd is op een saldoverbetering (de oranje lijn boven nul). Er is gedurende hoogconjunctuur (2017-2021) beleid ingezet dat zou leiden tot een saldooverslechtering. Deze bezuinigingen en investeringen streefden andere doelen na dan stabiliteit op de begroting en pakten gezamenlijk procyclisch uit. Het is belangrijk om te benoemen dat procyclisch ingrijpen in het verleden noodzakelijk werd geacht om toekomstige kosten te voorkomen.

Figuur 10 Regeerakkoorden zijn achteraf gezien vaak procyclisch



Bron: Bolhuis (2018) en ministerie van Financiën

Voor stabiel begrotingsbeleid kan meer worden gestuurd op structurele ontwikkelingen in de economie en minder op conjunctuur. Een begrotingsanker dat reageert op de structurele ontwikkelingen in de economie – en niet de conjuncturele golven – kan helpen met het realiseren van stabiliteit als doel van begrotingsbeleid. De verhouding tussen de structurele rente en de structurele groei is op de lange termijn een belangrijke variabele voor het voeren van houdbaar begrotingsbeleid. Schattingen van de structurele rente en de groei brengen van nature een bepaalde mate van onzekerheid met zich mee. Sturen op de meer structurele ontwikkelingen in de economie leidt mogelijk dus tot stabiel beleid, maar houdt minder rekening met andere begrotingsdoelen. Om die reden is het verstandig te kijken naar meerdere begrotingsankers, waarbij verschillende begrotingsdoelen worden nagestreefd.

3.3 Langetermijnkosten in beeld

3.3.1 De groei van de zorgkosten

Vergrijzing en toenemende behandelmogelijkheden zorgen voor snelgroeiende zorguitgaven. In Nederland is het recht op zorg volgens de stand van wetenschap en praktijk vastgelegd in regelgeving. Nieuwe behandelmethodes worden daarom meestal relatief snel toegepast in de praktijk. Hiervoor is meestal geen afzonderlijk politiek besluit meer nodig. Het positieve gevolg hiervan is dat we steeds meer ziektes kunnen behandelen. Het zorgt er echter ook voor dat de zorguitgaven meegroeien met de toenemende behandelmogelijkheden. De raming van het CPB maakt inzichtelijk hoe de collectieve uitgaven zich ontwikkelen zonder beleidswijzigingen en biedt daarmee een uitgangspunt voor besluitvorming. Voor de zorg betekent dit dat de financiële consequenties van het recht op zorg volgens de stand van wetenschap en praktijk zo goed mogelijk wordt meegenomen. Dit leidt volgens het CPB (2022c) tot een significant hogere groei van de zorguitgaven dan van andere collectieve uitgaven. In de komende kabinetsperiode raamt het CPB de reële groei van de netto collectieve zorguitgaven op gemiddeld 3% per jaar. Zonder beleid is de prognose van het CPB dat deze uitgaven in reële termen verdrievoudigen tussen 2020 en 2060.

Box 2 De stijgende zorguitgaven nader verklaard

Het CPB raamt de reële groei van de netto collectieve zorguitgaven in de komende kabinetsperiode op 3% per jaar. Net als in andere collectieve sectoren wordt de ontwikkeling van de uitgaven beïnvloed door demografie. Dit verklaart 1,4%-punt van de groei. Daarnaast wordt 1,1%-punt van de groei verklaard door reële loon- en prijsontwikkeling (Baumol-effect). Ongeveer 1,1%-punt van de groei wordt verklaard door hogere vraag als gevolg van een hoger besteedbaar inkomen (0,7%-punt) en overige groei (0,4%-punt) als gevolg van onder andere kwaliteitsstijgingen door nieuwe behandelmethodes en sociaal-culturele trends.

De zorgvraag stijgt harder dan de economie en de beroepsbevolking kunnen bijbenen.

Als samenleving besteedt Nederland een steeds groter deel van het inkomen aan zorg, waardoor een kleiner deel resteert voor andere private en collectieve uitgaven. Een hogere lastendruk door stijgende zorgpremies en collectieve financiering van de langdurige zorg drukken op de koopkracht van huishoudens. Ook kunnen bij gelijkblijvende collectieve uitgaven andere collectieve uitgaven worden verdrongen. De verdringing werkt ook door op de arbeidsmarkt: het aandeel van de beroepsbevolking dat werkt in de zorg stijgt volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ([WRR, 2021](#)) naar verwachting van 16% in 2019 naar 36,5% in 2060. Doordat de vraag naar zorgpersoneel sterker stijgt dan het totale arbeidsaanbod, zijn steeds minder mensen beschikbaar om aan andere publieke opgaves en in de marktsector te werken ([CPB, 2023b](#)). Dit heeft verstrekkingen gevolgen voor de rest van de economie en de samenleving. Daarbij zorgt een groeiend gat tussen zorgaanbod en zorgvraag in de komende jaren voor oplopende wachtlijsten en toenemende druk op zorgprofessionals, die moeten kiezen voor welke burgers de beperkte capaciteit wordt ingezet. Het uitblijven van keuzes over de zorg kan zo ten koste gaan van de kwaliteit en toegankelijkheid en leiden tot verschraling. Dit maakt dat ongecontroleerde groei van de zorguitgaven ook vanuit de zorg bezien onhoudbaar is. De WRR ([2021](#)) adviseert daarom politieke keuzes te maken om de financiële, personele en maatschappelijke houdbaarheid van de zorg te borgen en te voorkomen dat kwetsbare groepen onevenredig hard worden getroffen door schaarste aan middelen en mensen.

Zowel vanuit de budgettaire opgave, het toenemend beroep op een toch al krappe arbeidsmarkt als de houdbaarheid van de zorg zijn ombuigingen nodig.

Gezien de omvang van de sector en de stijgende groei (zie onderstaande tabel 4 voor verwachting komende kabinetsperiode) zijn ombuigingen in de zorg nodig om de komende jaren een deel van de budgettaire opgave in te vullen. Ook moeten maatregelen genomen worden om het beroep vanuit de zorg op de arbeidsmarkt en op de collectieve middelen te beheersen en te voorkomen dat de zorg vastloopt. De beheersing van de zorguitgaven vraagt om het maken van actieve keuzes. Mogelijke keuzes kunnen worden gevonden in verschillende recente publicaties, zoals het IBO Ouderenzorg en de ombuigingslijst van het ministerie van Financiën. Op verzoek van het uitgaande kabinet werkt ook de Technische Werkgroep Macrobeheersing Zorguitgaven aan voorstellen om de zorguitgaven beter te kunnen beheersen. Het te verschijnen rapport geeft instrumenten om zowel op de korte termijn als structureel de collectieve zorguitgaven te beheersen. Daaronder wordt ook een variant uitgewerkt die erop gericht is om de besluitvorming over de zorguitgaven tijdens de formatie te informeren met rijkere data over de groei. Publicatie van dit rapport wordt verwacht in het najaar. Al deze ombuigingen kunnen gevolgen hebben voor

de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg. Het is daarom van belang om gerichte keuzes te maken en kwetsbare groepen te ontzien.

Tabel 4 Aandeel collectieve zorguitgaven in BBP, 2023-2028

2023	2024	2025	2026	2027	2028
9,5%	9,9%	10,1%	10,3%	10,4%	10,6%

Bron: berekening op basis van cMEV CPB

3.3.2 De groei van AOW-uitgaven

De Algemene Ouderdomswet (AOW) is zeer gevoelig voor de gevolgen van vergrijzing.

Tussen 2023 en 2032 nemen de geraamde uitgaven aan de AOW toe van 48 naar 57 miljard (in constante prijzen). Dit betekent een stijging van 19% die vrijwel volledig kan worden toegeschreven aan een groter aantal AOW-gerechtigden. Het percentage van het BBP dat wordt besteed aan de AOW zal stijgen van 4,6% in 2023 naar 5,2% in 2028 (zie tabel 5).

De koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting is een belangrijk instrument om de gevolgen voor overheidsfinanciën te temperen. Om deze reden is reeds een belangrijke stap gezet, door per 2025 de AOW-leeftijd te koppelen aan de levensverwachting. Een stijging van de resterende levensverwachting vanaf 65 jaar met 1 jaar leidt hierdoor automatisch tot een verhoging van de AOW-leeftijd met 8 maanden (zogenoeten 2/3-koppeling). De 2/3 koppeling is afgesproken in het Pensioenakkoord met als reden dat hiermee de verhouding werkzame leven en pensioen ongeveer gelijk blijft. Deze maatregel zorgt niet alleen voor minder sterke groei van de AOW-uitgaven, maar ook voor hogere belastinginkomsten omdat mensen langer blijven werken. De groei van de AOW-uitgaven kan verder worden verminderd door de AOW-leeftijd sneller te laten meestijgen met de levensverwachting, bijvoorbeeld invoering van een 1-op-1 koppeling (1 jaar toegenomen levensverwachting leidt tot 1 jaar verhoging van AOW-leeftijd). Andere maatregelen – zoals een verlaging van de uitkeringshoogte – zijn uiteraard ook mogelijk.

Tabel 5: Aandeel AOW-uitgaven in BBP, 2023-2028

2023	2024	2025	2026	2027	2028
4,6%	4,8%	4,9%	5,1%	5,2%	5,2%

Bron: ministerie van Financiën

3.3.3 Toekomstige klimaatkosten

Er zijn drie manieren waarop klimaatverandering leidt tot financiële kosten voor

Nederland: (i) de schade van klimaatverandering zelf door onder meer droogte, wateroverlast en zeespiegelstijging; (ii) adaptatiebeleid (aanpassingen) om deze schade te beperken en (iii) klimaatbeleid om klimaatverandering tegen te gaan - ook wel bekend als het beleid dat nodig is om uiteindelijk klimaatneutraliteit te bereiken (mitigatie). Klimaatverandering kan ook effect hebben op de inkomstenkant van de begroting. Hierbij moet worden opgemerkt dat de kosten en baten van klimaatbeleid breder zijn dan alleen het financiële aspect. De mate waarin financiële kosten van klimaatverandering leiden tot kosten voor de overheid wordt voor een belangrijke deel bepaald door beleidskeuzes (zie box 3).

De gevolgen van klimaatverandering zijn mede afhankelijk van internationale inspanningen. Nederland heeft op zichzelf gezien een beperkt aandeel in de totale mondiale uitstoot van broeikasgassen. Toch kan Nederland met nationaal en Europees klimaatbeleid mogelijk een impact hebben op de reductie van de mondiale broeikasgasuitstoot die groter is dan enkel zijn directe aandeel, bijvoorbeeld door het aanjagen van innovatie en het hebben van een voorbeeldrol. Gegeven het feit dat veel van de uitstootreductie buiten Nederland en de EU zal moeten plaatsvinden, blijven de kosten door klimaatschade afhankelijk van de beleidskeuzes van andere landen. Er is dus geen 1-op-1 link tussen mitigatie en klimaatschade in Nederland. Nederland kan met adaptatiebeleid de nationale klimaatschade in Nederland wel direct beperken, waarmee volgens het CPB de verwachte schade aanzienlijk lager uitvalt.

Het nakomen van de afgesproken klimaatdoelen brengt onvermijdelijke mitigatiekosten met zich mee. De Europese Unie heeft zich namens Nederland gecommitteerd aan de klimaatdoelen van Parijs en Nederland heeft ingestemd met ambitieuze Europese doelen en wetgeving (waaronder klimaatneutraliteit in 2050). Gegeven deze Europese wetgeving zijn aanzienlijke mitigatiekosten voor Nederland onvermijdelijk. Daarnaast heeft Nederland additioneel aan deze Europese doelen nationale klimaatdoelstellingen in wetgeving vastgelegd. In tegenstelling tot Europese wetgeving kan Nederland deze nationale doelstelling unilateraal aanpassen, waarbij de vraag is in hoeverre dit nog juridische risico's met zich mee zou kunnen brengen. Daarnaast blijft ook bij het verlagen van de nationale doelstellingen de Europese doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050 gelden. Dit betekent dat ook in dat geval Nederland niet ontkomt aan ambitieus klimaatbeleid, waarbij nu minder ambitieus beleid voeren er ook voor zou kunnen zorgen dat er later meer kosten moeten worden gemaakt.

Het inschatten van de (totale) klimaatkosten is zeer complex en buitengewoon onzeker. In de studie van het CPB (zie bijlage 8) worden zowel de kosten van klimaatschade met en zonder adaptatie gegeven, alsook een inschatting van de kosten van adaptatie zelf en van mitigatiebeleid. Voor deze grove inschattingen worden verschillende bronnen gebruikt, wat betekent dat de kosten van schade, adaptatie en mitigatie niet zomaar op te tellen zijn. Een pasklare puntschatting van alle klimaatkosten is er momenteel dus niet. Het CPB schat op basis van externe bronnen in dat onder bepaalde aannames ten aanzien van de opwarming van de aarde de klimaatschade *zonder* adaptatiebeleid in Nederland tussen de 2,0-3,5 miljard euro per jaar bedraagt in 2050 en tussen de 8,1-9,6 miljard in 2100. Als adaptatiebeleid in Nederland echter goed wordt toegepast valt de klimaatschade in Nederland naar verwachting veel lager uit: tussen de 0,9-1,6 miljard euro per jaar in 2050 en 1,1-1,9 in 2100. Op basis van weer andere bronnen schat het CPB in dat adaptatiebeleid zelf 2,7 miljard euro per jaar kan bedragen.²²

Ook de kosten van mitigatiebeleid zijn zeer lastig in te schatten. In de studie van het CPB worden op basis van modelinschattingen²³ de financiële kosten van klimaatneutraliteit in 2050 geschat op tussen de 18,4 miljard euro en 32,7 miljard euro per jaar, afgezet tegen een basispad waarin een deel van het huidige beleid is meegenomen. Dit is echter een grove inschatting van de kosten van de energietransitie waarbij er grote onzekerheid is over de hoogte van de kosten.²⁴ Uiteindelijk zijn deze kosten ook afhankelijk van de effectiviteit van het gekozen beleid. Tegenover

²² Er spelen nog twee bijkomende complicaties bij inschattingen van klimaatschade. Ten eerste wordt hier een gemiddelde weergegeven, terwijl de verwachting is dat klimaatschade sterk kan variëren: in het ene jaar wellicht geen kosten maar in andere jaren juist hoge kosten. Daarnaast is in deze scenario's geen rekening gehouden met zogeheten 'tipping points' als het smelten van de ijskappen die de schade hoger kunnen doen laten uitvallen.

²³ Op basis van scenario's binnen het Energie Transition Model.

²⁴ Kanttekening bij deze inschatting is dat het enkel kijkt naar de kosten voor het energiesysteem en dus bijvoorbeeld niet naar de kosten van emissiereductie in de landbouw, die kosten zouden er nog bij moeten worden gerekend. Tegelijkertijd zit in deze inschatting nog niet het meest recente voorgestelde beleid, als dit beleid wel al mee zou worden genomen zouden de kosten lager kunnen uitvallen.

de kosten van adaptatie- en mitigatiebeleid staan ook baten, waardoor effectief (mondiaal) beleid per saldo welvaartsverhogend kan zijn.

Box 3 Klimaatverandering en de overheidsbegroting

Financiële klimaatkosten leiden niet noodzakelijkerwijs tot een hoger overheidstekort. De kosten van klimaatschade, adaptatie en mitigatie worden uitgedrukt in nationale kosten. Dit zijn de kosten voor 'Nederland', zonder dat daarbij onderscheid wordt gemaakt wie deze kosten draagt: huishoudens, bedrijven of de overheid. Kijkend naar mitigatiebeleid vallen de overheidskosten lager uit dan de nationale kosten als de overheid inzet op normeren en beprijzen met geen of beperkte subsidies, terwijl de overheidskosten van mitigatiebeleid dicht bij de nationale kosten liggen als de overheid veel subsidieert. Het belasten van uitstoot en het stellen van normen zorgen namelijk voor een duidelijk kader waarbinnen private partijen kunnen produceren en consumeren, wat kan zorgen dat de totale mitigatiekosten lager uitvallen. De uiteindelijke mix van normeren, beprijzen en subsidiëren is een politieke keuze, waarbij wel moet worden opgemerkt dat in het verleden vaak is ingezet op subsidiëren, waardoor er ruimte is voor meer normering en beprijzing.²⁵ Ook bij de kosten van klimaatschade en -adaptatie is het een politieke afweging in welke mate burgers en bedrijven in plaats van de overheid betalen voor deze kosten, hoewel het aannemelijk is dat de overheid tenminste een deel van deze kosten op zich zal nemen (bijvoorbeeld met het Deltafonds in het geval van adaptatiebeleid). Overigens is goed om op te merken dat de overheidskosten uiteindelijk ook gedragen worden door burgers en bedrijven, ofwel nu (door meer belastingen of bezuinigingen) of in de toekomst (door nu een hoger tekort).

De inrichting van het huidige belastingstelsel zorgt ervoor dat vergroening van de economie bij ongewijzigd beleid leidt tot significante belastingderving. Het belasten van broeikasgassen is een effectieve wijze om vergroening te bereiken en vindt in sommige gevallen ook al om andere redenen plaats. De keerzijde is dat deze belastinginkomsten door vergroening verdwijnen. Dit wordt grondslagerosie genoemd en speelt bijvoorbeeld bij de inkomsten van de aanschafbelasting bij auto's. Als in de toekomst alle nieuw verkochte auto's elektrisch zullen zijn, zal dit zorgen voor miljarden aan lagere inkomsten. In het tweede deel van de SBR zal verder worden ingegaan hoe de begrotingsregels moeten omgaan met grondslagerosie.

Concluderend is duidelijk dat klimaatverandering extra nationale en overheidskosten impliceert, maar niet in welke mate dit de begrotingsruimte beïnvloedt. Het is aannemelijk dat klimaatverandering en -beleid significante kosten met zich mee zullen brengen en de overheid tenminste een deel van deze kosten op zich zal nemen. Hierbij speelt ook mee dat een deel van de klimaatkosten die worden gemaakt momenteel buiten de begroting om lopen, zoals netbeheerderskosten. In het tweede deel van de SBR zal hier nader naar worden gekeken. De inherente onzekerheid van de klimaatkosten samen met het feit dat overheidskosten sterk afhankelijk van te maken politieke keuzes zorgt er echter voor dat een duidelijke puntschatting van de overheidskosten niet op voorhand te geven is. Gegeven dat klimaatkosten voor de overheid wel zeer aanzienlijk kunnen zijn, betekent dit dat het te adviseren is dat de politiek bij de formatie

²⁵ Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Klimaat (2023). Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050.

expliciet keuzes maakt hoe om te gaan met klimaatbeleid en duidelijk maakt hoe de daaruit volgende kosten worden gedekt. Subsidies worden nu veelal als incidentele uitgaven ingeboekt, maar de ervaring leert dat dergelijke subsidies vaak een structureel karakter hebben. Het CPB heeft dan ook al na de begrotingshorizon jaarlijks 4 miljard euro structureel ingeboekt door het structureel aanmerken van de middelen uit het klimaatfonds. Dit betekent dat in elk geval voor een deel van de additionele overheidskosten die vanuit klimaatbeleid in de komende decennia gemaakt worden, al rekening wordt gehouden in het basispad van het CPB.

Box 4 Klimaatkosten, begrotingsregels en intergenerationele rechtvaardigheid

Brede kostenoverwegingen zoals klimaatkosten kunnen relevante input zijn bij het kiezen van een begrotingsdoel, maar als het begrotingsdoel eenmaal is gekozen, zijn uitzonderingen daarop niet logisch. Het begrotingsdoel kiest een regering in principe vanuit brede overwegingen (financierbaarheid en houdbaarheid). Daarbij kan de politiek vervolgens binnen die grenzen het voorgenomen beleid inpassen. Klimaatkosten zijn hierbij een relevant onderdeel. Als wordt gekozen om klimaatbeleid (deels) buiten deze grenzen te plaatsen, leidt dit alsnog tot een oplopende overheidsschuld, waarmee het uitgangspunt van het oorspronkelijke begrotingsdoel teniet wordt gedaan. Als de begrotingsdoelstelling eenmaal is gekozen, is het daarom logisch dat klimaatbeleid daarbinnen wordt ingepast. Dat kan met beleid wat beperkt geld kost of zelfs inkomsten oplevert voor de overheid, zoals normering en beprijzing. Ook kan worden gekozen om minder geld uit te geven op andere terreinen.

Intergenerationele rechtvaardigheidsoverwegingen zijn relevant bij de afweging hoe je klimaatbeleid wil realiseren. Enerzijds zijn het de toekomstige generaties die baat hebben bij het nu voeren van gedegen mitigatie- en adaptatiebeleid. Tegelijkertijd dragen de huidige en vorige generaties de verantwoordelijkheid voor de uitstoot die nu plaatsvindt. Hoewel de eerste gevolgen van klimaatverandering nu al voelbaar zijn, zijn het toekomstige generaties die naar verwachting het grootste deel van de kosten van de schade voelen (zie CPB-paper, bijlage 8), terwijl deze door vorige en huidige generaties zijn veroorzaakt. Nu meer schulden maken om klimaatbeleid te financieren zou de financiële rekening in sterkere mate bij toekomstige generaties leggen. Uiteindelijk zijn rechtvaardigheidsoverwegingen normatief en vragen deze een politieke afweging, maar nu meer schuld maken voor klimaatbeleid is niet zonder meer te rechtvaardigen vanuit intergenerationele rechtvaardigheid.

4. Kwantitatief advies

Op basis van de bevindingen en analyses uit de voorgaande hoofdstukken volgt in dit hoofdstuk het kwantitatieve advies. De 17^e Studiegroep Begrotingsruimte adviseert een koerscorrectie voor de aankomende kabinetsperiode. Dit volgt uit de bevindingen in de eerste hoofdstukken waaruit blijkt dat: 1) de overheidsfinanciën verslechteren met oplopende begrotingstekorten; 2) zonder aanvullende beleid in ieder geval de zorg, vergrijzings- en klimaatkosten overige uitgaven verdringen of leiden tot hogere belastingen; 3) investeringen in de toekomst belangrijk zijn, maar dat er in de afgelopen periode onvoldoende scherpe keuzes zijn gemaakt waarbij geld veelal als middel is gebruikt voor ambities en maatschappelijke uitdagingen en 4) het verstandig is om buffers op te bouwen gelet op de stand van de conjunctuur met een oververhitte economie, arbeidsmarktcrisis en hoge inflatie, waarbij economische vooruitzichten wel altijd inherent onzeker zijn.

Bij het bepalen van de koerscorrectie is het wenselijk om te varen op een aantal begrotingsankers. Dit geeft duidelijkheid en rust en voorkomt ingrijpen en bijsturen op de verkeerde momenten met economische en maatschappelijke schade tot gevolg. Uit de literatuurstudie van het CPB blijkt dat het optimale begrotingsanker om het advies op te baseren niet bestaat. Meerdere aspecten moeten worden gewogen, want verschillende begrotingsankers dienen verschillende doelen (zie hoofdstuk 3.1). Het is bij de te maken politieke keuzes belangrijk om rekening te houden met zowel de financiële houdbaarheid (i), macro-economische stabilisatie van de begroting (ii) en de intergenerationele verdeling (iii). Daarnaast moeten de begrotingsankers ook uitlegbaar zijn en is Nederland gebonden aan de Europese begrotingsregels, waaronder de 3%-tekortnorm en de 60%-norm voor de schuldquote.

De studiegroep adviseert een opgave van structureel circa 17 miljard euro vanaf 2028, dat volgt uit een correctie naar een feitelijk saldo van circa -2% bbp en een structureel saldo van circa -1,6% bbp. De 17 miljard euro is gebaseerd op een koerscorrectie op basis van het feitelijk EMU-saldo naar circa -2% bbp in 2028²⁶ waarmee volgens de studiegroep voldoende afstand wordt genomen tot de Europese 3%-norm. De opgave volgt ook uit een structureel saldo van circa -1,6% bbp in 2028.²⁷ Bij dit structureel saldo stabiliseert de schuld op langere termijn onder de meest recente economische aannames onder de 60% bbp.²⁸ Het advies en de bedragen zijn 'ex-ante' en dus exclusief eventuele zogenaamde uitverdieneffecten als gevolg van bezuinigingen en lastenverzwaring. Hoe hoog deze zullen zijn, hangt af van de stand van de economie en de daadwerkelijke maatregelen die worden genomen.

Daarbij adviseert de studiegroep om tijdens de kabinetsperiode trendmatig begrotingsbeleid te voeren. Met de verwachte afstand tot de 3%-tekortnorm is er ruimte voor het voortzetten van trendmatig begrotingsbeleid. Mocht de conjunctuur mee- of tegenvallen ten

²⁶ Richting een feitelijk saldo van circa -2% bbp in 2028 vanaf de huidige raming van het CPB met een feitelijk saldo van -3,6% bbp. Een opgave van circa 17 miljard, uitgaande van een evenredige verdeling van de opgave in vier jaar, leidt tot een saldoverbetering in 2028 van ongeveer 1,5% bbp. Dit leidt in 2028 tot een feitelijk saldo van -2,1% (de circa -2%).

²⁷ Richting een structureel saldo van circa -1,6% in 2028 vanaf de huidige raming van het CPB met een structureel saldo van -3,0%. Het CPB publiceert het structureel saldo op basis van de methode van de output gap van de Europese Commissie. Ramingen van de conjunctuur zijn te allen tijden onzeker, zeker nu gelet op de stijgende rentes, hogere inflatie en geopolitieke spanningen.

²⁸ Op lange termijn stabiliseert de schuldquote (d) bij een structureel primair saldo van $ps = (r - g)d$, waar r de rentevoet en g de groeivoet is. Bij structurele aannames op basis van de meest recente raming van het CPB (cMEV) van de nominale groei (2,90%), en de nominale rente (2,72%) en een schuldquote van circa 53% bbp (huidige projectie schuldquote 2028), volgt sturing op een structureel primair saldo van -0,1% en een bijbehorend structureel saldo van circa -1,6% bbp (waarbij het structureel saldo volgt uit het primair saldo inclusief de rentelasten keer de schuldquote). Uitgaande van een structureel saldo van het CPB van -3,0% bbp en een gewenst structureel saldo voor schuldstabilisatie van -1,6% volgt een opgave van (afgerond op hele miljarden) structureel 17 miljard euro waarbij de veronderstelling is dat de opgave evenredig wordt verdeeld over de kabinetsperiode. Zoals weergegeven in hoofdstuk 1 zijn de ontwikkelingen van de rente en groei onzeker. Merk overigens op dat vanwege afronding op decielen bbp de som der delen kan afwijken van het totaal.

opzichte van de huidige ramingen, dan is het advies om vast te houden aan de vastgestelde inkomsten- en uitgavenkaders. Niet bijsturen gedurende de kabinetsperiode geeft rust in de besluitvorming en resulteert in stabiel beleid waar mensen en bedrijven van op aan kunnen.

De raming van de begrotingsopgave is uiteraard omgeven met veel onzekerheden. Dat is ook terug te zien in de beleidsdoorlichting waaruit blijkt dat in de afgelopen 15 jaren ramingen en realisaties van Financiën flink uit elkaar liepen met een gemiddelde overschatting van het begrotingstekort met 0,7% bbp. De conjunctuur, geopolitieke spanningen, inflatie en de onzekerheid of alle plannen kunnen worden uitgevoerd, leiden ook nu tot onzekere ramingen. Dit kan resulteren in zowel mee- als tegenvallers ten aanzien van de uitgaven en belastinginkomsten. Momenteel raamt Financiën een gunstiger EMU-saldo in 2028 dan het CPB. Dit komt vooral door een hogere inschatting van de belastinginkomsten. Daar tegenover staat een hogere inschatting van de uitgaven door Financiën dan het CPB. Per saldo is het ramingsverschil circa 5 miljard euro. In onderstaande box 5 volgt een verdere toelichting op deze ramingsverschillen (zie ook paragraaf 1.4).

Box 5 Verschil raming EMU-saldo CPB en Financiën

Zowel Financiën als het CPB maken een eigen inschatting van het EMU-saldo. Daarbij wordt gekeken naar hetzelfde macro-economische beeld, maar verschillen de inschattingen van bepaalde uitgaven en ontvangsten. Het grootste verschil zit momenteel in de inkomstenraming. Dit komt voornamelijk doordat Financiën verwacht dat inkomstenrealisaties leiden tot een hoger inkomstenniveau, terwijl het CPB verwacht dat deze realisaties een incidenteel effect hebben. In percentage bbp verwacht Financiën circa 0,6% hogere inkomsten in 2028. Ten aanzien van de uitgaven zijn er verschillende inschattingen over onderuitputting, en het wel of niet structureel aanmerken van bepaalde uitgaven. Per saldo verwacht het CPB circa 0,2% bbp lagere netto-uitgaven in dat jaar. Het verschil bedraagt per saldo 5 miljard euro in 2028.

Voor toekomstige generaties is het belangrijk dat het aankomende kabinet, naast de opgave in 2028, werkt aan de lange termijn maatschappelijke uitdagingen door het inzetten op hervormingen. De studiegroep heeft gekeken naar de financiële uitdagingen voor toekomstige generaties op het gebied van zorg, vergrijzing en klimaat. Deze langetermijnkosten zullen na 2028 steeds verder oplopen. De studiegroep acht het niet wenselijk om de komende kabinetsperiode al te bezuinigen voor de volledige toekomstige oploop van deze kosten, maar acht het essentieel dat wordt voorzien in een langetermijnaanpak. Daarbij is het belangrijk om te beseffen dat ook met de aanbevolen saldocorrectie in 2028 de houdbaarheidssommen van het CPB nog steeds wijzen op het doorschuiven van financiële lasten naar volgende generaties. Om dit te voorkomen, is het belangrijk dat het komende kabinet werkt aan structurele hervormingen gericht op de zorg en vergrijzingskosten. Hoe langer er wordt gewacht met maatregelen voor verbetering van de lange termijn houdbaarheid, hoe meer het later gaat kosten. Daarnaast adviseert de studiegroep om vervolgonderzoek in te stellen om de klimaatkosten en de beheersing daarvan beter in beeld te brengen en daarbij er ook rekenschap van te geven dat er naast klimaat bredere vraagstukken spelen met betrekking tot de leefomgeving en tot andere sociaal-maatschappelijke opgaven.

De begrotingsopgave raakt mensen en bedrijven. Zowel het verhogen van de lasten als het verlagen van de uitgaven, komt altijd bij iemand in de samenleving terecht. Dit soort maatregelen

hebben daarmee niet alleen mogelijke negatieve economische effecten, maar ook maatschappelijke gevolgen. Daarbij speelt ook de belangrijke notie dat er op de middellange termijn nog stevige maatschappelijke, sociaaleconomische en leefbaarheidsopgaven liggen. Hier komt het aan op pijnlijke keuzes waarbij de maatschappelijke verdeling tussen mensen een lastige afweging vraagt. Een voorspelbare en consistente begroting is dus geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke problemen en crises verantwoord het hoofd te bieden.

De invulling van de begrotingsopgave vraagt uiteraard politieke keuzes. De studiegroep acht deze haalbaar met daarbij een aantal belangrijke aandachtspunten:

- 1. Het invullen van de begrotingsopgave kan zowel via hogere belastingen, als lagere uitgaven.** Als er gekozen wordt voor een grotere collectieve sector, dan kan overwogen worden om ook de collectieve lasten te verhogen (dus de belastingen verhogen). Andersom zou een keuze voor een kleinere overheid een lager uitgavniveau betekenen.
- 2. Bij de invulling van de begrotingsopgave is het van belang om oog te houden voor de brede welvaart.** De gevolgen voor de kwaliteit van leven in het hier en nu, en de mate waarin dit invloed heeft op toekomstige generaties en mensen elders op de wereld moeten worden meegewogen in de invulling van de opgave. Dit gaat bijvoorbeeld over beleidsterreinen zoals onderwijs, zorg, veiligheid, stikstof en klimaat, maar ook over maatschappelijke uitdagingen zoals ongenoegen in de samenleving, vertrouwen in de overheid en het bestrijden van armoede. Beter begrotingsbeleid, dat beleidsterreinen in samenhang beziet en expliciet aandacht vraagt voor verdelingsvraagstukken en beleid voor de lange termijn, draagt bij aan brede welvaart.
- 3. Niet alle maatschappelijke uitdagingen kunnen en hoeven opgelost te worden met extra overheidsuitgaven.** De begrotingsopgave dient te worden gezien in het licht van een nog altijd stijgende begroting. De huidige keuzes leiden volgens de doorrekening van het coalitieakkoord door het CPB tot een bestedingsimpuls van ruim 26 miljard²⁹, vooral via een aantal fondsen. Andere beleidskeuzes kunnen leiden tot minder uitgaven en effectievere besteding van belastinggeld. Zo kan er bij de klimaatopgaven ook worden gekeken naar meer normeren en beprijzen, vanuit de gedachte 'de vervuiler betaalt'.
- 4. Geld als middel voor het oplossen van grote maatschappelijke problemen heeft geleid tot onrealistische begrotingen.** Op diverse begrotingsposten is sprake er van onderuitputting waarbij de verwachting is dat deze middelen ook in de volgende kabinetsperiode niet allemaal kunnen worden uitgegeven. Er kan kritisch worden gekeken naar begrotingen met relatief veel onderuitputting. Tegelijkertijd zijn dit geen 'makkelijke' bezuinigingsposten en vergt het scherpe beleidskeuzes om de ophoop uit de begroting te halen. Geld is immers altijd gekoppeld aan bepaalde beleidsdoelen. Bij het opstellen van een regeerakkoord is specifieke aandacht nodig voor haalbaarheid, in het bijzonder voor het beslag dat de plannen van het volgende kabinet zullen leggen op de krappe arbeidsmarkt.
- 5. Daarbij hebben we ook geleerd van de gevolgen van de bezuinigingen uit het verleden.** Bij bezuinigingen op bepaalde collectieve uitgaven is het belangrijk om de juiste

²⁹ Dit bedrag verwijst naar een hoger reëel uitgavniveau in 2025 als gevolg van de bestedingsimpuls van het afgelopen coalitieakkoord. Deze bestedingsimpuls was deels incidenteel.

maatvoering te kiezen om onnodige economische en maatschappelijke schade op korte termijn en in de toekomst te vermijden. Tevens is het belangrijk om te letten op de uitvoeringscomplexiteit van beleid en de bijbehorende uitvoeringsorganisaties. Ook de interbestuurlijke verhoudingen dienen hierbij in acht genomen te worden. Bij bezuinigingen op korte termijn moet rekenschap worden gegeven van de kosten nu en op langere termijn. Dat wil zeggen dat het verstandig kan zijn om fasering te wegen, waarbij het belangrijk blijft om de voorgestelde koerscorrectie binnen de aankomende kabinetsperiode in te vullen.

- 6. Hervormingen zijn te allen tijde van belang voor het toekomstbestendig houden van Nederland.** Met de begrotingsopgave kan een start worden gemaakt met verstandige hervormingen. Deze dragen bij aan de brede welvaart van Nederland. Hiervoor zijn verschillende aanbevelingen gedaan in rapporten zoals bouwstenen voor een beter belastingstelsel, zogenoemde Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) en de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH's). Deze hervormingen zijn van groot belang voor het betaalbaar houden van overheidsvoorzieningen voor toekomstige generaties en kunnen bijdragen aan het verhogen van de structurele productiviteitsgroei. Ook hervormingen hebben impact op burgers en bedrijven in de samenleving. Zonder te kiezen voor structurele hervormingen zullen toekomstige generaties echter meer belasting moeten betalen of minder gebruik kunnen maken van overheidsvoorzieningen dan voorheen.

Literatuurlijst

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2019). *Inzicht in publiek geld (deel 2)*. Link: [Inzicht in publiek geld \(deel 2\) | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)

Beetsma, R. en R. Gradus (2020). *Het accent in de Miljoenennota moet van herverdeling naar groei en herstel*. Link: [Het accent in Miljoenennota moet van herverdeling naar groei en herstel Zalmnorm - Me Judice](#)

Bolhuis (2018). *Begrotingsadvies en regeerakkoord versterken conjunctuurcyclus*. ESB Link: [Begrotingsadvies en regeerakkoord versterken conjunctuurcyclus - ESB](#)

Bloomberg (2023a). *Summers, Blanchard Spar over Long-run Level of Interest rates*. Link: [Summers, Blanchard Spar Over Long-Run Level of Interest Rates - Bloomberg](#)

Bloomberg (2023b). *Government bonds Japan*. Link: <https://www.bloomberg.com/markets/rates-bonds/government-bonds/japan>

Bruns, K. en D. de Leeuw (2022). *Rutte IV intensiveert historisch veel*. Link: [Rutte IV intensiveert historisch veel - ESB](#)

CEIC Data (2023). Link: [Global Economic Data, Indicators, Charts & Forecasts | CEIC \(ceicdata.com\)](#)

CPB (2022a). *Stochastische schuldprojectie 2030*. Link: [Stochastische schuldprojectie 2030 \(cpb.nl\)](#)

CPB (2022b). *Analyse coalitieakkoord*. Link: [Analyse economische en budgettaire effecten van het coalitieakkoord \(overheid.nl\)](#)

CPB (2023a). *Raming Augustus 2023 (concept-Macro Economisch Verkenning 2024)*. Link: [Raming Augustus 2023 \(concept-Macro Economische Verkenning 2024\) | CPB.nl](#)

CPB (2023b). *Zorguitgaven, ons een zorg*. Link: [Zorguitgaven, ons een zorg? | CPB.nl](#)

European Semester (2023). *Country specific recommendations/commission recommendations*. Link: [2023 European Semester: Country Specific Recommendations / Commission Recommendations \(europa.eu\)](#)

Het Financieele Dagblad (2021). *Coen Teulings: de lage staatsschuld is absurd*. Link: [Coen Teulings: de lage staatsschuld is absurd \(fd.nl\)](#)

Het Financieele Dagblad (2023). *Rabo-economen waarschuwen dalende schuldquotes zijn bedrieglijk*. Link: [Rabo-economen waarschuwen: dalende schuldquotes zijn bedrieglijk \(fd.nl\)](#)

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Klimaat (2023). *Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*. Link: [Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Jacobs, B. (2019). *Houdbaarheidstekort en begrotingsverliezen hun economische betekenis*. ESB, link: [Houdbaarheidstekort en begrotingsregels verliezen hun economische betekenis - ESB](#)

Jacobs, B. (2023). *Begrotingsbeleid voor een nieuw kabinet*, ESB, te verschijnen.

Josten, E. en A. de Boer (2015). *Concurrentie tussen mantelzorg en betaald werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Link: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2015/03/15/concurrentie-tussen-mantelzorg-en-betaald-werk>

Kamerstukken II 2021-2022, 35 788, nr. 135. Link: [Kamerstuk 35788, nr. 135 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

Kamerstukken II 2021-2022, 35 925, nr. 88. Link: [Kamerstuk 35925, nr. 88 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

Leeuw, D. de, en K. Bruns (2022). *Kabinet Rutte intensiveert historisch veel*. ESB 107(4807). Link: [Rutte IV intensiveert historisch veel - ESB](#)

Raad van State (2021). *Advies Miljoenennota 2022 en septemberrapportage begrotingstoezicht 2021*. Link: [Advies Miljoenennota 2022 en rapportage begrotingstoezicht 2021 - Raad van State](#)

Rijksoverheid (2020). *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Link: [Bouwstenen voor een beter belastingstelsel Tweede Kamer | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Rijksoverheid (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025 VVD, D66, CDA en Christenunie*. Link: [Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

Studiegroep Begrotingsruimte (2020). *Rapport Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte*. Link: [Rapport Studiegroep Begrotingsruimte | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Suyker, W. (2016). *Opties voor begrotingsbeleid*. Meer automatische stabilisatie gewenst, Policy Brief, CPB. Link: [cpb-policy-brief-2016-02-opties-voor-begrotingsbeleid.pdf](#)

Teulings, C. (2021). *Coen Teulings: de lage staatsschuld is absurd*. FD, 27 juni 2021. Link: [Coen Teulings: de lage staatsschuld is absurd \(fd.nl\)](#)

Vos, E., K. Proper, H. Hilderink, A. van der Beek en S. de Bruin (2021). *Werkende mantelzorgers van ouderen. Verkenning van hun toekomst en ondersteuningsbehoeften*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Link: <https://www.rivm.nl/publicaties/werkende-mantelzorgers-van-ouderen>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*. Link: [Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak | Rapport | WRR](#)

BIJLAGE 1

Adviesaanvraag

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2023

Geachte voorzitter,

Hierbij stuur ik u deel 1 van het rapport van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte over de begrotingsdoelstellingen in de komende kabinetsperiode. De studiegroep geeft hierbij eveneens de mogelijkheid voor een technische briefing indien daar behoefte aan is.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

Sigrid A.M. Kaag

Brief van de voorzitter

Aan de minister van Financiën

Den Haag, 11 september 2023

In antwoord op uw adviesaanvraag van 14 juli 2023, stuur ik u hierbij het advies van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte over de begrotingsdoelstelling. Het advies over de begrotingssystematiek volgt in december.

Als bijlage bij het kwantitatief advies stuur ik u ook het eerste deel van de beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid toe. Dit eerste deel van de beleidsdoorlichting bevat een terugblik op de kwantitatieve aspecten van het begrotingsbeleid van kabinet Rutte IV. Deel 2 van de beleidsdoorlichting zal eind dit jaar als zelfstandig rapport opgeleverd worden en omvat een volledige evaluatie van het begrotingsbeleid van kabinet Rutte IV. Om de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid te waarborgen is dr. Mattheus Wassenaar, op dit moment waarnemend Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport, aangesteld als onafhankelijke, externe voorzitter. Daarnaast is de evaluatie tot stand gekomen met medewerking van een klankbordgroep met afvaardiging van verschillende departementen, DNB en CPB.

Hoogachtend,

de voorzitter van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte,
Bas van den Dungen

Samenstelling 17^e Studiegroep Begrotingsruimte

PERSOON	FUNCTIE
Voorzitter	
Bas van den Dungen	Secretaris-Generaal, ministerie van Financiën
Leden	
Marcelis Boereboom	Secretaris-Generaal, ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
Gert-Jan Buitendijk	Secretaris-Generaal, ministerie van Algemene Zaken
Joost Clerx	Directeur Begrotingszaken, ministerie van Financiën
Diederik Dicou	Sectorhoofd Belasting en Begroting, Centraal Planbureau
Sandor Gaastra	Secretaris-Generaal, ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Pieter Hasekamp	Directeur, Centraal Planbureau
Stephanie Holle	Directeur Algemene Economische Politiek, ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Tjerk Kroes	Directeur Economisch Beleid en Onderzoek, De Nederlandsche Bank
Petra Lugtenburg	Directeur-Generaal Rijksbegroting, ministerie van Financiën
Loes Mulder	Waarnemend Secretaris-Generaal, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Rens Nissen	Directeur Algemene Financiële en Economische Politiek, ministerie van Financiën (tot eind augustus)
Olaf Sleijpen	Directeur Monetaire Zaken, De Nederlandsche Bank
Elise Splint	Directeur Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Gijs van der Vlugt	Waarnemend directeur Algemene Financiële en Economische politiek, ministerie van Financiën (vanaf begin september)
Marieke van Wallenburg	Secretaris-Generaal, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Adviserende leden

Marko Hekkert Directeur,
Planbureau van de Leefomgeving

Karen van Oudenhoven Directeur,
Sociaal Cultureel Planbureau

Secretariaat

Pieter van Dalen Directie Begrotingszaken,
ministerie van Financiën

Arieke Reiding Directie Algemene Financiële en Economische Politiek,
ministerie van Financiën

Dankwoord

De voorzitter en het secretariaat van de studiegroep willen iedereen bij de departementen, DNB, CPB, SCP en PBL die betrokken was bij de totstandkoming van het rapport hartelijk danken, in het bijzonder:

Martijn Badir, Stef Beek, Esmee Braam, Oeke van Boekel, Jeroen Boelhouwer, Karel Boxhoorn, Guus Brouwer, Krista Bruns, Hanneke van Dalen, Johan van Dam, Sioux van Dijck, Jan-Peter Eveleens, Benedikt Goderis, Linda Halling, Jesse Hoekstra, Louk Hoffmans, Samantha Hoogendorp-Smit, Albert van der Horst, Jip Italianer, Isabelle Jennekens, Yannick Jorna, Dick Kabel, Wieger Kastelein, Karlijn Kersten, Anne Kingma, Ian Koetsier, Erik Stenfert Kroese, Sonja Kruitwagen, Savannah Lageweg, Yannick Leen, Sander van der Meer, Luuk Metselaar, Tim Mulder, Irene van Nes, Martin Olsthoorn, Alcinda Pereira, Allard Postma, Anouk Roethof, Bart Rutjes, Menno Schellekens, Berend Schrijver, Dick van der Sluijs, Bert Smid, Dejan Stam, Joris van Toor, Daneel Tielen, Iris van Tilburg, Tobias Theys, Debbie Verbeek-Oudijk, Jessica de Vlieger, Daan Vodegel, Herman Volleberg, Bart Vos-van Lint, Tim van Wechem, Jeroen Westerink, Sjors van Wickeren, Robin Zoutenbier en Henk van Zuilen.

Lijst gesproken economen en experts

Ester Barendregt	Hoofdeconoom, Raboresearch
Roel Beetsma	Hoogleraar Economie en Bedrijfskunde, Universiteit van Amsterdam
Mathijs Bouman	Zelfstandig econoom en journalist, Werkzaam voor Nieuwsuur en het Financieele Dagblad
Zsolt Darvas	Senior econoom, Bruegel insituut
Vitor Gaspar	Directeur Begrotingszaken, International Monetary Fund
Lex Hoogduin	Emeritus Hoogleraar, Rijksuniversiteit Groningen
Bas Jacobs	Hoogleraar publieke economie, Vrije Universiteit Amsterdam
Coen Teulings	Hoogleraar economie, Universiteit Utrecht
Sweder van Wijnbergen	Emeritus Hoogleraar economie, Universiteit van Amsterdam
Vinzenz Zieseemer	Directeur, Instituut Publieke Economie

Nadere toelichting horizontale ontwikkeling

De horizontale ontwikkeling laat zien hoe de uitgaven zich ontwikkelen bij ongewijzigd beleid. Ook maakt de horizontale ontwikkeling inzichtelijk hoe de uitgaven van de verschillende beleidsterreinen zich ontwikkelen ten opzichte van elkaar. Bij sommige beleidsterreinen stijgen de uitgaven harder dan bij andere beleidsterreinen.

Tabel B5 geeft de horizontale ontwikkeling van de netto-uitgaven per begroting weer.³⁰

De horizontale ontwikkeling gaat uit van de voorlopige begrotingsstand van de ontwerpbegroting 2024, exclusief de Macro Economische Verkenning (MEV) van het CPB. De begrotingsstanden zijn uitgedrukt in het prijspeil 2023.³¹ De reserveringen uit het coalitieakkoord die nog op de Aanvullende Post staan, zijn toebedeeld aan de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement. Voor een aantal incidentele posten zijn de begrotingsstanden gecorrigeerd.³²

De begrotingsstanden stijgen ten opzichte van 2023 met 34,6 miljard euro tot 422 miljard euro in 2028. De grootste absolute toename is bij Sociale Zekerheid (11,4 miljard euro) en Buitenlandse Zaken (8,2 miljard euro). Daarnaast dalen enkele begrotingen, met Financiën als grootste daler (-4,4 miljard euro), zie tabel B5. Onder de tabel volgt een nadere toelichting voor een aantal begrotingsartikelen.

Tabel B5 Voorlopige begrotingsstanden

NETTO-UITGAVEN IN MILJARDEN EURO'S	2023	2028	VERSCHIL 2028 T.O.V. 2023
Zorg	101,5	107,6	6,1
Sociale Zekerheid	96,1	107,6	11,4
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	55,0	53,1	- 1,9
Gemeentefonds en Provinciefonds (incl. accres)	44,7	48,4	3,7
Buitenlandse Zaken (incl. BHOS en EU- afdrachten)	14,7	22,9	8,2
Defensie (incl. DMF)	14,1	19,0	4,9
Justitie en Veiligheid	18,1	17,0	- 1,1
Infrastructuur en Waterstaat (incl. DF en MF)	12,4	13,4	1,0

³⁰ Netto uitgaven betekent dat de niet-belastingontvangsten zijn afgetrokken van de uitgaven.

³¹ De uitgaven voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds, Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) en huurtoeslag zijn conform de huidige begrotingstechniek in lopende prijzen weergegeven.

³² De begrotingsstanden zijn exclusief de uitgaven aan Oekraïne en de binnenlandse opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Bij IenW is gecorrigeerd voor de omvorming van ProRail tot zbo (per saldo neutraal effect van 8 miljard euro), bij VWS voor de afsluiting van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (effect van 14,5 miljard euro) en bij Defensie voor het affinancieren van de militaire pensioenen (8,5 miljard euro).

Economische Zaken en Klimaat (incl. NGF)	7,0	12,2	5,2
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	10,1	9,5	- 0,5
Financiën (excl. Nationale Schuld)	10,9	6,5	- 4,4
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (incl. DGF)	3,0	5,0	2,0
Algemene Zaken en De Koning	0,1	0,1	0,0
Totaal	387,8	422,4	34,6

Bron: ministerie van Financiën

De uitgavenstijging bij Sociale Zekerheid komt voornamelijk door toenemende uitgaven aan AOW, kinderopvangtoeslag en aan werkloosheid en bijstand. De AOW-uitgaven stijgen met ruim vier miljard euro tussen 2023 en 2028, voornamelijk als gevolg van de groei van het aantal AOW-gerechtigden. Door een gelijkblijvende AOW-leeftijd tussen 2024 en 2027 bereiken in deze jaren relatief veel mensen de AOW-leeftijd. De uitgaven aan kinderopvangtoeslag zullen in 2028 2,3 miljard euro hoger uitvallen dan in 2023 door de voorgenomen invoering van een nieuw financieringsstelsel met een inkomensafhankelijke vergoeding per 2027. De uitgaven aan werkloosheid en bijstand laten een stijging zien van ruim 2 miljard euro tussen 2023 en 2028. Dit is met name het gevolg van de door het CPB geraamde oploep van de werkloze beroepsbevolking richting de evenwichtswerkloosheid.

De begroting van Buitenlandse Zaken stijgt voornamelijk doordat de EU-afdrachten stijgen (met circa 5 miljard euro). Dit komt ten eerste door de economische ontwikkeling en ten tweede door de inschatting van de omvang van het Meerjarig Financieel Kader na 2027. Ten derde zijn vanaf 2027 de terug- en rentebetalingen voor het coronaherstelfonds Next Generation EU (NGEU) in de raming van de EU-afdrachten opgenomen.

De begroting van Defensie stijgt met het oog op het behalen van de 2% NAVO-doelstelling in 2024 en 2025. Dit betreft de structurele middelen uit het coalitieakkoord van kabinet Rutte IV en de Voorjaarsnota 2022. De zorguitgaven groeien verder door verwachte volumefactoren zoals demografie en technologische ontwikkeling. De stijging in de begroting van Economische Zaken en Klimaat komt voornamelijk door de uitgaven van het Nationaal Groeifonds en Klimaatfonds. De stijging van de begroting van het Gemeentefonds en Provinciefonds is voornamelijk te verklaren doordat deze in lopende prijzen is weergegeven. De begroting van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit stijgt de komende jaren door oplopende uitgaven in het kader van de transitie van de landbouw en het oplossen van de stikstofcrisis. De begroting van Infrastructuur en Waterstaat (inclusief Mobiliteitsfonds en Deltafonds) stijgen met 0,7 miljard euro door intensiveringen uit het coalitieakkoord van Rutte IV.

De begroting van JenV is in de eerste jaren hoger, omdat bij Voorjaarsnota 2023 de budgettaire gevolgen van de hogere asielraming incidenteel voor de periode 2023 tot en met 2026 zijn verwerkt. De begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap laat een daling zien onder andere doordat vanaf 2024 de betalingen voor het Nationaal Programma Onderwijs zijn afgerond (1,5 miljard euro). De begroting van Financiën daalt in 2028 ten opzichte van 2023 door een piek in de uitgaven in 2023. Deze piek komt voornamelijk door tijdelijke uitgaven voor kapitaalinjecties aan TenneT en regionale netbeheerders, voor de hersteloperatie toeslagen en voor de schadeloosstelling SRH (SNS REAAL Holding). Deze posten dalen vanaf 2024.

BIJLAGE 6

Beleidsdoorlichting

Beleidsdoorlichting deel I

Evaluatie ten behoeve van het kwantitatief advies van de 17e SBR

1 INTRODUCTIE

De centrale vraag van de beleidsdoorlichting is of de doelen van het begrotingsbeleid behaald zijn gedurende de kabinetsperiode van Rutte IV. Het Nederlandse begrotingsbeleid is gestoeld op drie basisprincipes:¹

1. **Efficiënte allocatie van publieke middelen:** regeren is keuzes maken: kiezen doet het kabinet zorgvuldig.
2. **Beheersing van de overheidsfinanciën:** het kabinet schuift geen rekeningen door naar volgende generaties.
3. **Macro-economische stabilisatie:** als het minder goed gaat met de economie vangt het kabinet deze klap deels op met de begroting, om de gevolgen voor mensen te beperken.

Sinds 1994 hebben alle kabinetten trendmatig begrotingsbeleid gevoerd. Ook kabinet Rutte IV heeft deze keuze bestendigd en een set aan begrotingsregels opgenomen in de Startnota om deze doelen na te streven. In grote lijnen wordt efficiënte allocatie geborgd door het hebben van één integraal besluitvormingsmoment en macro-economische stabilisatie door automatische stabilisatoren op de begroting en trendmatig begrotingsbeleid. Als laatste wordt beheersing van de overheidsfinanciën via de uitgavenplafonds en het inkomstenkader gerealiseerd. Deze begrotingsregels vormen dan ook het toetsingskader voor de uitvoering van de doorlichting.

Deze beleidsdoorlichting kijkt terug op de periode sinds de vorige doorlichting van het begrotingsbeleid eind 2020. We evalueren dus met name de afgesloten jaren 2021 en 2022. Verder kijken we naar de keuzes van kabinet Rutte IV tot en met de door dit kabinet verstuurde Voorjaarsnota 2023. Daarin kijken we hoe deze keuzes zich verhouden tot de door het kabinet bepaalde begrotingsregels en gestelde doelen van het begrotingsbeleid en nemen we ook mee wat de geraamde gevolgen van deze keuzes waren voor de latere jaren conform begrotingsdoel 2.

Gegeven de val van het kabinet wordt deel één van de beleidsdoorlichting vervroegd opgeleverd samen met het kwantitatief advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR). Dit eerste deel van de beleidsdoorlichting bevat een terugblik op de kwantitatieve aspecten van het begrotingsbeleid van kabinet Rutte IV ten behoeve van de vorming van het kwantitatieve advies van de SBR. In deel 1 wordt deze vraag alleen vanuit een kwantitatief perspectief bekeken, hierom zal het begrotingsdoel «Efficiënte allocatie van publieke middelen» niet aan bod komen gegeven dat dat afhangt van het besluitvormingsproces waarbinnen keuzes gemaakt worden en dus zich minder richt op de kwantitatieve aspecten van de begroting. Deel 2 van de beleidsdoorlichting zal een zelfstandig leesbaar rapport worden en daarom zowel een kwantitatieve en een kwalitatieve analyse bevatten. De kwantitatieve analyse in deel 2 zal overeenkomen met die van deel 1.

In hoofdstuk 2 van deze beleidsdoorlichting kijken we eerst terug op het kwantitatief advies van de voorgaande SBR, de context waarin dit plaatsvond en de doelen die hiermee werden nagestreefd. In hoofdstuk 3 gaan we in op het daadwerkelijk gevoerde begrotingsbeleid van Rutte IV, zoals het bij de formatie gekozen pad voor de lasten- en uitgavenontwikkeling. Ook analyseren we in paragraaf 3.2 en 3.3 de macro-economische ontwikkelingen en de beleidsmatige bijstellingen die gedurende de kabinetsperiode plaatsvonden. We blikken in het bijzonder terug op de gegeven energiesteun door middel van het prijsplafond en hoe dit zich verhiel tot de doelen van het begrotingsbeleid. In paragraaf 3.4 vergelijken we de ramingen van het EMU-saldo met de uiteindelijke realisaties. We gaan ook dieper in op hoe verschillen tussen de raming en realisatie verklaard kunnen worden door i) meen- en tegenvallers bij de inkomsten en ii) onderuitputting aan de uitgavenkant. Voor de uitgavenkant kijken we ook specifiek naar de introductie van het investeringsplafond door het kabinet Rutte IV en de onderliggende fondsen. We kijken naar kasschuiven en onderuitputting op de middelen onder dit plafond. Hoofdstuk 4 gaat in op de vraag of de begrotingsregels goed zijn toegepast en de laatste twee doelen van het begrotingsbeleid behaald zijn; beheersing van de overheidsfinanciën en macro-economische stabilisatie.

In het tweede deel van de beleidsdoorlichting, dat eind dit jaar zal worden opgeleverd, gaan we in op het vraagstuk van efficiënte allocatie. In dat deel gaan we dieper in op hoe de regels en systematiek uit het begrotingsbeleid bij hebben gedragen aan alle drie de genoemde doelen, en in hoeverre de focus van het kabinet zwaarder op één van de drie doelen lag. Ook zullen we in dit tweede deel kijken naar hoe er gecommuniceerd is over begrotingsbeleid en hoe dit is ontvangen door verschillende belanghebbende doelgroepen. Tot slot zal in dit deel ook de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof) geëvalueerd worden inclusief de vraag hoe deze wet heeft bijgedragen aan het behalen van de doelen van het begrotingsbeleid.

¹ Startnota Rutte IV

2 SAMENVATTING KWANTITATIEF ADVIES 16E SBR EN VORIGE BELEIDSDOORLICHTING

In dit hoofdstuk kijken we terug op de conclusie van de vorige beleidsdoorlichting begrotingsbeleid en het advies van de voorgaande Studiegroep Begrotingsruimte. De vorige doorlichting diende als basis voor het advies van de 16e SBR wat op zijn beurt diende als advies voor het begrotingsbeleid van het nieuwe kabinet Rutte IV.

Beleidsdoorlichting 2020: economie stabiliseerde door beleid Rutte III

De beleidsdoorlichting uit eind 2020² concludeert dat discretionair begrotingsbeleid kan bijdragen aan het stabiliseren van de economie, zoals kabinet Rutte III heeft laten zien tijdens de coronacrisis. Ook wordt gesteld dat de begroting de Nederlandse economie heeft gestabiliseerd gedurende de vorige kabinetsperiode: in de eerste economische jaren heeft Nederland een overschot weten te handhaven en de schuld is daardoor in hoog tempo afgenomen. Die buffer is toen gebruikt om de economische schok van corona op te vangen.

Wat betreft de beheersing van de overheidsfinanciën, heeft het beleid in het coalitieakkoord en het discretionair beleid gedurende de rit het houdbaarheidssaldo verslechterd. Gedurende de rit zijn de uitgavenplafonds overschreden, onder andere voor het pensioenakkoord en het woonpakket en is het lastenkader doorbroken voor lastenverlichting (augustus 2019) en het pensioen- en klimaatakkoord. Ook met het instellen van begrotingsreserves voor Urgenda en stikstof zijn de uitgavenplafonds genegeerd. Vanaf het moment dat de coronacrisis uitbrak kreeg het doel van macro-economische stabilisatie prioriteit boven het doel van beheersing van de overheidsfinanciën. Voor crisisgerelateerde maatregelen gold een apart afwegingskader en besluitvormingsproces: ten behoeve van de stabilisatiefunctie was hier geen sprake van beheersing middels het uitgavenplafond of het inkomstenkader.

16e SBR-advies: stabilisatie als primaire doel

Het SBR-advies, dat voorafging aan de formatie van Rutte IV, werd ingegeven door dezelfde drie doelen die hierboven beschreven staan. Het rapport werd gepubliceerd in oktober 2020. Hiermee was de context zeer bepalend. Het was een tijd van grote onzekerheid; in de afrondende fase van het schrijven van het advies van de Studiegroep waren de economische en budgettaire vooruitzichten volledig omgeslagen van positief naar negatief. Tegen deze achtergrond adviseerde de 16^e SBR om de stabilisatie van de economie als primaire doel van het begrotingsbeleid te blijven beschouwen voor de komende kabinetsperiode en daarom op korte termijn geen bezuinigingen of lastenverzwaringen door te voeren met als doel saldoverbetering. Het schuldniveau was daarmee ook geen anker voor de korte termijn.

Geen ruimte voor per saldo extra uitgaven of lastenverlichting

De gevolgen van de coronacrisis op de overheidsfinanciën waren ten tijde van de 16^e SBR zeer onzeker en het was onduidelijk hoe het schuldniveau zich na de coronacrisis zou gaan ontwikkelen. De kans dat na de coronacrisis een budgettaire opgave zou resteren was aanwezig. Alles afwegend was de Studiegroep daarom van mening dat er bij ongewijzigd beleid geen budgettaire ruimte zou zijn voor per saldo extra uitgaven of lastenverlichting. Anders gezegd: ten opzichte van het basispad van het CPB (het MLT-pad) is er een budgettaire ruimte van nul. De aanbevelingen van de Studiegroep werden kort samengevat in de volgende vier punten:

1. Op de korte termijn: gebruik de Rijksbegroting als schokdemper.
2. Op de lange termijn: zorg voor gezonde overheidsfinanciën.
3. Daarom is 'keuzes maken' onvermijdelijk
4. Zorg voor heldere begrotingsafspraken en discipline. Ongeacht het economisch tij is beheersing van de begroting altijd nodig.

Een belangrijke conclusie van de 16e SBR was dat zonder aanpassing van het beleid, de zorguitgaven een steeds groter deel van de begroting in zouden gaan nemen. Het rapport bevatte daarnaast de volgende aanbevelingen op het gebied van de systematiek en de communicatie over de begroting:

- Introduceer een apart investeringsplafond met flexibele jaargrenzen.
- Pas – in samenspraak met medeoverheden – de normeringssystematiek (de zogenaamde trap-op-trap-af-systematiek) zodanig aan dat de stabiliteit en voorspelbaarheid van de systematiek wordt vergroot.
- Creëer desgewenst een besluitvormingsenveloppe voor politieke manoeuvreerruimte later in de kabinetsperiode.

² Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

- Verbeter de uitlegbaarheid van het inkomstenskader door het inkomstenskader niet langer in jaar-op-jaar mutaties maar in standen weer te geven en gebruik te maken van een nieuwe definitie voor de ontwikkeling van de beleidsmatige lasten.
- Verbeter de uitlegbaarheid van de omgang met zorgpremies en zorguitgaven door voortaan het kabinet expliciet de keuze voor te leggen of het een Zvw-meevaller wil inzetten voor andere uitgaven of lastenverlichting.

Een groot deel van deze aanbevelingen zijn overgenomen door kabinet Rutte IV: er is een investeringsplafond geïntroduceerd en er zijn afspraken gemaakt over een nieuwe normeringssystematiek. Ook wordt er meer «horizontaal» gecommuniceerd in budgettaire nota's. Op het gebied van de zorg is de aanbeveling van de SBR overgenomen als nieuwe begrotingsregel. Hetzelfde geldt voor de aanbevelingen over het inkomstenskader. Op de werking van de systematiek en regels onder kabinet Rutte IV zullen we dieper ingaan in deel II van de beleidsdoorlichting.

3 BEGROTINGSPAD KABINET RUTTE IV

3.1 Welk pad voor de uitgaven en de beleidsmatige lastenontwikkeling werd gekozen door kabinet Rutte IV?

Een coalitieakkoord in onzekere economische tijden

Het coalitieakkoord van kabinet Rutte IV werd gepubliceerd op 15 december 2021, vlak voordat er weer harde lockdownmaatregelen werden geïntroduceerd in verband met de coronacrisis (zie ook box 'Kabinetstart in coronatijden'). Dit akkoord was gebaseerd op het budgettaire basispad van het kabinet en de macro-economische parameters uit de middellangetermijnraming (MLT) van het CPB uit augustus 2021. Het kabinet koos ervoor om het coalitieakkoord niet door het CPB te laten doorrekenen voorafgaand aan de publicatie, zodat ze het nog voor de jaarwisseling konden publiceren. Op 10 januari 2022 werden de financiële afspraken uit dit akkoord vertaald in de Startnota van het kabinet. Op dat moment publiceerde het CPB ook een eerste analyse van de economische en budgettaire effecten van het coalitieakkoord.³ Dit was echter geen volledige macro-economische doorrekening maar een eerste inschatting volgens het CPB, omdat van veel beleidsvoornemens nog geen gedetailleerde vormgeving beschikbaar was. Daarnaast werden alleen de effecten voor 2025 gepresenteerd, deze eerste doorrekening was dus niet geschikt om de budgettaire kaders mee door te rekenen. Hierom werd besloten om pas bij Voorjaarsnota 2022 de definitieve uitgavenplafonds en het inkomstenkader vast te stellen, met inbegrip van de macro-economische doorwerking volgend uit het Centraal Economisch Plan (CEP) 2022. In de eerste analyse van het CPB in januari waarschuwde het planbureau al wel dat het beleidspakket dusdanig forse investeringen bevatte dat mogelijk niet alle geplande middelen binnen de kabinetsperiode zouden kunnen worden besteed. In deze analyse rekende het CPB met een forse onderuitputting, waardoor per saldo een netto bestedingsimpuls van 26,1 miljard euro resteerde in 2025, in plaats van de 29,5 miljard euro uit het coalitieakkoord. In de startnota stond voor het jaar 2025 in totaal 34 miljard euro aan intensiveringen ten opzichte van de Miljoenennota daarvoor, bij de Voorjaarsnota 2023 was dat na herijking bijna 26 miljard hoger (inclusief coronagerelateerde uitgaven).

Budgettair effect coalitieakkoord

Het kabinet heeft gekozen voor een ambitieuze investeringsagenda, onder andere op het terrein van klimaat, stikstof en onderwijs, omdat hier grote uitdagingen liggen die volgens het kabinet vragen om investeringen voor de toekomst. De budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord ging uit van structurele uitgaven van 12,8 miljard euro per jaar, maar incidenteel liepen deze uitgaven op tot circa 30 miljard euro. In het coalitieakkoord gaf het kabinet aan een tijdelijk hogere schuld te accepteren om daarmee maatschappelijke opgaven op te lossen en vervolgens te streven naar een dalende schuld om deze op termijn te stabiliseren op 60% van het bbp. Rekening houdend met externe omstandigheden hoort daar onderliggend een EMU-saldo van 1,75% bij. Hierbij zijn inverdieneffecten van 42%, een rente van 0% en een nominale groei van het bbp van 3% verondersteld. Volgens de economische analyse van het CPB zou het EMU-saldo door het coalitieakkoord op -2,7% bbp uitkomen, 1,9% bbp lager dan in het basispad voor 2025. Ook de schuldquote zou licht stijgen in 2025 door de coalitiemaatregelen.

De aanname van het kabinet van een rente van 0% sloot aan bij de laatste raming van het CPB, maar was historisch gezien een unicum. Na aantreden van het kabinet kwam er een kentering in de jarenlange daling van de rente. Extra rente-uitgaven binnen de kabinetsperiode moeten volgens de begrotingsregels van het kabinet worden gedekt, maar de oloploop daarna leidt tot een saldooverslechtering. Extra beleid en de gevolgen van de macro-economische doorwerking op de uitgavenplafonds maakte dat het kabinet «scherper aan de wind voer» dan voorzien in de Startnota. Daarnaast nam het CPB bij de doorrekening niet alle maatregelen over conform de inzet van het kabinet. Zo zijn de uitgaven van het klimaat- en transitiefonds structureel verondersteld en zijn ombuigingen in de zorg, die nog niet voldoende concreet waren uitgewerkt, niet meegenomen. De aanname met betrekking tot het inverdieneffect van 42% was een ruwe inschatting en daarmee een risico. Het idee is dat het expansieve coalitieakkoord de groei stimuleert en daarmee tot hogere belastinginkomsten leidt. Het is de vraag in hoeverre een economie die al boven zijn potentieel draait nog extra kan groeien. Bovendien hangt het uiteindelijke inverdieneffect af van de gekozen combinatie van maatregelen; dit kan alleen in samenhang berekend worden door het CPB. Volgens het CPB is de macro-economische doorwerking van de maatregelen kleiner dan in het coalitieakkoord is verondersteld. De analyse van het planbureau resulteerde in een doorwerkingseffect van

³ Analyse coalitieakkoord 2022-2025, CPB notitie januari 2022

30%.⁴Door te optimistische aannames bij het opstellen van het coalitieakkoord was er tijdens de regeerperiode geen ruimte onder de kaders om tegenvallers op te vangen. In 3.1 wordt dieper ingegaan op de endogene ontwikkelingen tijdens de regeerperiode van kabinet Rutte IV.

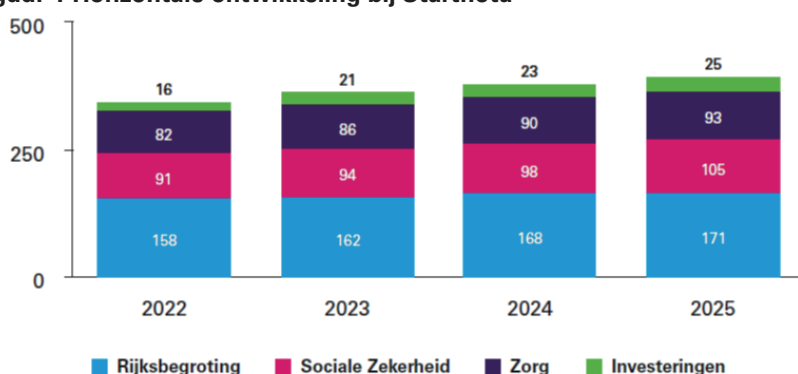
Vier uitgavenplafonds

Binnen het door kabinet Rutte IV bestendigde trendmatig begrotingsbeleid wordt aan het begin van een kabinetsperiode voor ieder jaar vastgesteld hoeveel er maximaal mag worden uitgegeven; het zogenoemde uitgavenplafond. Vanaf de start van dit kabinet bestond het totale uitgavenplafond uit vier deelplafonds: Rijksbegroting (R), Sociale Zekerheid (S), Zorg (Z) en het nieuw geïntroduceerde deelplafond Investeringsplafond (I). Dit vierde deelplafond is bestemd voor de uitgaven en ontvangsten die te maken hebben met investeringen. Bij deze middelen is de beheersing van het totaalbedrag volgens het kabinet belangrijker dan de uitgaven per jaar. Daarom is besloten dat middelen op dit plafond vrij doorgeschoven mogen worden naar latere jaren. Door de uitgaven aan investeringen onder een apart deelplafond te zetten is er meer flexibiliteit om het investeringsritme aan te passen, bijvoorbeeld als een groot investeringsproject vertraging op heeft gelopen. De middelen voor dit nieuwe deelplafond zijn destijds overgeheveld vanuit het plafond Rijksbegroting. In sectie 3.4.4 wordt dieper ingegaan op de ontwikkeling van middelen onder het investeringsplafond.

In figuur 1 wordt de ontwikkeling van de totale rijksuitgaven weergegeven en het aandeel dat de verschillende deelplafonds hierin hebben. De definitieve uitgavenplafonds zijn ten tijde van de Voorjaarsnota 2022 vastgesteld op basis van de destijds meest recente macro-economische raming van het CPB.

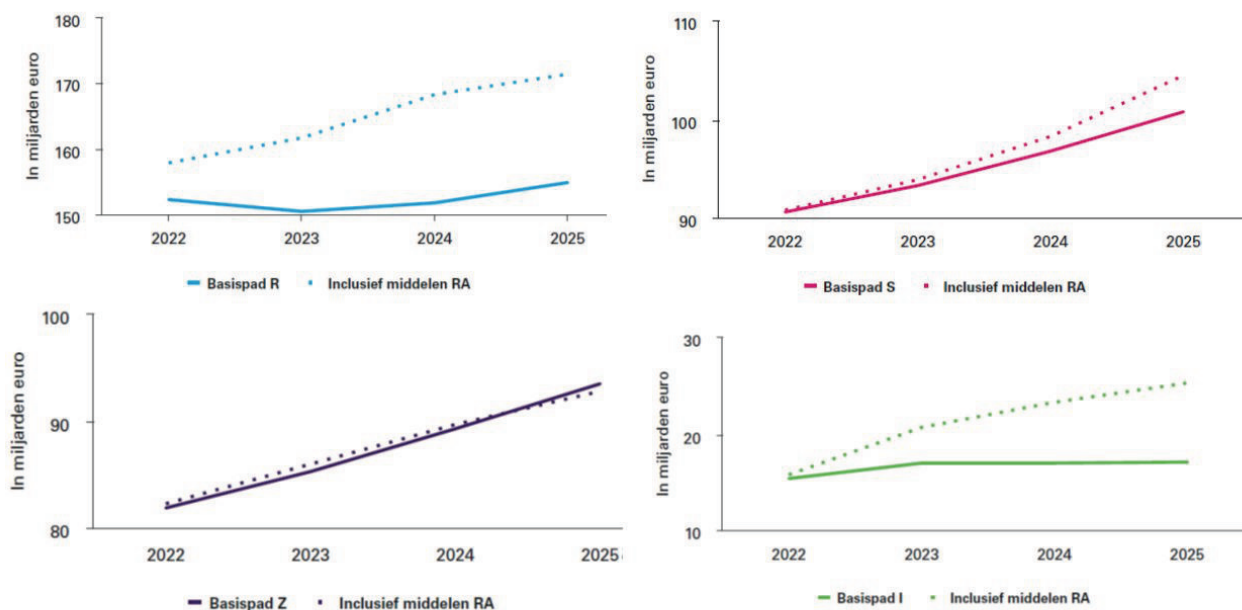
In figuur 2 is de uitgavenontwikkeling voor de vier deelplafonds opgenomen, zoals ze in de Startnota van kabinet Rutte IV stonden. De ontwikkelingen van het basispad zijn hierin ook weergegeven zodat de autonome ontwikkelingen zichtbaar zijn. Net als in figuur 1 is de blauwe lijn plafond Rijksbegroting, roze Sociale Zekerheid, paars Zorg en groen plafond Investeringsplafond. Te zien is dat de intensivering uit het coalitieakkoord voornamelijk op plafond R en plafond I zaten. Op plafond I gaat het voornamelijk om de nieuw in het leven geroepen fondsen (klimaat- en stikstoffonds). Ook is in deze figuren te zien dat er reeds een stijging in het basispad van de uitgaven zat, maar dat er door het coalitieakkoord meer bij kwam.

Figuur 1 Horizontale ontwikkeling bij Startnota



⁴ Antwoorden CPB op Kamervragen over de analyse van het coalitieakkoord.pdf

Figuur 2 Uitgavenplafonds bij Startnota



Tabel 1 Uitgaven- en lastenontwikkeling Coalitieakkoord Rutte IV (Startnota)

	2022	2023	2024	2025	Struc.
Uitgaven	6,5	16,2	24,8	27,8	13,1
w.v. ombuigingen	0,3	0,3	- 0,1	- 1,3	- 5,9
w.v. intensiveringen	6,2	15,9	24,8	29,1	18,9
Lasten	0,0	0,8	1,1	1,4	0,3
w.v. lastenverlichting	0,0	4,5	5,7	6,8	8,8
w.v. lastenverzwaring	0,0	- 3,7	- 4,5	- 5,4	- 8,5
Totaal	6,5	17,0	25,9	29,2	13,4

Een historisch expansief uitgavenpad

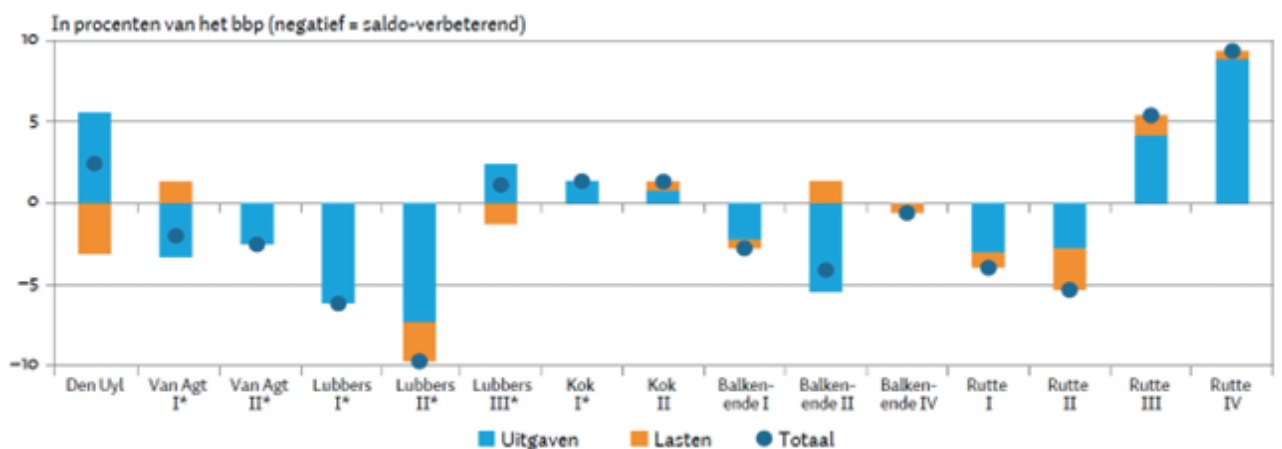
Door kabinet Rutte IV is expansief begrotingsbeleid gevoerd. Aan de uitgavenkant werden hoge intensiveringen gepland als gevolg van het coalitieakkoord (tabel 1) bovenop de ontwikkeling die reeds in het basispad zat. De totale toename van de rijksuitgaven gedurende de kabinetsperiode was gepland op bijna 12%. De coalitie heeft gekozen voor hogere uitgaven om investeringen te kunnen doen voor de toekomst. Een aanzienlijk deel hiervan was incidenteel maar liep wel door tot na de kabinetsperiode, de fondsen tot 2035. Een tijdelijke verslechtering van de stand van de overheidsfinanciën achtte het kabinet acceptabel, om zo hogere kosten in de toekomst te voorkomen. De toename in uitgaven als gevolg van het coalitieakkoord viel grotendeels onder de deelplafonds R en I. Onder plafond S en Z zorgen vooral de autonome ontwikkelingen van het basispad tot een stijging in de uitgaven. Het coalitieakkoord bevat structurele ombuigingen om de stijgende zorguitgaven op lange termijn af te remmen, maar deze kennen een lang ingroeipad. In historisch perspectief waren de voorgenomen intensiveringen uit het Coalitieakkoord van kabinet Rutte IV uitzonderlijk hoog. In figuur 3 wordt de omvang van de totale *cumulatieve* beleidsmatige intensiveringen en ombuigingen weergegeven uit regeerakkoorden vanaf het kabinet Den Uyl in 1973. Deze zijn uitgedrukt in een percentage bbp uit het startjaar van het betreffende kabinet. De voorgenomen cumulatieve intensivering van het kabinet Rutte IV voor de periode 2022-2025 bedroeg bijna tien procent uitgedrukt in het bbp in het startjaar van het kabinet.⁵Dit is nog exclusief de (deels incidentele) intensiveringen die na de kabinetsperiode doorliepen.

⁵ Leeuw, D. de, en K. Bruns (2022) ESB 107(4807), Kabinet Rutte intensiveert historisch veel

De achtergrond van dit expansieve coalitieakkoord is meerledig. Ten eerste kwam Nederland uit een periode van overschotten op de betalingsbalans en begrotingsoverschotten, waardoor onder andere het IMF Nederland aanspoorde om deze «fiscal space» in te zetten voor welvaartsbevorderende investeringen.⁶ Ook vonden Nederlandse economen dat de overheid niet te snel moest stoppen met het afbouwen van coronasteun, en dat de staatsschuld best kon verdubbelen zonder dat het financieel onhoudbaar werd, in combinatie ook met de lage rente.⁷ In navolging van de financiële crisis in 2009 heeft Nederland streng bezuinigd om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. Achteraf stelden economen vast dat de snelle tekortreductie onverantwoord beleid was dat heeft gezorgd voor blijvend welvaartsverlies.⁸

De laatste reden was het toegenomen besef van urgentie voor klimaat- en stikstofmaatregelen door onder andere de Urgendzaak en stikstofuitspraak van de Raad van State. In het coalitieakkoord wordt ook aangegeven dat het gaat om ambitieuze plannen, die niet gerealiseerd kunnen worden in één kabinetsperiode, en er wordt gewezen op het belang van deze investeringen voor toekomstige generaties. De budgettaire doelen van begrotingsbeleid zijn niet de enige factoren die politiek meegewogen worden, en het staat politici vrij om andere doelen te laten prevaleren. In deze beleidsdoorlichting toetsen we het beleid van het kabinet daarom tegen de begrotingsdoelen en -regels die zij zelf hebben opgesteld.

Figuur 3 Uitgaven- en lastenintensiveringen per kabinet



* Er zijn geen data beschikbaar voor de volledige kabinetsperiode. Data is geïnterpoleerd of teruggeleid.

Data: Parlement (2022) | ESB

Lasten verlaagd maar per saldo lastenverhogend

Voor de inkomstenkant zijn tijdens de formatie afspraken gemaakt over de beleidsmatige lastenontwikkeling (BLO); het deel van de lastenontwikkeling voor gezinnen, bedrijven en het buitenland dat door beleid wordt veroorzaakt. Onderstaande tabellen 2 en 3 tonen de beleidsmatige lastenontwikkeling van het coalitieakkoord (CA) en de ontwikkeling van het basispad plus het coalitieakkoord. In het coalitieakkoord zijn de totale beleidsmatige lasten in 2025 met 1,1 miljard euro verlaagd. In combinatie met het basispad is er echter sprake van een totale beleidsmatige lastenverhoging in 2025 van 8,6 miljard euro. De lasten in het basispad nemen voornamelijk toe door de stijging van de zorgpremies. Ook nemen de lasten toe door de afbouw van aftrekposten en coronasteun in de inkomensheffing. De beleidsmatige lasten voor bedrijven worden in het basispad verzwakt door met name het aflopen van de tijdelijke verlaging van de Awf-premie, de versoering van de verliesverrekening en de aanscherping van de earningsstrippingmaatregel in de vennootschapsbelasting.

⁶ IMF Country Policy Recommendations for the Netherlands, 2021

⁷ Nederlandse economen: overheidsschuld kan gerust verdubbelen (fd.nl)

⁸ Zie bijvoorbeeld Bas Jacobs (VU Magazine | Econoom Bas Jacobs: 'Ik word nu wéér gevraagd of er een financiële crisis op komt is.') en Teulings (Het economisch beleid over de afgelopen zes jaar: waarom? (fd.nl))

Tabel 2 BLO totaal coalitieakkoord Rutte IV

	2022	2023	2024	2025
Totaal	0	- 0,9	- 1,1	- 1,1
w.v. burgers	0	- 2,0	- 2,3	- 2,3
w.v. bedrijven	0	0,9	1,0	1,0
w.v. buitenland	0	0,2	0,2	0,2

Tabel 3 BLO basispad + coalitieakkoord Rutte IV

	2022	2023	2024	2025
Totaal	2,1	6,2	7,0	8,6
w.v. burgers	- 1,4	0,9	1,3	2,4
w.v. bedrijven	3,4	5,1	5,5	6,0
w.v. buitenland	0	0,2	0,2	0,2

Kabinetstart in coronatijd

Vlak na de start van kabinet Rutte IV stelde het kabinet een harde lockdown in als gevolg van de coronapandemie. Om de economische gevolgen hiervan te beperken, heeft het kabinet besloten om de eerder ingestelde nood- en steunmaatregelen gedeeltelijk te verlengen. Sinds het begin van de coronacrisis in maart 2020 heeft het Rijk 70 miljard euro uitgegeven aan nood- en steunpakketten, waarvan 11,2 miljard euro in 2022. Dit bedrag omvat zowel uitgaven aan steunmaatregelen zoals de tegemoetkoming vaste lasten (TVL) en Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) als middelen voor extra GGD-capaciteit. Voor 2023 zijn de uitgaven geraamd op 3,1 miljard euro, in de jaren 2024 t/m 2028 zijn de geraamde uitgaven in totaal 0,6 miljard euro. Gegeven de uitzonderlijke situatie besloot kabinet Rutte III reeds dat deze uitgaven niet onder het reguliere uitgavenplafond vallen. Op deze manier zijn deze uitgaven niet ten koste van andere uitgaven gegaan en zijn er geen bezuinigingen of lastenverzwaringen nodig om de pandemie het hoofd te bieden. Wel zorgden deze uitgaven voor een verslechtering van het EMU-saldo en een verhoging van de EMU-schuld. Dit beïnvloedde de financiële startpositie van Rutte IV, hoewel Nederland door eerdere jaren van begrotingsoverschotten voldoende buffers had ten tijde van de start van de coronacrisis. Bij Miljoenennota 2022 werd nog uitgegaan van een EMU-saldo van - 6,0% voor 2021 en - 2,4% voor 2022. De schuld lag in deze ramingen rond de 58%.

In maart 2020 is de algemene ontsnappingsclausule in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) geactiveerd als reactie op de zware economische en budgettaire gevolgen van de coronacrisis. Deze clausule is bedoeld voor een periode van ernstige economische neergang in de eurozone of de EU als geheel. Door het activeren van de algemene ontsnappingsclausule kunnen lidstaten tijdelijk afwijken van de vereisten van de preventieve arm van het SGP. De clausule is langer geactiveerd gebleven dan initieel voorzien door de economische onzekerheid die speelde als gevolg van de Russische agressieoorlog in Oekraïne. Eind 2023 wordt de algemene ontsnappingsclausule gedeactiveerd. Daarnaast bleef ook het overschrijden van het begrotingstekort en de schulden(afbouw)norm uit de correctieve arm van het SGP de afgelopen jaren zonder consequenties. gedeactiveerd. De Commissie en de Raad waren sinds het uitbreken van de coronapandemie van mening dat de macro-economische en budgettaire impact van de pandemie in lidstaten uitzonderlijk groot was, waardoor de onzekerheid te hoog was om aan de lidstaten zinvolle en geloofwaardige begrotingsinspanningen aan te bevelen om te hoge begrotingstekorten terug te dringen. Dit was reden voor de Commissie en Raad om in de correctieve arm geen buitensporigtekortprocedures te openen, op basis van de referentiewaarden uit het Verdrag van 3% en 60%.

In 2022 waren er geen fiscale coronamaatregelen meer van kracht. Ook de mogelijkheid om belastinguitstel aan te vragen is in het begin van 2022 beëindigd. Per oktober 2022 moeten bedrijven de uitgestelde belastingen verplicht terugbetalen gedurende een periode van vijf jaar. Per 1 april 2023 bedraagt de resterende belastingenschuld op grond van de bijzondere regeling voor uitstel van betaling in verband met het coronavirus circa 16,5 miljard euro. Op Europees niveau zijn er ook steunmaatregelen doorgevoerd om een gezamenlijk en duurzaam economisch herstel te bevorderen via de herstel- en veerkrachtfaciliteit (HVF). Nederland heeft op 8 juli 2022 zijn herstel- en veerkrachtplan (HVP) formeel ingediend bij de Europese Commissie waarna de Europese Raad deze op 4 oktober heeft goedgekeurd. Het herstel- en veerkrachtplan is een Rijksbreed hervormings- en investeringsprogramma, dat bestaat uit 21 hervormingen en 28 investeringen.

Deze maatregelen richten zich op thema's die voor het kabinet van zwaarwegend belang zijn, zoals volkshuisvesting en de arbeidsmarkt, en dragen bij aan een veerkrachtige, duurzame en innovatieve Nederlandse economie. Daarnaast draagt bijna de helft van de investeringen bij aan de groene transitie.

3.2 Welke endogene ontwikkelingen hebben er plaatsgevonden met grote invloed op het begrotingsbeleid?

Onzekere maar positieve economische verwachtingen

Kabinet Rutte IV kende een historisch lange formatieperiode van 299 dagen. Daarmee veranderde ook de economische uitgangspositie bij de start van het kabinet ten opzichte van het beeld bij de verkiezingen. Ten tijde van de totstandkoming van het coalitieakkoord gedurende eind 2021 waren de economische vooruitzichten met onzekerheid omgeven vanwege de coronacrisis en de lockdownmaatregelen. De raming in september 2021 (MEV 2022) zag er al wel een stuk positiever uit voor de komende jaren dan in het voorjaar van 2021 (CEP 2021). Er werd gerekend op een flink economisch herstel na de historische recessie in 2020. Zo schatte het CPB dat de feitelijke bbp-groei voor de jaren 2022-2025 hoger zou zijn dan de potentiële groei vanwege de verwachte inhaalgroei na zo'n recessie. Met de keuzes in het coalitieakkoord stimuleerde het kabinet Rutte IV deze economische ontwikkeling verder. Volgens de economische analyse van het CPB zou de economische groei met de invoering van het coalitieakkoord gemiddeld 0,5 procentpunt jaarlijks hoger uitvallen dan volgens het basispad.⁹

Uiteindelijk overtrof de economische groei in 2022 de eerdere ramingen en steeg het bbp met 4,6% ten opzichte van 2021, zoals te zien in tabel 4. Dit is vooral te danken aan de bestedingen van huishoudens die tot recordhoogte stegen, ondanks de sterk toegenomen inflatie en rente. De hogere bestedingen vonden onder andere plaats omdat de overheid met inkomenssteun de bestedingen van huishoudens stimuleerde en er sprake was inhaalgroei na de coronacrisis. Vanwege deze steun aan huishoudens en bedrijven herstelde de Nederlandse economie sneller dan vergelijkbare Europese landen. De gunstiger economische groei resulteerde in hogere belastingontvangsten dan verwacht. Zo zijn de bedrijfswinsten fors gestegen en daarmee de opbrengsten uit de vennootschapsbelasting. Ook zijn door de lage werkloosheid en stijgende lonen de ontvangsten uit loon- en inkomensheffing toegenomen.

Tabel 4 Economisch beeld anders dan bij formatie

	2022	2023	2024	2025
Rente bij MEV 2022 (sep. 2021)	- 0,27%	- 0,16%	- 0,04%	0,06%
Rente bij CEP 2022 (maart 2022)	- 0,04%	0,10%	0,18%	0,24%
Rente bij CEP 2023 (maart 2023)	1,15%	2,34%	2,26%	2,25%
CPI bij MEV 2022	1,78%	1,91%	1,91%	1,91%
CPI bij CEP 2022	5,20%	2,43%	2,43%	2,48%
CPI bij CEP 2023	11,80%	2,99%	3,09%	2,53%
Bbp-groei (volume) bij MEV 2022	3,47%	1,50%	1,30%	1,30%
Bbp-groei (volume) bij CEP 2022	3,63%	1,72%	2,00%	1,70%
Bbp-groei (volume) bij CEP 2023	4,63%	1,64%	1,42%	1,10%

Inflatie heeft verschillende economische en budgettaire gevolgen

Sinds de Russische invasie in Oekraïne zijn de energie- en voedselprijzen toegenomen. Deze inflatie heeft zich in de loop van 2022 verbreed naar andere goederen en diensten doordat bijvoorbeeld hogere energiekosten in de productie en toeleveringsketens werden doorberekend. Waar het gemiddelde cpi-cijfer in 2021 nog 2,7 procent bedroeg, steeg dit in 2022 tot 10 procent. Ook de krappe arbeidsmarkt en hoge bezettingsgraad hebben bijgedragen aan de prijsstijgingen. Het voornaamste economische effect van inflatie is een daling van de koopkracht, vooral als de prijzen zo snel stijgen als in 2021 en 2022 en de lonen nog niet direct meestijgen.

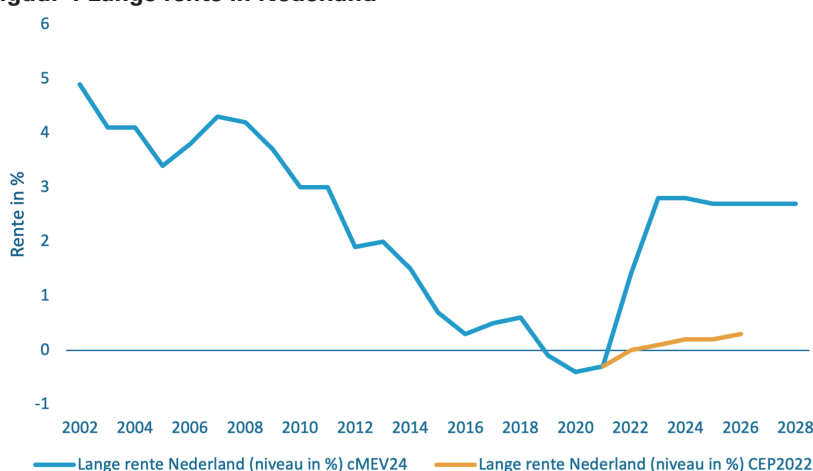
De inflatie heeft direct en indirect verschillende gevolgen voor de begroting. Inflatie leidt direct tot hogere inkomsten doordat prijzen en lonen stegen, wat leidt tot een verbetering van de overheidsfinanciën door hogere belastingontvangsten. Anderzijds resulteerde de inflatie ook in hogere overheidsuitgaven via de loon- en prijsbijstelling, maar dit gaat vaak geleidelijker en met vertraging. Ten derde heeft inflatie een positief effect op de schuldquote door het noemereffect; door de hoge inflatie is de nominale groei van de economie (noemer) hoger dan

⁹ Analyse coalitieakkoord 2022-2025, CPB notitie januari 2022

de groei van de schuldpositie (teller), waardoor de schuldquote afneemt. De schuldquote is hierdoor gedaald van 51,7% bbp (2021) naar 50,1% bbp (2022), zonder dat er een begrotingsoverschot was. De schuldquote is erg gevoelig voor inflatie.

Als reactie op de blijvend hoge inflatie verhogen centrale banken doorgaans de rente, met hogere rentelasten voor overheden als gevolg. In het coalitieakkoord werd een rente van 0% verondersteld op basis van de laatste raming van het CPB. Hoewel er reeds een langjarige dalende trend van de lange rente waar te nemen was (zie figuur 4), zijn rentes van 0% of zelfs negatief een historisch unicum. Bij doorrekening van het coalitieakkoord in het voorjaar 2022 waren de rentes nog steeds laag, maar stegen deze wel weer voor het eerst in lange tijd (oranje lijn). Deze trend werd versterkt doordat de ECB in reactie op de hoge inflatie haar beleidsrente meermaals verhoogde, wat doorwerkte op de rente op Nederlandse obligaties. Deze hogere rentelasten resulteerde in een tegenvaller op de begroting. De gemiddelde looptijd van de totale schuldportefeuille bedraagt ongeveer 8 jaar. Dit betekent dat de hogere rente met een ingroeipad oploopt tot structureel hogere rentelasten. Bij de Voorjaarsnota 2023 werd de totale rentetegenvaller berekend met de tarieven uit het CEP. Deze liep op tot 8,5 miljard euro in 2028, zoals te zien in tabel 5. Conform de begrotingsregels van het kabinet hoeft de oploop na de kabinetsperiode niet van dekking te worden voorzien, dit gedeelte loopt in het EMU-saldo.

Figuur 4 Lange rente in Nederland



Tabel 5 Rentetegenvallers

(in miljarden euro)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
rentetegenvaller (VJN 2022 t.o.v. Startnota)	0,4	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9	
rentetegenvaller (MLN 2023 t.o.v. VJN 2022)		0,4	1,9	1,0	1,0	1,1	1,1
rentetegenvaller (VJN 2023 t.o.v. MLN 2023)		1,4	2,9	3,3	4,5	5,9	7,4
Totale rentetegenvaller	0,4	2,6	6,1	5,9	7,3	8,9	8,5
Cumulatief	0,4	3,0	9,1	15,0	22,3	31,2	39,7

Effect van inflatie op budgettaire kaders

Binnen de begrotingsregels en de budgettaire kaders worden wijzigingen in de belastinginkomsten en de uitgaven die het gevolg zijn van inflatie op verschillende manieren geacommodeerd. Voor de belastingen is het relatief eenvoudig: hogere belastinginkomsten die niet het gevolg zijn van beleid zien we als een endogene ontwikkeling, die meeloopt in de automatische stabilisatie. Dit betekent dat meevallende inkomsten geen extra budgettaire ruimte opleveren en tegenvallers ook niet gedekt hoeven worden. Hogere belastinginkomsten kunnen weliswaar dus positief uitwerken op het EMU-saldo maar leiden niet tot meer ruimte in het inkomstenkader.

Voor de uitgavenkant zijn de begrotingsregels rond de doorwerking van de inflatie ingewikkelder. Tot en met kabinet Rutte II gold er een ruilvoetsystematiek onder het uitgavenplafond, waarbij mee- of tegenvallers konden ontstaan. Wanneer de algemene prijzen sterker stegen dan die in de collectieve sector, ontstond een ruilvoetmeevaller. In de omgekeerde situatie was sprake van een ruilvoettegenvaller. Het idee was dat deze mee- en tegenvallers op de lange termijn wegvielen tegen de stijging of daling van uitgaven aan werkloosheidsuitgaven. Dit resulteerde echter

wel in veel onrust op de begroting, omdat de mee- en tegenvallers erg onvoorspelbaar waren en daarom werd dit afgeschaft door Rutte III. Hiervoor in de plaats kwam het buiten het plafond plaatsen van de loon- en prijsindexatie (LPO) en de mutaties op de werkloosheids- en bijstandsuitgaven.

Sinds afschaffing van deze systematiek worden de uitgavenkaders in nominale termen opgesteld, en wordt de begroting elk jaar geïndexeerd met de actuele loon- en prijsontwikkeling. Voor elk onderdeel van de begroting wordt bepaald in hoeverre dit loon- en prijsgevoelig is en daarvoor wordt het uitgavenplafond gecorrigeerd. Hogere uitgaven door inflatie moeten dus wel gedekt worden onder het uitgavenplafond, maar hier worden ook extra middelen voor toegevoegd aan de begrotingen, die afhankelijk van specifieke prijsontwikkelingen voldoende kan zijn of een tekort kan geven. Het dekken van hogere rentelasten resulteert wel in minder budgettaire ruimte.

Inflatie in eerste instantie positief effect op EMU-saldo

De Rijksbegroting bevat relatief meer loongevoelige dan prijsgevoelige uitgaven. Inflatie die nog niet doorvertaald is in hogere lonen levert daarom in eerste instantie vaak meevallers op het EMU-saldo op; de belastinginkomsten stijgen dan sterker dan de uitgaven. Dit geldt in mindere mate als extra discretionair beleid gevoerd wordt om tegemoet te komen aan de hogere inflatie, zoals in 2022. Normaliter wordt de loon- en prijsindexatie berekend op basis van de CEP-raming en bij Voorjaarsnota uitgekeerd. In 2022 is de inflatie na het uitkomen van het CEP 2022 gestegen. Daarom heeft het kabinet bij Najaarsnota 2022 – als een afwijking van de bestaande regels - besloten om eenmalig vanaf 2023 een extra tranche prijsbijstelling uit te keren. Deze bijstelling is berekend op basis van het verschil in de prijsontwikkeling 2022 tussen het CEP vorig jaar en het CEP dit jaar. Dit hoefde niet gedekt te worden onder de uitgavenplafonds, maar verslechterde wel het EMU-saldo. Per saldo lijkt het positieve effect van inflatie op de inkomsten uiteindelijk doorslaggevend te zijn geweest, aangezien 2022 uitkwam op begrotingsevenwicht.

Dalende schuldquote, maar op langer termijn mogelijk stijgend

Op langere termijn kan inflatie ook een verslechterend effect hebben op het EMU-saldo bijvoorbeeld via groeivertraging. Om de inflatie verder te beperken kan de ECB besluiten om de beleidsrente verder te verhogen en daarmee de vraag naar goederen en diensten af te remmen. Dit leidt tot een rem op economische groei, wat resulteert in hogere overheidsuitgaven en lagere inkomsten. Op langere termijn kan ook de schuldquote stijgen wanneer de hoge rentes aanhouden en doorwerken in de financieringskosten, zo stelt ook de Rabobank.¹⁰ Nu hebben overheden beperkt last van hogere rentes omdat de schulden een lange looptijd hebben, maar bij herfinanciering van de obligaties wordt deze last meer voelbaar. Voor de begroting is vooral de reële rente van belang: als de inflatie hoger is dan de rente worden de hoge rentelasten per saldo gecompenseerd door hogere belastinginkomsten. Het is niet eenduidig vast te stellen met welke reële rente de overheid exact te maken heeft, omdat er veel verschillende rentetarieven en inflatiemaatstaven zijn, maar in 2022 kan zeker gesteld worden dat bij een gemiddelde inflatie van 10% de reële rente negatief was.

Daarnaast heeft, vanuit historisch perspectief, aanbodgedreven inflatie een opwaarts effect op het schuldniveau als gevolg van de compensatiemaatregelen op de begroting. Ook als overheden langdurig en ruim steunbeleid voeren kan dat een aanleiding zijn voor de ECB om de beleidsrentes verder te verhogen, resulterend in hogere rentelasten. Recent onderzoek van de Europese Commissie laat zien dat inflatie in eerste aanzet vaak positief is voor de overheidsfinanciën, maar dat dit effect op termijn vervaagt en zelfs omslaat naar een negatief effect door de effecten van monetair beleid.¹¹

3.3 Welke beleidsmatige bijstellingen zijn hier gedurende de rit op gedaan?

Uitgavenplafonds definitief vastgesteld bij Voorjaarsnota 2022

Tabel 6 toont de ontwikkeling van de uitgaven onder de plafonds. Het kabinet Rutte IV zette het coronabeleid van kabinet Rutte III voort door de aflopende coronamaatregelen buiten het plafond te plaatsen. Voor de uitgaven die direct verbonden zijn met steun aan Oekraïne en de noodopvang van vluchtelingen in Nederland werd later dezelfde keuze gemaakt. Hiermee werd afgeweken van de begrotingsregels. Nieuwe regelingen werden buiten het uitgavenplafond geplaatst, en extra middelen voor bestaande regelingen werden als plafondcorrectie verwerkt.

¹⁰ Rabo-economen waarschuwen: dalende schuldquotes zijn bedrieglijk (fd.nl)

¹¹ The Implications of Higher Euro Area Inflation for Public Finances, Technical Note for the Eurogroup, June 2023

Verder volgt het uit de begrotingsregels van het kabinet dat het uitgavenplafond gecorrigeerd wordt voor endogene ontwikkelingen zoals loon- en prijsindexatie en uitgaven aan WW en bijstand. Deze correcties splitsen we uit en ook de plafondrelevante mutaties als gevolg van de gestegen rente laten we hier apart zien.

Nadat het kabinet Rutte IV in de Startnota de budgettaire afspraken uit het coalitieakkoord en de begrotingsregels heeft vastgelegd, zijn in de Voorjaarsnota 2022 de definitieve uitgavenkaders vastgesteld. Dit betekent dat alle wijzigingen in de uitgaven tussen Startnota en Voorjaarsnota, onder andere als gevolg van de doorrekening na de CEP-raming, meeliepen als plafondcorrecties ofwel «herijking». Gedurende de nasleep van de coronacrisis kreeg Nederland te maken met nog een externe schok, namelijk de Russische agressieoorlog in Oekraïne met een grote inflatieschok in Nederland tot gevolg. In de Miljoenennota 2023 werd een beleidspakket aangekondigd om huishoudens te ondersteunen bij de hoge energierekening als gevolg van de sterk gestegen energieprijzen. Het totaal van het koopkrachtpakket en het budgettaire beeld leidde tot een overschrijding van het uitgavenplafond in 2022 en tot overschrijdingen van dit plafond in latere jaren, waar in het lastenkader een overschrijding tegenover stond die in latere jaren omslaat naar een overschrijding. Als we de effecten op het uitgavenplafond en het lastenkader bij elkaar optellen leidde dit over de jaren 2022 tot en met 2027 tot een overschrijding van 1,5 miljard euro. Deze structurele overschrijding werd voornamelijk veroorzaakt door de hogere rentetevallers. Hiervan werd besloten om deze mee te nemen naar de voorjaarsbesluitvorming 2023.

Beleidsmatige bijstellingen als gevolg van hogere energieprijzen

In navolging van de Miljoenennota 2023 besloot het kabinet tot een aanvullend pakket aan koopkrachtmaatregelen, het APB- of energiepakket.¹² De omstandigheden waren volgens het kabinet zo uitzonderlijk dat bij de Miljoenennota een brief werd meegestuurd waarin aangekondigd werd dat de voorgenomen maatregelen per Nota van Wijziging (NvW) van de ontwerpbegroting 2023 dan wel per een incidentele supplettoire begrotingswet (ISB) 2022 zouden worden verwerkt. Het eerder aangekondigde pakket in de Miljoenennota werd als gevolg van voortschrijdend inzicht aangepast door een tijdelijk prijsplafond voor energie in te stellen in plaats van het verlagen van de energiebelasting. De gereserveerde 5,4 miljard euro aan de lastenkant werd hiervoor ingezet. Hiermee was de dekkingsopgave voor het APB-pakket nog niet volledig gedekt, maar gezien de onzekere kosten van het prijsplafond werd besloten om deze ook in het voorjaar van 2023 in te vullen. Zie hieronder de box «Energiesteun: het prijsplafond» voor meer uitleg over de werking van dit pakket.

In de Voorjaarsnota van 2023 is de begroting bijgesteld op basis van de macro-economische raming van het Centraal Economisch Plan 2023 (CEP) van het CPB. Op basis van de CEP-raming zijn toen zowel de renteopgave als de dekking van het energiepakket bepaald. Ook zijn de mee- en tegenvallers uit het uitvoeringsbeeld verwerkt. Conform de begrotingsregels is de te dekken rente op de vaste schuld structureel bepaald op de rente-uitgaven in het laatste jaar van de kabinetsperiode. De oploop in de jaren daarna komt ten laste van het saldo en de schuld. De dekkingsopgave voor het energiepakket viel op basis van CEP2023 lager uit, op 5 miljard euro. Dit is gedekt vanuit de SDE-middelen. Het kabinet heeft toen besloten om deze dekkingsopgave niet te «herijken» op basis van nieuwe energieprijzen bij MEV2024; volgens de begrotingsregels zou een mee- of tegenvaller als gevolg van gewijzigde prijzen meelopen onder het plafond. Vanwege de onspelbaarheid van deze prijzen, en het feit dat er tegen hogere kosten voor het energieplafond ook hogere inkomsten voor de overheid stonden, besloot het kabinet dit niet te doen. Dit betekent dat budgettaire gevolgen van verdere prijsontwikkeling ten laste of ten gunste van het saldo van 2023 komen. De structurele dekkingsopgave voor de rente bedroeg 2,5 miljard euro. Daarnaast was er een opgave voor asiel van circa 1,3 miljard euro tot en met 2026. Dekking is gevonden, in lijn met motie Heinen¹³, door meevallers en incidentele onderuitputting te gebruiken. Daarbij heeft het kabinet nog een aantal structurele maatregelen genomen om de opgave in te vullen en is aanvullende taakstellende onderuitputting ingeboekt. Hiermee is een koerswijziging ingezet: hoewel de dekking niet altijd strikt volgens de begrotingsregels verliep - de uitgavenplafonds sloten niet per jaar en het niet opnieuw bepalen van de dekkingsopgave voor het energieplafond naar aanleiding van uitvoeringsinformatie bij de Miljoenennota 2023 was ook een afwijking - werd voor het eerst in jaren een grote dekkingsopgave beleidsmatig ingevuld.

In paragraaf 3.4.2 gaan we in op het instrument aanvullende onderuitputting. In het tweede deel van de beleidsdoorlichting zullen we uitgebreider ingaan op het proces van besluitvorming bij het extra discretionair beleid en in hoeverre het inkomstenkader en uitgavenplafond hebben bijgedragen aan de doelen van het begrotingsbeleid van kabinet Rutte IV.

¹² Nota budgettaire verwerking APB-pakket, 2022

¹³ Motie Heinen c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022 – 2023, 36 250, nr. 4.

Endogene bijstellingen op de uitgaven omvangrijk door gestegen inflatie en rente

Wat opvalt is dat de intensiveringen uit het coalitieakkoord omvangrijk waren relatief tot de omvang van de uitgavenkant van de begroting, maar ook dat met name richting het eind van de meerjarenperiode de endogene bijstellingen op de uitgaven een grote factor waren in de ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Deze lopen op van 0,3 miljard euro in 2022 tot 55 miljard euro in 2027 (cumulatief optellend tot 173 miljard euro) en zijn vooral het gevolg van loon- en prijsindexatie en de oploop in renteuitgaven na kabinetsperiode. Ook is er gekozen om een extra plak prijsbijstelling uit te keren om tegemoet te komen aan de hoge inflatie in de tweede helft van 2022. Hoewel deze uitgaven niet in de besluitvorming betrokken hoeven te worden, werken ze wel door op het EMU-saldo. Het jaar 2022 kwam in het Financieel Jaarverslag uit op een jaar met overschrijding van het uitgavenplafond door onderuitputting.

Tabel 6 Beleidsmatige en endogene bijstellingen uitgaven

In miljarden euro (+ hogere uitgaven)	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Uitgavenniveau MN 22	335	340,7	348,6	359,8	371,4	
Intensiveringen CA	11,8	21,6	31,0	34,3	32,4	25,9
Stand startnota 22	346,8	362,3	379,6	394,1	403,8	25,9
Mutaties VJN22	-4,4	6,0	15,4	23,9	26,3	420,0
w.v. extrapolatie						386,5
w.v. endogeen (LPO, WW en bijstand)	0,8	7,5	12,7	17,3	21,9	28,4
w.v. rente	0	1	1	2	2	2
Stand VJN 2022	342,4	368,2	395,0	418,0	430,1	445,9
Mutaties MN23	-3,3	4,3	4,7	6,0	7,5	7,3
w.v. endogeen (LPO, WW en bijstand)	-0,5	4,5	4,5	5,0	5,4	5,7
w.v. Oekraïne	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
w.v. rente	0,4	1,9	1,0	1,0	1,1	1,1
Stand MN 2023	339,2	372,6	399,7	424,0	437,6	453,2
Mutaties APB-pakket	1,6	5,3				
Mutaties VJN 2023		2,6	7,7	10,0	18,9	24,1
w.v. endogeen (LPO, WW en bijstand)		1,7	8,1	12,3	17,0	20,8
w.v. Oekraïne		0,8	0,2	0	0	0
w.v. rente	0,0	0,0	0,7	1,9	3,4	4,9
Stand VJN2023		380,5	407,4	434,0	456,5	477,3

Endogene meevallers aan de lastenkant

Tabel 7 laat de beleidsmatige en endogene mutaties zien per budgettaire nota aan de lastenkant. Omdat er bij Startnota nog geen nieuwe inkomstenraming gemaakt werd, kunnen we deze niet als beginstand laten zien. Ook aan de lastenkant is te zien dat de endogene mutaties groter zijn dan de beleidsmutaties. De economische ontwikkelingen bleken steeds positiever dan oorspronkelijk voorzien.

In het voorjaar van 2022 is er – vanwege het uitbreken van de oorlog en de snel oplopende energieprijzen – nog voor het lopende jaar een koopkrachtpakket opgesteld. Hierin werden onder andere de btw op energie (1,1 miljard euro) en accijnzen (1,0 miljard euro) verlaagd en de energietoeslag verhoogd (0,5 miljard euro). De kosten van dit pakket bedroegen 2,7 miljard euro en dekking werd voornamelijk gevonden in de meerjarige meevaller bij de gasbaten. Het kabinet kreeg extra inkomsten door gasbaten en zette deze in als dekking van de koopkrachtmaatregelen: het voeren van doelmatige maatregelen kreeg hierbij de voorkeur boven de strikte scheiding van inkomsten en uitgaven. Bij de Miljoenennota 2023 besloot het kabinet tot een fors koopkrachtpakket, om te voorkomen dat huishoudens door het ijs zouden zakken: voor 10 miljard euro aan incidentele maatregelen en voor ruim 5 miljard euro (aflopend naar ruim 3 miljard vanaf 2025) aan structurele maatregelen. Dekking werd wederom gevonden in meevallers bij de gasbaten, maar ook in bijvoorbeeld verhoging Vpb-tarief, introductie mijnbouwheffing en versobering fiscale regelingen. Na afronding van de besluitvorming werd een nieuw pakket geïntroduceerd waarbij de middelen van de verlaging van de energiebelasting gebruikt werden voor het prijsplafond.

Tabel 7 Beleidsmatige en endogene mutaties lasten

In miljarden euro (+ = hogere inkomsten)	2022	2023	2024	2025	2026	2027
MN2022	334.123	337.926	348.974	360.892		
beleidsmutaties	- 13.444	8.341	1.468	3.771		
wv najaar 2022 (Hermans en energie)	- 3.016	321	149	2		
endogeen	17.498	19.367	25.034	29.421		
VJN2022	338.177	365.634	375.476	394.084	408.807	424.002
beleidsmutaties	891	- 11.011	13.654	5.065	4.630	4.904
endogeen	10.111	11.813	10.430	12.125	14.480	14.315
MN2023	349.180	366.436	399.560	411.273	427.917	443.221
beleidsmutaties	6.416	5.452	- 3.211	- 675	- 833	- 50
endogeen	- 5.134	8.155	6.723	4.947	7.438	9.227
VJN2023	350.462	380.043	403.072	415.545	434.521	452.398

Energiesteun: het prijsplafond

De coronacrisis was nauwelijks over of een nieuwe schok diende zich aan. Op 24 februari 2022 viel Rusland Oekraïne binnen. Deze oorlog leidde ook in Nederland tot fors stijgende energieprijzen. Om de impact hiervan op de samenleving te dempen heeft het kabinet Rutte IV in 2022 verschillende maatregelen tussentijds geïmplementeerd, zoals de tijdelijke btw verlaging op energie en verlaging van de accijns op brandstof. Op Prinsjesdag kondigde het kabinet een uitzonderlijk koopkrachtpakket aan en introduceerde op dezelfde middag een prijsplafond voor energie. De energieprijzen stegen en schommelden dermate dat het kabinet extra steun en zekerheid aan huishoudens wilde bieden met een prijsplafond. Het CPB berekende ook in augustus 2022 dat het armoedecijfer in 2023 zou stijgen tot 7,6% en de koopkracht gemiddeld met 6,8% omlaag zou gaan zonder extra maatregelen. Omdat het prijsplafond gericht de energierekening van burgers verlaagt, werden de middelen ten behoeve van de verlaging van de energiebelasting uit de Miljoenennota 2023 hiervoor ingeruild. Om de maanden november en december in 2022 te overbruggen is er een tussenvariant van 190 euro per maand opgezet. Ex-ante was de onzekerheid over de energieprijzen in de markt dermate groot dat de schattingen van de budgettaire uitgaven aan het prijsplafond in 2023 uiteenliepen van 9 tot 40 miljard euro, afhankelijk van de ontwikkeling van de gasprijzen.¹⁴ Het CPB raamde de kosten destijds op 5,8 miljard euro.¹⁵ Hierbij was wel de afspraak dat de kosten van de steunmaatregel gedekt zouden worden. De DNB adviseerde om energiesteun gericht te laten zijn om het budgettaire en inflatoire effect te beperken. Het kabinet heeft gezocht naar afbakeningen op basis van inkomen, huur- en zorgtoeslag, woningwaarde en energielabels maar dit liep spaak op de uitvoering.¹⁶

Achteraf zijn de macro-economische en budgettaire effecten van het prijsplafond over het algemeen relatief gunstig uitgevallen. Zo komen de uitgaven aan het tijdelijk prijsplafond uit op ca. 4 miljard euro in de Voorjaarsnota 2023 en zijn deze kosten gedekt door de energiebelasting en SDE-meevaller (tabel 6). Dat de uitgaven aan het prijsplafond lager uitvallen dan verwacht komt vanwege de koppeling met de gasprijzen die eind 2022 sterk begonnen te dalen. Het prijsplafond werkt in tegenstelling tot generieke steunmaatregelen in die zin anticyclisch: als de energieprijzen dalen, is er minder steun nodig voor huishoudens om de energierekening te betalen en zijn de budgettaire uitgaven aan het prijsplafond ook lager. Tegelijkertijd zou ex-post kunnen worden gesteld dat het prijsplafond procyclisch functioneerde in de zin dat het een extra beleidsmatige uitgave was in tijden van positieve economische omstandigheden, ook al bestond er op dat moment zelf veel onzekerheid. In die zin heeft het beleidsdoel om armoede te bestrijden en huishoudens financiële zekerheid te bieden, zwaarder gewogen tijdens de besluitvorming dan het voeren van trendmatig begrotingsbeleid. Een ander economisch effect van het prijsplafond is dat het, in tegenstelling tot veel andere beleidsintensiveringen, een afremmend effect heeft op de inflatie op korte termijn. Het plafond drukt de energieprijzen die consumenten betalen en daarmee heeft het een direct effect op de inflatie. Zo raamde het CPB dat de inflatie in 2023 2,5% procentpunt hoger zou zijn geweest zonder het prijsplafond.¹⁷ Indirect heeft het prijsplafond daarbovenop ook nog gevolgen voor de lonen en energiekosten bij bedrijven. Wel

¹⁴ Nota budgettaire verwerking APB-pakket, 2022

¹⁵ Tegebegroting 2023 PvdA en GroenLinks, CPB

¹⁶ Nota Budgettaire verwerking APB_0.pdf

¹⁷ Scenario's energieprijzen (cpb.nl)

kan het prijsplafond ervoor gezorgd hebben dat de energieconsumptie hoger is gebleven ondanks hogere energieprijzen. Dit was deels ook het beoogde effect, maar kan wel de prikkel tot energiebesparing waar mogelijk hebben verminderd.

Tabel 8 Energiepakket uitgaven en dekking

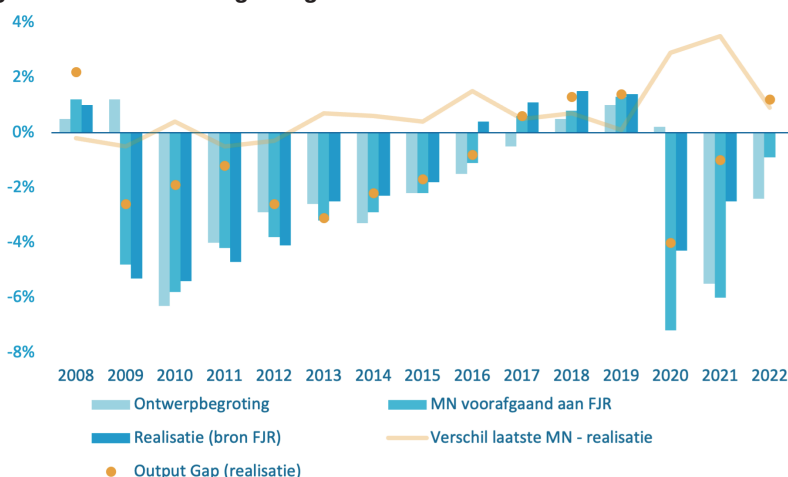
in miljoenen euro	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totaal
Tussenvariant Prijsplafond 1 nov tot 1 jan	3.124	-	-	-	-	-	-	3.124
Tijdelijk Prijsplafond (incl CN)	370	3.643	3	-	-	-	-	4.016
Blokaansluitingen	-	861	-	-	-	-	-	861
TEK	-	500	- 150	-	-	-	-	350
Uitvoeringskosten varia	1	30	28	8	8	8	0	49
Gasbaten (mutatie sinds MN)	-	6.330	1.625	- 1.274	- 780	- 395	- 115	5.390
Energiebelasting	-	- 5.400	-	-	-	-	-	- 5.400
Inframarginale heffing	-	- 146	-	-	-	-	-	- 146
Solidariteitsheffing	- 3.234	-	-	-	-	-	-	- 3.234
SDE Meevaller	-	- 1.294	- 3.055	- 695	-	-	-	- 5.044
Totaal Energiepakket	261	4.524	- 1.550	- 1.961	- 772	- 387	- 115	

3.4 Hoe verhielden de ramingen uit de begrotingen zich tot de realisaties?

EMU-saldo valt in 2021 en 2022 veel positiever uit in de realisaties

In de twee jaren die begrotingstechnisch werden afgesloten tijdens kabinet Rutte IV (2021 en 2022) viel het EMU-saldo bij jaarafsluiting veel positiever uit dan oorspronkelijk geraamd bij ontwerpbegroting. 2022 kwam uit op een begrotingsevenwicht, terwijl bij Miljoenennota 2022 nog een tekort van 2,4% werd geraamd. Voor 2021 ging de Miljoenennota uit van een tekort van 5,5% en dit bleek uiteindelijk een tekort van 2,5% te zijn in de realisatie. Dit roept de vraag op of hier een structurele ramingsfout achter zit en wat de verklarende factoren zijn. Om deze cijfers in perspectief te plaatsen kijken we verder terug dan de afgelopen kabinetsperiode.

Figuur 5 EMU-saldo begroting en realisatie



Figuur 5 toont voor de afgelopen 15 jaar het geraamde EMU-saldo uit de ontwerpbegroting, het geraamde EMU-saldo uit de Miljoenennota in het begrotingsjaar zelf en het gerealiseerde EMU-saldo bij de jaarafsluiting. De ontwerpbegroting wordt opgesteld in augustus voorafgaand aan het begrotingsjaar en de realisatie wordt in mei ná het begrotingsjaar verwerkt. Tussen de ontwerpbegroting en de realisatie zou nog nieuw beleid genomen kunnen worden en dit gebeurt ook vaak in de praktijk. Tussen de laatste Miljoenennota in het begrotingsjaar zelf en de realisatie wordt echter normaliter geen nieuw beleid meer verwacht, enkel nog uitvoeringsinformatie en bijstellingen op de inkomsten.

Onzekerheid in bbp-groeiramingen aanzienlijk

Er kan betoogd worden dat een grote omslag van de conjunctuur nooit goed te voorspellen is. Een belangrijke factor achter de EMU-saldoramingsfout is het bbp en de bbp-groei. In 2021 publiceerde CPB een analyse over de trefzekerheid van de ramingen. De gemiddelde ramingsfout geeft aan of er een overschatting of een onderschatting is, en de gemiddelde absolute ramingsafwijking geeft een beter beeld van de nauwkeurigheid van de ramingen. Het kan namelijk zijn dat grote over- en onderschattingen tegen elkaar wegvallen. Uit de analyse van het CPB blijkt dat de bbp-groei niet systematisch over- of onderschat wordt. Wel is er grote onzekerheid: de gemiddelde absolute ramingsafwijking van de bbp-groei is 1,4%-punt, en dit neemt af tot 0,7%-punt naarmate de ramingshorizon korter wordt.¹⁸ Ook neemt de trefzekerheid van de ramingen de laatste 10 jaar toe. Het CPB geeft aan dat ramingen in perioden van hoogconjunctuur vaak te optimistisch waren. De periode van 2008 tot en met 2022 werd gekenmerkt door een gemiddelde bbp-groei (volume) van 1,18%, waarbij de groei in slechts 4 van de 15 jaren negatief was.

Structureel pessimistische schatting van het EMU-saldo voor komend en lopend jaar

Gemiddeld gezien is er in de periode 2008 tot en met 2022 een verwaarloosbare absolute ramingsfout (afgerond 0,0%-punt) tussen het EMU-saldo geraamd bij ontwerpbegroting en de realisatie. De ramingen van het CPB voor het komende jaar kennen een vergelijkbare verwaarloosbare afwijking. De gemiddelde ramingsfout van 0 in het EMU-saldo blijkt echter vooral gedreven te zijn door de twee extreme jaren, coronajaar 2020 en het financiële crisisjaar 2009. Als we deze twee jaren buiten beschouwing laten, zijn de ramingen over de gehele periode 0,9%-punt bbp te negatief. Dit laat wel zien dat de gekozen periode van invloed kan zijn op de conclusies.

De MEV-raming in het lopend jaar geeft doorgaans al een goed beeld van de macro-economische situatie en er komt normaliter na de Miljoenennota niet veel nieuw beleid meer bij voor het lopende jaar. In de meeste jaren zou het verschil tussen de raming in het lopende jaar en de realisatie dus klein moeten zijn. Als we het geraamde EMU-saldo bij de laatste Miljoenennota vergelijken met de realisatie, wordt het EMU-saldo over de hele periode 0,7%-punt te negatief ingeschat. Hier hoort een absolute gemiddelde ramingsfout van 0,9% bbp bij. Als we in dit geval 2009 en 2020 niet meenemen is het effect iets kleiner omdat de economische effecten van deze crises al grotendeels in de ramingen verwerkt waren. Exclusief deze jaren wordt het EMU-saldo dan nog 0,6%-punt te negatief ingeschat, met een absolute gemiddelde ramingsfout van 0,7% bbp. Gedurende de periode 2008-2022 werd het EMU-saldo in de begrotingen dus structureel te negatief ingeschat, zelfs in de Miljoenennota die vier maanden voor afsluiting van het jaar wordt opgeleverd. De analyse van het CPB over de periode 1991-2020 (exclusief de jaren 2009 en 2020) liet zien dat het EMU-saldo voor het lopende jaar gemiddeld 0,1% bbp te negatief werd ingeschat, maar met een gemiddelde absolute ramingsfout van 0,7% bbp. Voor het komende jaar wordt het EMU-saldo in deze analyse van het CPB 0,2% bbp te negatief ingeschat.

In figuur 5 is duidelijk te zien dat de licht oranje lijn in de meeste jaren boven de 0%-lijn ligt, wat betekent dat het EMU-saldo positiever uitviel dan geraamd. Dit gebeurt zowel in jaren met een positief als een negatieve output gap (het verschil tussen potentiële bbp-groei en daadwerkelijke bbp-groei, een maatstaf voor de fase van de conjunctuurencyclus). In 11 van de 15 geanalyseerde jaren wordt het EMU-saldo te negatief ingeschat; dit geldt zowel bij de ontwerpbegroting voor het komende jaar als bij de Miljoenennota voor het lopende jaar. De laatste twee jaren laten echter wel extreme waardes zien als het gaat om de overschatting van het begrotingstekort. In de volgende paragrafen gaan we in op de onderliggende oorzaken daarvan.

3.4.1 In hoeverre kwamen de bijstellingen op het EMU-saldo door een beter dan verwachte economische ontwikkeling en in hoeverre door onderuitputting op voorgenomen beleid?

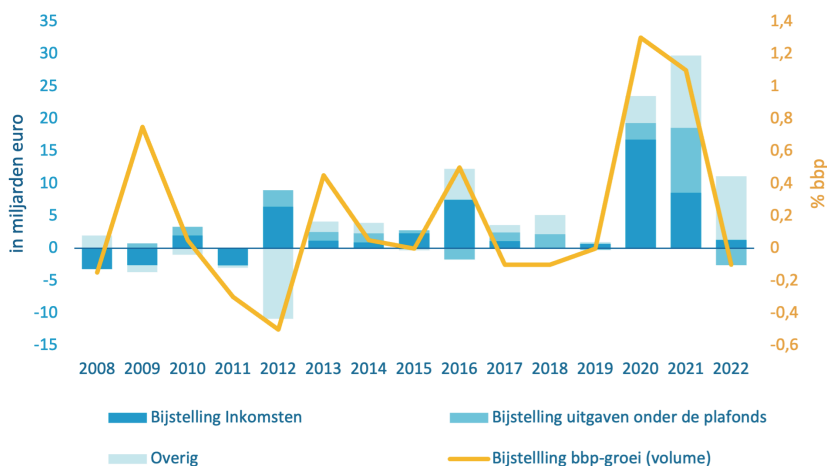
Belastinginkomsten grootste factor

Om het verschil tussen ramingen en realisaties zoveel mogelijk te abstraheren van nieuw beleid, kijken we naar de ontwikkeling tussen de Miljoenennota in het lopende jaar en de realisatie bij Financieel Jaarverslag Rijk (FJR). Zoals eerder gezegd zien we hier dat het EMU-saldo over 15 jaar gemiddeld 0,7%-punt te negatief wordt ingeschat. Uitgezonderd van nieuw beleid, wat normaliter niet voorkomt in deze laatste maanden van het jaar, zou deze ontwikkeling door verschillende oorzaken verklaard kunnen worden zoals: meevallende inkomsten, lager uitvallende uitgaven (onderuitputting), een stijging van het nominale bbp waardoor het EMU-saldo als percentage lager uitvalt (noemereffect) en wijzigingen in overige posten zoals uitgaven die niet plafondrelevant zijn maar wel saldorelevant, of het EMU-saldo niet-rijk.

¹⁸ Trefzekerheid CPB-ramingen 1991-2020 en MEV2022

De belastinginkomsten worden in deze periode bij Miljoenennota in het lopend jaar gemiddeld 2,7 miljard per jaar te laag ingeschat. Dit verklaart 0,3%-punt van het verschil. Het noemereffect is verwaarloosbaar; slechts 0,01% bbp gemiddeld. De uitgaven onder de uitgavenplafonds worden gemiddeld 0,2% van het bbp te hoog ingeschat. Uitgaven die buiten het plafond staan zijn in principe ook niet relevant voor het EMU-saldo, maar de laatste jaren is hier voor sommige dossiers (zoals Oekraïne) wel een uitzondering op gemaakt. Het restant van het verschil wordt verklaard uit overige posten die hierboven benoemd zijn.

Figuur 6 Uitsplitsing bijstelling vanaf Miljoenennota lopend jaar tot realisatie



Figuur 6 toont de afwijking van het EMU-saldo in miljarden euro's waarbij de Miljoenennota in het lopend jaar vergeleken wordt met de realisatie. Wat opvalt is dat de afwijkingen de laatste 3 jaren veel groter waren dan voorheen. De factor «overig» speelt hier ook een relatief grote rol, wat verklaard wordt door bijstellingen op uitgaven die niet-plafondrelevant geboekt zijn maar wel saldorelevant zijn, zoals Oekraïne-gerelateerde uitgaven, en op uitgaven die niet onder de Rijksbegroting vallen maar wel meetellen voor het EMU-saldo, zoals het saldo decentrale overheden. Voor de uitgaven valt een conservatieve schatting bij de laatste Miljoenennota redelijk goed te verklaren; onderuitputting kan pas ná Miljoenennota geboekt worden. Ook is dit moment normaliter te laat voor nieuw beleid, waardoor de verwachting is dat er voornamelijk bijstellingen naar beneden worden gedaan in deze periode. Daarnaast is het vanwege het budgetrecht niet mogelijk om méér uit te geven dan begroot. Voor de inkomsten zou je echter een meer symmetrisch patroon verwachten. Toch zien we slechts 3 jaren (2008, 2009 en 2011) waar de gerealiseerde ontvangsten lager uitvielen dan de raming. In 12 van de 15 jaren werden de inkomsten in augustus van het lopend jaar te laag ingeschat.

Het rapport van de commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten uit 2018 laat zien dat ramingsfouten voor een substantieel deel verklaard worden door de input van het ramingsmodel. Het CPB geeft aan dat wanneer de macro-economische ontwikkeling anders uitpakt dan voorzien, of wanneer beleidsmaatregelen getroffen worden die bij de presentatie van de rijksbegroting nog niet bekend waren, dat uiteraard de trefzekerheid van de ramingen beïnvloedt.¹⁹ Toch zijn er ook een aantal jaren waarin de bijstelling op de belastingen van laatste Miljoenennota tot realisatie zich in de tegengestelde richting beweegt van de bijstelling op de bbp-raming. Dit was het geval in 2008, 2011, 2012, 2018 en 2021.

Hoewel het gerealiseerde output gap in 10 van de 15 jaren negatief was, was er in 11 van de 15 jaren een positieve groei van het volume bbp. Deze periode kende dus voornamelijk jaren van economische expansie. Gedurende de geanalyseerde periode werd er structureel te conservatief geraamd, maar vooral de laatste drie jaar viel de realisatie veel positiever uit dan de begroting. In de realisatie bleek er meer budgettaire ruimte te zijn richting de in de Europese begrotingsregels afgesproken 3%-norm voor het EMU-saldo. Dit is geen sturingsvariabele

¹⁹ Raamwerk aan de winkel. Rapport van de commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten

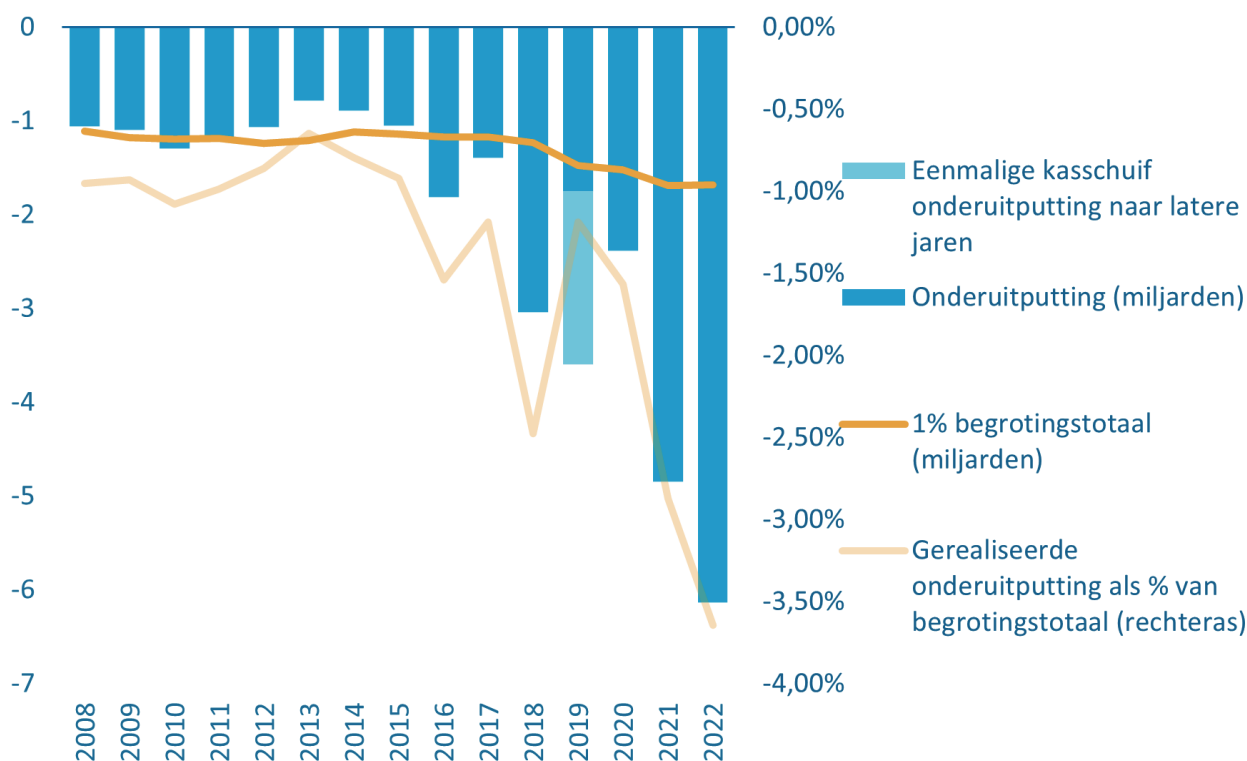
onder het trendmatig begrotingsbeleid, en binnen de Europese begrotingsregels wordt er ook gekeken naar andere variabelen, zoals het structureel EMU-saldo, de schuld en de uitgavenregel. Toch kan het de advisering en besluitvorming wel beïnvloeden wanneer de grens van 3% in de ramingen in beeld komt.

3.4.2 Onderuitputtingsanalyse

Onderuitputting verklaart gedeeltelijk verschil raming en realisatie

Een belangrijke verklaring voor het verschil tussen geraamde en gerealiseerde EMU-saldi kan aan de uitgavenkant liggen in onderuitputting. In de praktijk blijkt dat een deel van de uitgaven in de begroting niet tot besteding komt in het jaar waarin de uitgaven begroot zijn. Dit wordt onderuitputting genoemd. Of onderuitputting onwenselijk is, hangt af van de oorzaak. Als een ministerie een beleidsdoel goedkoper realiseert, leidt dat tot een meevaller. Deze meevaller kan worden ingezet om de overheidsschuld af te lossen of een tegenvaller elders op de begroting te dekken. Bij onderuitputting door vertraging in de uitvoering is het geplande beleidsdoel niet volgens planning gehaald. Als sprake is van structurele onderuitputting kan dit aanleiding zijn om de raming in het volgende voorjaar aan te passen middels een kasschuif. Als sprake is van een incidentele meevaller die tot onderuitputting heeft geleid, kan deze worden gebruikt voor het aflossen van de overheidsschuld. Om de onderuitputting in perspectief te zetten geeft figuur 7 een historisch overzicht van de onderuitputting op de rijksbegroting in de afgelopen 15 jaar. Kabinet Rutte IV heeft het investeringsplafond geïntroduceerd; hierop mogen onbeperkt middelen naar achteren geschoven worden. Omdat dit een andere betekenis heeft dan onderuitputting op andere plafonds gaan we hier apart op in in sectie 3.4.4.

Figuur 7 Onderuitputting tussen 2008 en 2022



Onderuitputting is recent fors toegenomen

Uit figuur 7 blijkt dat de onderuitputting de afgelopen jaren absoluut en relatief is toegenomen. De blauwe staven geven de gerealiseerde onderuitputting in miljarden euro weer. De blauwe lijnen tonen de relatie tussen de onderuitputting en de begrotingen. De lichtgele lijn geeft (in miljarden) aan hoeveel de onderuitputting is als maximaal 1 procent van het begrotingstotaal mag worden meegenomen naar het volgende jaar: de eindejaars-

marge²⁰. De daadwerkelijke eindejaarsmarge kan afwijken van de getoonde regel omdat in deze berekening geen rekening is gehouden met toegekende uitzonderingen en met fondsen met onbeperkte eindejaarsmarge (zoals het Mobiliteitsfonds). De oranje lijn laat zien hoe groot het percentage onderuitputting is als departementen alle gerealiseerde onderuitputting mee mogen nemen naar volgend jaar (in 2022 ruim 3,5 procent).

Vanaf 2016 wordt zichtbaar dat de onderuitputting relatief en absoluut (fors) toenemen.²¹ De forse toename in 2018 komt voornamelijk door de relatief hoge onderuitputting bij Defensie (meer dan één miljard euro) en op het Mobiliteitsfonds. Dit is deels te verklaren door de ambitieuze investeringsagenda van het eerste kabinetjaar Rutte III. Dit regeerakkoord bevat bijna 5 miljard euro aan geplande intensiveringen in 2018 oplopend naar 14,5 miljard euro in 2021.²² De grootste intensiveringen waren gepland voor onderwijs, onderzoek en innovatie (1,1 miljard euro), defensie (0,9 miljard euro) en bereikbaarheid (0,5 miljard euro). In de praktijk kostte het bijvoorbeeld tijd om extra mensen aan te nemen of materieel aan te schaffen.

De ambitieuze investeringsagenda is ook goed zichtbaar in 2019. De onderuitputting is lager, maar dit komt omdat bij de Voorjaarsnota 2019 reeds een risico op onderuitputting is gesignaleerd. Op basis van deze signalen is de projectportefeuille van IenW en Defensie nader geanalyseerd en zijn opties in kaart gebracht om programmering, raming en de realisatie van alle projecten te optimaliseren. Dit heeft geleid tot het naar achteren schuiven van investeringsprojecten van in totaal 1,8 miljard euro naar latere jaren. De onderuitputting in 2020 is lager dan in 2018 en 2019, maar nog steeds boven de gemiddelde onderuitputting uit de eerdere jaren.

Onderuitputting: incidenteel of structureel?

Voor structurele uitgaven in de begroting is het vaak lastig te beoordelen of onderuitputting een incidenteel of structureel karakter heeft. Structurele onderuitputting op een begroting, waarbij een bepaald budget jaar op jaar niet volledig kan worden uitgegeven, kan een reden zijn om in het voorjaar de raming naar beneden bij te stellen. Deze bijstelling zorgt voor extra ruimte onder het uitgavenplafond, die voor andere prioriteiten kan worden ingezet. Incidentele onderuitputting zorgt daarentegen slechts voor ruimte in het lopende jaar, wanneer het vaak niet meer zinvol of rechtmatig kan worden uitgegeven. De Tweede Kamer wordt via de Voorjaarsnota en de Miljoenennota geïnformeerd over de aard van de onderuitputting en over eventuele ramingsbijstellingen.

Uit de toelichtingen in de jaarverslagen en de analyse hierboven blijkt dat een groot veroorzaker van de stijgende onderuitputting de ambitieuze plannen van kabinetten zijn. In de Voorjaarsnota 2023 is deze toelichting specifiek inzichtelijk gemaakt voor de investeringsplannen van kabinet Rutte IV. In 2022 zijn alle investeringsbudgetten onder een nieuw plafond geplaatst, het investeringsplafond. In de Voorjaarsnota 2023 is een uitgebreide inhoudelijke en grafische toelichting gegeven over de realisatiecijfers en de onderuitputting in 2022.²³ De conclusie is dat het nog steeds lastig blijft om de intensiveringen volgens het beoogde, ambitieuze tempo uit te voeren.

Er is niet één begroting waar de onderuitputting voornamelijk zit. Er worden uitgaven uitgesteld over de hele breedte van de begroting waarvan bij een deel arbeidstekorten mogelijk een rol spelen. Er is geen bewijs dat de overkoepelende oorzaak de arbeidsmarktkrapte is. De grootste posten van uitgestelde uitgaven zijn gerelateerd aan bestuurlijk- en politiek complexe dossiers, zoals de Toeslagenaffaire, de stikstofcrisis, de implementatie van regeerakkoorden en de decentralisatie van de Jeugdzorg. Bij dit soort dossiers wordt vaak een platte reeks ingeboekt zonder dat de doelen reëel zijn of de maatregelen concreet uitgewerkt.

Eindejaarsmarge

Om ondoelmatige uitgaven aan het eind van het jaar te voorkomen, mogen departementen maximaal 1 procent van het (gecorrigeerde²⁴) begrotingstotaal meenemen naar het volgende jaar. Deze zogenaemde eindejaarsmarge wordt bij de Voorjaarsnota toegevoegd aan de departementale begrotingen. Als tegenhanger van de eindejaarsmarge wordt een in=uittaakstelling geboekt op de aanvullende post. Het inboeken van een in=uittaakstelling

²⁰ De daadwerkelijke eindejaarsmarge kan afwijken van de getoonde regel omdat in deze berekening geen rekening is gehouden met uitzonderingen en met fondsen met onbeperkte eindejaarsmarge (zoals het Mobiliteitsfonds).

²¹ De jaren 2008 tot en met 2021 betreffen enkel de onderuitputting op het plafond Rijksbegroting, omdat de onderuitputting op de plafonds Zorg en Sociale Zekerheid beperkt is. De uitgaven op Zorg en Sociale Zekerheid bestaan voornamelijk uit (premiegefinancierde) opneemregelingen. Met de invoering van het investeringsplafond in 2022 betreft de onderuitputting in 2022 de onderuitputting voor het plafond Rijksbegroting en het investeringsplafond.

²² 2.1 De ontwikkeling van de uitgaven | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)

²³ 4.1.4 Plafondtoets Investeringsplafond | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)

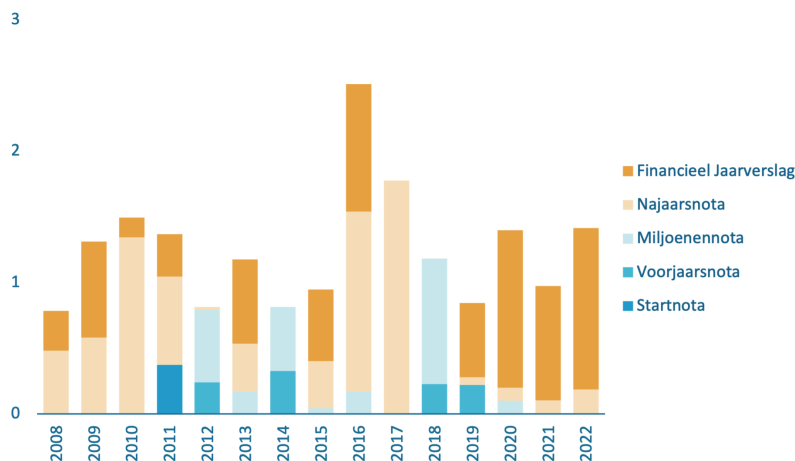
²⁴ Dit zijn boekhoudkundige correcties, zoals voor posten waarvoor een eindejaarsmarge van 100 procent geldt.

voorkomt dat het uitkeren van de eindejaarsmarge leidt tot belasting van het uitgavenplafond. De gedachte hierachter is dat er aan het einde van het jaar naar verwachting weer in min of meer dezelfde mate sprake zal zijn van onderbesteding op de begrotingen.

De in=uittakstelling kan gedurende het jaar worden ingevuld met onderuitputting en per saldo meevallers op de begrotingshoofdstukken. Bij het Financieel Jaarverslag Rijk dient de in=uittakstelling volledig ingevuld te zijn, aangezien het boekhoudkundig niet mogelijk is om een negatieve stand in de begroting te hebben. Mocht er bij het Financieel Jaarverslag Rijk onvoldoende onderuitputting zijn opgetreden, om de in=uittakstelling te vullen, dan zal het vullen van de in=uittakstelling ten koste gaan van het EMU-saldo. In de afgelopen vijftien jaar is er in alle jaren voldoende onderuitputting opgetreden om de in=uittakstelling te kunnen vullen. Figuur 8 geeft de invulling per begrotingsmoment weer.

Opvallend is dat de laatste jaren het een groot deel van de in=uittakstelling pas bij Financieel Jaarverslag ingevuld is. Deels komt dit ook doordat het invullen van de aanvullende onderuitputting die als dekking wordt gebruikt doorgaans chronologisch voorrang krijgt voor het invullen van de in=uittakstelling. Een andere verklaring is dat er bij Najaarsnota nog niet voldoende onderuitputting gemeld is om de in=uittakstelling te vullen. Dit suggereert dat in november nog geen goed zicht was op de mate van onderuitputting die zou optreden in dat jaar. Een onwenselijk gevolg hiervan is dat het parlement pas laat geïnformeerd wordt over de daadwerkelijke budgettaire uitgangspositie en het behalen van beleidsdoelen. Daarnaast lijkt het te wijzen op minder strak budgettair beheer bij de vakdepartementen en bij Financiën als stelselverantwoordelijke.

Figuur 8 Invulling in=uittakstelling per begrotingsmoment (in miljarden euro)



Komende jaren: incidentele onderuitputting

Vanwege de omvangrijke onderuitputting de afgelopen jaren, zoals hierboven beschreven, is voor de komende begroting extra incidentele onderuitputting verondersteld door kabinet Rutte IV. Gezien de krappe arbeidsmarkt en niet uitgewerkte beleidsplannen is de verwachte onderuitputting waarschijnlijk hoger de komende jaren. Ook het CPB voorziet dat er middelen overblijven. Het instrument aanvullende of taakstellende onderuitputting is een extra instrument boven de in=uittakstelling en wordt op dezelfde manier op de aanvullende post ingeboekt. Vanwege de omvangrijke onderuitputting in de afgelopen jaren is in verschillende begrotingsjaren extra incidentele onderuitputting verondersteld. Het inboeken van aanvullende onderuitputting (verwachting van lagere uitgaven) levert ruimte op onder het uitgavenplafond voor het dekken van tegenvallers of andere hogere uitgaven elders.

Er is toegezegd aan de Tweede Kamer om een overzicht te geven van hoe vaak er de afgelopen twintig jaar aanvullende onderuitputting is ingeboekt en hoelang het geduurd heeft om dit in te vullen.²⁵ Het instrument van aanvullende onderuitputting is de afgelopen twintig jaar zeer beperkt ingezet. In de Miljoenennota 2019 is voor het eerst aanvullende onderuitputting ingeboekt. In navolging hierop is dit instrument ook ingezet in de Voorjaarsnota 2020, Miljoenennota 2021, Miljoenennota 2023 en Voorjaarsnota 2023 (zie onderstaande tabel 9).

De ingeboekte aanvullende onderuitputting voor 2020, 2021 en 2022 is gedurende deze jaren volledig ingevuld. De aanvullende onderuitputting voor 2023, 2024 en 2025 is logischerwijs nog niet ingevuld. In 2023 betreft de openstaande aanvullende onderuitputting 2,1 miljard euro, aflopend naar 2 miljard euro in 2024 en 1,3 miljard euro in 2025. Mocht er onvoldoende onderuitputting optreden, dan wordt het uitgavenplafond overschreden en verslechtert het EMU-saldo.

Tabel 9 Taakstellende onderuitputting						
In miljoenen euro's	2020	2021	2022	2023	2024	2025 Moment van invulling
Miljoenennota 2019	- 900	- 1000				Bij Miljoenennota 2020.
Voorjaarsnota 2020	- 500					Bij Miljoenennota 2021
Miljoenennota 2021		- 950				Deels bij Najaarsnota 2021, restant bij Financieel Jaarverslag 2021.
Miljoenennota 2023			- 2.100	- 2.100	- 500	Bij Najaarsnota 2022. De aanvullende onderuitputting voor 2023 en 2024 is nog niet ingevuld.
Voorjaarsnota 2023					- 1.500	- 1.250 Nog niet ingevuld.

Realistisch ramen verdient de voorkeur

Het realistisch ramen van uitgaven over meerdere jaren is moeilijk wanneer veel beleid tegelijkertijd moet worden ingeboekt, dat nog niet of nauwelijks is uitgewerkt. Er worden vaker 'platte reeksen' ingeboekt omdat er geen verdere informatie beschikbaar is over het inlooppad bij het begrotingsproces. Dit leidt tot aanvullende onderuitputting.

Het inboeken van aanvullende of taakstellende onderuitputting past niet bij het streven om realistisch te ramen. Het voordeel van het instrument aanvullende onderuitputting is dat geanticipeerd wordt op verwachte onderuitputting in de begroting, zonder dat concrete beleidsrijke maatregelen worden genomen. Dit is tegelijkertijd het grote nadeel van het instrument. Er worden geen keuzes gemaakt, zoals (structurele) ramingsaanpassingen of het inboeken van daadwerkelijke onderuitputting. En als de onderuitputting niet optreedt, leidt dit tot een overschrijding van het uitgavenplafond en verslechtert het EMU-saldo. Vanuit prudent begrotingsbeleid heeft het de voorkeur om zo realistisch mogelijk te begroten. Daarbij past het om daadwerkelijk onderuitputting per begroting in te boeken in plaats van een algemene verwachting te veronderstellen. Ondanks dat het tot op heden steeds gelukt is om de aanvullende onderuitputting te vullen, is dit een risico. Daarnaast, hoewel het inboeken van aanvullende onderuitputting de begroting op macro-niveau wel realistischer kan maken, worden geen scherpe keuzes gemaakt over waar middelen afgeboekt kunnen worden. Hiermee verliest het kabinet sturing over het eigen begrotingsbeleid.

3.4.3 Voor welke belastingsoorten waren de bijstellingen het grootst?

Grotendeels endogene bijstellingen

Onderstaande tabel geeft de afwijking tussen geraamde en gerealiseerde belastingontvangsten weer over de periode 2019-2022. Uit tabel 10 blijkt dat de afwijking in 2019 beperkt was, maar in de coronajaren juist (zeer) groot. In 2020 was deze negatief. De coronacrisis was immers niet voorzien en leidde tot lagere ontvangsten. In 2021 en 2022 was de afwijking juist sterk positief vanwege het sterker dan verwachte economische herstel.

De afwijking splitsen we uit in twee delen. Het eerste deel kan verklaard worden door de effecten van fiscaal beleid dat na de ontwerp-begroting is getroffen (zoals tariefsverhogingen of verlagingen). Dit deel van de afwijking is een bewuste afwijking van de ontwerp-begroting. Het overige deel is geen bewuste afwijking van de ontwerp-begroting. In 2021 en 2022 kwam het overgrote deel van het verschil tussen de realisatie en raming niet voort uit beleidsbeslissingen maar uit het onverklaarde of endogene deel. Dit bestaat onder andere uit een andere

²⁵ Toezegging aan het lid Nijboer (PvdA) tijdens het Verantwoordingsdebat 2022

economische ontwikkeling dan voorzien bij het opstellen van de ontwerpbegroting. Hier zullen ook indirecte effecten van beleid een rol in spelen, bijvoorbeeld de doorwerking van de steunpakketten op de economische ontwikkeling (werkgelegenheid, consumptie), en daarmee indirect op de gerelateerde belastingontvangsten.

Vpb-, btw- en loonheffingsinkomsten hoger dan verwacht

Tot slot wordt het overige deel uitgesplitst in de belangrijkste belastingsoorten. Hieruit blijkt met name de afwijking bij de vennootschapsbelasting (Vpb) zeer bepalend. Vpb is conjunctuurgevoelig en van nature een volatiele belastingsoort. In de Miljoenennota 2021 werd om deze reden verwacht dat de opbrengst van de Vpb fors zou dalen, vergelijkbaar met de daling ten tijde van de financiële crisis in 2008. Dankzij de relatief gunstige economische ontwikkeling en de directe en indirecte effecten van de steunpakketten zijn de bedrijfswinsten gemiddeld echter op peil gebleven en vallen de inkomsten uit de Vpb hoger uit dan verwacht. De opbrengst van de loon- en inkomensheffing is ook hoger dan verwacht, wat grotendeels voortkomt uit de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Zowel de werkgelegenheid als de loongroei viel hoger uit dan eerder geraamd.

Tabel 10 Geraamde en gerealiseerde ontvangsten				
Begrotingsjaar	2019	2020	2021	2022
Raming ontwerpbegroting	303,1	305,5	293,0	334,1
Realisatie FJR	302,4	299,8	322,4	350,5
Verschil	- 0,7	- 5,7	29,3	16,1
- direct beleid	- 1,3	- 4,5	- 8,9	- 6,1
- overig	0,6	- 1,2	38,2	22,2
Overig naar belastingsoort				
- loon- en inkomensheffing	0,6	3,4	8,9	3,5
- btw	- 1,9	- 1,6	7,8	5,2
- Vpb	0,3	- 1,2	15,8	10,6
- overig	1,6	- 1,8	5,7	2,9

3.4.4 Effect van het investeringsplafond en klimaat- en stikstoffonds

Een aanpassing op de begrotingsregels door kabinet Rutte IV is het investeringsplafond met meer flexibiliteit voor investeringsuitgaven. We gaan hier dieper in op dit plafond omdat onderuitputting onder dit plafond een andere betekenis heeft en omdat het tijdens Rutte IV kan hebben bijgedragen aan het grote verschil tussen ramingen en realisaties.

Introductie investeringsplafond

Het investeringsplafond is in het leven geroepen door kabinet Rutte IV, nadat de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte geadviseerd had dat voor eenmalige investeringsuitgaven die over meerdere jaren plaatsvinden, de beheersing van het totaalbedrag relevanter is dan het bedrag per jaar. Toen is besloten dat middelen op het Mobiliteitsfonds, het Deltafonds, het Nationaal Groeifonds, het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF), het Klimaatfonds en het Stikstoffonds (Transitiefonds), classificeren als investeringsuitgaven. Er is besloten om deze middelen te beheersen onder het nieuwe deelfliefonds Investeringsplafond, met flexibele jaargrenzen.

Publieke investeringen vragen om zekerheid en een speciale behandeling op de begroting

Publieke investeringen zijn iets waar de Nederlandse overheid, net als veel andere overheden, al langer mee worstelt, zo beschrijft ook het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Publieke Investeringsuitgaven uit 2022. Grote maatschappelijke opgaven als klimaatverandering, duurzaamheid en de woningbouw vragen om ingrijpende veranderingen. Politici zien investeren voor veel van deze maatschappelijke problemen als een belangrijk onderdeel van de oplossing²⁶. Investeringsprojecten hebben een lange looptijd en marktpartijen hebben de behoefte aan zekerheid. Tegelijkertijd is investeren complex; het kost tijd om doeltreffende en doelmatige plannen te ontwikkelen en de krappe arbeidsmarkt zorgt voor vertraging bij de uitvoering. Het IBO signaleert dat het wenselijk is om investeringsuitgaven in de begroting anders te behandelen dan consumptieve uitgaven. Hiervoor zijn de begrotingsfondsen ingesteld en bij Rutte IV onder het investeringsplafond geplaatst. De begrotingsfondsen bieden

²⁶ IBO Publieke investeringen, 2022

bescherming tegen de politieke waan van de dag door middelen meerjarig toe te kennen aan een begrotingsdoel. Het IBO signaleert wel het risico dat deze meerjarige toewijzingen ten koste kunnen gaan van de parlementaire controle en de integrale afweging, en dat er geld op zoek gaat naar een bestemming.

Meer flexibiliteit onder investeringsplafond kan leiden tot «frontloading»

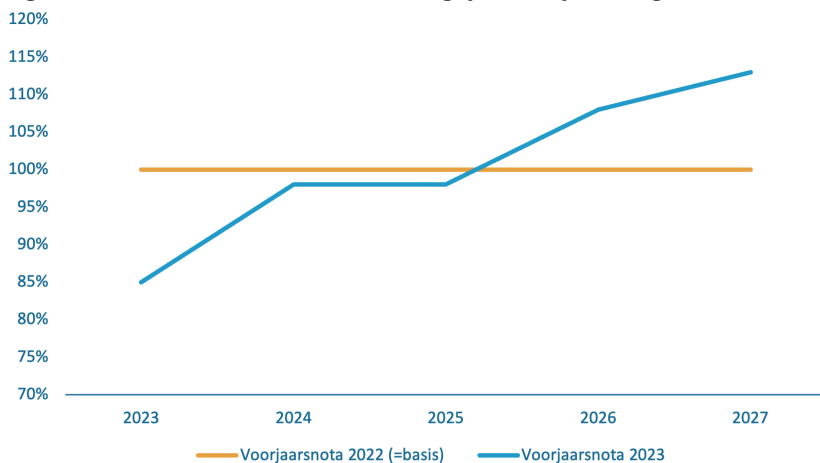
Er zijn verschillende instrumenten om investeringsuitgaven anders te behandelen. Ook vóór de introductie van het investeringsplafond werd aan middelen op fondsen al een eindejaarsmarge van 100% toegekend, in tegenstelling tot de 1% eindejaarsmarge voor reguliere uitgaven. Ook was het op de fondsen al toegestaan om een bepaald percentage te overprogrammeren. De voornaamste wijziging in de systematiek is dat middelen onder het investeringsplafond nu vrij naar latere jaren mogen worden geschoven door middel van plafondcorrecties. Ook is het totaal aan investeringsuitgaven op deze fondsen nu inzichtelijk onder één plafond. Het voordeel van de vrije kasschuiven naar latere jaren is dat investeringsmiddelen hierdoor meerjarig aangepast kunnen worden naar een realistisch kasritme, in plaats van dat dit alleen via onderuitputting naar het komend jaar kan worden doorgeschoven. Het nadeel is echter dat er daardoor de prikkel lijkt te ontstaan om alle middelen zoveel mogelijk aan het begin van de meerjarenperiode te programmeren, omdat ze toch vrij naar achteren geschoven mogen worden. Voor kasschuiven naar voren gelden dezelfde regels als onder de andere deelplafonds.

15% van de investeringsmiddelen uit 2023 naar achteren geschoven

Tabel 11 geeft een vergelijking van de begrotingsfondsmiddelen van het Mobiliteitsfonds, het Deltafonds, het Nationaal Groeifonds, het Defensiematerieelbegrotingsfonds, het Klimaatfonds en het Stikstoffonds van start kabinet Rutte IV tot heden. Deze standen zijn gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkelingen. In figuur 9 is de relatieve omvang hiervan inzichtelijk gemaakt, waarbij het kasritme bij Voorjaarsnota 2022 als de basisstand gezien wordt. Zoals te zien is in beide figuren is de voor inflatie gecorrigeerde omvang van de investeringsmiddelen grofweg gelijk gebleven, maar is er 15% van de middelen die bij VJN22 onder plafond Investerings stonden geschoven of meegenomen naar latere jaren.

Tabel 11 Totaal aan fondsmiddelen onder investeringsplafond per budgettaire nota						
Bedragen in miljoenen euro	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal
Totaal Voorjaarsnota 2022	23.457	29.600	31.479	33.328	32.400	150.264
Totaal Voorjaarsnota 2023	19.933	29.017	30.792	35.939	36.550	152.231

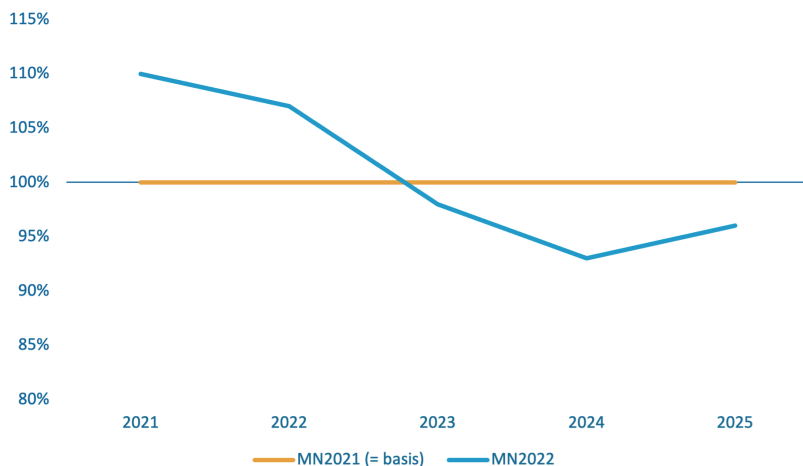
Figuur 9 Kasritme middelen investeringsplafond per budgettaire nota



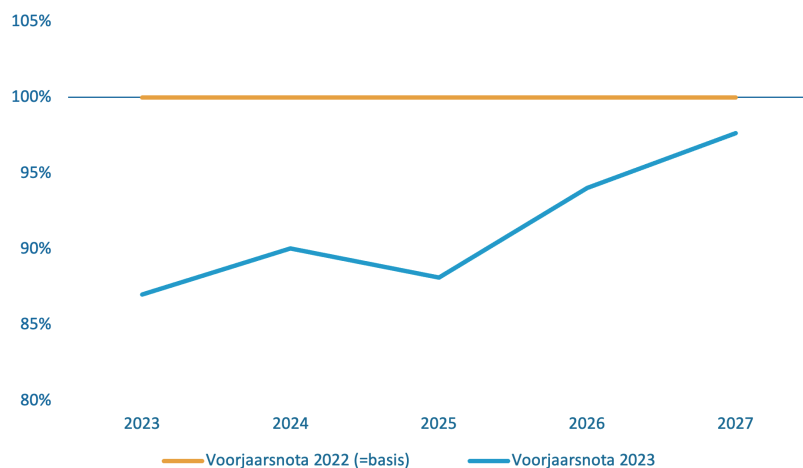
Door de oneindige eindejaarsmarge was het ook vóór kabinet Rutte IV al mogelijk om investeringsmiddelen mee te nemen naar het volgende jaar. Desondanks zien we sinds de oprichting van het investeringsplafond een wijziging in de jaar-op-jaar ontwikkelingen op de traditionele begrotingsfondsen (het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds). Deze trendwijziging is inzichtelijk gemaakt in figuur 10 en 11. Hier is te zien dat in kabinet Rutte III middelen naar voren werden geschoven ten opzichte van het voorgaande jaar, terwijl de ontwikkeling in kabinet Rutte IV juist de tegenovergestelde trend laat zien. Het naar voren schuiven onder kabinet Rutte III wordt voornamelijk verklaard door tegenvallers in de jaren 2021 en 2022 waarvoor geld gevonden is uit latere jaren.

Een ambitieuze investeringsagenda met nog niet volledig uitgewerkte plannen, gecombineerd met een krappe arbeidsmarkt dragen bij aan een deel van de schuiven naar achter onder kabinet Rutte IV. Daarmee tonen figuur 10 en 11 enerzijds de kracht van het nieuwe investeringsplafond. Ruimere mogelijkheden tot schuiven in de tijd om zo aan te sluiten bij het werkelijke investeringsritme, waren juist de bedoeling achter dit plafond. Anderzijds wordt hierin, vanwege het ontbreken van budgettaire prikkels, ook het risico op onrealistische ramingen aan het begin van een meerjarenperiode duidelijk.

Figuur 10 Ontwikkeling Mobiliteitsfonds en Defensiematerieelfonds onder Rutte III



Figuur 11 Ontwikkeling Mobiliteitsfonds en Defensiematerieelfonds onder Rutte IV



4 EVALUATIE BEGROTINGSBELEID

In de Startnota schreef het kabinet: «Regeren is keuzes maken: welke doelen wil het kabinet graag bereiken, om zo de (brede) welvaart van Nederlanders te vergroten? De begroting is een belangrijk middel dat politici hebben om deze doelen te bereiken. De begroting maakt het immers mogelijk om prioriteiten te ondersteunen met de benodigde financiële middelen en daarin keuzes te maken. Als prioriteiten worden bijgesteld, dan gaat dit gebruikelijk gepaard met verschuiving van budgetten binnen de begroting. Het begrotingsbeleid moet dit proces ondersteunen.»

Het begrotingsbeleid, de begrotingssystematiek en de begrotingsregels hebben drie doelstellingen:

1. **Efficiënte allocatie:** regeren is keuzes maken: kiezen doet het kabinet zorgvuldig.
2. **Beheersing van de overheidsfinanciën:** het kabinet schuift geen rekeningen door naar volgende generaties.
3. **Macro-economische stabilisatie:** als het minder goed gaat met de economie vangt het kabinet deze klap deels op met de begroting, om de gevolgen voor mensen te beperken.

Deze doelen staan niet op zich, maar volgen uit het overkoepelende doel van de overheid om door middel van het begrotingsbeleid de welvaart in brede zin te verhogen. Over de tijd hebben de doelen afwisselend meer nadruk gekregen. In de volgende paragrafen gaan we in op in hoeverre de doelen van het begrotingsbeleid behaald zijn - vanuit een kwantitatief perspectief - tijdens kabinet Rutte IV. In het tweede deel van de beleidsdoorlichting zal ook het begrotingsbeleidsdoel «Efficiënte allocatie» aan bod komen.

4.1 Economische stabilisatie

Macro-economische stabilisatie wordt behaald door het creëren van automatische stabilisatoren op de begroting en het voeren van trendmatig begrotingsbeleid, zoals beschreven in de Startnota van kabinet Rutte IV. Het is daarmee de bedoeling dat de begroting meebeweegt met de economische ontwikkeling en een stabiliserend effect heeft op economie. Door automatische stabilisatoren op de begroting wordt het effect van een economische neergang automatisch op het juiste moment gedempt. Dit heeft positieve gevolgen voor het inkomen en welbevinden van mensen, dus voor de brede welvaart; burgers en bedrijven voelen minder de negatieve effecten van een periode waarin het economisch minder goed gaat.²⁷ Ook fluctueert de economie hierdoor minder en weten burgers en bedrijven beter waar ze aan toe zijn. De automatische stabilisatoren zijn in Nederland voornamelijk vormgegeven aan de inkomstenkant van de begroting. Aan de uitgavenkant van de begroting geeft het kabinet, als het economisch tij mee zit, volgens de begrotingsregels onder het trendmatig begrotingsbeleid niet meer uit dan het afgesproken uitgavenplafond. Uitgaventegenvallers moeten worden opgevangen binnen de plafonds. De belastingen en premies mogen wel vrij meebewegen met de economie. Dit geldt ook voor de niet-beleidsmatige uitgaven aan WW en bijstand omdat die ook sterk conjunctuurgedreven zijn. Mensen die dan tijdelijk geen inkomen hebben ontvangen WW of bijstand, waardoor die uitgaven stijgen. Aan de inkomstenkant van de begroting nemen in goede tijden de belastinginkomsten automatisch toe. Die extra inkomsten geeft het kabinet niet uit. De extra inkomsten lopen in het EMU-saldo en verlagen de EMU-schuld, wat helpt om buffers op te bouwen voor minder goede tijden. Als het economisch minder gaat hoeven de belastingen ook niet te worden verhoogd.

Naast automatische stabilisatoren kan het kabinet ook via discretionair begrotingsbeleid proberen de economie te stabiliseren, door bijvoorbeeld tijdens een crisis extra uitgaven te doen om huishoudens en bedrijven financieel te steunen. Discretionair beleid zijn extra uitgaven of lastenverlichtingen waarvoor een politieke beslissing vereist is en komen bovenop het basispad. In de praktijk blijkt het lastig om anticyclisch discretionair beleid te voeren, omdat de fase van de conjunctuurcyclus lastig in te schatten is, en zeker bij nieuw beleid de uitvoering ook niet altijd precies te plannen is. Ook is er vaak politieke druk om procyclisch discretionair beleid te voeren: het dak repareren wanneer de zon schijnt is een lastige politieke opgave.

²⁷ Startnota Kabinet Rutte IV

4.1.1 Structureel saldo en output gap

Er is onderscheid tussen discretionair begrotingsbeleid en automatische stabilisatie. Bij de laatste reageert de overheidsbegroting automatisch op de stand van de economie, doordat de belastinginkomsten toenemen en werkloosheidsuitgaven afnemen tijdens hoogconjunctuur. Hiervoor is geen beleidswijziging nodig. Bij discretionair begrotingsbeleid wijzigt de overheid wel actief de uitgaven of belastingen. Met het structureel saldo kan het discretionaire begrotingsbeleid worden geïsoleerd van de automatische stabilisatoren. Anticyclisch beleid houdt in dat de overheid een expansiever begrotingsbeleid voert tijdens laagconjunctuur en een krupper beleid tijdens hoogconjunctuur. Een expansiever beleid leidt tot verslechtering van het structureel saldo, en een krupper beleid tot een verbetering van het structureel saldo. Voor de stand van de conjunctuur wordt vaak de output gap gebruikt. Een positieve output gap betekent dat er sprake van hoogconjunctuur is en de economie boven haar (theoretische) potentieel presteert.²⁸

Ex-post 2021: coronasteun stabiliseert economie

Om de economische gevolgen van de coronacrisis te beperken heeft het kabinet Rutte III omvangrijkere nood- en steunmaatregelen genomen dan ooit tevoren. Hierbij is bewust afgeweken van de begrotingsregels. Achteraf gezien hebben de steunpakketten de economie in zekere mate in stand gehouden en daarmee ook de gevolgen voor de overheidsfinanciën beperkt: het gerealiseerde EMU-saldo (-2,5%) viel positiever uit dan eerder verwacht in de ontwerpbegroting (figuur 12). De analyse van het CPB in 2021 wees ook uit dat de coronasteun effectief was geweest: een sterke stijging van de werkloosheid werd voorkomen en het pakket heeft bedrijven overeind gehouden.²⁹

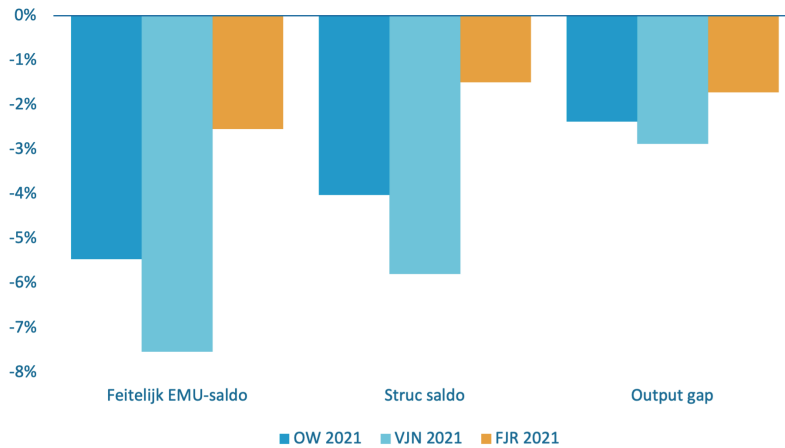
Als we het structurele saldo uit 2021 (-1,5%) vergelijken met dat van 2020 (1,9%) - een horizontale analyse - zien we dat het structurele saldo in 2021 positiever uitvalt. 2021 was daarmee een procyclisch jaar, gegeven dat de overheidsfinanciën verbeteren terwijl er sprake is van een economische neergang (negatieve output gap). Het CPB komt op een andere conclusie uit. In de analyse van het planbureau valt het structureel saldo in 2021 namelijk negatiever uit dan in 2020 en is het structurele saldo dus verslechterd in crisistijd. Dit verschil tussen de saldi kan worden verklaard doordat CPB nog wijzigingen doet aan eerdere jaren na de jaarafsluiting en Financiën niet. Volgens het CPB is daarom horizontaal bekeken 2021 een anticyclisch jaar, zoals in figuur 13 weergegeven.

Bij de beoordeling van het begrotingsbeleid op basis van het structurele saldo wordt vaak gekeken naar de verandering van jaar-op-jaar. Een nadeel hierbij is dat wanneer een steunpakket in jaar 1 door wordt getrokken naar jaar 2 dat niet als expansief hoeft worden gezien, terwijl het begrotingsbeleid dan alsnog expansief is kijkend naar het niveau van het structureel EMU-saldo voor dat jaar. Als we naar het niveau van het structurele EMU-saldo van 2021 kijken dan constateren we in 2021 wel anticyclisch begrotingsbeleid: in tijden van economische krimp wordt er meer uitgegeven om de economie te stabiliseren waardoor het structurele saldo negatief uitvalt.

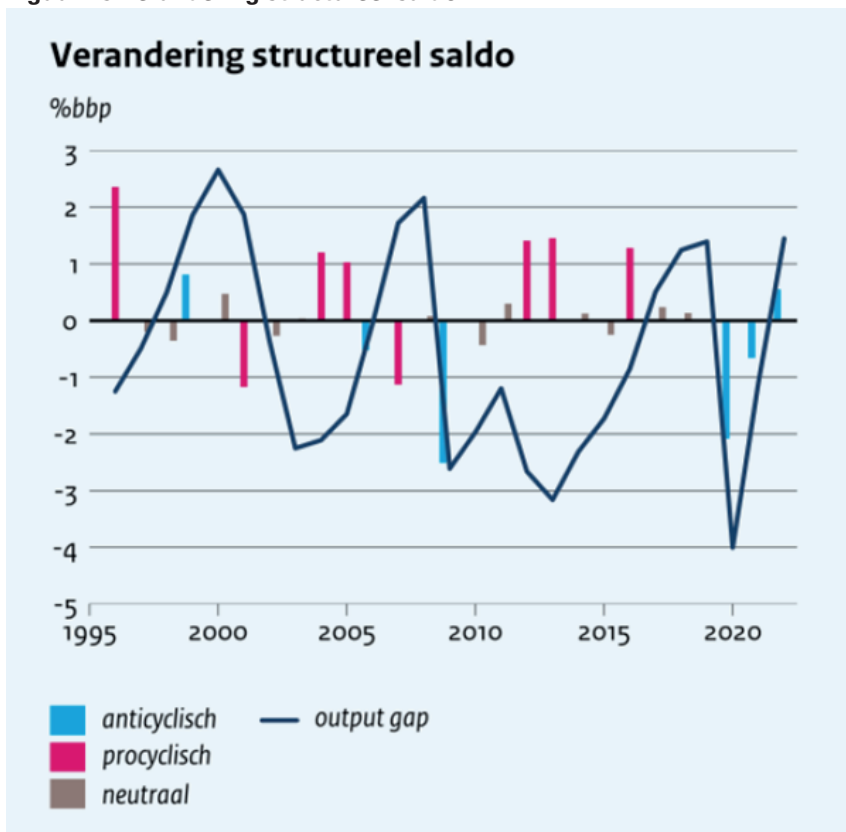
²⁸ Cyclisch begrotingsbeleid (cpb.nl)

²⁹ Economische analyse steunpakket 2020 (cpb.nl)

Figuur 12 Budgettaire ramingen en realisatie voor 2021 (bron: Fin)



Figuur 13 Verandering structureel saldo

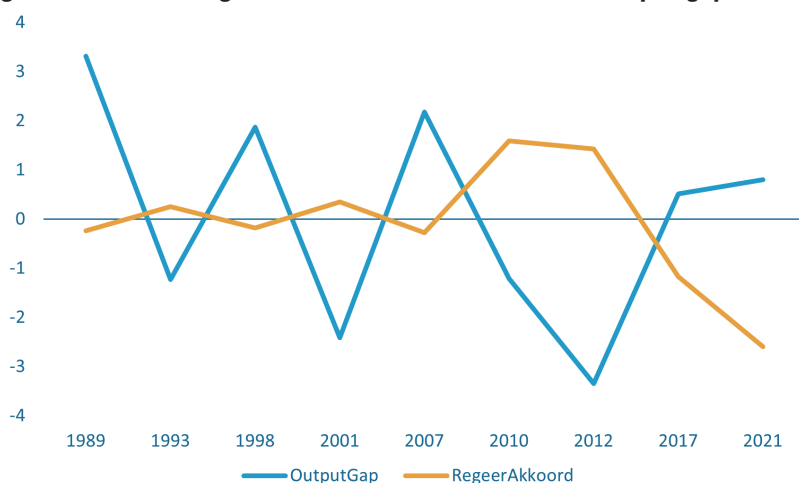


Ex-ante 2022-2025: coalitieakkoord heeft procyclische insteek

Gedurende de verkiezingen in maart 2021 was de verwachting dat de feitelijke economische groei in 2022 onder de potentiële groei zou zitten en er sprake zou zijn van een negatieve output gap. In september 2021, ten tijde van de formatie, stelde zowel het CPB als de Europese Commissie hun ramingen bij naar een positieve output gap voor 2022. Het kabinet Rutte IV heeft tegen deze achtergrond gekozen voor een ambitieuze investeringsagenda. Het coalitieakkoord bevat hiermee een historische hoogte aan extra uitgaven, met name de door het kabinet als incidenteel bestempelde uitgaven. Hiermee werd afgeweken van het kwantitatieve advies van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte om per saldo niet te intensiveren of te bezuinigen. Het is aan de politiek om een afweging te maken tussen de verschillende beleidsdoelen en het advies te wege. Het coalitieakkoord is ex-ante procyclisch

in de zin dat het kabinetsbesluit tot extra intensivering plaatsvond tegen een achtergrond van gunstige economische verwachtingen voor 2022, zoals een positieve output gap en economische (inhaal)groei. Omdat het coalitieakkoord extra intensivering doet resulteert dat in een verslechtering van het structureel EMU-saldo ten opzichte van het basispad (figuur 14).

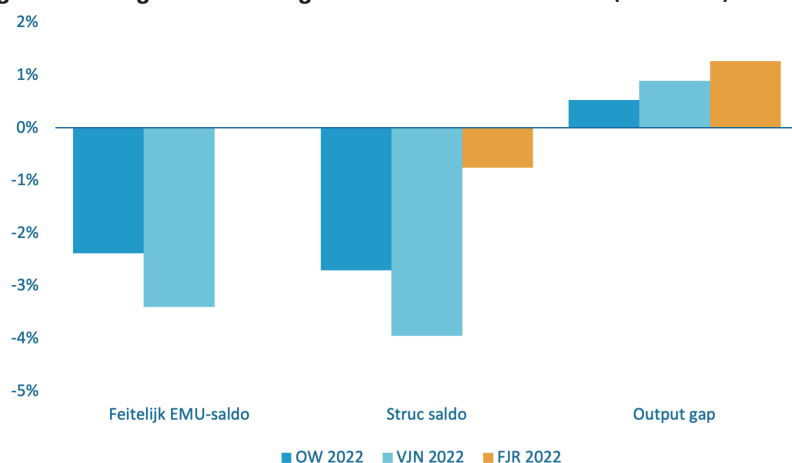
Figuur 14 Veranderingen structurele EMU-saldo en de output gap



Ex-post 2022: onderuitputting werkt anticyclisch uit

Het EMU-saldo en het structurele EMU-saldo voor 2022 werden in de Voorjaarsnota, de eerste volledige doorberekening van het coalitieakkoord, geschat op respectievelijk $-3,4\%$ en $-3,9\%$ van het bbp. Dit zou voor beide saldi een verslechtering zijn ten opzichte van 2021. Uiteindelijk vielen de saldi voor 2022 een stuk positiever uit dan eerder geraamd, ondanks de extra uitgaven gedurende het jaar, met een EMU-saldo van $0,0\%$ en een structureel saldo van $-0,8\%$ (figuur 15). Deze meevallers zijn vooral te danken aan hogere belastinginkomsten en onderuitputting en in beperkte mate aan de uitfasering van de coronasteunmaatregelen. De schaarste in de economie zwakte dus de procyclische van het kabinetsbeleid af. Hierdoor viel 2022 achteraf gezien anticyclisch uit, zoals weergegeven in de analyse van het CPB (figuur 13). Doordat ten tijde van economische voorspoed (positieve output gap) het structureel saldo in 2022 ($-0,8\%$) is verbeterd ten opzichte van 2021 ($-1,5\%$), kan de uitkomst van het begrotingsbeleid als anticyclisch worden aangemerkt. Door de verbetering van het structurele saldo in 2022 ten opzichte van 2021 voldeed Nederland ook aan die norm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), hoewel die norm op dat moment niet van kracht was als gevolg van de algemene ontsnappingsclausule die was ingeroepen. Wanneer we echter kijken naar het niveau van het structurele EMU-saldo in 2022 zien we wel dat er extra is uitgegeven ten tijden van economische voorspoed (figuur 15).

Figuur 15 Budgettaire ramingen en realisatie voor 2022 (bron: Fin)



Ex-ante 2023: pro-cyclisch met anticyclische steunmaatregelen

In 2023 is er risico op procyclisch begrotingsbeleid. Voor 2023 wordt in de Voorjaarsnota 2023 een expansief begrotingsbeleid verwacht met een EMU-saldo van $-2,6\%$ en een structureel saldo van $-3,3\%$. Dat zou betekenen dat het structurele saldo verslechtert in economisch positieve tijden. Nederland zou daarmee in 2023 niet voldoen aan de eisen ten aanzien van verbetering van het structureel saldo uit de huidige preventieve arm van het SGP. Doordat de algemene ontsnappingsclausule nog steeds van toepassing is, blijft dit zonder gevolgen (zie ook box: Kabinetsstart in coronatijden). Op zichzelf vallen de energiematregelen voor 2023, met name het prijsplafond voor energie, anticyclisch uit vanwege de koppeling met de energieprijzen. Indien de gasprijzen meevallen, is er minder steun nodig en zullen de budgettaire uitgaven lager zijn (zie ook de box Energiesteun: prijsplafond). Mocht er nog een (energie)crisis materialiseren in het laatste deel van 2023, dan zal het anticyclische effect van de maatregelen sterker zijn en zal het prijsplafond de koopkracht overeind houden.

Meerdere output gaps

Voor het voeren van anticyclisch discretionair begrotingsbeleid is het nodig om te weten in welke fase van de conjunctuurcyclus de economie zich bevindt en wat dus de output gap is. Het nadeel van de methode van de bepaling van de output gap is dat het erg gevoelig is voor bijstellingen bij nieuwe ramingsmomenten en afhankelijk van meetmethodes die kunnen verschillen. Het CPB berekent de output gap van de Nederlandse economie op een andere manier dan de Europese Commissie (EC), hoewel de methoden in grote lijnen vergelijkbaar zijn.³⁰Voor de berekening van het structurele saldo wordt de EC-output gap gebruikt zoals voor EU-landen de norm is. In de ramingen van het CPB voor bijvoorbeeld de belastinginkomsten wordt de output gap geraamd door het CPB gebruikt. Deze output gaps hoeven niet hetzelfde te zijn; in de praktijk is het zeer lastig om de potentiële groei te schatten. Daarom wordt er ook gekeken naar andere maatstaven voor de beoordeling van anti- en procycliciteit in de volgende paragraaf.

4.1.2 Uitgavenregel en werkloosheidscijfers

Uitgaven nemen in 2022 en 2023 te hard toe

Alternatieve manieren om te bepalen of het begrotingsbeleid van kabinet Rutte IV stabiliserend is, zijn de uitgavenregel en de mutatie van het werkloosheidscijfer. De uitgavenregel vergelijkt de ontwikkeling van de jaarlijkse (primaire) uitgaven met de middellange termijn potentiële bbp groei, waarbij de uitgaven gecorrigeerd zijn voor de rentelasten en de conjuncturele werkloosheidsuitgaven. De gedachte hierachter is dat inkomsten in principe meestijgen met de economische groei (maar wel fluctueren met de conjunctuur). Als de gecorrigeerde uitgaven eveneens meestijgen met het potentiële bbp, zou het structurele saldo in theorie dus gelijk moeten blijven. Als de uitgaven harder groeien dan de potentiële bbp-groei, neemt de uitgavenquote toe en zou het structurele saldo moeten verslechteren. De uitgavenregel wordt gezien als een minder volatiele manier om de structurele verbetering van het saldo te meten. De Europese Commissie werkt aan een nieuwe vormgeving van de uitgavenregel die een grote rol spelen in de hervorming van het SGP. De uitgavenregel speelt al een rol binnen het huidige SGP in de preventieve arm. Het SGP bestaat uit een preventieve en correctieve arm waarbij lidstaten worden ingedeeld op basis van de status van de overheidsfinanciën. De preventieve arm richt zich op de overheidsinkomsten en -uitgaven op de middenlange termijn en de correctieve arm gaat over de jaarlijkse maximale overheidstekorten en staatsschuld. Nederland bevindt zich momenteel in de preventieve arm.

Tabel 12 toont wat de huidige uitgavenregel in de preventieve arm voorschrijft voor Nederland. Het impliceert voor de Nederlandse begroting een toegestane groei van de gecorrigeerde uitgaven in 2022 en 2023 van maximaal 0,6%-punt. De geraamde netto-overheidsuitgaven stegen in 2022 met 1,1%. Dit is een afwijking van de maximale toegestane groei van 0,5%-punt. Voor 2023 wordt een stijging van de netto-overheidsuitgaven van 3,0% geraamd. Dit is een afwijking van de toegestane maximale groei van 2,4%-punt. Nederland zou daarmee in de jaren 2022 en 2023 te veel uitgeven en niet voldoen aan de uitgavenregel uit de huidige preventieve arm van het SGP. Doordat de algemene ontsnappingsclausule nog steeds van toepassing is, blijft dit in 2022 en 2023 zonder gevolgen (zie ook box: Kabinetsstart in coronatijden).

³⁰ Antwoorden op veelgestelde vragen over de CPB-ramingen (versie juni 2022)

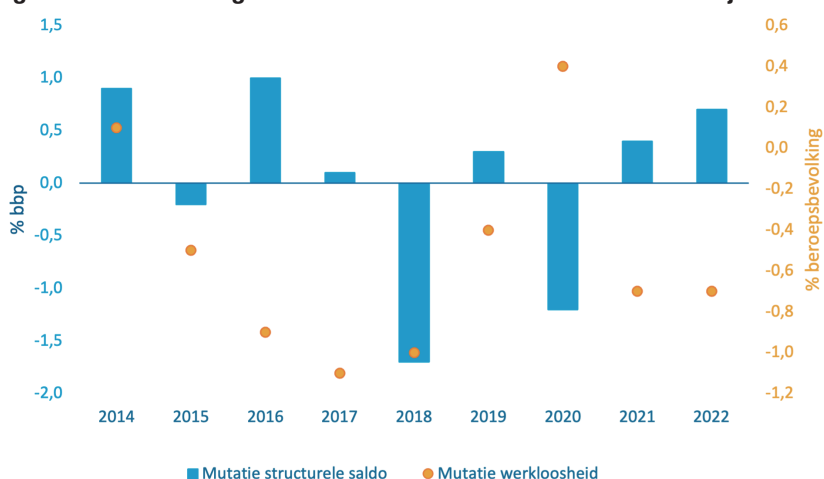
Tabel 12 Uitgavengroei volgens uitgavenregel

	2022	2023	2024	2025	2026
Gecorrigeerde collectieve uitgaven (volume, %)	1,1	3,0	- 1	0,8	1,1
Normgroei (maximale groei gecorrigeerde collectieve uitgaven)*	0,6	0,6	1,4	1,7	1,6

Werkloosheidscijfers als alternatief voor output gap

Een tweede alternatief is om te kijken naar de verandering in de werkloosheidscijfers en deze af te zetten tegen de verandering in het structureel saldo. Voordelen van het kijken naar het werkloosheidscijfer zijn daarbij dat de veranderingen ervan sneller te observeren zijn en dat de ramingen voor werkloosheidscijfers gebaseerd zijn op realisaties.³¹ Voor de schatting van de output gap is de potentiële groei van de economie nodig, deze is ook achteraf nooit met zekerheid vast te stellen. Dit maakt het een meer volatiel concept dan de werkloosheidscijfers. De verandering in het werkloosheidscijfer meet de stand van de conjunctuur, zoals de output gap dat in de methode hierboven doet. De verandering in de werkloosheidscijfers maakt een tegengestelde beweging aan de output gap. In economisch slechte tijden is de output gap negatief en neemt het werkloosheidscijfer toe. In economische goede tijden is de output gap positief en daalt het werkloosheidscijfer. Voor 2022 en 2021 kan in figuur 16 worden geobserveerd dat het structurele saldo verbetert ten opzichte van jaar ervoor terwijl de werkloosheid afneemt: er is dus minder uitgegeven in economisch betere tijden. In die zin zijn achteraf bezien 2022 en 2021 anticyclische jaren. Dit komt overeen met de conclusies voor 2022 en 2021 op basis van de output gap.

Figuur 16 Veranderingen in structurele saldo en werkloosheidscijfers



4.2 Beheersing van de overheidsfinanciën

Beheersing richt zich op gezonde overheidsfinanciën, nu en in de toekomst. Daarom worden de uitgaven gemaximeerd en wordt de beleidsmatige lastenontwikkeling beheerst door het inkomstenkader. Beheersing wordt belangrijker naarmate er minder afstand is tot de Europese begrotingsnormen. Om de beheersing van de overheidsfinanciën in beeld te brengen, kan worden gekeken naar:

1. Ontwikkeling van het saldo en de schuld in relatie tot de Europese normen
2. Beheersing van de uitgaven
3. Beheersing van de beleidsmatige lastenontwikkeling in het inkomstenkader
4. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn
5. De ontwikkeling van het uitstaand risico aan garanties en achterborgstellingen

Op korte termijn gezonde overheidsfinanciën

Terugkijkend zijn de overheidsfinanciën op korte termijn beheerst gebleven. In 2021 kwam het EMU-saldo uit op een tekort van 2,5% bbp, maar dit was veel positiever dan de 5,5% die oorspronkelijk geraamd werd. De verbetering werd hoofdzakelijk veroorzaakt doordat de uitgaven aan coronasteun lager uitvielen dan verwacht en door hogere belastinginkomsten. Door een hogere economische groei dan verwacht, middelen die naar achter geschoven

³¹ Cyclisch begrotingsbeleid (cpb.nl)

werden en onderuitputting werd 2022 uiteindelijk afgesloten met een begrotingsevenwicht. Tussentijds waren de ramingen minder positief: door de onverwachte economische wendingen, de onvolledige doorrekening van het CPB en de beleidsmatige bijstellingen werd een tussentijds pad geraamd waarbij het EMU-saldo in 2022 de – 3% grens van het Europese Stabiliteits- en Groeipact (SGP) zou overschrijden. Dit is ook te zien in tabel 13.

Tabel 13 EMU-saldo raming en realisatie

	2022	2023 ¹	2024	2025
Raming EMU-saldo coalitieakkoord	– 3,2%	– 2,3%	– 2,4%	– 2,5%
Raming EMU-saldo VJN 2022	– 3,4%	– 2,5%	– 2,6%	– 3,0%
Raming EMU-saldo VJN 2023/FJR	0,0%	– 2,6%	– 3,0%	– 3,0%

1 2023 en later stand raming Voorjaarsnota

Ook de overheidsschuld heeft zich mede door het economisch herstel, de hoge inflatie en bestedingen die niet tot uiting kwamen gunstig ontwikkeld. De schuld is deze kabinetsperiode gedaald tot 51% van het bbp in 2022 en daarmee ruim onder de 60% gebleven, zoals te zien in tabel 14. In 2022 is er dus aan de normen van het SGP voor het EMU-saldo en -schuld voldaan. In 2023 daalt de schuld nog verder, met name door de nominale ontwikkeling van het BBP.

Tabel 14 EMU-saldo en -schuld

In % bbp	2021	2022	2023 ¹	2024 ¹	2025 ¹	2026 ¹	2027 ¹
EMU-saldo	– 2,4%	0,0%	– 2,6%	– 3,0%	– 3,0%	– 3,7%	– 3,1%
EMU-schuld	52,5%	51,0%	49,2%	49,2%	50,3%	52,3%	53,7%

1 2023 en later stand raming Voorjaarsnota

Onderliggende ontwikkelingen overheidsfinanciën zijn aandachtspunten

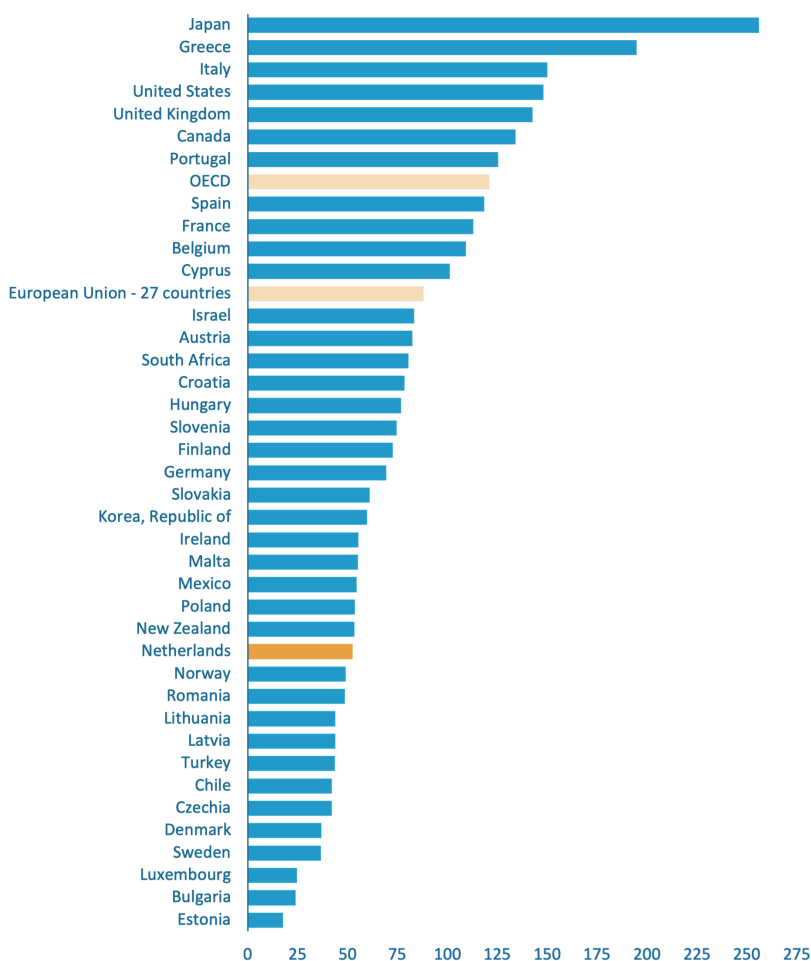
Het basispad is echter verslechterd door het beleid en de voorgenomen investeringen van het coalitieakkoord. We zien dit terug in de oplopende begrotingstekorten voor de middellangetermijn, evenals in de structurele saldi en het houdbaarheidssaldo. Tabel 14 toont het langjarig EMU-saldo en de EMU-schuld zoals gepubliceerd bij deze laatste Voorjaarsnota. Zoals te zien ligt het EMU-saldo de komende jaren rond de – 3% bij gelijkblijvend beleid. In 2026 gaat het hier flink overheen, dit komt door een incidentele wijziging in hoe de militaire pensioenen op de begroting staan. Dat het EMU-saldo verslechtert in de raming voor de jaren na 2022 komt door de hogere rentelasten, maar ook door extra (ongedekt) beleid zoals de uitgaven gerelateerd aan projectgroep PEGA (Parlementaire Enquête Groninger Aardgaswinning) en Oekraïne. In deze berekeningen is de taakstellende onderuitputting reeds meegenomen.

Voor 2023 is de verwachting dat de staatschuld daalt ten opzichte van het jaar daarvoor. Voor de jaren daarna laat de staatsschuld echter een stijgend pad zien. De schuld blijft tijdens de meerjarenperiode ruim onder de SGP-grens van 60% en baart daarmee op de middellange termijn geen zorgen. Figuur 17 laat zien dat Nederland momenteel een relatief lage staatsschuld heeft vergeleken met de grootste Europese en OESO-landen. Dit komt met name door de nominale ontwikkeling van het bbp; door de hoge inflatie neemt de schuld in percentage van het bbp af. Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit een direct effect van inflatie is terwijl er ook vertragende effecten kunnen volgen die minder gunstig zijn, zoals het effect van hogere rentelasten en de mogelijke afkoeling van de economie door de renteverhogingen. Het doel van het coalitieakkoord was om de EMU-schuld te stabiliseren op lange termijn met een structureel saldo van – 1,75%. Dit doel is niet behaald.

Het coalitieakkoord toonde een verslechtering van de houdbaarheid volgens het CPB, van 2,7%, waarmee het totale houdbaarheidstekort op – 4,3% komt.³² Dat betekent dat het beleidspakket van het coalitieakkoord de financiële lasten voor toekomstige generaties verhoogt ten opzichte van het basispad. Wanneer de in het coalitieakkoord als incidenteel aangemerkte uitgaven inderdaad tijdelijk blijken te zijn, verslechtert het houdbaarheidssaldo met 2,0% bbp. Sindsdien is er geen nieuwe doorrekening van het houdbaarheidssaldo geweest.

³² Analyse Economische en Budgettaire effecten Coalitieakkoord, CPB, 2021

Figuur 17 Staatsschuld van OESO- en EU-landen in 2021 in % bbp (bron Eurostat, OECD)



Corona- en Oekraïne-uitgaven buiten het plafond

In het trendmatig begrotingsbeleid is het uitgavenplafond en de deelplafonds die daaronder vallen het middel om de uitgaven te beheersen. Terugkijkend op deze kabinetsperiode speelden deze plafonds maar een beperkte rol. Zo werden allereerst de definitieve plafonds pas vastgesteld in de Voorjaarsnota 2022 omdat er geen integrale doorrekening voorafging aan het publiceren van het coalitieakkoord. De macro-economische doorwerking kon dus pas later worden vastgesteld.

Deze plafonds weken hierdoor al af van het beoogde pad in het coalitieakkoord en de Startnota. Het kabinet Rutte IV zette het coronabeleid van kabinet Rutte III voort door de coronamaatregelen buiten het plafond te plaatsen, waardoor hier niet (later) elders voor hoefde bezuinigd te worden. Op deze manier zijn deze uitgaven niet ten koste van andere uitgaven gegaan en waren er geen bezuinigingen of lastenverzwaringen nodig om de pandemie het hoofd te bieden. Sinds het begin van de coronacrisis in maart 2020 heeft het kabinet 70 miljard euro uitgegeven aan nood- en steunpakketten, waarvan 11,2 miljard euro in 2022. Deze uitgaven gingen dus ten laste van het EMU-saldo en de EMU-schuld. Daaropvolgend kwam de Russische agressieoorlog in Oekraïne. Het kabinet heeft daarvoor aanvullend budget beschikbaar gesteld voor uitgaven direct verbonden aan de situatie in Oekraïne en voor noodopvang van vluchtelingen in Nederland. Voor de budgettaire verwerking van deze afspraken is ook besloten dat nieuwe regelingen buiten het uitgavenplafond worden verwerkt. Tabel 15 toont deze uitgaven. Het kan logisch en verdedigbaar zijn om van regels af te wijken, ook vanuit een menselijk perspectief. Afwijken heeft wel tot gevolg dat de doelen van het trendmatig begrotingsbeleid, waaronder stabilisatie en beheersing, van secundair belang worden. Hoewel het voor beide externe schokken nodig was dat direct extra middelen beschikbaar werden

gesteld, betekent deze budgettaire behandeling wel dat het uitgavenplafond een steeds zwakker middel wordt om de uitgaven en het EMU-saldo te beheersen. Het is de vraag of de uitgaven aan de Oekraïne-oorlog net zoals de corona-uitgaven van dezelfde orde zijn en beide buiten de kaders geplaatst moesten worden. Hier zullen we in deel 2 van de beleidsdoorlichting verder op ingaan.

Tabel 15 Oekraïne-gerelateerde uitgaven buiten het uitgavenplafond

In miljoenen euro's	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	1.321	4.491	4.128	1.330	- 222	- 355	- 189

Overschrijdingen kaders door beleidsmatige bijstellingen tijdens de rit

Tot slot, waren er zoals in sectie 3.2 beschreven veel bijstellingen op het beleid tijdens de rit. Deze waren van dusdanige omvang dat het niet mogelijk was om deze strikt volgens de begrotingsregels te dekken. Er is bij het APB-pakket in najaar 2022 besloten om de meevaller bij de gasbaten in te zetten voor extra koopkrachtmaatregelen aan de inkomstenkant, waarbij dekking werd uitgesmeerd over meerdere jaren. Het kabinet kreeg extra inkomsten door gasbaten en zette deze in als dekking van de koopkrachtmaatregelen: het voeren van doelmatige maatregelen kreeg hierbij de voorkeur boven de strikte scheiding van inkomsten en uitgaven. Daarnaast is het uitgavenplafond nog gecorrigeerd voor uitgaven gerelateerd aan de Parlementaire Enquête Groninger Aardgaswinning. Op de vraag in hoeverre de systematiek en de begrotingsregels effectief zijn geweest in het beheersen van de uitgaven en inkomsten zullen we in deel 2 van de beleidsdoorlichting dieper ingaan.

Uitstaand risico aan garanties tussen 2019 en 2022 sterk toegenomen, voornamelijk door corona

Een garantie is een voorwaardelijke, financiële verplichting van het Rijk aan een derde partij buiten het Rijk, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet. De verleende garanties vormen hiermee een voorwaardelijk risico voor de Rijksbegroting, waarbij dus vanuit een kabinet terughoudendheid wordt betracht als het gaat om het aangaan van nieuwe of aanpassen dan wel verhogen van bestaande regelingen. Om de risico's voor de overheidsfinanciën te beheersen, en een goede afweging tussen verschillende beleidsinstrumenten te bevorderen, hanteert het kabinet een 'nee-tenzij'-beleid ten aanzien van risicoregelingen. Dit beleid is ook vastgelegd in de begrotingsregels van onder meer kabinet Rutte-IV. In sommige situaties kan het verstandig zijn om een ruimhartiger risicoregelingenbeleid te voeren zoals tijdens de coronacrisis. Ook omdat een garantie vaak een geschikt instrument is om snel bepaalde risico's uit de economie op te vangen. Hiervoor blijft een goede onderbouwing noodzakelijk. Garantieregelingen hebben een tijdelijk karakter, dus bij consequente toepassing van het 'nee-tenzij' beleid zullen de risico's na een crisis in principe weer afnemen. Dit beleid leidt ertoe dat een regeling alleen wordt opgezet of uitgebreid als dit instrument als het meest doelmatig beoordeeld wordt. Tabel 16 toont de uitstaande bedragen aan garanties en achterborgstellingen.

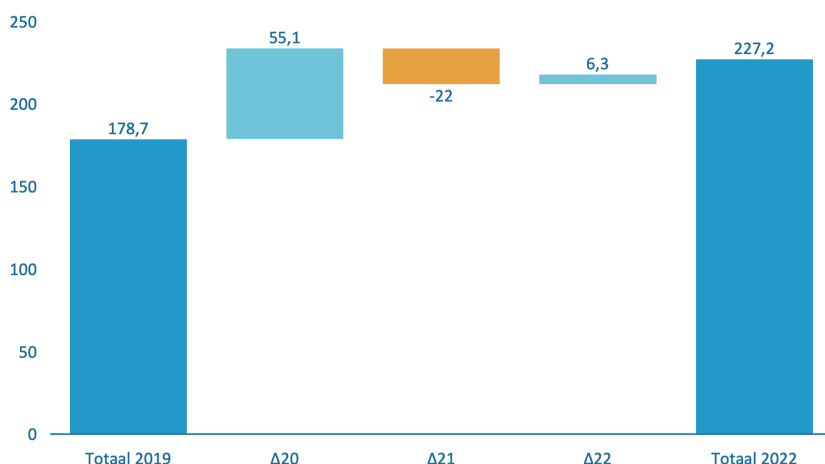
Tabel 16 Totaal uitstaande garanties en achterborgstellingen

Standen FJR22 (in mld. euro)	2019	2020	2021	2022
Totaal Garanties	178,7	233,8	211,8	218,1
Reguliere garanties	178,7	183,1	173,6	170,2
Coronagerelateerde garanties	0	50,7	38,2	47,9
Totaal Achterborgstellingen	300,8	289,7	285,9	284,4
Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ)	6,8	6,4	6,3	6,2
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	80	81,3	83,3	85
Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)	214	202	196,3	193,2

De uitstaande garanties zijn in de laatste jaren sterk toegenomen. Als gevolg van de coronacrisis en de bijbehorende crisismaatregelen die destijds opgezet zijn is het aantal garanties tussen 2019 en 2020 gestegen met 55,1 miljard euro tot een totaal van 233,8 miljard euro. Terwijl de situatie binnen de Nederlandse maatschappij weer langzaam terug naar normaal ging werd in 2021 en 2022 ingezet op het terugbrengen van de uitstaande garanties. In 2021 is het uitstaande risico afgenomen met 22 miljard euro, met name door een afname in de uitstaande garantie aan het IMF en het vervallen van de herverzekering leverancierskredieten die tijdens de start van de coronacrisis was opgezet. In 2022 nam het totale risico met 6,3 miljard euro toe door een stijging in de garantie aan het Europese herstellfonds Next Generation EU (NGEU). Het totaalbedrag aan garanties in 2022 was 218,1 miljard euro. Dit is lager dan de piek in 2020 maar nog steeds significant hoger dan voor de coronacrisis. Deze stijging is voornamelijk te verklaren door de grote Europese garanties Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) en

NGEU waarvoor de Nederlandse Staat in totaal voor 44,5 miljard euro garant stond in 2022. De overheidsfinanciën lopen door de toename van garantieregelingen meer risico, maar de stijging komt voornamelijk door een aantal Europese garanties waarbij het risico gedeeld wordt tussen de lidstaten.

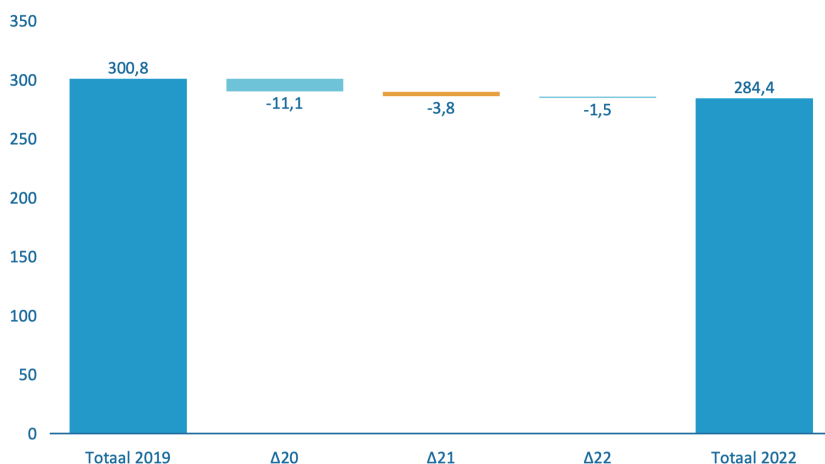
Figuur 18 Ontwikkeling Garantiereregelingen 2019-2022 (in miljarden euro)



Achterborgstellingen blijven grofweg gelijk

De uitstaande achterborgstellingen, waarbij het Rijk indirect garant staat via een tussenpartij, zijn ongeveer op hetzelfde niveau gebleven in 2021 en 2022 maar laten wel een dalende trend zien ten opzichte van 2019. Het totale uitstaande risico bedroeg 284,4 miljard euro in 2022. Dit risico is verdeeld over drie regelingen, de Stichting Waarborgfonds Zorg (6,2 miljard euro), het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (85 miljard euro) en het Waarborgfonds Eigen Woningen (193,2 miljard euro). De afgelopen jaren is het niveau van de uitstaande achterborgstellingen relatief gelijk gebleven. Wel zien we dat na 2022 het uitstaande risico weer oploopt met name door een sterke stijging van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Dit komt met name door de grote opgave die corporaties hebben met betrekking tot woningbouw en verduurzaming waardoor ze meer leningen aangaan. Hierdoor neemt het risico toe waardoor dus de achterborgstelling als gevolg ook toeneemt.

Figuur 19 Ontwikkeling Achterborgstellingen 2019-2022 (in miljarden euro)



5 CONCLUSIE

In het eerste deel van beleidsdoorlichting hebben we gekeken naar twee van de begrotingsdoelen: de beheersing van de overheidsfinanciën en de macro-economische stabilisatie. Het door het kabinet Rutte IV beoogde trendmatig begrotingsbeleid staat internationaal als zeer goed bekend en is erop gericht om deze twee doelen te behalen. Tijdens reguliere economische schommelingen zorgen de uitgaven- en inkomstenkaders voor de stabilisatie van de economie en tegelijkertijd voor het beheersen van de overheidsfinanciën. Door de korte periode die is te evalueren is het aantal observaties beperkt.

De regeerperiode van kabinet Rutte IV werd gekenmerkt door grote externe schokken. Ten eerste was er de nasleep van de coronacrisis en daarna de Russische agressieoorlog in Oekraïne met een grote inflatieschok in Nederland tot gevolg. Uit de vorige beleidsdoorlichting is al gebleken dat tijdens dergelijke extreme schokken het strikt volgen van de begrotingsregels niet altijd tot de beste uitkomsten leidt, zoals de coronasteunpakketten illustreren. In de begrotingsregels staat niets vermeld over de budgettaire behandeling van uitgaven in crisistijden, terwijl extra ingrijpen de schade aan de economie in extreme situaties kan dempen. Het kabinet Rutte IV zette ook het coronabeleid van kabinet Rutte III voort door de coronamaatregelen buiten het plafond te plaatsen. Voor de uitgaven die direct verbonden zijn met de situatie in Oekraïne en de noodopvang van vluchtelingen in Nederland werd later dezelfde keuze gemaakt. Voor het beleid om de inflatieschok op te vangen geldt dat niet, die ingrepen zijn gedekt binnen de kaders. Het gedeeltelijk afwijken van de regels had wel tot gevolg dat de doelen van het trendmatig begrotingsbeleid van secundair belang werden en zou daarom alleen in uitzonderlijke situaties moeten plaatsvinden.

Nederland herstelde economisch veerkrachtig uit de coronacrisis en tegen deze achtergrond met positieve economische vooruitzichten maakte kabinet Rutte IV het coalitieakkoord. Dit akkoord was historisch expansief en omvatte onder andere uitgaven die moesten bijdragen aan het oplossen van de klimaat- en stikstofproblematiek. Deze beleidsdoorlichting laat zien dat de intensiveringen dermate groot en onuitgewerkt waren dat deze niet volledig tot uiting kwamen.

We constateren in deze doorlichting dat de ramingen steeds meer van de werkelijkheid af zijn komen te staan. Ten eerste was het coalitieakkoord niet doorgerekend voorafgaand aan de publicatie, en daarom werden er door het kabinet aannames gemaakt over de inverdieneffecten en de rente die niet direct getoetst zijn. Hierdoor moesten de kaders bij de eerste Voorjaarsnota van het kabinet al worden herijkt. Ook zien we dat het EMU-saldo de laatste 15 jaar gemiddeld 0,7 procentpunt van het bbp structureel te laag wordt ingeschat. Het EMU-saldo wordt te negatief geraamd ook na de laatste beleidsbijstellingen in de Miljoenennota tijdens het begrotingsjaar. Dit wordt veroorzaakt door zowel meevallende inkomsten als lagere uitgaven. Een gedeelte van de maatregelen uit het coalitieakkoord van kabinet Rutte IV was onvoldoende uitgewerkt. Dit was in combinatie met een krappe arbeidsmarkt één van de oorzaken van een historische hoge onderuitputting van geraamde uitgaven. Ook het gereserveerde geld voor steunmaatregelen werd niet altijd uitgeput. Daarnaast zag de economie er anders uit dan tijdens de ramingen werd ingeschat: de economie groeide harder dan geraamd en Nederland werd in 2022 ook geconfronteerd met een inflatie van 10% waardoor de belastinginkomsten toenamen. Ook steeg de rente wat de begroting onder druk zette. De rentetegenvaller werd gedekt in najaar 2022 en voorjaar 2023, waarbij conform de begrotingsregels de opgave voor de vaste schuld werd bepaald op het niveau van het laatste jaar van de kabinetsperiode. De verdere oploop na 2025 zorgt voor een saldo-verslechtering.

Als het gaat om macro-economische stabilisatie observeren we dat kabinet Rutte IV ex-ante procyclisch beleid heeft gevoerd. Het kabinet heeft ondanks de positieve economische verwachtingen voor 2022 besloten tot een expansief coalitieakkoord. De energiecrisis na de Russische inval in Oekraïne heeft daarnaast een groot effect gehad op de Nederlandse samenleving. De stijgende energieprijzen hebben de koopkracht ernstig onder druk gezet. Hierbij heeft het kabinet er voor gekozen het bieden van steun en zekerheid te laten prevaleren boven het volgen van de begrotingsregels. Het kabinet zette een koerswijziging in door de uitgaven aan energiesteun wel te dekken, al ging dit niet volledig volgens de begrotingsregels. Het kabinet kreeg extra inkomsten door gasbaten en zette deze in als dekking van de koopkrachtmaatregelen: het voeren van doelmatige maatregelen kreeg hierbij de voorkeur boven de strikte scheiding van inkomsten en uitgaven. Door de extra steunmaatregelen werden tijdens de rit beleidsmatige bijstellingen gedaan, zoals het prijsplafond voor energie. Het prijsplafond was bewust anticyclisch ingericht in de zin dat het gekoppeld was aan de hoogte van de energieprijzen.

Terugkijkend vielen 2022 en 2021 anticyclisch uit, hoewel in 2022 de hoogte van de uitgaven een ander beeld geeft. Een gedeelte van de voorgenomen bestedingen van het kabinet kwam niet tot uiting. Daarnaast viel de bbp-groei in 2022 gunstiger uit dan eerder verwacht. Hierdoor vielen het EMU-saldo en het structurele EMU-saldo beter uit dan geraamd. Het structurele EMU-saldo verbeterde ten opzichte van 2021 gedurende een positieve output gap en dalende werkloosheid. Dit wijst op een anticyclische uitkomst van het beleid in 2022 omdat er uiteindelijk minder werd uitgegeven in economisch goede tijden. De procycliciteit van het coalitieakkoord werd hierdoor afgezwakt, maar dat betekende tegelijkertijd ook dat niet alle beleidsdoelen gehaald zijn.

Op korte termijn is de stand van de overheidsfinanciën goed, op de (middel)lange termijn zijn er onderliggende aandachtspunten. De overheidsschuld heeft zich mede door het economisch herstel, de hoge inflatie en onderuitputting gunstig ontwikkeld. De schuld is deze kabinetsperiode gedaald tot 51% van het bbp in 2022, maar laat een stijgend pad zien voor de jaren daarna vanaf 2024. Het basispad is echter verslechterd door het beleid en de voorgenomen investeringen van het coalitieakkoord. We zien dit terug in de oplopende begrotingstekorten voor de middellangetermijn, evenals in de structurele saldi en het houdbaarheidssaldo. Hierdoor wordt het volgende kabinet met een verslechterde budgettaire uitgangssituatie geconfronteerd. Het doel van het coalitieakkoord was om de EMU-schuld te stabiliseren op lange termijn met een structureel saldo van – 1,75%. Dit doel is niet behaald.

Concluderend zien we dat voornamelijk de positieve economische ontwikkelingen hebben gezorgd voor gezonde overheidsfinanciën gedurende de kabinetsperiode. De uitkomsten zijn echter slechts één onderdeel van het begrotingsbeleid: een ander deel ziet op het proces. Op het besluitvormingsproces en de disciplinerende werking van de begrotingskaders tijdens kabinet Rutte IV wordt in deel 2 van deze beleidsdoorlichting verder in gegaan.

BIJLAGE 7

CPB-studie: Ankers voor begrotingsbeleid; een literatuuroverzicht



Ankers voor begrotingsbeleid; een literatuuroverzicht

Goed begrotingsbeleid dient verschillende doelen. Het ondersteunt de economie, houdt rekening met de balans tussen verschillende generaties (inclusief de toekomstige) en voorkomt dat financiële markten de geloofwaardigheid van het beleid in twijfel gaan trekken. Daarnaast anticipeert goed begrotingsbeleid op de voortgaande vergrijzing van de bevolking en biedt het ruimte voor noodzakelijke investeringen in de toekomst onder meer door klimaatverandering.

Deze publicatie beschrijft en vergelijkt verschillende begrotingsvariabelen die in de literatuur worden genoemd als anker voor begrotingsbeleid. Het gaat onder meer om overheidsschuld, het houdbaarheidssaldo, het feitelijke, het structurele en het primaire saldo.

CPB - september 2023

Romain Rey, Erdem Tiras, Joris van Toor,
Ed Westerhout

Samenvatting en conclusies

Deze notitie brengt in kaart welke begrotingsankers en -regels in omloop zijn. Begrotingsbeleid wordt doorgaans geformuleerd in de vorm van een anker en bijbehorende regels: een norm voor een bepaalde begrotingsvariabele, gekoppeld aan een operationalisering hoe de norm moet worden bereikt. In de zoektocht naar een geschikt anker voor het Nederlandse begrotingsbeleid – geëntameerd door de vorige Studiegroep Begrotingsbeleid – brengt deze notitie in kaart welke ankers en regels in de literatuur worden voorgesteld of in de praktijk worden gehanteerd.

We beoordelen de verschillende ankers aan de hand van de doelen van begrotingsbeleid en enkele praktische aspecten. Om de bruikbaarheid van de verschillende ankers te beoordelen, leggen we deze naast de traditionele doelen van begrotingsbeleid: het borgen van financiële houdbaarheid, het stabiliseren van de conjunctuur en het bereiken van een evenwichtige verdeling van lasten tussen generaties. Daarnaast beoordelen we de ankers op praktische aspecten: zoals eenvoud en eenduidigheid.

Verskillende ankers dienen verschillende begrotingsdoelen. De verschillende doelen voor begrotingsbeleid kunnen in de praktijk met elkaar conflicteren. Niet verrassend is dat er dan ook niet één anker dat als ‘winnaar’ uit de bus komt. Dit impliceert dat een keuze voor een bepaald begrotingsanker ten principale een politieke keuze is, die weerspiegelt welk belang aan de verschillende doelstellingen wordt gegeven: toon mij uw anker, en ik zeg u wie u bent.

- Wie **financiële houdbaarheid** voorop stelt, zal zich aangetrokken voelen tot een schuldnorm. Afhankelijk van de operationalisering (strengere norm, frequente updates) kan dit anker procyclisch uitpakken. Een schuldnorm draagt niet per se bij aan een evenwichtige intergenerationele verdeling. Schuldnormen zijn eenvoudig, maar de rigiditeit kan de geloofwaardigheid ondergraven, zoals het geval is met de 60%-norm uit het stabiliteits- en groeipact (SGP). Daarbij komt dat de gewenste hoogte van de norm moeilijk exact te onderbouwen is. Bij invulling met een bandbreedte of plafondwaarde geeft een schuldnorm niet altijd een eenduidige richting aan het beleid.
- Wie **macro-economische stabilisatie** het meest belangrijk vindt, kan het best voor het structureel saldo als anker kiezen, of een raamwerk als dat van Blanchard, Leandro en Zettelmeyer, dat op basis van een stochastische schuldanalyse rekening houdt met specifieke omstandigheden. Ook het Nederlandse trendmatige begrotingsbeleid stelt stabilisatie voorop. Deze ankers bieden flexibiliteit, maar zijn daarmee ook minder eenvoudig en eenduidig. Ze dragen ook niet vanzelf bij aan intergenerationeel evenwicht. Doordat deze ankers geen rekening houden met het effect van niet-conjuncturele schokken is financiële houdbaarheid niet gegarandeerd, in de huidige Nederlandse context is dit echter niet erg zorgelijk.
- Wie **intergenerationeel evenwicht** als voornaamste doel kiest, komt uit bij de golden rule of een houdbaarheidssaldo. De golden rule houdt rekening met de effecten van investeringen, maar niet met andere factoren die toekomstige lasten en baten beïnvloeden. Dit anker kan procyclisch uitpakken en is niet eenduidig in het definiëren van wat investeringen zijn. Een intergenerationeel houdbaarheidssaldo is geen eenvoudig concept; door de benodigde aannames in de berekening (bijvoorbeeld ten aanzien van de discontovoet) kan de norm minder geloofwaardig zijn. Ook houdt de in het verleden gebruikte invulling van intergenerationele houdbaarheid wel rekening met vergrijzing, maar niet met verschuivingen van baten en lasten tussen generaties die samenhangen met klimaat, leefomgeving en andere aspecten van brede welvaart. Operationalisering met een te frequente update kan daarnaast procyclisch uitpakken.

1 Inleiding

Begrotingsbeleid laveert tussen verschillende, vaak conflicterende doelstellingen: 1) zorgen over financiële houdbaarheid, 2) de wens om de conjunctuur te stabiliseren, en 3) de wens om lasten evenwichtig over generaties te verdelen, rekening houdend met veranderende demografie, ontwikkelingen als klimaatverandering en de noodzaak om te investeren in toekomstige welvaart. Verder is al decennialang van een daling van de rente sprake – hoewel deze recent ook juist weer is gestegen. Deze trend impliceert dat kosten verbonden aan overheidsschuld veel lager zijn dan pakweg vier decennia geleden en roept de vraag op of er niet meer ruimte zou moeten komen voor investeringen. Een daling van de rente heeft tot gevolg dat voor een groter deel van potentiële investeringsprojecten de verwachte baten de kosten kunnen overtreffen.

In het algemeen vraagt begrotingsbeleid om een anker en een regel. Een anker, of, zo men wil, een norm voor een begrotingsvariabele is te beschouwen als het doel van begrotingsbeleid op de lange termijn, terwijl de regel beschrijft hoe met begrotingsbeleid dit doel kan worden bereikt. De regel geeft dus aan welke beleidsaanpassingen nodig zijn om het anker van begrotingsbeleid veilig te stellen wanneer door schokken in bijvoorbeeld economische groei, rente of inflatie dit zonder nadere beleidsaanpassingen niet langer het geval is.

In deze notitie wordt weergegeven welke begrotingsvariabelen als anker voor het begrotingsbeleid kunnen fungeren en welke regels deze ankers kunnen ondersteunen.¹ De vraag daarbij is welke combinaties van anker en regel het meest succesvol zijn om bepaalde doelen van begrotingsbeleid te realiseren? Daarmee wordt beoogd bij te dragen aan de opdracht die de vorige Studiegroep Begrotingsruimte heeft geformuleerd om op zoek te gaan naar langetermijnankers voor het begrotingsbeleid. Voor het onderzoek bestuderen we zowel academische literatuur als literatuur van onderzoeks- en beleidsinstituten. Ook kijken we naar ankers die in de praktijk al worden toegepast, zoals de tekort- en schuldnormen van het Stabieliteits- en Groeipact (SGP). Soms combineren we meerdere ankers in een raamwerk om recht te doen aan het gegeven dat begrotingsbeleid uit meerdere ankers kan bestaan.

De EU verdient aparte aandacht. Als lidstaat van de EU is Nederland gehouden de Europese begrotingsregels te volgen. Hoe deze begrotingsregels er precies gaan uitzien, is op het moment van schrijven nog niet duidelijk. Wel is duidelijk dat deze regels een raamwerk impliceren waarbinnen begrotingsvariabelen van lidstaten zich moeten bewegen. Dat houdt in dat Nederland het begrotingsbeleid naar eigen inzicht kan inrichten, zolang dat maar in overeenstemming is met het EU-raamwerk. Wanneer Nederland voor een expansief beleid kiest en dat lange tijd volhoudt, kan het raamwerk echter bindend worden, wat de vrijheid om een eigen begrotingsbeleid te formuleren, beperkt. In een dergelijk EU-scenario wordt het begrotingsbeleid feitelijk door Brussel bepaald. Een scenario waarin de ruimte voor nationaal beleid verdwijnt, is nu echter niet in zicht.

De structuur van de rest van deze notitie is als volgt. In sectie 2 bespreken we enkele algemene aspecten van ankers en overwegingen met betrekking tot regels. In sectie 3 bespreken we de literatuur erover aan de hand van vier begrotingsvariabelen: schuld-, saldo-, uitgaven- en inkomstenvariabelen. In sectie 4 vergelijken we de ankers en regels uit het literatuuroverzicht aan de hand van verschillende doelen voor begrotingsbeleid en enkele praktische criteria, zoals eenvoud en geloofwaardigheid (Kopits en Symansky, 1998; Lledó et al., 2018). Een dergelijke beoordeling is nooit volledig: ankers kunnen vaak op meerdere manieren worden geïnterpreteerd.

¹ Schulmanagement valt buiten het bestek van deze studie. Hieronder verstaan we het beleid ten aanzien van de looptijd van overheidsschuld en alternatieve vormen van overheidsschuld zoals inflatie-geïndexeerde obligaties (inflation linked bonds), aan het bbp gekoppelde obligaties (GDP-linked bonds) of obligaties in een andere valuta (foreign currency bonds).

2 Overwegingen bij ankers en regels

2.1 ‘Rules versus standards’

Het begrip anker kan strak of los worden ingevuld. Een strakke invulling is bijvoorbeeld een hard getal voor een bepaalde begrotingsvariabele. Een wat lossere invulling is bijvoorbeeld een bandbreedte waarbinnen de ankervariabele moet uitkomen. Dit verschil aan invullingen weerspiegelt de afruil tussen geloofwaardigheid en flexibiliteit. Een strakke invulling is geloofwaardiger dan een losse invulling, terwijl de laatste het gemakkelijker maakt om met het begrotingsbeleid op onverwachte economische ontwikkelingen in te spelen. Bij een lossere aanpak, waarbij er meer ruimte is voor interpretatie en weging, kan de handhaving wel lastiger blijken. Institutionele verankering van een onafhankelijke beoordeling is dan dus extra belangrijk.

Blanchard toont zich voorstander van een lossere aanpak waarbij beleidsmakers met gezond verstand naar de relevante economische cijfers kijken (Blanchard, 2022). Hij stelt dat economieën dusdanig gecompliceerd zijn dat het een illusie is om te denken, dat je goed begrotingsbeleid in een handvol eenvoudige regels zou kunnen vangen. De huidige EU-regels voor Europees begrotingsbeleid zijn wat hem betreft een duidelijk voorbeeld van hoe goede bedoelingen kunnen stranden in complexe, inconsistente en ineffectieve regelgeving. In Blanchard, Leandro en Zettelmeyer (2020) (zie paragraaf 3.5.2) wordt ook voor een meer discretionaire, flexibele aanpak gepleit die rekening houdt met de omstandigheden: van ‘rules’ naar ‘standards’.

Niet iedereen is gecharmeerd van een dergelijke aanpak (EFB, 2022). Bénassy-Quéré et al. (2018) stellen zelfs dat duidelijke regels noodzakelijk zijn voor commitment en handhaving, zeker in een monetaire unie. Er is ook empirisch onderzoek dat constateert dat regels helpen om excessieve overheidstekorten te voorkomen (Eyraud et al., 2018). Beetsma et al. (2009) concluderen dat in de EU nationale budgettaire instituties bijdragen aan een betere budgettaire discipline. Debrun et al. (2008) bestuderen voor EU-landen in de periode 1990-2005 specifieke numerieke budgettaire regels die een streef- of plafondwaarde stellen aan begrotingsvariabelen. Zij concluderen dat deze regels vooral bijdragen aan lagere primaire tekorten. Toch zijn definitieve conclusies nog niet mogelijk. In een meta regressieanalyse van Heinemann et al. (2018) wordt geconstateerd dat na correctie voor mogelijke endogeniteit van budgettaire regels² het empirische bewijs voor een invloed van regels op begrotingsvariabelen minder sterk wordt.

2.2 Frequentie van het opnieuw evalueren van een anker

In het algemeen geldt dat, voor welk anker men ook kiest, de invulling ervan van tijd tot tijd opnieuw kan worden geëvalueerd. Bij de overheidsfinanciën spelen economische groei en rente een cruciale rol en deze zijn op de middellange tot lange termijn bepaald niet constant.

In dat licht is de kritiek van Furman en Summers (2020) relevant. Zij betogen dat de schuldquote (de verhouding tussen overheidsschuld en het bbp) een fundamenteel onjuist begrip is. Immers, overheidsschuld is een voorraadvariabele en het bbp een stroomvariabele. Het is in hun optiek logischer om de schuld te relateren aan de contante waarde van bbp-stromen in de toekomst. Of, omgekeerd, om het bbp te relateren aan de stroomtegenhanger van de schuld, ofwel de rentelasten. De kritiek is meer dan theoretisch. De daling sinds de jaren 80/90 van de vorige eeuw van de rente (Ciurila et al., 2022) heeft de contante waarde van toekomstige bbp-stromen verhoogd. Dit rechtvaardigt in hun redenering dan ook hogere schuldquotes. Hun

² Van endogeniteit van begrotingsregels is sprake wanneer deze regels veranderen onder invloed van het verloop van begrotingsvariabelen.

kritiek impliceert dat, wanneer zestig procent een goede norm was voor de schuldquote in het EMU-gebied in 1992, deze schuldquote, gegeven het huidige renteniveau, nu (veel) hoger zou moeten liggen.

Evaluaties kunnen op verschillende manieren worden uitgevoerd. Een mogelijkheid is dit te doen na een vooraf afgesproken aantal jaren. Een andere mogelijkheid is om tot een evaluatie van een anker over te gaan wanneer cijfers over economische groei en rente beduidend afwijken van de waarden die golden bij de vaststelling van het anker. Hoe dan ook dient te worden geborgd dat het anker niet al te snel kan worden aangepast, wil het zijn richtinggevende functie kunnen behouden.

2.3 Regels

Ankers kunnen niet zonder regels die aangeven hoe men naar het gestelde anker beweegt. Om de regels waarmee een anker wordt gecombineerd te kunnen specificeren, dienen enkele zaken te worden ingevuld: het niveau van het anker, de termijn waarop een anker moet worden bereikt, de termijn waarop een regel opnieuw wordt toegepast, de overschrijdingskans en het al dan niet indexeren van de regel.³

2.3.1 Niveau

Om een anker te operationaliseren, zal er een niveau van het anker moeten worden gekozen. In algemene termen behelst dat vaak een afweging tussen economische en politieke argumenten. Concreet kan het wenselijk zijn prudente keuzes te maken in het niveau van de schuld of de primaire balans om ver weg te blijven van een situatie van financiële onhoudbaarheid. Te conservatief gekozen ankers kunnen echter ook economische schade teweegbrengen en ook politiek niet haalbaar zijn.

2.3.2 Aanpassingstermijn

Om het anker werkbaar te maken, moet er een termijn gesteld worden waarin het doelniveau behaald moet worden. Beheersing van de overheidsfinanciën kan een korte termijn voorschrijven, terwijl het streven naar stabiel overheidsbeleid om een langere termijn vraagt. De werkbare termijn verschilt per anker: schuld is een traag bewegende variabele die lastig te rijmen is met een korte aanpassingstermijn. Het saldo kan in principe sneller aangepast worden dan de schuld, maar ook hier zijn er grenzen aan wat politiek haalbaar en economisch verstandig is.

Verder heeft de duur van de aanpassingstermijn mogelijk consequenties voor de verdeling tussen verschillende generaties. Wanneer een lange aanpassingstermijn wordt gekozen, gaat dit over het algemeen ten koste van latere generaties (Maebayashi, 2023). Tegelijkertijd biedt een langere termijn meer vrijheidsgraden om het tempo van aanpassing aan te passen aan economische omstandigheden die vooraf verre van voorspelbaar zijn. Bij een korte termijn ontbreekt deze flexibiliteit.

De lengte van de gekozen termijn heeft ook enkele praktische consequenties. Een kortere termijn heeft als voordeel dat ze meer sturing geeft aan beleidsmakers en dat de *compliance* sneller te observeren en controleren is. Daarnaast sluit een relatief korte termijn, bijvoorbeeld de lengte van een regeerperiode, beter aan bij de democratische legitimiteit en wordt voorkomen dat beleidsmakers impliciet over hun graf regeren door de aanpassing voorbij hun periode te schuiven.

Er bestaat ook nog een onderscheid tussen regels met een vaste horizon en met een bewegende horizon. Bij een vaste horizon blijft het eindjaar van de aanpassingstermijn onveranderd naarmate de tijd voortschrijdt. Bij een bewegende horizon is de aanpassingstermijn juist vast en verschuift het eindjaar met de tijd. Ook hier

³ Bij de invulling van regels wordt geen onderscheid gemaakt tussen structurele en tijdelijke schokken. Tijdelijke schokken vragen vaak om een andere beleidsreactie dan structurele schokken (Lukkezen en Teulings, 2013). Differentiatie naar type schok kent echter een praktisch probleem. Het karakter van een schok is vaak pas jaren later vast te stellen (Coibion et al., 2018). Dit maakt het lastig er direct met beleid op in te spelen. Bovendien ontstaat ruimte voor een opportunistische beoordeling van ontwikkelingen, als het karakter van schokken niet eenduidig kan worden vastgesteld.

speelt weer een afruil. Een bewegende horizon oogt minder geloofwaardig: aanpassingen kunnen immers eindeloos worden uitgesteld. Een vaste horizon heeft echter als nadeel dat economische tegenvallers tot forse aanpassingen van het begrotingsbeleid kunnen nopen, zeker wanneer de aanpassingstermijn kort is. Dit kan procyclisch uitpakken.

Een ander relevant element bij de keuze van een horizon is de electorale cyclus. Nationaal is een vaste horizon het best te combineren met een kabinetsperiode, maar internationaal, zoals binnen de eurozone, kan dat juist weer lastig zijn: kabinetstermijnen lopen niet synchroon, en de vraag is wat er gebeurt als een kabinet tussentijds valt.

2.3.3 Frequentie van toepassing van de regel

Een verdere vraag is hoe frequent de regel wordt toegepast. Passen we bijvoorbeeld de regel jaarlijks toe of enkel aan het begin van een kabinetsperiode? Stel als voorbeeld, dat gekozen is voor een aanpassingstermijn van tien jaar om het doel gesteld door het anker te bereiken. Stel dat dit betekent dat vier jaar lang dient te worden bezuinigd en dat in het eerste jaar tegenvallers optreden. Wordt de regel dan in het tweede jaar opnieuw toegepast zodat de bezuinigingen, over vier jaar gemeten, alsnog worden gehaald? Of blijft de bezuiniging staan zoals afgesproken aan het begin van de rit en wordt de regel pas na drie jaar, op grond van de opgetreden ontwikkelingen, opnieuw toegepast? Meer frequente toepassingen van de regel geven een grotere kans dat het doel dat voor het anker is gesteld, zal worden behaald. Tegelijkertijd impliceert een hogere frequentie minder flexibiliteit en een grotere kans dat het begrotingsbeleid procyclisch uitpakt.

Een voorbeeld van een vierjarige termijn is het trendmatige begrotingsbeleid in Nederland, dat gekoppeld is aan de kabinetscyclus. Een voorbeeld van een eenjarige termijn is de tekortregel van de EU in geval dit tekort zonder nader beleid de 3%-norm zou overschrijden.

2.3.4 Overschrijdingskans

De laatste jaren wint de methodiek van de *stochastic debt sustainability analysis* (SDSA) terrein, waarbij de toekomst met stochastische simulaties wordt verkend. Een SDSA brengt toekomstige financiële risico's in kaart. Daarbij worden overigens trendmatige ontwikkelingen zoals vergrijzing doorgaans niet meegenomen.

De methodiek van de SDSA biedt tal van voordelen (voor een overzicht, zie Celasun et al., 2007), zoals het gebruik van empirie in plaats van meer subjectieve aannames. Een voordeel dat niet expliciet benoemd wordt, is dat stochastische simulaties kwantitatieve informatie geven over de kans dat een bepaald beleid tot gewenste uitkomsten leidt. Men kan, zoals vrij gebruikelijk, een toekomstscenario berekenen op basis van de meest waarschijnlijke waarden van inputvariabelen (vaak zijn dat de medianen van de verdelingen van risicofactoren) en dat scenario als een soort van gemiddeld scenario interpreteren. Doet men hetzelfde met een SDSA, dan blijkt dat de kans dat begrotingsvariabelen boven de waarden uitkomen die met dit ene scenario corresponderen 50% is (of in de buurt van 50%). Het is echter aan beleidsmakers om te bepalen welke kans zij acceptabel achten voor het overschrijden van bepaalde waarden van begrotingsvariabelen. Zij zouden ook kunnen opteren voor bijvoorbeeld 25 of 10%. In dat geval wordt de methodiek van de SDSA een must. En net als eerder heeft de keuze voor welke overschrijdingskans acceptabel is, economische en politieke consequenties.

Omdat het vrijwel onmogelijk is om precies op een niveau te sturen, kan ook voor een bandbreedte worden gekozen. Suyker (2016) noemt de mogelijkheid om te sturen op een buffer tot een bepaald saldo. Hiervoor dient een maximale overschrijdingskans en een termijn te worden gekozen. Bijvoorbeeld, wil men voldoende afstand houden tot de -3% uit Europese regelgeving, dan berekenen we op basis van historische fluctuaties of een stochastische analyse dat er bij een doelsaldo van -1% de kans 28% is dat in de komende vier jaar door de -3% grens wordt gegaan. Dit lijkt op het eerste oog simpelweg een ambitieuzer doel te zijn voor het anker (-1 in plaats van -3), maar hierdoor ontstaat bestuurlijke rust, kunnen automatische stabilisatoren werken, en kan het doelsaldo veranderen wanneer de onzekerheden in de economie toe- of afnemen.

2.3.5 Nominaal versus reëel

In Nederland worden uitgavenkaders in reële termen vastgesteld aan het begin van een kabinetsperiode (Tweede Kamer, 2022). Ook in Finland wordt met nominale kaders gewerkt (AIReF, 2022). In Zweden wordt in ieder jaar t het uitgavenplafond (zonder rente) in nominale termen vastgelegd voor het jaar $t+3$ (Sveriges Riksdag, 2023). In het geval van onverwacht hoge inflatie werkt een dergelijk plafond restrictief op de begroting, terwijl bij onverwacht lage inflatie extra ruimte op de begroting ontstaat. De regelgeving in Zweden kent overigens wel enige flexibiliteit. Allereerst is in de hoogte van het plafond een marge ingebouwd voor onvoorziene omstandigheden. Daarnaast kunnen beleidsmakers later op eerder gemaakte afspraken terugkomen.

Of een nominaal kader of een reëel kader beter uitpakt, hangt onder meer af van de correlatie tussen inflatie en economische groei. Is deze correlatie positief, dan is er meer begrotingsruimte bij een beneden gemiddelde economische groei. De lage groei gaat immers gepaard met lage inflatie, zodat er meer ruimte is voor uitgaven in reële termen. Een nominaal kader impliceert bij een positieve correlatie tussen inflatie en groei dus ruimte voor anticyclisch beleid. Echter, is de correlatie tussen inflatie en economische groei negatief, dan gaat een relatief lage groei gepaard met minder ruimte voor reële uitgaven. Het nominaal kader impliceert dan procyclisch beleid. In het algemeen worden vraagschokken met een positieve correlatie geassocieerd en aanbodschokken met een negatieve correlatie. Empirische studies concluderen dan ook dat de correlatie tussen inflatie en economische groei vrij zwak is. Een recente empirische studie voor de eurozone in 1997-2017 concludeerde dat de correlatie tussen inflatie en economische groei licht positief was (Kryeziu, 2019).

Samenhang tussen begrotingsvariabelen

Hier beschrijven we hoe overheidsschuld, -saldo, -uitgaven en -inkomsten met elkaar samenhangen. We formuleren elk van deze variabelen in termen van het bbp.

De schuldquote ontwikkelt zich volgens onderstaande gelineariseerde vergelijking,

$$\Delta D_t = D_t - D_{t-1} = (r_t - g_t)D_{t-1} - PS_t \quad (1)$$

waarbij D_t staat voor de schuldquote aan het einde van jaar t , PS_t voor het primair saldo (in termen van het bbp) in jaar t , r voor de rente op schuld en g voor de economische groei.

Om de samenhang tussen deze variabelen te kunnen beschrijven, is het niet nodig expliciet op de determinanten van de rente en de economische groei in te gaan. We veronderstellen deze dus als gegeven.

Vergelijking (1) impliceert dan dat het onderscheid tussen schuld en saldo niet erg scherp is; het saldo van dit jaar bepaalt immers de schuld van het volgend jaar. Andersom, sturen op een bepaalde schuldquote impliceert een bepaalde verandering in het primaire saldo.

Ook het feitelijke saldo, aan te duiden met S_t , en het primaire saldo zijn met elkaar verbonden, in dit geval via de rentelasten op uitstaande schuld:

$$S_t = PS_t - rD_{t-1} \quad (2)$$

In principe kunnen zowel inkomsten als primaire uitgaven (uitgaven exclusief rentelasten) gebruikt worden om op het primair saldo te sturen. Het primaire saldo is namelijk het saldo van primaire uitgaven G_t en inkomsten T_t :

$$PS_t = T_t - G_t \quad (3)$$

Zowel T_t als G_t bestaan uit een exogene component en een beleidscomponent. De exogene component hangt direct samen met het bbp, terwijl de beleidscomponent de directe invloed van het begrotingsbeleid laat zien. De exogene component speelt van oudsher een grotere rol bij de inkomsten dan bij de uitgaven.

Alle ankers hebben deze vergelijkingen als basis. Ze verschillen in de relatie van de verschillende begrotingsvariabelen tot elkaar. In geval van een anker voor de schuldquote bepaalt vergelijking (1) het bijbehorende primaire surplus. In geval van een anker voor het primaire saldo wordt vergelijking (1) juist gebruikt om het beloop van de schuldquote af te leiden. Verschillende ankers variëren ook in hoe met schokken in bijvoorbeeld economische groei wordt omgegaan. In geval van een anker voor de schuldquote laat vergelijking (1) bijvoorbeeld zien hoe het primaire saldo dient te worden aangepast om het gestelde doel voor de schuldquote te bereiken. In geval van een anker voor het primaire saldo laat de vergelijking daarentegen zien hoe de schuldquote door toedoen van de schok een ander beloop krijgt.

3 Ankers en raamwerken

We bespreken achtereenvolgens ankers voor de overheidsschuld, voor verschillende saldi, voor de inkomsten en de uitgaven. Deze ankers zijn allemaal verbonden met elkaar (zie kader **Samenhang tussen begrotingsvariabelen**). Hoewel alle voorstellen hier dus in een categorie zijn ondergebracht, dient te worden bedacht dat dit onderscheid in wezen niet zo scherp is. Ten slotte bespreken we de golden rule, het houdbaarheidssaldo en enkele begrotingsraamwerken die verschillende ankers en regels combineren.

3.1 Ankers voor de schuld

De logica van een schuldnorm is dat een hoge overheidsschuld een land in financiële problemen kan brengen.⁴ Is een schuld dusdanig hoog dat de grens van financiële houdbaarheid is bereikt, dan rest slechts een herstructurering van de schuld of een faillissement. Dat kan de schuld in één klap draaglijker maken, maar in de regel wel ten koste van een (mogelijk langdurige) afsluiting van de internationale kapitaalmarkt. Waar de grens van financiële houdbaarheid precies ligt, is niet duidelijk en zal ook van land tot land verschillen. Wel is duidelijk dat als men absoluut niet in een situatie van schuldherstructurering wil belanden, een zekere veilige marge noodzakelijk is.

Enkele recente beleidsvoorstellen nemen een schuldanker als basis. Zo leidt het voorstel van Bénassy-Quéré et al. (2018) een regel voor de uitgaven af uit een streefwaarde voor de schuldquote. De regel zou moeten gelden voor nominale uitgaven en de uitgaven zouden moeten worden gecorrigeerd voor werkloosheidsuitkeringen om zoveel mogelijk ruimte te geven aan automatische stabilisatoren. De EFB (2022) doet een soortgelijk voorstel. Hetzelfde geldt voor AIREF (2022), die nog toevoegt dat de regel voor de uitgaven zou kunnen gelden voor een periode van vier jaar en dat het gewenst is een ontsappingsclausule te hebben om in exceptionele omstandigheden de regel buiten werking te kunnen stellen.

Over overheidsschuld als anker bestaat een omvangrijke literatuur (voor overzichtsartikelen zie Aguiar et al., 2016; D'Erasmus et al., 2016; Debrun et al., 2019). We delen de literatuur over overheidsschuld in drie categorieën in: een plafond voor de schuldquote, een hard getal voor de schuldquote en een schuldquote binnen een bepaalde bandbreedte.

3.1.1 Een plafond voor de schuldquote – de fiscal limit

Een deel van de literatuur stelt een plafond voor de schuldquote voor op basis van het idee dat overschrijding ervan de financiële houdbaarheid in gevaar brengt. Financiële onhoudbaarheid is daarbij gedefinieerd als de situatie waarbij de schuld niet meer op basis van toekomstige primaire overschotten kan worden gefinancierd en beleggers beseffen dat de overheid niet alle rente- en aflossingsverplichtingen zal kunnen nakomen.

Ghosh et al. (2013) en Fournier en Fall (2017) kwantificeren de fiscal limit voor een groot aantal landen op basis van de empirische relatie tussen de overheidsschuld en de primaire balans. Empirisch gezien reageert de primaire balans op de schuld en wordt een ophoop van de schuld direct gecorrigeerd, door hogere belastingen of bezuinigingen op uitgaven. Echter, hoe hoger de schuld, hoe zwakker dit verband. De intuïtie is dat het om politieke overwegingen steeds lastiger wordt, belastingen te blijven verhogen of op uitgaven te blijven bezuinigen. Bij schuld voorbij een bepaald niveau (de fiscal limit) is de correctie van de primaire balans dan

⁴ Daarbij laat het voorbeeld van Japan zien dat het er ook toe doet wie de schuld houdt, in het bijzonder of dat binnenlandse of buitenlandse obligatiehouders zijn. Een hoog overheidstekort kan uiteraard ook problematisch zijn, maar dan meer indirect, als een signaal van een stijgende overheidsschuld.

onvoldoende om een stijging van de schuld te voorkomen en zal uiteindelijk een default resulteren. Voor Nederland worden cijfers voor de fiscal limit gevonden van respectievelijk 190% en 240% bbp op basis van markrentes en 169% en 223% bbp op basis van modelmatige rentes.

Bi (2012) presenteert een methode om de fiscal limit te berekenen die is gebaseerd op het concept van de Laffer curve, de relatie tussen belastingopbrengsten en -tarief. Bi illustreert de methode met berekeningen die aangeven dat de fiscal limit in sterke mate wordt bepaald door initiële variabelen zoals de productiviteit en de overheidsuitgaven. Jiang et al. (2022) berekenen een maximale schuldquote op basis van het idee dat een default voor een overheid altijd mogelijk is. Ook nu blijken de uitkomsten sterk afhankelijk van de rente op obligaties en de groei van de economie.

3.1.2 Een hard getal voor de schuldquote

Het SGP

Traditioneel houdt het SGP een benchmark van 60% voor de schuld aan.⁵ De SGP-benchmark verschilt van de fiscal limit doordat de benchmark van het SGP overschreden kan worden zonder dat direct de financiële houdbaarheid in gevaar komt. Bij een overschrijding van de benchmark zal een land zich volgens de schuldregel (zie 3.5.2) naar het 60%-niveau moeten bewegen.

De middellangetermijnindicator

Veel toegepaste studies operationaliseren een schuldquote met behulp van regels: ze presenteren berekeningen van het beleid dat moet worden ingezet om binnen een bepaalde termijn een bepaald doel voor de schuldquote te bereiken. Zo berekent de EU welk beleid nodig is om de schuldquote in vijftien jaar tijd (2038) een doelwaarde van 60% te laten bereiken (European Commission, 2022). Ze operationaliseert dit in de vorm van de S1-indicator, een aanpassing van de primaire balansquote die constant is over de aanpassingsperiode. De Congressional Budget Office (CBO) in de Verenigde Staten kiest een langere termijn. CBO (2020) berekent de aanpassing in de primaire balans die nodig is om de schuld in 2050 teruggebracht te hebben tot 79% bbp (het niveau in 2019) of 100% bbp. De Office for Budget Responsibility in het Verenigd Koninkrijk (OBR, 2020) doet een tweetal berekeningen. De eerste betreft de vraag hoeveel budgettaire aanpassing nodig is om de schuldquote op het huidige niveau te stabiliseren. De tweede gaat om de vraag welke aanpassing nodig is om de schuldquote op 75% bbp te laten eindigen in 2070.

Is er een knikpunt?

Reinhart en Rogoff (2010) concluderen dat een schuldquote van 90% als knikpunt fungeert: boven een schuldquote van ongeveer 90% zou een verhoging van de schuldquote met een sterke verlaging van de economische groei gepaard gaan. De conclusies van deze studie zijn inmiddels volledig weerlegd. Heimberger (2022) constateert op basis van een meta-analyse dat sterke aanwijzingen ontbreken voor zowel het idee van een knikpunt als dat van een negatief effect van schuld op economische groei.

3.1.3 Schuldquote binnen een bepaalde bandbreedte

De Kam et al. (2021) doen het voorstel om de schuldquote binnen een bepaalde bandbreedte te laten bewegen, namelijk tussen 60% en 90% bbp, vanuit de constatering dat die range door de meeste economen als veilig wordt beschouwd. Op basis van de inschatting van de nominale groei kan dan een bandbreedte voor het structurele saldo worden afgeleid.

⁵ Deze schuldnorm hangt direct samen met de tekortnorm van 3% bbp, wanneer een nominale economische groei van 5% wordt verondersteld. Vergelijking (1) is te schrijven als $\Delta D_t = F_t - gD_{t-1}$, waarbij F_t staat voor het financieringstekort in jaar t , gedefinieerd als $rD_{t-1} - PS_t$. Stellen we de mutatie in de schuldquote op nul, dan resulteert de relatie $D = F/g$. Toegepast op de EMU-normen geeft dit $60\% = 3\%/5\%$.

3.2 Ankers voor het saldo

In de literatuur worden verschillende saldi onderscheiden: het feitelijke saldo, het primaire saldo en het structurele saldo. In alle gevallen kan verder onderscheid worden gemaakt tussen een plafondwaarde, een hard getal of een bandbreedte, zoals we dat hierboven hebben gedaan voor de overheidsschuld. Het onderscheid kan in praktijk van beperkte waarde zijn: wanneer beleid zich richt op een plafondwaarde of de bovengrens van een bandbreedte, fungeren plafond en bovengrens van de bandbreedte in feite als vaste getallen.

3.2.1 Het feitelijke saldo (EMU-saldo)

Een anker voor het feitelijke saldo is de bekende -3% norm uit het SGP. Dit anker geldt als plafond voor het tekort en is niet een streefwaarde op zich. Dit anker geeft weinig richting wanneer het saldo hierboven ligt. Hoewel vrijwel alle landen deze norm in het verleden hebben overtreden, zien we desondanks dat de norm wel als ‘magneet’ kan fungeren (Caselli & Wingender, 2018).

Het feitelijke saldo kan stabiliserend werken voor de schuldhoudbaarheid: wordt het saldo afgestemd op de economische groei, dan stabiliseert de schuldquote. Dit blijkt ook wanneer we vergelijking (2) in vergelijking (1) substitueren:

$$\Delta D_t = (r - g)D_{t-1} - PS_t = -gD_{t-1} - S_t \quad (4)$$

Stellen we het saldo gelijk aan min het product van economische groei en de initiële schuldquote, dan resulteert een stabiele schuldquote. Formeel, als $S_t = -gD_{t-1}$, dan volgt dat $\Delta D_t = 0$, ofwel $D_t = D_{t-1}$.

3.2.2 Het primaire saldo

Het feitelijke primaire saldo is het saldo van overheidsinkomsten en -uitgaven exclusief rentelasten. De keuze om rentelasten buiten beschouwing te laten heeft als gevolg dat de overheid haar beleid niet hoeft te wijzigen wanneer de rente verandert. Dit heeft voordelen voor de beheersbaarheid en voorspelbaarheid van beleid, maar gaat ten koste van de schuldbeheersing. Louter sturen op een primair saldo heeft immers als consequentie dat onvoorziene tekorten de schuld opdrijven, zonder dat dit tot een beleidsaanpassing hoeft te leiden. Hierdoor is schuldhoudbaarheid uiteindelijk niet gegarandeerd.

In zijn boek *Fiscal Policy Under Low Interest Rates* bespreekt Blanchard een anker voor begrotingsbeleid. Dat anker is het primaire saldo dat gelijk zou moeten zijn aan de voor economische groei gecorrigeerde rentelast. Wat resulteert, is een stabiele schuldquote. Dit blijkt ook uit vergelijking (1):

$$\Delta D_t = (r - g)D_{t-1} - PS_t \quad (5)$$

Stellen we het primaire saldo gelijk aan de voor economische groei gecorrigeerde rentelast, dan resulteert een stabiele schuldquote. Formeel, als $PS_t = (r - g)D_{t-1}$, dan volgt dat $\Delta D_t = 0$, ofwel $D_t = D_{t-1}$.

3.2.3 Het structurele saldo

Het structurele saldo verschilt van het feitelijke saldo doordat het geschoond wordt voor conjuncturele invloeden en eenmalige maatregelen zoals de redding van banken. De aanpassing aan de conjunctuur geschiedt door het feitelijke saldo te corrigeren voor de conjunctuurcomponent, gedefinieerd als het product van de output gap en de semi-elasticiteit van de begroting. Dit anker kan het beleid een anticyclisch karakter geven, omdat het automatische stabilisatoren laat werken. Het structurele saldo speelt in de (oude) Europese begrotingsregels een rol via de zogeheten middellangetermijndoelstelling (MTO).

Maar er zijn enkele praktische problemen (Hers en Suyker, 2014; Darvas, 2019). De output gap is niet direct te observeren, waardoor het lastig is hierop te sturen. Schattingen van de output gap van verschillende instituten (IMF, EC, OECD) c.q. methodes lopen soms ver uiteen. Schattingen van de output gap worden ook vaak achteraf bijgesteld en soms fors (Coibion et al., 2018; Darvas, 2019). Daarnaast is ook de begrotingselasticiteit

niet te observeren en is deze niet noodzakelijk constant (Hers en Suyker, 2014). Misschattingen kunnen er dan toe leiden dat beleid alsnog procyclisch uitpakt. Volgens een recente CPB-analyse (Metselaar et al., 2023) is het risico van een verkeerde inschatting van de richting van de output gap minder groot dan eerder gedacht. Daarnaast biedt het gegeven dat het lastig is de output gap goed in te schatten, ruimte voor politieke beïnvloeding. Eyraud et al. (2018) constateren dat in het eurogebied in 2003-2016 de output gap gemiddeld 1,3% punt werd onderschat, waardoor het structureel tekort op het moment zelf te gunstig werd ingeschat, hetgeen tot te optimistisch begroten kan leiden. Larch et al. (2021) stellen in dit verband dat politiek-economische factoren, meer dan onzekerheid over de grootte van de output gap, verantwoordelijk zijn voor procyclisch beleid.

Hauptmeier en Kamps (2022) stellen voor om het saldo niet alleen reëel te schonen van cyclische variatie, maar ook van nominale afwijkingen van de inflatie-target (2%). Dit geeft landen meer ruimte wanneer de inflatie tijdelijk laag is en minder wanneer inflatie hoog is. Dit leidt tot minder procyclisch beleid en zorgt ervoor dat fiscaal beleid het monetaire beleid ondersteunt.

3.3 Ankers voor de inkomsten en de uitgaven

3.3.1 De Barro-regel

Ankers voor de inkomsten komen nauwelijks voor in de literatuur. De reden is mogelijk dat wanneer een anker wel de inkomsten maar niet de uitgaven omvat, het financieringstekort en de schuld moeilijk kunnen worden beheerst. De Barro-regel is wel als inkomstenanker te beschouwen. Volgens Barro komt optimaal schuldbeleid neer op een constante belastingdruk (belastingopbrengsten in termen van het bbp) (Barro, 1979). Barro stelt het versturende effect van belastingen op micro-economische beslissingen centraal. Wat hieruit volgt is het principe van tax smoothing: stabiliseer het belastingtarief om de welvaartskosten van belastingheffing te minimaliseren.⁶ Primaire uitgaven zijn in zijn analyse geen beleidsinstrument; ze worden als gegeven beschouwd.

De Barro-regel impliceert anticyclisch beleid. Wanneer zowel primaire uitgaven als belastingtarieven een gegeven vormen, ademt het financieringstekort mee met de conjunctuur. Wordt het model verrijkt met een vergrijzende bevolking, dan komt de Barro-regel sterk overeen met het houdbaarheidssaldo (zie 3.4.2). Volgens de Barro-regel wordt in geval van vergrijzing het belastingtarief direct en permanent aangepast om houdbaarheid veilig te stellen. Net als het houdbaarheidssaldo geeft de Barro-regel in principe geen garantie op schuldstabilisatie. Bij structurele onvoorziene schokken of trends zoals vergrijzing kan de schuldquote definitief hogere waarden bereiken. Wanneer echter de streefwaarde voor het belastingtarief van tijd tot tijd opnieuw kan worden vastgesteld, kan het risico van financiële onhoudbaarheid worden beperkt.

3.3.2 Ankers voor de uitgaven

Ankers voor de uitgaven zijn we in de literatuur niet tegengekomen. Een mogelijke reden hiervoor is hierboven bij de ankers voor de inkomsten genoemd: wanneer inkomsten los van uitgaven worden beschouwd, kunnen financieringstekort en schuld moeilijk worden beheerst. Uitgavenregels worden veelvuldig genoemd, maar dan gekoppeld aan een anker, zoals bijvoorbeeld voor de schuld.⁷

⁶ Het model van Barro is gestileerd. Het kent enkel een proportionele belasting op het bbp, waardoor belastingtarief en belastingdruk samenvallen.

⁷ Furman en Summers (2020) introduceren een norm van 2% voor de rentelastquote (voor inflatie gecorrigeerde rentelasten gedeeld door het bbp). Men zou dit als een anker voor de uitgaven kunnen zien en wel voor een specifieke uitgavencategorie, namelijk rentelasten. Het voorstel van Furman en Summers is echter breder; we hebben dit voorstel daarom bij de begrotingsraamwerken ondergebracht.

3.4 Ankers gericht op intergenerationale verdeling

Het oplopen van overheidsschuld betekent in feite het verschuiven van financieringslasten naar toekomstige generaties. Dat roept de vraag op wanneer dit gerechtvaardigd is. De golden rule en het houdbaarheidssaldo zijn ankers die rekening houden met een evenwichtige verdeling over verschillende generaties.

3.4.1 De golden rule

Bij de golden rule⁸ wordt onderscheid gemaakt tussen overheidsconsumptie en overheidsinvesteringen. De gedachte is dat overheidsinvesteringen met een positieve maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)⁹ altijd verstandig zijn, en dat het gerechtvaardigd is de kosten daarvan naar de toekomst te verschuiven, aangezien de baten ook in de toekomst vallen. De overheidsconsumptie dient gedekt te worden uit de huidige belastingmiddelen. Als anker geldt dan het feitelijk saldo, geschoond voor investeringen.

De golden rule houdt rekening met de intergenerationale effecten van investeringen, maar niet met alle intergenerationale effecten; in het bijzonder blijven de gevolgen van een vergrijzende bevolking buiten beeld.

3.4.2 Het houdbaarheidssaldo

De systematiek van het berekenen van een houdbaarheidssaldo heeft zich ontwikkeld om de gevolgen van vergrijzing op de overheidsfinanciën in kaart te brengen wanneer wordt vastgehouden aan huidige collectieve arrangementen, rekening houdend met een vergrijzende bevolking. Om precies te zijn, is het houdbaarheidssaldo de aanpassing van het primaire saldo dat nodig is om de schuld te stabiliseren, gegeven dat collectieve arrangementen niet worden aangepast.

Een groot deel van de vergrijzingsstudies die de impact van vergrijzing op de overheidsfinanciën kwantificeren, maakt gebruik van het begrip houdbaarheidstekort (meer hierover in Westerhout, 2021), voor Nederland het CPB (zie bijvoorbeeld Adema en Van Tilburg, 2019) en voor de EU de Ageing Working Group (zie bijvoorbeeld European Commission, 2021; 2022). Overigens is een houdbaarheidssaldo slechts een manier om de onderliggende analyse in een indicator te vangen, in feite wordt via generatierekeningen berekend hoe het nettoprofiel van de overheid van verschillende generaties zich tot elkaar verhoudt.

Hoewel ontwikkeld voor vergrijzing, kunnen ook andere intergenerationale effecten in dit raamwerk worden ondergebracht. Zeker vanuit een breder welvaartspectief kan huidig beleid ook op andere terreinen lasten en baten voor toekomstige generaties vergroten of verkleinen. Zo kunnen bijvoorbeeld de oplopende kosten van klimaatverandering en klimaatbeleid ook worden meegewogen (Van Toor en Nibbelink, 2023).

In het kader van deze notitie interpreteren we het houdbaarheidssaldo als anker. Dat houdt in dat we het houdbaarheidssaldo zien als een streefwaarde die, net als alle ankers, na een aanpassingstermijn moet worden bereikt. Deze interpretatie verschilt van die van een onmiddellijke permanente aanpassing van het primaire saldo. Een aanpassingstermijn laat het strikte criterium van intergenerationale neutraliteit los, maar biedt meer tijd om beleidsveranderingen door te voeren.

⁸ Zie bijvoorbeeld EFB (2020) voor een bespreking.

⁹ Daarbij is wel relevant dat de maatschappelijke baten niet altijd financieel van aard zijn. Om de investering te kunnen financieren, kan een lastenverhoging in de toekomst nodig zijn.

3.5 Begrotingsraamwerken die verschillende ankers en regels combineren

3.5.1 Het voorstel van Furman en Summers

Furman en Summers (2020) analyseren de vraag welk begrotingsbeleid wenselijk is voor de toekomst. Het gaat hen daarbij om het beleid in de VS, maar hun studie is in feite meer algemeen van aard.

Ze baseren hun analyse op de wereldwijde daling van de rente in de afgelopen veertig jaar. Dit is vooral een reëel fenomeen, getuige het feit dat de inflatie in de door hen beschouwde periode zelfs licht gestegen is. Ze trekken uit deze rentedaling drie conclusies. Ten eerste is het monetaire beleid veel van zijn effectiviteit kwijtgeraakt. Rentedalingen zoals die in het verleden zijn toegepast om de economie te stabiliseren, zijn niet langer mogelijk nu de rente de *zero lower bound* heeft bereikt. In hun publicatie van 2020 zijn de recente rentestijgingen in de VS en Europa niet meegenomen, maar dit zal hun conclusie waarschijnlijk in de kern niet veranderen. Ten tweede heeft een hoge overheidsschuld veel minder bijwerkingen dan toen de rente nog substantieel hoger lag. Het risico van een *crowding out* van investeringen is gedaald en de ingeschatte *fiscal limit*, de waarde van de schuldquote waarboven herfinanciering van overheidsschuld problematisch wordt, is flink gestegen. Ten derde maakt de rentedaling het aantrekkelijker investeringen met schuld te financieren.

Hun voorstel voor het toekomstige begrotingsbeleid bevat drie pijlers. Het begrotingsbeleid moet niet uitgaan van een *cyclically balanced budget*, maar zich structureel richten op een tekort. Publieke investeringen moeten worden verhoogd, zeker wanneer er redelijkerwijs van mag worden uitgegaan dat deze zichzelf zullen terugverdienen. Een stijging van de overheidsschuld is toegestaan, zolang dit niet betekent dat reële rentelasten in termen van het bbp sterk stijgen of uitstijgen boven de door hen geïntroduceerde norm van 2%.

3.5.2 Het voorstel van Blanchard, Leandro en Zettelmeyer

Blanchard, Leandro en Zettelmeyer (2020) analyseren het Europese begrotingsbeleid. Hun analyse heeft echter een bredere strekking doordat die het concept van ankers en regels zelf ter discussie stelt.

Wat de Europese begrotingsregels betreft concluderen de auteurs dat deze bij introductie nog overzichtelijk waren: een 3%-norm voor het tekort en een 60%-norm voor de schuld. De normen bleken in praktijk echter niet goed te werken. Soms waren ze te rigide door bezuinigingen af te dwingen te midden van een economische recessie; soms waren ze juist te los door een lidstaat toe te staan de uitgaven te verhogen, terwijl de schuldquote al gevaarlijk hoog was. De auteurs concluderen dat daarom in de loop der tijd het aantal regels is uitgebreid en dat als gevolg daarvan een onoverzichtelijk geheel van regels is ontstaan.

Hun stelling is dat het Europese begrotingsbeleid eenvoudiger van opzet moet zijn. Wat dat betreft sluiten ze zich aan bij een reeks van auteurs die een schuldanker voorstellen, dat wordt ondersteund door een regel voor de collectieve uitgaven (Bénassy-Quéré et al., 2018; Feld et al., 2018; AIReF, 2022; EFB, 2022). Echter, de hiervoor genoemde nadelen, de regels zijn mogelijk te los of te strak, zijn wat hen betreft ook op een dergelijke combinatie van schuldanker en uitgavenregel van toepassing.

Hun voorstel is daarom fundamenteeler van aard. Ze bepleiten dat de EU overstapt van *fiscal rules* naar *fiscal standards*.¹⁰ Concreet stellen ze voor dat de EU het begrotingsbeleid van elke lidstaat beoordeelt aan de hand van *stochastic debt sustainability analysis* (SDSA). Uit deze analyse volgt hoe groot de kans is op een (financieel) onhoudbare overheidsschuld. Afhankelijk van de uitkomst kan dan worden besloten dat het beleid van de lidstaat in kwestie dient te worden aangepast, waarbij ook de macro-economische situatie en andere

¹⁰ Een voorbeeld van een *fiscal standard* is al te vinden in het Verdrag van Maastricht, artikel 104c: "Member States shall avoid excessive government deficits".

overwegingen in acht worden genomen. Vergeleken met de EU-regels die golden tot aan de vooravond van de coronapandemie, betekent dit voorstel meer flexibiliteit en meer aandacht voor landspecifieke factoren.

3.5.3 Europese begrotingsregels

Het Europese begrotingsraamwerk bestaat uit het SGP, het Europees Semester, en de Macro-Economische Onevenwichtigheidsprocedure.¹¹ We focussen hier op het SGP, dat bestaat uit de correctieve en preventieve arm. Op 9 november 2022 is de Commissie met een voorstel voor nieuwe begrotingsregels gekomen, waarbij eenvoudigere begrotingsregels, sterker nationaal eigenaarschap en betere handhaving als belangrijkste doelen worden genoemd (European Commission, 2022). De Commissie wil via de nieuwe begrotingsregels komen tot een flexibeler raamwerk, waarbij meer aandacht is voor landspecifieke omstandigheden. Dit wil de Commissie bereiken door het maken van individuele plannen per lidstaat.

Huidige Europese begrotingsregels

Het huidige SGP heeft een correctieve en een preventieve arm. Beide armen bestaan weer uit twee regels.

De correctieve arm:

1. De tekortregel die stelt dat het feitelijk begrotingstekort van een lidstaat niet hoger mag uitkomen dan 3% van zijn bbp.
2. De schuldregel die stelt dat een lidstaat met een overheidsschuld hoger dan 60% het aandeel van deze schuld dat boven de 60% uitkomt moet terugbrengen met een gemiddeld jaarlijks aandeel van 1/20.

De preventieve arm:

Lidstaten die nog niet onder de correctieve arm vallen zijn gebonden aan de preventieve arm van het SGP, die het voorkomen van budgettaire onevenwichtigheden als doel heeft. De preventieve arm bestaat uit de middellangetermijndoelstelling (MTO) en de uitgavenregel.

1. De MTO van het structureel overheidssaldo wordt op basis van de volatiliteit van de economische groei per lidstaat vastgesteld. Om tot een structureel begrotingssaldo voor de MTO te komen, wordt er gebruikgemaakt van de output gap, waarbij het verschil tussen de werkelijke en potentiële groei wordt berekend. Volgens het SGP moet het structureel saldo jaarlijks met 0,5% bbp verbeteren wanneer een lidstaat niet voldoet aan zijn MTO.
2. Lidstaten die niet voldoen aan de MTO, dienen zich te houden aan de uitgavenregel, die voorschrijft dat de netto overheidsuitgaven (dat wil zeggen: gecorrigeerd voor belastinguitgaven) niet harder mogen toenemen dan de gemiddelde potentiële economische groei.

Nieuwe Europese begrotingsregels

De Europese Commissie heeft een voorstel voor nieuwe begrotingsregels gedaan, waarbij grotere eenvoud, sterker nationaal eigenaarschap en betere handhaving als belangrijkste doelen worden genoemd. De in de Europese verdragen verankerde normen van 3% en 60% zullen blijven bestaan (Tordoir et al., 2023). De Commissie wil een nieuw systeem creëren waarbij de focus ligt op schuldhoudbaarheid met de *net expenditure path* als enkele operationele indicator. Hiermee komen de normen voor schuldreductie van 1/20 en het verbeteren van het structureel saldo met 0,5% te vervallen.

Binnen de nieuwe begrotingsregels wil de Commissie individuele afspraken maken met lidstaten die zich op de langere termijn richten. Deze meerjarige begrotingsplannen zullen zich over een periode van vier, of in combinatie met overeengekomen investeringen en hervormingen, zeven jaar strekken. Het idee is dat, in tegenstelling tot de nu geldende uniforme en starre schuldreductiedoelstellingen voor alle lidstaten die de

¹¹ De Europese begrotingsregels zijn tijdens de COVID-19-crisis, door het activeren van de ontsnapingsclausule, buiten werking gezet. Nu de crisis voorbij lijkt, dienen lidstaten zich weer aan Europese begrotingsregels te houden.

schulddrempel van 60% overschrijden, er individuele haalbare afspraken worden gemaakt binnen een langer tijdspad met aandacht voor landenspecifieke omstandigheden.

Om toe te zien op de naleving van het afgesproken schuldreductietraject door een lidstaat zal de Commissie gebruikmaken van een ‘debt sustainability analysis’ (DSA), oftewel een schuldhoudbaarheidsanalyse. Binnen deze analyses wordt beoordeeld of een overheid kan voldoen aan huidige en toekomstige betalingsverplichtingen op basis van fiscale, macro-economische, en financiële variabelen bij verschillende scenario’s gedurende een langere periode (meestal tien jaar). Vervolgens worden landen op basis van DSA’s in verschillende risicocategorieën geplaatst. Net als bij de huidige regels kan de Commissie bij het niet nakomen van de gemaakte afspraken handhaven door een buitensporigtekortprocedure te starten. De Commissie komt in haar voorstel met twee aanvullende handhavinginstrumenten: minisancities bij niet naleving met de hoop dat de Raad wel akkoord gaat met de door de Commissie voorgelegde sancties, en niet-materiële zogenoemde reputatiesancities waarbij bijvoorbeeld ministers van lidstaten met excessieve tekorten voor het Europees Parlement verklaring dienen af te leggen.

Debat

Naar aanleiding van het Commissievoorstel is er een levendige discussie ontstaan over de uiteindelijke vorm van de nieuwe begrotingsregels. Zo heeft Duitsland bijvoorbeeld laten weten voorstander te zijn van algemene regels omtrent structurele tekorten en schuldquotes (Blanchard en Zettelmeyer, 2023). In het Duitse voorstel dienen lidstaten met hoge schulden deze jaarlijks met 1% terug te brengen; lidstaten met lagere schulden hoeven deze maar met 0,5% per jaar terug te brengen.

3.5.4 Trendmatig begrotingsbeleid

Nederland voert sinds 1994 (op papier) een trendmatig begrotingsbeleid. Dit is eerder een raamwerk van regels en procedures dan een echt anker. Het trendmatig begrotingsbeleid combineert regels voor inkomsten en uitgaven en hanteert een strikte scheiding tussen beide zijden van de begroting. Aan het begin van een kabinetsperiode wordt voor ieder jaar een inkomstenkader en een uitgavenplafond vastgesteld. Het inkomstenkader legt enkel beleidsmatige veranderingen van de lasten vast: de totale belastinginkomsten mogen vrij meebewegen met de conjunctuur, wat leidt tot automatische stabilisatie. De uitgavenplafonds (er zijn aparte plafonds voor zorg, sociale zekerheid en rijksbegroting in enge zin) hebben wel betrekking op het niveau van de uitgaven en worden in reële termen vastgesteld. Door de jaren heen zijn er aanpassingen gedaan aan welke uitgaven onder de plafonds vallen. Zo vallen de niet beleidsmatige WW-uitgaven momenteel buiten het plafond, hetgeen de automatische stabilisatie verder versterkt. In de laatste kabinetsperiode is ook een apart plafond voor investeringen gecreëerd.

4 Beoordeling ankers

Na verschillende ankers en begrotingsraamwerken te hebben besproken, zullen we ze hier beoordelen op een breed scala van criteria. Dat betreft allereerst de mate waarin de verschillende ankers volgens de bekeken literatuur aansluiten bij de doelen van begrotingsbeleid: financiële houdbaarheid, macro-economische stabilisatie en intergenerationele neutraliteit. Daarnaast wordt waar relevant stilgestaan bij meer praktische criteria: de eenvoud en eenduidigheid, en de mate waarin een anker geloofwaardig en handhaafbaar is. De beoordeling is per anker gerangschikt, maar zoals eerder betoogd zijn ankers onlosmakelijk verbonden met regels die aangeven hoe het anker wordt bereikt. Daar waar de beoordeling afhankelijk is van de regel waarmee het anker is geoperationaliseerd, geven we dat dan ook zoveel mogelijk aan.

4.1 Schuldankers

De drie genoemde schuldankers – plafond, vast getal en bandbreedte – leiden er allemaal toe dat de financiële houdbaarheid niet in gevaar komt, zolang maar voldoende prudente streefwaarden worden gekozen.

Prudentie vereist in dit geval dat met meerdere toekomsten wordt rekening gehouden. Scherpe veranderingen in de rente kunnen bijvoorbeeld het risico van financiële houdbaarheid significant vergroten.

De verhouding van schuldankers tot het doel van macro-economische stabilisatie is sterk afhankelijk van de frequentie waarmee de bijbehorende regel wordt aangepast. Bij een jaarlijkse aanpassing resulteert een fors risico dat een schuldanke een procyclische uitwerking heeft op de economie. Bij een vierjarige frequentie is dit gevaar een stuk kleiner. Het criterium van intergenerationele neutraliteit speelt bij de drie schuldankers geen rol.

Schuldankers hebben als voordeel dat ze eenvoudig zijn, ze zijn voor veel mensen te begrijpen. Het gegeven dat het lastig te motiveren is hoe hoog de streefwaarde precies zou moeten zijn, kan wel discussie opleveren. De geloofwaardigheid hangt sterk af van de uitvoering?. Wanneer beoogd wordt de schuldquote in een beperkte tijdsspanne sterk te reduceren, zal het beleid weinig geloofwaardig zijn. Dit geldt momenteel voor veel landen bij de 60%-norm uit het SGP. Een schuldanke met een bandbreedte of een plafond zal in de praktijk vaak niet bindend zijn, en geeft dan geen eenduidige sturing. In die gevallen zou een schuldanke kunnen worden aangevuld met een saldo-anker.

4.2 Ankers voor het saldo

De ankers voor het saldo – het feitelijke saldo¹² en het structurele saldo – scoren minder goed dan de schuldankers op het aspect van financiële houdbaarheid. Na een serie tegenvallers kan het beleid er weliswaar in slagen het saldo weer op de rit te krijgen; de opgetreden toename van de schuldquote wordt daardoor echter niet ongedaan gemaakt, waarmee de schuldhoudbaarheid in gevaar kan komen. De frequentie waarmee de regel wordt aangepast, speelt hier een rol. Naarmate het beleid frequenter wordt aangepast aan veranderende economische omstandigheden, is dit risico meer beperkt.

De verschillende saldo-ankers verschillen ook van elkaar. Het feitelijke saldo is transparant en eenvoudig, maar heeft als nadeel dat het lastig te beheersen is omdat zowel de rentelasten als conjuncturele effecten niet onder directe controle vallen van de overheid. Indien beleid frequent wordt aangepast, is er een gerede kans dat beleid procyclisch uitpakt, omdat in slechte tijden extra dient te worden bezuinigd. Dat leidt tot een grotere macro-economische volatiliteit. Dit probleem is kleiner wanneer met een (ruime) bandbreedte voor het feitelijke saldo wordt gewerkt of wanneer langdurige afwijkingen van het tijdpad zijn toegestaan.

Op het aspect van de anticyclische uitwerking scoort het structureel saldo beter dan het feitelijke saldo, doordat gecorrigeerd wordt voor mee- en tegenvallers bij de economische groei. Nadeel van het structurele saldo is dat het afhankelijk is van niet-observeerbare variabelen zoals de output gap en de begrotingselasticiteit. Hierdoor is de toepassing van het structurele saldo minder eenvoudig en kan handhaving moeilijker zijn.

4.3 Barro-regel

De Barro-regel, een constante belastingdruk, vertoont zoals hierboven aangegeven een sterke overeenkomst met het houdbaarheidssaldo. Een verschil is dat het houdbaarheidssaldo geen beperkingen oplegt aan de beleidsinstrumenten die kunnen worden ingezet om houdbaarheid te bereiken, terwijl de Barro-regel zich volledig concentreert op de inkomstenkant. Dit verschil is echter van weinig betekenis: de Barro-regel is het resultaat van een academische exercitie die de implicaties van *tax smoothing* wilde bestuderen en daarom de uitgavenkant achterwege heeft gelaten.

¹² Het primaire saldo verschilt weinig van het feitelijke saldo, we bespreken het daarom niet apart.

4.4 Golden Rule

De golden rule houdt rekening met de effecten van investeringen op de intergenerationele verdeling, maar de effecten van vergrijzing blijven buiten beeld. Omdat dit anker verder grote gelijkenis vertoont met het feitelijk saldo, geldt ook hier dat dit anker bij een strikte interpretatie (frequente aanpassing) procyclisch kan uitpakken. Financiële houdbaarheid is in theorie niet gegarandeerd omdat er in beginsel een oneindig grote schuld kan worden aangegaan als er maar voldoende rendabele investeringen zijn, dit risico lijkt in de praktijk echter niet groot.

Een belangrijker bezwaar is dat de golden rule een premie zet op het label 'investering'. In de praktijk kan dit leiden tot het oprekken van de definitie van wat tot de investeringen gerekend mag worden. Dat risico is niet denkbeeldig, gezien bijvoorbeeld ervaringen uit het verleden met het Fonds Economische Structuurversterking (FES).

4.5 Houdbaarheidssaldo

Een houdbaarheidssaldo brengt per definitie in beeld wat een gelijke behandeling van verschillende generaties inhoudt voor begrotingsbeleid. Nadeel van het houdbaarheidssaldo is dat het een vrij complexe maatstaf is en dat voor de berekening ervan een groot aantal aannames moet worden gedaan (de invulling van constante arrangementen, de definitie van nettoprofijs, de keuze van de discontovoet en de lengte van de beschouwde periode). Dit maakt dat het houdbaarheidssaldo minder goed scoort op eenvoud dan de andere ankers, en ook minder geloofwaardig kan zijn. Bovendien wordt in de huidige vormgeving nog geen rekening gehouden met brede welvaartseffecten.

Het houdbaarheidssaldo heeft als anker niet de financiële houdbaarheid als primaire doel: de analyse laat de schuld stabiliseren, maar houdt geen rekening met de risico's verbonden aan een hoge overheidsschuld. Tot slot brengt ook het houdbaarheidssaldo het risico van procyclisch beleid mee, wanneer het beleid frequent (denk aan jaarlijks) wordt aangepast. Bij een ruime aanpassingstermijn is dit risico minder groot.

4.6 Voorstel van Furman en Summers

Het voorstel van Furman en Summers voor een vergroting van publieke investeringen en een streven naar een structureel tekort wordt niet gekwantificeerd, wat een praktische toepassing in de weg staat. Voor de rentelastennorm (de rentelasten in termen van het bbp moeten niet te sterk stijgen noch uitstijgen boven de 2%) geldt hetzelfde. Het voorstel werkt mogelijk goed uit op de macro-economische stabilisatie omdat volop ruimte wordt geboden aan automatische stabilisatoren.

Wat de rentelastennorm betreft, lijkt het voorstel van Furman en Summers uniek. Wanneer men echter de rente en de inflatie als gegeven beschouwt, dan komt het voorstel neer op een schuldnorm. Wel verschilt deze schuldnorm mogelijk op twee punten van de bovengenoemde schuldankers. Allereerst staan Furman en Summers hogere schuldquotes toe dan sommige andere auteurs. Daarnaast is de schuldnorm een variabele norm die sterk afhankelijk is van het niveau van de reële rente. Een verdubbeling van deze rente zou de toegestane schuldquote in een klap halveren. Deze volatiliteit maakt de norm potentieel moeilijk te hanteren in de praktijk.

4.7 Voorstel van Blanchard, Leandro en Zettelmeyer

Het voorstel van Blanchard, Leandro en Zettelmeyer om bij EU-begrotingsregels rekening te houden met landspecifieke factoren, komt tegemoet aan het euvel van uniforme regels: voor sommige lidstaten zijn de budgettaire uitdagingen groter dan ze aankunnen. Dit vergroot de kans dat het beleid in praktijk haalbaar is en

kan zo de geloofwaardigheid vergroten. Daar staat tegenover dat de weging van de landspecifieke situatie subjectiever is dan een eenduidige norm, waardoor de handhaving onder druk kan komen te staan.

Het voorstel scoort daarnaast goed op het punt van macro-economische stabilisatie. Door beleid toe te spitsen op landspecifieke condities, kan worden rekening gehouden met de stand van de macro-economie. Eenvoudig is het voorstel echter niet. Uitkomsten van SDSA's kunnen op verschillende manieren worden uitgelegd en geïnterpreteerd. Daarmee impliceert het voorstel een risico dat beleid in de praktijk minder gewicht geeft aan het risico van financiële onhoudbaarheid dan bijvoorbeeld een schuldnorm.

4.8 Raamwerk Europese regels

Een definitieve beoordeling van de nieuwe Europese begrotingsregels is lastig zolang het debat daarover nog wordt gevoerd en het voorstel dus nog niet stilstaat. Het voorstel van de EC laat, net als het voorstel van Blanchard, Leandro en Zettelmeyer, landspecifieke factoren meewegen. Sommige voor- en nadelen zijn dus vergelijkbaar met dat voorstel: de haalbaarheid en de geloofwaardigheid zijn positief, de handhaving kan in de praktijk lastig blijken. Het idee om de aanpassingstermijn enigszins te laten variëren afhankelijk van investeringsplannen, kent elementen van de golden rule. Daarmee geeft het dus ruimte aan intergenerationele overwegingen, maar bestaat ook het risico dat het begrip 'investering' wordt opgerekt, hetgeen de handhaving bemoeilijkt. Gegeven de risico's over handhaving zou het voorstel aan kracht kunnen winnen als het hand in hand gaat met een versterking van de onafhankelijke beoordeling door de Independent Fiscal Institutions (IFI's).

De Duitse tegenvoorstellen bij het voorstel van de EC kunnen begrepen worden vanuit het debat over rules versus standards: een harde regel voor schuldreductie zou de regels eenduidiger, maar ook minder flexibel maken.

Ten aanzien van het huidige raamwerk (de Europese begrotingsregels zoals ze golden totdat de coronapandemie uitbrak) vallen twee aspecten op. Het eerste is de veelheid van ankers en regels die soms met elkaar conflicteerden (Blanchard et al., 2020). Het tweede aspect is de gebrekkige naleving van de EU-regels. De tekortnorm is regelmatig door lidstaten geschonden en de schulden van lidstaten zijn in het algemeen sterk opgelopen, waarmee de 60%-norm ook aan geloofwaardigheid heeft verloren. Dit kan te maken hebben met het feit dat de regels complex zijn en niet logisch op elkaar aansluiten. Politiek-economische factoren lijken daarnaast ook een rol te hebben gespeeld.

4.9 Trendmatig begrotingsbeleid

Het trendmatig begrotingsbeleid is het raamwerk dat in Nederland voor het begrotingsbeleid wordt gehanteerd. Dit trendmatig begrotingsbeleid heeft veel weg van het structureel saldo, daarmee scoort het goed op automatische stabilisatie. Een formele band met het criterium van intergenerationele neutraliteit is er niet, hoewel dit criterium bij de invulling van het beleid wel kan worden meegenomen. Hetzelfde geldt voor de overheidsschuld: het verwachte verloop van de overheidsschuld kan bij de invulling van het beleid worden meegenomen. Toch is financiële houdbaarheid, net als bij het structurele saldo, niet gegarandeerd.

Het raamwerk is niet altijd eenvoudig te begrijpen en te controleren, in het bijzonder het inkomstenkader kan soms Byzantijns aandoen met talloze herijkingen en kadercorrecties. De splitsing van collectieve uitgaven in drie aparte kaders beperkt daarnaast de flexibiliteit van het beleid.

Literatuur

- Adema, Y. en I. van Tilburg (2019), *Zorgen om morgen*, CPB, Den Haag.
- Aguiar, M., S. Chatterjee, H. Cole en Z. Stangebye (2016), Quantitative Models of Sovereign Debt Crises, in J.B. Taylor en H. Uhlig (eds.), *Handbook of Macroeconomics*, Volume 2B, Elsevier, pp. 1697-1755.
- AIReF (2022), Reform of the Fiscal Governance Framework: A Debt Anchor and Expenditure Rule Proposal for Spain, Technical Paper 3/22.
- Barro, R.J. (1979), On the Determination of the Public Debt, *Journal of Political Economy* 87, pp. 940-971.
- Beetsma, R., M. Giuiliodori en P. Wierds (2009), Planning to cheat: EU fiscal policy in real time, *Economic Policy*, October, pp. 755-794.
- Bénassy-Quéré et al. (2018), Reconciling risk sharing with market discipline: a constructive approach to euro area reform, CEPR Policy Insight no. 91.
- Blanchard, O. (2022), Fiscal Policy Under Low Interest Rates, MIT Press, <https://fiscal-policy-under-low-interest-rates.pubpub.org>.
- Blanchard, O. en J. Zettelmeyer (2023, 18 april). *Fixing Germany's fixes of the European Commission's fiscal governance proposal*. Bruegel. <https://www.bruegel.org/analysis/fixing-germanys-fixes-european-commissions-fiscal-governance-proposal>
- Blanchard, O., A. Leandro en J. Zettelmeyer (2020), Redesigning the EU Fiscal Rules: From Rules to Standards, Economic Policy, 72nd Economic Policy Panel Meeting 22-23 October.
- Bi, H. (2012), Sovereign default risk premia, fiscal limits, and fiscal policy, *European Economic Review* 56, pp. 389-410.
- Caselli, F. en P. Wingender (2021), Heterogeneous effects of fiscal rules: The Maastricht fiscal criterion and the counterfactual distribution of government deficits, *European Economic Review* 136, 103748.
- CBO (2020), The 2020 Long-Term Budget Outlook.
- Celasun, O., X. Debrun en J. Ostry (2006), Primary Surplus Behavior and Risks to Fiscal Sustainability in Emerging Market Countries: A "Fan-Chart" Approach, *IMF Staff Papers* 53, pp. 401-25.
- Ciurila, N., A. Elbourne, R. Luginbuhl, R. Teulings (2022), Structural causes of low interest rates, CPB, July.
- Coibion, O., Y. Gorodnichenko en M. Ulate (2018), The Cyclical Sensitivity in Estimates of Potential Output, *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall, pp. 343-411.
- Darvas, Z. (2019), Why structural balances should be scrapped from EU fiscal rules, Bruegel.
- Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals en M.S. Kumar (2008), Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union, *Economic Policy*, April, pp. 299-343.
- Debrun, X., J.D. Ostry, T. Willems en C. Wyplosz (2019), Public Debt Sustainability, Discussion Paper 14010, CEPR.
- D'Erasmus, P., E.G. Mendoza en J. Zhang (2016), What is a Sustainable Debt?, in J.B. Taylor en H. Uhlig (eds.), *Handbook of Macroeconomics*, Volume 2B, Elsevier, pp. 2493-2597.
- European Commission (2021), The 2021 Ageing Report - Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), Institutional Paper 148.
- European Commission. (2022, 9 november). *Building an economic governance framework fit for the challenges ahead*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6562

- European Commission (2022), Fiscal Sustainability Report 2021, Volume 1, Institutional Paper 171.
- European Fiscal Board (2020), Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021, Brussels.
- European Fiscal Board (2022), Annual Report 2022, Brussels.
- Eyraud, L., X. Debrun, A. Hodge, V. Lledó en C. Pattilo (2018), Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability, IMF Staff Discussion Note.
- Feld, L., C. Schmidt, I. Schnabel and V. Wieland (2018), Refocusing the European Fiscal Framework. VoxEU.org, September 12.
- Fournier, J.-M. en F. Fall (2017), Limits to government debt sustainability in OECD countries, *Economic Modelling* 66, pp. 30-41.
- Furman, J. en L. Summers (2020), A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates, mimeo.
- Ghosh, A.R., J.I. Kim, E.G. Mendoza, J.D. Ostry en M.S. Qureshi (2013), Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies, *Economic Journal* 123, pp. F4-F30.
- Hauptmeier, S. en C. Kamps (2022), Debt policies in the aftermath of COVID-19 – The SGP's debt benchmark revisited, *European Journal of Political Economy*.
- Heimberger, P. (2022), Do higher public debt levels reduce economic growth?, *Journal of Economic Surveys*, pp. 1-29.
- Heinemann, F., M.-D. Moessinger en M. Yeter (2018), Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis, *European Journal of Political Economy* 51, pp. 69-92.
- Hers, J. en W. Suyker (2014), Structural budget balance - *A love at first sight turned sour*, Policy Brief, CPB.
- Jiang, W., T.J. Sargent, N. Wang en J. Yang (2022), A P Theory of Government Debt and Taxes, NBER Working Paper 29931.
- Kam, C. A. de, W.D. Bolhuis en J.H.J. Lukkezen (2021), Met verstandige regels is er tot vijftig miljard extra begrotingsruimte, *Economisch Statistische Berichten* 106(4800), pp. 376-379.
- Kopits, M.G. en M.S.A. Symansky (1998), Fiscal policy rules, IMF.
- Kryeziu, N. (2019), The impact of inflation on economic growth: The case of Eurozone, *Journal of Finance & Banking Studies* 8, pp. 1-9.
- Larch, M., E. Orseau en W. van der Wielen (2021), Do EU fiscal rules support or hinder counter-cyclical fiscal policy?, *Journal of International Money and Finance* 112, 102328.
- Lledó, V.D., P. Dudine, L. Eyraud en A. Peralta-Alva (2018), How to select fiscal rules: a primer.
- Lukkezen, J. en C. Teulings (2013), Stabiliserend begrotingsbeleid, Achtergronddocument, CPB.
- Maebayashi, N. (2023), The pace of fiscal consolidations, fiscal sustainability, and welfare: An overlapping generations approach, *Journal of Macroeconomics* 75, 103485.
- Metselaar, L., R. Rey en L. Rosenberg (2023), Cyclisch begrotingsbeleid, CPB.
- OBR (2020), Fiscal sustainability report, July 2020.
- Reinhart, C.M. en K.S. Rogoff (2010), Growth in a Time of Debt, *American Economic Review: Papers and Proceedings* 100, pp. 573-578.
- Reinhart, C.M., K.S. Rogoff en M. Savastano (2003), Debt Intolerance, in W. Brainard en G. Perry (eds.), *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 1-62.
- Sveriges Riksdag (2023), The Budget Bill, [link](#).

Toor, J. van en A. Nibbelink (2023), Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten, CPB.

Tordoir, S., J. van Dijk en V. Ziesemer (2023, 17 april). *Five proposals for enforceable EU fiscal rules*. Centre for European Reform, [link](#).

Tweede Kamer (2022), Nota over de toestand van 's Rijks Financiën, Kamerstuk 35 925. Suyker, W. (2016), Opties voor begrotingsbeleid. Meer automatische stabilisatie gewenst, Policy Brief, CPB.

Westerhout, E. (2021), Hoe meten we of de overheidsfinanciën houdbaar zijn?, Achtergronddocument, CPB.

BIJLAGE 8

CPB-studie: Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten



Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten

In deze verkennende studie brengen we de intergenerationele effecten van klimaatverandering en -beleid in kaart.

Op basis van eerste inschattingen zullen de extra kosten van klimaatverandering en -beleid voor het grootste deel bij toekomstige generaties terecht komen.

Het financieren van deze kosten met schuld kan er bovendien toe leiden dat een nog groter deel bij hen terecht komt.

Rondom de inschattingen van de kosten bestaat grote onzekerheid, zeker naarmate de tijdshorizon langer is.

Desondanks is het aannemelijk dat de kosten substantieel zullen zijn. In hoeverre de overheid de kosten op zich neemt is een beleidskeuze.

Samenvatting

De kosten van klimaatverandering en -beleid hebben in samenhang met het gevoerde begrotingsbeleid gevolgen voor de verdeling van financiële lasten tussen generaties. De overheid kan via de staatsschuld lasten verschuiven tussen het heden en de toekomst. In de CPB-vergrijzingsstudies zijn de gevolgen van demografische ontwikkelingen voor de overheidsfinanciën in beeld gebracht. Deze studie verkent hoe deze analyses aan te vullen zijn met de financiële lasten van klimaatverandering. Dit is een eerste stap om het mogelijk te maken deze gevolgen mee te nemen in afwegingen rondom begrotingsbeleid.

Het grootste deel van de kosten van klimaatverandering en klimaatbeleid komt waarschijnlijk terecht bij toekomstige generaties. De kosten van klimaatverandering zullen in Nederland in de toekomst waarschijnlijk verder toenemen, net als de financiële lasten van klimaatbeleid. Bovendien ondervinden de toekomstige generaties ook de negatieve gevolgen van klimaatverandering die niet of lastig zijn uit te drukken in monetaire eenheden. Door de kosten van klimaatverandering te financieren met schuld kunnen de financiële lasten voor toekomstige generaties verder toenemen. Dat impliceert overigens geenszins dat er geen klimaatbeleid gevoerd zou moeten worden, maar wel dat bij de financiering daarvan gekeken zal moeten worden naar een rechtvaardige verdeling van baten en lasten over verschillende generaties. In plaats van schuldfinanciering kunnen deze kosten ook worden opgevangen door huidige lasten te verzwaren of andere uitgaven te verminderen.

Om de intergenerationele verdeling in beeld te brengen maken we een inschatting van de kosten van klimaatverandering. We onderzoeken in deze studie drie kanalen. Ten eerste schade: door klimaatverandering zal Nederland geconfronteerd worden met veranderingen in de fysieke omgeving. Te denken valt aan droogte, hitte, wateroverlast, rivieroverstromingen en zeespiegelstijging. Ten tweede, om het hoofd te bieden aan deze fysieke gevolgen kan adaptatiebeleid gevoerd worden, zoals het verhogen van dijken. Ten derde is er mitigatiebeleid: het Nederlandse demissionaire kabinet wil dat Nederland in 2050 CO₂-neutraal is. Alle drie deze ontwikkelingen brengen kosten met zich mee die mogelijk deels via de overheid lopen. In hoeverre de overheid de kosten zal dragen, is een beleidskeuze. Zo zullen maatregelen die de uitstoot van CO₂ ontmoedigen of verbieden de overheid weinig kosten, terwijl subsidies wel een beslag leggen op de begroting. Tegelijkertijd zullen de kosten die niet door de overheid worden gedragen wel bij huishoudens en bedrijven terecht komen.

De inschatting van de kosten is zeer onzeker. Slechts een deel van de gevolgen van opwarming van de aarde is voor Nederland voor een specifiek opwarmingsscenario in beeld gebracht. De kans en impact van de gevolgen is ook onzeker, en wordt onzekerder naarmate een langere termijn wordt beschouwd, ook omdat er mogelijk kantelpunten optreden waardoor de opwarming enorm versnelt. De kosten van adaptatiebeleid zijn mogelijk ook een onderschatting omdat onzeker is of de maatregelen beschouwd in onze analyse, zeker in de tweede helft van de 21ste eeuw, volstaan om volledig het hoofd te bieden aan de gevolgen van de opwarming. De kosten van mitigatiebeleid zijn minder onzeker. De omschakeling naar een CO₂-neutrale economie is complex, maar de kosteninschatting is minder onzeker dan die van de schade door klimaatverandering en adaptatiebeleid.

De gevolgen van klimaatverandering voor Nederland hangen sterk af van internationale inspanningen. Op mondiaal niveau zijn de inspanningen op het gebied van mitigatie, adaptatie en de fysieke gevolgen ten dele communicerende vaten: steviger mitigatiebeleid leidt tot minder noodzaak voor adaptatie, meer adaptatie beperkt tot op zekere hoogte de klimaatschade. Gegeven de beperkte bijdrage van Nederland aan de mondiale uitstoot van broeikasgassen is de effectiviteit van mitigerend beleid om de opwarming te beperken nagenoeg volledig afhankelijk van internationale inspanningen.

1 Inleiding

In dit onderzoek wordt verkend hoe we de intergenerationele verdeling van kosten van klimaatverandering en -beleid inzichtelijk kunnen maken. De overheid heeft de mogelijkheid om naast de verdeling binnen generaties ook te sturen op de verdeling tussen generaties, bijvoorbeeld door nu al te sparen voor toekomstige generaties – minder staatsschuld – of juist toekomstige generaties mee te laten betalen door lasten door te schuiven en de staatsschuld te laten oplopen. Hoe deze verdeling tussen generaties wordt beïnvloed door demografische ontwikkelingen laat het CPB traditiegetrouw in vergrijzingsstudies² zien. Naast vergrijzing hebben ook andere ontwikkelingen invloed op de intergenerationele verdeling. In dit onderzoek verkennen we op basis van externe bronnen en eigen modelanalyses de effecten van klimaatverandering op de financiële lasten voor verschillende generaties.³

Deze studie beoogt intergenerationele effecten van klimaatkosten te schetsen, niet om een volledige en adequate kosteninschatting te maken. Een goede inschatting van de kosten is tot op heden niet mogelijk en is met grote onzekerheden omgeven. Op basis van externe bronnen maken we wel een inschatting van het beloop en de orde van grootte, waarbij we ons beperken tot kosten die mogelijk via de overheid lopen. Deze inschatting tot 2100 gebruiken we om de intergenerationele effecten in beeld te brengen. We maken hierbij een aantal technische aannames, zoals dat de helft van de kosten door de overheid wordt gedragen. Deze aanname is pragmatisch en geenszins bedoeld als een advies of voorspelling hoe de kosten zullen worden verdeeld tussen de overheid, en huishoudens en bedrijven. De daadwerkelijke verdeling is het gevolg van beleidskeuzes: meer subsidiëring leidt tot hogere overheidskosten, meer normering en beprijzing tot lagere overheidskosten.

Er zijn drie kostenposten van klimaatverandering en -beleid: schade door klimaatverandering (klimaat schade), beleid om zich te weren tegen deze schade (adaptatiekosten) en beleid om opwarming tegen te gaan (mitigatiekosten). Deze drie kostenposten zijn met elkaar verbonden. Wanneer het klimaat verregaand verandert en er weinig adaptatiemaatregelen worden getroffen, zoals dijkophoging, kan de schade groot zijn; mét zulke maatregelen zal de schade worden beperkt. Tegelijkertijd zullen zulke adaptatiemaatregelen wel bekostigd moeten worden. Het effectief tegengaan van klimaatverandering verlaagt de schadekosten en kosten voor adaptatie, maar is alleen mogelijk als mitigatiebeleid wereldwijd gevoerd wordt. In dit stuk zullen we de ambities van het demissionaire kabinet voor de Nederlandse doelstellingen volgen, ofwel 60% reductie ten opzichte van 1990 in 2030 en 100% reductie in 2050.⁴

De omvang van de drie kostenposten is zeer onzeker; voor de onzekerheid omtrent de inschatting van de klimaat schade noemen we drie redenen. Ten eerste is de mate, verdeling en snelheid van opwarming ongewis. Bij hogere en snellere opwarming zal de schade stukken hoger uitvallen dan bij lagere opwarming, zeker wanneer er kantelpunten optreden. Ten tweede zijn lang niet alle negatieve gevolgen van klimaatverandering volledig in beeld gebracht. Ten derde is voor de kanalen waarvoor wel een inschatting is gemaakt de onzekerheid rondom de te verwachten waarde groot, zowel de kans als impact als het moment van optreden is omgeven met onzekerheid.

Voor de onzekerheid over de kosten van mitigatiebeleid zijn meerdere redenen. Ten eerste is onduidelijk welk transitiepad, nationaal en internationaal, gevolgd zal worden. De verschillende paden hebben namelijk

² Adema en van Tilburg (2019)

³ Ook de WRR (2023) benadrukt het belang van meer inzicht in de intergenerationele verdeling van klimaatkosten.

⁴ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/voortgang-klimaatdoelen>.

uiteenlopende kosteninschattingen. Ten tweede is het ongewis of de maatregelen toereikend zijn voor het behalen van de reductiedoelen; zo is het onzeker in hoeverre bedrijven en burgers hun gedrag aanpassen. Ten derde is het succes van de plannen afhankelijk van de uitvoering, zowel praktisch, 'het vinden van mensen', als maatschappelijk, 'draagvlak'. Tot slot is de verwachting dat technologische ontwikkelingen een drukkend effect zullen hebben op de kosten, maar in welke mate dat het geval is laat zich moeilijk voorspellen.

De kosten van adaptatiebeleid hangen vooral af van de mate van opwarming en de klimaatveranderingstolerantie. Naarmate het klimaat verder opwarmt, zijn er meer beschermingsmaatregelen nodig om de blootstelling aan klimaatschade te beperken. De oploop van deze kosten bij verdere klimaatverandering is ongewis: zo is het de vraag tot welke hoogte dijken verhoogd kunnen worden. Meer ingrijpende maatregelen zullen waarschijnlijk gepaard gaan met hogere kosten, maar of deze maatregelen getroffen worden, is afhankelijk van de bereidheid van mensen om de negatieve gevolgen van klimaatopwarming te verdragen.

Niet alle kosten van klimaatverandering en -beleid zitten in onze inschattingen. Zo zullen er ook effecten zijn op de structuur van de economie, leefbaarheid en biodiversiteit. Bij de opwarming van het klimaat en ook bij het streven om netto geen broeikasgassen uit te stoten, zijn bepaalde sectoren mogelijk niet langer levensvatbaar. Naast deze nationale effecten zijn ook de internationale effecten relevant, doordat de impact van klimaatverandering en -beleid via onderlinge internationale relaties doorwerken in de Nederlandse economie. Zie bijvoorbeeld IPCC (2022a, pagina 2495-99, 2022b, pagina 359-362) voor respectievelijk de gevolgen van klimaatverandering en mitigatiebeleid voor bbp(-groei). Naast economische effecten zijn er ook negatieve effecten op bredere welvaart. Zo kan klimaatverandering de leefbaarheid van bepaalde gebieden onder druk zetten en is het een van de oorzaken van het verlies aan biodiversiteit (IPBES, 2019).

In dit onderzoek richten we ons op de extra kosten ten opzichte van het huidige klimaat en huidige beleid. Dit is een onderschatting van de totale kosten van klimaatverandering omdat ook het huidige klimaat al is opgewarmd.⁵ Wanneer als alternatief ook kosten van rampen zoals overstromingen in het huidige klimaat zouden worden meegenomen, leidt dit weer tot een overschatting van de kosten. Dit komt doordat ook zonder klimaatverandering sprake is van bijvoorbeeld overstromingen die dan ten onrechte worden aangemerkt als een gevolg van klimaatverandering.⁶ Voor mitigatie- en adaptatiebeleid bepalen we bovendien de kosten van extra beleid ten opzichte van het huidige beleid. Vooral de kosten van extra beleid zetten druk op de overheidsbegroting; voor beleid dat al bestaat is reeds dekking gevonden. Net als voor de klimaatschade leidt dit tot een onderschatting van de totale kosten van klimaatbeleid.

Om een kwantitatieve illustratie te geven van de intergenerationele effecten doen we een aantal technische aannames. Ondanks de genoemde onzekerheden maken we per kostenpost per jaar tot en met 2100 een inschatting van de verwachte kosten. Klimaatrampen zijn onvoorspelbaar. Ter vereenvoudiging nemen we aan dat schade als gevolg van klimaatverandering optreedt in 2050 en 2100. Voor de kosten van mitigatiebeleid interpoleren we op basis van inschattingen in zichtjaren de kosten in tussenliggende jaren. Voor adaptatiebeleid trekken we inschattingen van kosten tot en met 2050 constant door tot 2100. Daarnaast nemen we aan dat de overheid de helft van de extra kosten voor de drie kostenkanalen op zich neemt en dat de rest bij huishoudens en bedrijven belandt. Deze aanname is pragmatisch en afhankelijk van welk beleid de overheid gaat voeren (e.g. subsidiëren versus beprijzen / normeren) en in welke mate de overheid zal overgaan tot compensatie in geval van schade. Tot slot gaan we ervan uit dat de kosten middels een bezuiniging gedekt worden, waardoor de staatsschuld niet oploopt. Deze aannames gebruiken we in ons langetermijnmodel GAMMA om intergenerationele effecten te kwantificeren.⁷

⁵ In Nederland is het klimaat de afgelopen dertig jaar gemiddeld al 1,6 graden warmer dan begin 20ste eeuw (KNMI, 2022).

⁶ Voor een overzicht van watersnoodrampen zie <https://watersnoodmuseum.nl/kennisbank/rampen/>.

⁷ Zie Van Tilburg, Kuijpers, Nibbelink & Zwaneveld (2019).

2 Klimaatschade

2.1 Schade van klimaatverandering

De fysieke gevolgen van klimaatverandering voor Nederland zijn onzeker. Het KNMI (2021) heeft voor Nederland in zijn Klimaatsignaal '21 ingezoomd op de belangrijkste fysieke gevolgen: droogte, hitte, wateroverlast, veranderingen in rivierstanden en zeespiegelstijging. Wij richten ons in ons onderzoek op de schade van deze gevolgen. Daarnaast zijn er ook andere negatieve gevolgen van klimaatverandering zoals een toename van dierziekten.⁸ Naast negatieve effecten zijn er ook positieve effecten zoals minder letsel en schade door winterweer.

Voor een inschatting van de schade als gevolg van droogte, hitte en wateroverlast maken we gebruik van de Klimaatschadeschatter (2020) en een rapport van Stratelligence (2021).⁹ We gebruiken daarbij de extra schade, ten opzichte van de schade bij het huidige niveau van opwarming, als gevolg van klimaatverandering die optreedt tot en met 2050. Hierbij wordt uitgegaan van gemiddelde wereldwijde opwarming van 2°C in 2050. In het geval van de Klimaatschadeschatter wordt naast de opwarming een grote verandering van het luchtstromingspatroon¹⁰ verondersteld. Voor het rapport van Stratelligence worden de Deltascenario's *Warm* en *Stoom* gebruikt waarin ook sprake is van 2°C-opwarming in 2050.¹¹ Voor 2100 gaan we uit van een opwarming van 3°C.¹² Tabel 1 geeft een uitsplitsing van de schade per jaar naar droogte, hitte en wateroverlast. De Klimaatschadeschatter en het Stratelligence-onderzoek gelden specifiek voor Nederland. Niet alle schades als gevolg van droogte, hitte en wateroverlast zijn in deze onderzoeken in kaart gebracht.¹³ De totale schade zal daarmee naar alle waarschijnlijkheid hoger zijn.

Voor rivier- en zee-overstromingen is in het PESETA IV-project op Europees niveau en per land een inschatting gemaakt van de verwachte schade. Er is daarbij in kaart gebracht wat de impact van klimaatverandering is op extreme gebeurtenissen zoals overstromingen (European Commission, Joint Research Centre, Feyen, Ciscar, Gosling, 2020). Vervolgens is voor deze extreme gebeurtenissen de verwachte schade bepaald. Kans maal verwachte impact leidt dan tot een inschatting van de jaarlijkse schades (zie tabel 1). De modellering van het project is op Europees niveau waardoor een minder gedetailleerd beeld ontstaat dan wanneer de focus specifiek op Nederland zou zijn. Bovendien wordt ervan uitgegaan dat het huidige niveau van bescherming blijft gelden, ofwel er worden geen extra adaptatiemaatregelen getroffen. Dat leidt tot een overschatting van de te verwachten kosten (zie volgende paragraaf voor wanneer wel rekening wordt gehouden met extra adaptatiemaatregelen).

⁸ Naast deze gevolgen zijn er ook andere gevolgen van klimaatverandering, zie bijvoorbeeld [Gevolgen van klimaatverandering \(europa.eu\)](#) voor een uitgebreider overzicht.

⁹ De Klimaatschadeschatter is ontwikkeld door Deltares, Wageningen Environmental research, HKV, TNO, Hogeschool van Amsterdam, Tauw, RIVM, Arcadis, Sweco, KCAF, Aveco de Bondt en stichting CAS. Stratelligence heeft het rapport in opdracht van het Deltaprogramma, Deelprogramma Zoetwater geschreven.

¹⁰ Zie [KNMI - KNMI'14 Klimaatscenario's - Kerncijfers](#).

¹¹ Zie https://media.deltares.nl/deltascenarios/deltascenarios_nieuwe_blik_op_de_toekomst.pdf. Voor de lage schade-inschatting maken we gebruik van *Warm* en voor de hoge inschatting van *Stoom*.

¹² Het huidige beleid wereldwijd leidt met een kans van 50% tot 2,8°C opwarming aan het einde van de eeuw. Wanneer alle gemaakte beloften ook worden ingelost daalt dit tot 2,4-2,6°C (UNEP, 2022).

¹³ Zie [Klimaatschadeschatter](#).

Tabel 1: Schadeschattingen voor Nederland van droogte, hitte, wateroverlast en overstromingen zonder extra adaptatiemaatregelen

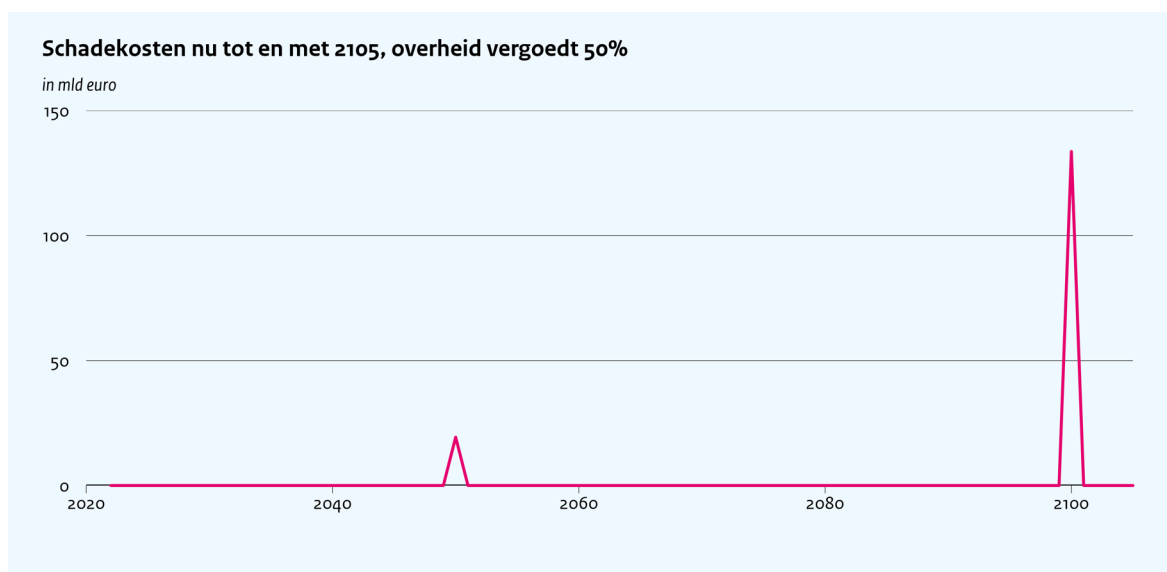
	Schade laag	Schade hoog	Kanalen	Schadejaar	Opwarmingspad
	in mld euro per jaar, prijs en volumepeil 2022				
Klimaatshadeschatter	0,3	1,5	droogte	2050	2°C in 2050
	0,5	0,5	hitte	2050	2°C in 2050
	0,8	1,0	wateroverlast	2050	2°C in 2050
PESETA IV - 2050	0,3	0,3	rivieroverstromingen	2050	2°C in 2050
	0,2	0,2	zeespiegelstijging	2050	3°C in 2100 – RCP4.5
PESETA IV - 2100	0,5	0,5	rivieroverstromingen	2100	3°C in 2100
	6,0	6,0	zeespiegelstijging	2100	3°C in 2100 – RCP4.5
Totaal in 2050	2,0	3,5		2050	
Totaal in 2100	8,1	9,6		2100	

Noot: Het betreft hier gemiddelde extra schade in 2050 en 2100 ten opzichte van schade bij het huidige klimaat en huidige beschermingsmaatregelen conditioneel op de veronderstelde temperatuurstijging.¹⁴

We doen een aantal technische aannames om een inschatting van de kosten voor de overheid voor de 21ste eeuw te maken. Ten eerste veronderstellen we een lineaire oploop van de schadekosten tussen de zichtjaren. Tabel 1 geeft de verwachte schade in de zichtjaren 2050 en 2100. Voor droogte, hitte en wateroverlast veronderstellen we een lineaire toename van 2023 tot en met 2050, waarna we de schade constant veronderstellen, voor rivieroverstromingen en zeespiegelstijging eerst een lineaire toename van 2023 tot en met zichtjaar 2050 en daarna van 2050 een lineaire toename tot en met zichtjaar 2100. Ten tweede veronderstellen we, ter vereenvoudiging, dat er tot 2050 geen schade optreedt en dat de ‘opgebouwde’ verwachte schade over de periode 2023 tot en met 2050 in een keer in 2050 plaatsvindt. We nemen hierbij het midden van de laag-hoog-bandbreedte uit tabel 1. Voor de periode 2051 tot en met 2100 veronderstellen we dat alle schade optreedt in 2100. Het resulterende schadepatroon is zichtbaar in figuur 1. Ten derde nemen we aan dat de overheid de helft van de financiële schade voor haar rekening neemt. De schade in 2100 die de overheid compenseert is met 134 mld euro zeven keer zo groot als in 2050. De mate waarin de overheid schade zal compenseren is een beleidskeuze; onze aanname dat de helft van de kosten door de overheid wordt gedragen moet niet gezien worden als onze verwachting.

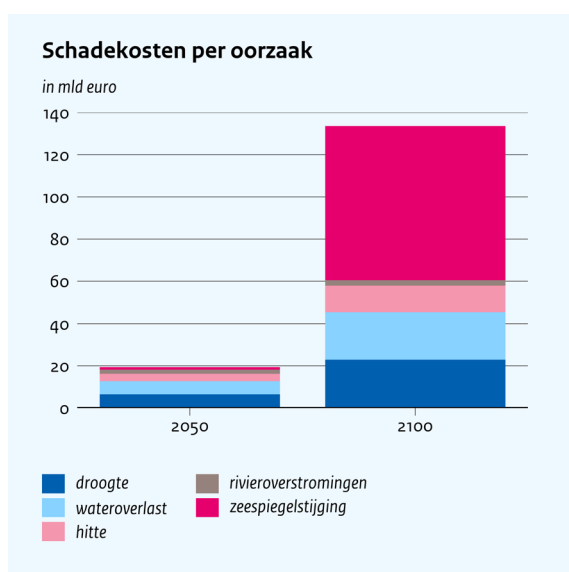
¹⁴ Zie voor de schadebedragen Klimaatshadeschatter (2020), Stratelligence (2021), Voudoukas et al. (2020) en Dottori, Mentaschi, Bianchi, Alfieri en Feyen, (2020).

Figuur 1: Schades zullen naar verwachting substantieel variëren over de tijd



Veruit het grootste deel van de schade in 2100 is het gevolg van zeespiegelstijging (zie figuur 2). Bij gelijkblijvende bescherming zullen de kosten van de stijgende zeespiegel ruim de helft van de verwachte schade in 2100 bedragen. In 2050 vormen wateroverlast en droogte beide ongeveer een derde van de schade.

Figuur 2: Zeespiegelstijging verantwoordelijk voor grootste schade in 2100



Klimaatshokken zorgen voor een grotere negatieve impact bij toekomstige geboortecohorten dan bij huidige cohorten. In figuur 3 geven we het effect van de klimaatshokken uit figuur 1 weer op het netto-profijt¹⁵ dat verschillende geboortecohorten van de overheid genieten ten opzichte van de situatie zonder klimaatshokken.¹⁶ Hierbij gaan we ervan uit dat er geen extra bescherming ten opzichte van de huidige

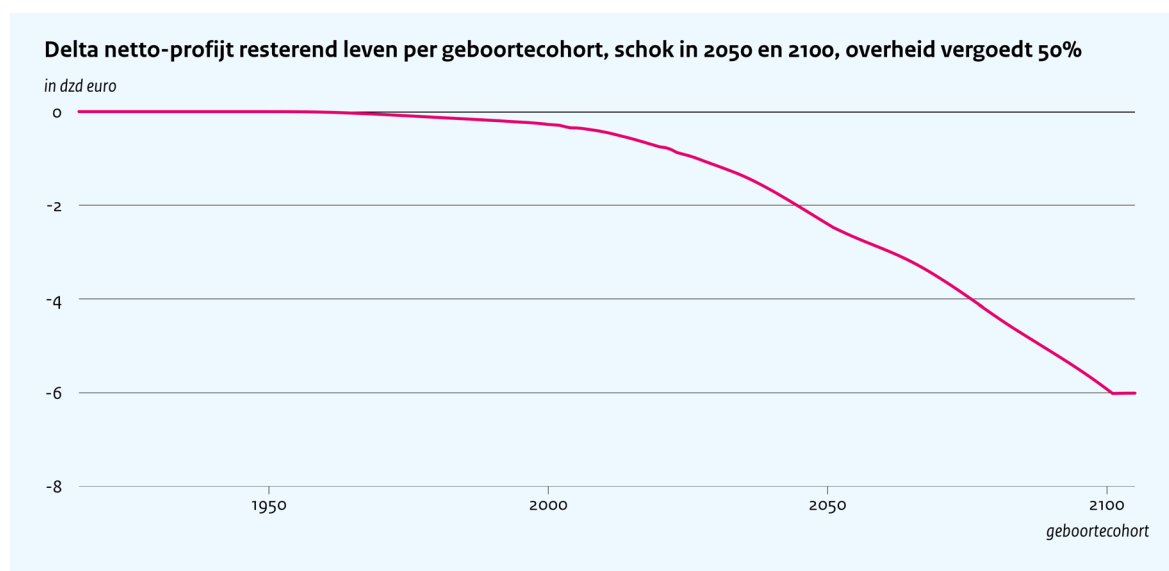
¹⁵ Het netto-profijt is gelijk aan het saldo van de baten die een geboortecohort van de overheid ontvangt en de lasten die dit cohort afdraagt aan de overheid.

¹⁶ In de berekening van het netto-profijt houden we wel rekening met de tijdsvoorkeurvoet binnen een generatie maar niet tussen generaties. Als we dat laatste wel zouden doen dan zijn generaties die later geboren worden in termen van profijt per definitie slechter af dan generaties die eerder geboren worden.

situatie plaatsvindt. Zodra de schok optreedt in 2050 nemen we aan dat de schade voor de helft gecompenseerd wordt door de overheid. In 2051 wordt er een generieke bezuiniging doorgevoerd zodat de extra overheidsuitgaven niet leiden tot een almaar toenemende staatsschuld op de lange termijn. In dat geval zouden financiële lasten namelijk worden doorgeschoven naar de toekomst. In 2051 leven er nog mensen die geboren zijn in 1944, waardoor zij in hun laatste levensjaar (er wordt aangenomen dat mensen maximaal 107 worden) een klein deel van de bezuiniging moeten dragen. De daling van de roze lijn zet dan ook in bij het geboortecohort van 1944. Vervolgens daalt deze lijn doordat mensen een groter deel van hun leven last hebben van de bezuiniging in 2051. De daling van de lijn gaat vervolgens richting geboortecohorten uit 2101 versnellen. In 2101 wordt de klimaatschok van 2100 namelijk door een generieke bezuiniging opgevangen. De mensen die in of na 2101 geboren worden, maken hun hele leven een overheid mee die zowel in 2051 als in 2101 heeft bezuinigd. Over de levensloop betekent dat naar verwachting een daling van ongeveer 6000 euro per persoon, wat gelijk is aan 0,6% van het gemiddelde levenslooninkomen.

Er is een aantal kanttekeningen te plaatsen bij deze uitkomst. Ten eerste zitten in het basispad, ten opzichte waarvan de delta van het profijt wordt bepaald, wel extra adaptatiemaatregelen terwijl in de inschatting van de schadelast is aangenomen dat er geen extra adaptatiemaatregelen worden genomen. Een voorbeeld van beleid dat gevoerd wordt en in het basispad zit, zijn maatregelen om te voldoen aan de wettelijke verplichting dat de kans op overlijden als gevolg van een overstroming achter de dijken in 2050 niet groter mag zijn dan 1 op 100.000 (zie ook volgende paragraaf).¹⁷ In die zin is de impact een overschatting van de werkelijke situatie, omdat deze kosten van adaptatiebeleid zouden moeten worden afgehaald van de kosten van de klimaatschade. Tegelijkertijd is de verwachting dat niet alle schadekosten worden meegenomen in deze analyse en is daarnaast de onzekerheid rondom de inschatting van de meegenomen schadekosten enorm. Overigens is de onzekerheid rondom de inschatting niet symmetrisch (Roe en Baker, 2007) – zo is er een kleine kans op grote temperatuurstijgingen – zeker bij het optreden van kantelpunten (zie paragraaf 2.3) kan de negatieve impact veel groter uitvallen. Tot slot is het waarschijnlijk dat de klimaatschade na 2100 nog verder zal oplopen, waarbij het de vraag is in hoeverre beschermingsmaatregelen dan nog doeltreffend zijn.

Figuur 3: Toekomstige geboortecohorten betalen prijs voor klimaatschokken



¹⁷ Zie [Deltabeslissing Waterveiligheid | Drie thema's | Deltaprogramma](#).

2.2 Extra bescherming tegen klimaatverandering

De kosten als gevolg van klimaatverandering zullen door extra adaptatiemaatregelen lager zijn dan zonder die extra maatregelen. In de vorige paragraaf zijn schadekosten in beeld gebracht bij opwarming van 2°C in 2050 en 3°C in 2100 bij het huidige niveau van adaptatiemaatregelen. Er worden echter nu al maatregelen genomen voor de bescherming tegen de fysieke gevolgen van klimaatverandering. Voor overstromingen is zelfs wettelijk vastgelegd dat de kans op overlijden als gevolg van een overstroming achter de dijken in 2050 niet groter mag zijn dan 1 op 100.000.¹⁸ Binnen het Hoogwaterbeschermingsprogramma wordt de komende decennia gewerkt aan verdere bescherming om aan deze norm te voldoen.

Extra bescherming tegen overstromingen reduceert de in kaart gebrachte schadekosten met ruim tachtig procent in 2100 (zie tabel 2). De kosten van overstromingen als gevolg van zeespiegelstijging dalen van gemiddeld 6,0 miljard per jaar in 2100 zonder extra bescherming naar 0,2 miljard per jaar in 2100 mét extra bescherming (Vousdoukas et al., 2020). In deze schade-inschatting is aangenomen dat alleen de 31% van de dijken wordt versterkt waarvoor de baten van versterking groter zijn dan de kosten. Mogelijk impliceert de wettelijke verplichting van de maximale kans op overlijden van 1 op 100.000 een meer omvangrijke versterkingsoperatie en als gevolg daarvan lagere gemiddelde schadeniveaus. Voor rivieroverstromingen nemen we een reductie in schadelast in 2100 over van 69% uit de PESETA IV-studie (Dottori et al., 2020). Voor verschillende adaptatiemaatregelen is in Dottori et al. (2020) bepaald wat de schadereductie voor Nederland zal zijn. Versterking van dijken blijkt het meest effectief. Als daarnaast ook meer ruimte voor het opvangen overtollig water komt en maatregelen worden getroffen om schade te beperken in geval van overstroming, is de schadereductie mogelijk groter. Aangezien deze maatregelen niet alleen baat hebben in 2100 maar waarschijnlijk ook al eerder, passen we de reductie ook toe in de schade in 2050, zowel voor zeespiegelstijging als voor rivieroverstromingen.

We nemen aan dat er maatregelen tegen droogte, hitte en wateroverlast worden getroffen die de schadelast met vijftig procent zullen beperken (zie tabel 2). Wij hebben geen goede, generieke schattingen gevonden voor de vermindering van schadelast in Nederland als gevolg van droogte, hitte en wateroverlast. Er is wel een heel scala aan maatregelen dat getroffen kan worden.¹⁹ Er zijn echter weinig generieke inschattingen van de reductie in schadelast (Cammalleri et al., 2020). Ten eerste wordt het maken van dergelijke inschattingen bemoeilijkt omdat niet alle mogelijke maatregelen kosteneffectief zijn en de vraag is of deze dan wel getroffen zullen worden (zie figuur 1 in Leusink, 2018). Ten tweede zullen de verschillen in reductie in schadelast afhangen van de lokale situatie. Aangezien er verschillende maatregelen zijn om de schade te beperken, maar onduidelijk is hoeveel de reductie precies zal zijn, nemen we aan dat het mogelijk is om de schadelast met 50% te beperken.

¹⁸ Zie [Deltabeslissing Waterveiligheid | Drie thema's | Deltaprogramma](#).

¹⁹ Zie bijvoorbeeld

https://klimaatadaptatienederland.nl/publish/pages/160788/de_effectiviteit_van_klimaatadaptatiemaatregelen_2019_1_3.pdf

Tabel 2: Schadeschattingen voor Nederland van droogte, hitte, wateroverlast en overstromingen met extra adaptatiemaatregelen

	Schade laag	Schade hoog	Kanalen	Schadejaar	Opwarmingspad
	in mld euro per jaar, prijs en volumepeil 2022				
Klimaatshadeschatter	0,1	0,8	droogte	2050	2°C in 2050
	0,3	0,3	hitte	2050	2°C in 2050
	0,4	0,5	wateroverlast	2050	2°C in 2050
PESETA IV - 2050	0,1	0,1	rivieroverstromingen	2050	2°C in 2050
	0,0	0,0	zeespiegelstijging	2050	3°C in 2100 – RCP4.5
PESETA IV - 2100	0,2	0,2	rivieroverstromingen	2100	3°C in 2100
	0,2 ²⁰	0,2	zeespiegelstijging	2100	3°C in 2100 – RCP4.5
Totaal in 2050	0,9	1,6		2050	
Totaal in 2100	1,1	1,9		2100	

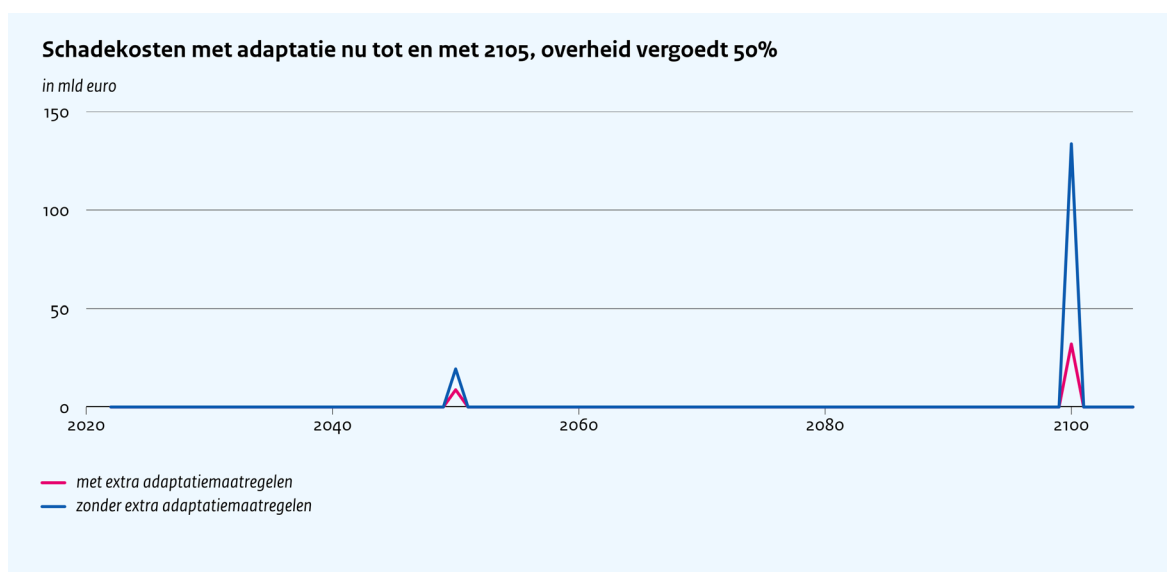
Noot: Het betreft hier jaarlijkse gemiddelde extra schade in 2050 en 2100 ten opzichte van schade bij het huidige klimaat en met extra beschermingsmaatregelen conditioneel op de veronderstelde temperatuurstijging.²¹

De verwachte schadekosten nemen af door extra maatregelen waardoor de negatieve impact voor het profijt voor geboortecohorten vanaf 2100 met ruim driekwart afneemt; hier staan wel extra adaptatiekosten tegenover (zie paragraaf 4). De roze lijn in figuur 4 weerspiegelt de schadelasten wanneer we dezelfde aanpak kiezen als in paragraaf 2.1, maar waarbij de schadelasten door adaptatiemaatregelen afnemen. De blauwe lijn zijn de schadelasten uit de vorige paragraaf zonder extra adaptatiemaatregelen. De reductie in de schok in 2100 bedraagt ruim 75%, met een nieuw schadebedrag van 32 mld dat door de overheid gedragen wordt. Daardoor zijn de benodigde bezuinigingen in de jaren na de schokken ook kleiner en neemt het netto-profijt voor geboortecohorten vanaf 2101 af met ongeveer 1600 euro per persoon (zie figuur 5); bij de schokken in de vorige paragraaf was dit 6000 euro.

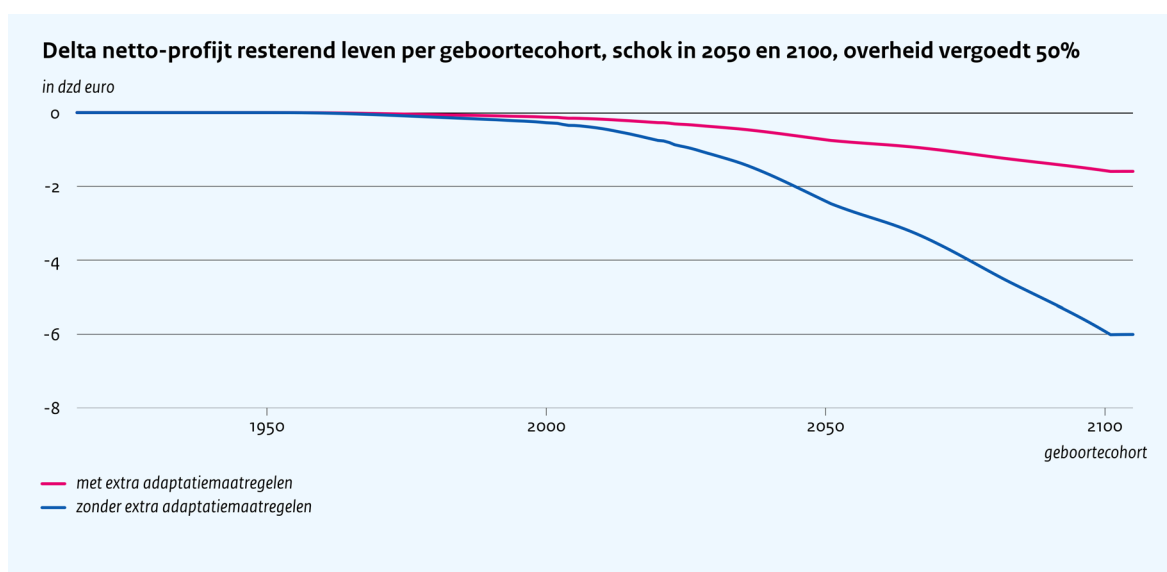
²⁰ In tabel 1 en tabel 6 van Vousdoulkas et al. (2020) tellen de bedragen van schade zonder extra adaptatie, schade met adaptatie en vermeden schade niet bij elkaar op. Na correspondentie met de auteur hebben we ons ervan vergewist dat 0,4 miljard euro het juiste gemiddelde jaarlijkse schadebedrag is voor Nederland met extra adaptatie.

²¹ Zie voor de schadebedragen Vousdoulkas et al. (2020) en Dottori, Mentaschi, Bianchi, Alfieri en Feyen, (2020).

Figuur 4: Verwachte schadekosten nemen substantieel af met adaptatie-maatregelen



Figuur 5: Negatieve gevolgen van fysieke klimaatverandering nemen af voor alle geboortecohorten



2.3 Onzekerheid en kantelpunten

De onzekerheid in de inschatting van schadekosten is groot en neemt nog verder toe wanneer ook rekening wordt gehouden met kantelpunten. Op verschillende plekken hebben we al benadrukt dat de inschattingen van schadekosten als gevolg van klimaatverandering zijn omgeven met onzekerheden. De studies waarop wij ons gericht hebben, sluiten bovendien het optreden van kantelpunten uit. Terwijl de onzekerheid al groot is bij de gebruikte modellen, neemt deze nog verder toe wanneer het mogelijk optreden van kantelpunten wordt betrokken in de analyse. Vanwege deze onzekerheden is het goed mogelijk dat er een veel extremer scenario, met extremere consequenties, zal plaatsvinden. Zo gaat herverzekeraar Swiss RE (2021) in een negatief scenario uit van een opwarming van 3,2°C in 2050, een scenario dat zich in de staart van de verdeling van opwarming in 2050 bevindt. Ter vergelijking in paragraaf 2.1 en 2.2 gaan we uit van een opwarming van 2°C in 2050.

Bij het optreden van kantelpunten ('tipping points') zal de klimaatschade factoren groter worden. Als gevolg van kantelpunten kunnen er abrupte, onomkeerbare en gevaarlijke veranderingen in het klimaat optreden (Armstrong McKay et al., 2022). Een voorbeeld is het smelten van ijskappen waardoor de reflectie van zonlicht vermindert, het klimaat verder opwarmt en ijskappen nog harder smelten. Armstrong McKay et al. (2022) laten zien dat zelfs wanneer de klimaatdoelen van Parijs worden gehaald, er toch verschillende kantelpunten kunnen optreden. In Swiss RE (2021) en in de analyse van de vorige paragrafen wordt het optreden van kantelpunten niet meegenomen. Wanneer kantelpunten optreden, zal de schade waarschijnlijk enorm veel groter zijn.

Het optreden van kantelpunten zal leiden tot hogere kosten. Als kantelpunten optreden, kan de opwarming van de aarde versnellen en / of de gevolgen van de opwarming worden versterkt. In IPCC (2022a) laten de figuren op pagina 2497 de spreiding in bbp-verlies bij verschillende niveaus van opwarming zien. Bij ruim 3°C opwarming zijn er schattingen dat het wereldwijde verlies in bbp kan oplopen tot 30%. In het geval van optreden van kantelpunten waardoor de schade-inschattingen uit de voorgaande paragrafen verveelvoudigen, zal de negatieve impact op de generaties met dezelfde factor verveelvoudigen.

3 Klimaatbeleid: Mitigatie

De inschattingen van de kosten van Nederlands mitigatiebeleid lopen sterk uiteen; in hoeverre de Nederlandse overheid de kosten zal dragen is afhankelijk van de invulling van het beleid. Met Nederlands mitigatiebeleid wordt de bijdrage van Nederland aan de opwarming van de aarde verkleind.²² In hoeverre de aarde opwarmt is echter afhankelijk van het wereldwijde mitigatiebeleid. We hanteren hier het begrip van nationale kosten, het saldo van de kosten en baten van klimaatbeleid voor Nederland als geheel. Dit is de som van de netto-kosten voor de overheid, particulieren en bedrijven.²³

Onzeker is hoeveel toekomstig mitigatiebeleid zal kosten om te voldoen aan de door het kabinet gestelde doelen. In het Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) 'Scherpe doelen, scherpe keuzes' is in kaart gebracht hoe, boven op het huidige beleid, met extra normerend en beprijzend beleid het reductiedoel in 2030 (60% reductie ten opzichte van 1990) gehaald kan worden (Rijksoverheid, 2023). De nationale kosten lopen richting 2030 op tot 7,2 miljard euro per jaar boven op het reeds gevoerde beleid (zie tabel 2 in CE Delft en Berenschot, 2023).

Onzekerheid over de omvang van de kosten neemt verder toe richting 2050, als Nederland zichzelf ten doel heeft gesteld netto geen CO₂ meer uit te stoten. Wanneer de doelstelling uit het IBO wordt overgenomen, resteert een reductieopgave van 90 Mton richting 2050. In de Integrale energiesysteemverkenning 2030-2050 worden de nationale kosten ingeschat voor vier toekomstscenario's van het energiesysteem (Netbeheer Nederland, 2023). De extra nationale kosten in 2050 variëren van 18,5 miljard tot 31,1 miljard (zie ook het kader voor overzicht van overheidskosten van het huidige beleid). In deze raming zijn de kosten om de landbouw op netto nul uitstoot te brengen, te voldoen aan de vraag naar hernieuwbare koolstof en koolstof op te slaan niet meegenomen.

²² Naast de reductie in CO₂-uitstoot en daardoor een vermindering in bijdrage aan klimaatopwarming zijn er ook andere positieve externaliteiten, zoals reductie in fijnstofuitstoot.

²³ Voor verdere duiding van verschillen tussen overheidskosten en nationale kosten zie Hof, Van der Wal en Mot (2020).

Overheidskosten van klimaatbeleid

Overheidskosten van klimaatbeleid verschillen van de nationale kosten.^(a) De nationale kosten zijn de kosten voor Nederland, zonder dat daarbij onderscheid gemaakt wordt wie deze kosten draagt: huishoudens, bedrijven of overheid. De overheidskosten zijn het saldo van de inkomsten (belastingen) en uitgaven (subsidies of investeringen) van de overheid. Het is dus mogelijk dat de nationale kosten van klimaatbeleid omvangrijk zijn, maar dat de overheidskosten beperkt zijn als het beleid uitsluitend gevoerd wordt met beprijzing en normering (geboden en verboden).

Volledig overzicht van de overheidskosten van klimaatbeleid (mitigatie- en adaptatiebeleid) ontbreekt. Het ontbreken van volledig overzicht op rijksniveau was de belangrijkste conclusie van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer.^(b) Oorzaken zijn dat rijksbrede overzichten van elkaar en van departementale begrotingen afwijken omdat klimaatuitgaven niet eenduidig worden geregistreerd en gedefinieerd. Naast het ontbreken van volledig overzicht op rijksniveau, ontbreekt overzicht van het klimaatbeleid dat door lagere overheden wordt gevoerd. In onze inschattingen hieronder richten wij ons eveneens op rijksniveau, omdat wij geen inzage hebben in het klimaatbeleid van lagere overheden. De inschatting hieronder van wat wel en niet behoort tot klimaatuitgaven en -inkomsten hebben wij zelf gemaakt en biedt daardoor slechts een inschatting en geen volledig overzicht.

Voor de omvang van de overheidskosten van mitigatiebeleid is de invulling van klimaatbeleid, subsidie, beprijzing of normering, bepalend. Alle drie de invullingen hebben ten doel om broeikasgassen te reduceren. In het geval van subsidies vindt er een overdracht plaats van de overheid naar gezinnen en bedrijven. Dit zorgt dus voor extra overheidsuitgaven. In het geval van beprijzing, bijvoorbeeld energiebelasting op gasverbruik, krijgt de overheid juist inkomsten die betaald worden door burgers en bedrijven. Bij normering is sprake van een verbod of gebod, een voorbeeld is de verplichting om vanaf 2026 bij vervanging van de cv-installatie over te stappen op een duurzamer alternatief.^(c)

Tot op heden hebben subsidies de overhand in het klimaatbeleid (Rijksoverheid, 2023). In 2021 is er door het Rijk 4,1 mld euro uitgegeven aan beleid dat de emissie van broeikasgassen beoogt terug te dringen. Het grootste deel daarvan (70%) is aangewend voor subsidies in de energievoorziening. De gebouwde omgeving is met 9% daarna de grootste uitgavenpost. Naast klimaatmitigatiebeleid worden er op rijksniveau ook adaptatie-uitgaven gedaan; in 2021 bedroegen deze ruim 1,1 miljard, waarvan het overgrote deel bestemd is voor het Deltafonds.

In 2021 bedragen de overheidsinkomsten als gevolg van klimaatbeleid 2,7 mld euro. Dit bestaat voor 2,5 miljard euro uit beleid tot en met het afsluiten van het Klimaatakkoord (CPB, 2019) en 0,2 mld maatregelen sindsdien.

In het laatste klimaatpakket is opnieuw vooral gekozen voor het subsidie-instrument. Er is een pakket maatregelen gepresenteerd om het doel van 22 Mton reductie te halen.^(d) Dit doel stemt overeen met het doel zoals in Rijksoverheid (2023) is opgesteld. Er is vooral gekozen voor het subsidie-instrument terwijl in Rijksoverheid (2023) juist was ingezet op normering en beprijzing. Voor de bekostiging van de maatregelen is ongeveer 25 miljard euro uit het Klimaatfonds gehaald.

(a) Voor verdere duiding van verschillen tussen overheidskosten en nationale kosten zie Hof, Van der Wal en Mot (2020).

(b) Zie <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/kamerstukken/2023/01/25/inzicht-in-uitgaven-klimaatbeleid/WR+Brief+Uitgaven+klimaatbeleid+DEF+met+logo.pdf>.

(c) Zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/05/17/hybride-warmtepomp-de-nieuwe-standaard-voor-2026>.

(d) Zie [Ontwerp Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

Nationale kosten voor het extra beleid ten opzichte van het huidige beleid lopen richting 2050 fors op: tussen de 21 en 36 miljard euro per jaar. Tabel 3 geeft de inschatting van de extra nationale kosten per jaar in 2030 en 2050 van respectievelijk 7,2 miljard euro en een bandbreedte van 21 en 36 miljard. Dit betreft het extra beleid ten opzichte van de Klimaat en Energieverkenning 2022 (Hammingh, Van Soest, Menkveld, Daniels en Koutstaal, 2022).

Tabel 3: Kosten mitigatiebeleid: nationale kosten (extra ten opzichte van huidige beleid) per jaar

	Laag	Hoog	Jaar	Reductiepad
	in mld euro per jaar, prijs en volumepeil 2022			
Rijkoverheid (2023)	7,2	7,2	2030	60% reductie in 2030 t.o.v. 1990
Netbeheer Nederland (2023) ²⁴	18,4	32,7	2050	100% reductie in 2050 t.o.v. 1990

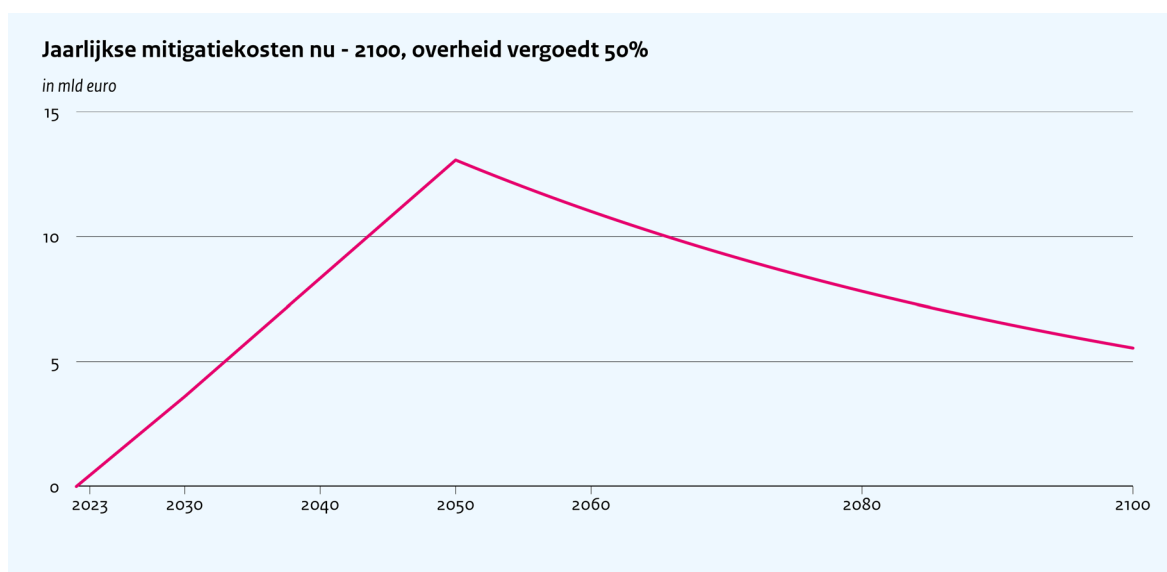
We doen een aantal technische aannames om de kosten voor de overheid van mitigatiebeleid te bepalen.

Ten eerste nemen we wederom aan dat de overheid de helft van de kosten zal dragen. Het is afhankelijk van beleidsinvulling hoe deze verdeling in de praktijk zal zijn. Wanneer het grootste gedeelte van de maatregelen met subsidies wordt bekostigd, kan de rekening verder oplopen. Als normering en beprijzing de overhand krijgen, zal een geringer deel voor rekening van de overheid komen. Ten tweede veronderstellen we voor de mitigatiekosten in 2050 de mediaan van de kosteninschattingen van de vier toekomstscenario's uit Netbeheer Nederland (2023). Ten derde nemen we aan dat het aanvullende beleid in 2023 gefaseerd wordt ingevoerd en dat daardoor de kosten richting 2030 lineair toenemen tot 3,6 miljard euro (de overheid draagt de helft van de kosten). Deze lineaire toename zet richting 2050 door tot ruim 13 miljard euro per jaar.²⁵ Na 2050 gaan we ervan uit dat Nederland netto geen CO₂ meer uitstoot en de kosten met 1,7% per jaar afnemen (Barrage en Nordhaus, 2023). Dit resulteert in een inschatting van de kosten in de 21ste eeuw zoals weergegeven in figuur 6.

²⁴ Dit betreft alleen de nationale kosten van het energiesysteem en is daarmee een onderschatting van de totale nationale kosten (Netbeheer Nederland, 2023). De kosten in het Energy Transition Model worden geüpdatet zodra nieuwe inzichten daartoe aanleiding geven. Onze getallen kunnen daarom wat afwijken van de meest recente getallen op de website [Energy Transition Model](#).

²⁵ De aanname van lineaire kostenstijging is het gevolg van twee tegenstrijdige krachten. In lijn met Barrage en Nordhaus (2023) gaan we ervan uit dat de kosten jaarlijks afnemen met 1,7% als gevolg van technologische ontwikkelingen. Zo is een warmtepomp momenteel nog duurder dan een cv-ketel, maar de extra kosten zullen dalen naarmate de warmtepomp wordt doorontwikkeld. Dit zorgt voor een afvlakkend patroon in de kosten. Tegelijkertijd wordt de kostenfunctie steiler over tijd, omdat de besparing van extra CO₂ steeds moeilijker wordt naarmate er al veel is bespaard. Een lineaire opbouw van de kosten resulteert.

Figuur 6: Jaarlijkse nationale kosten stijgen tot 2050 en dalen daarna geleidelijk²⁶

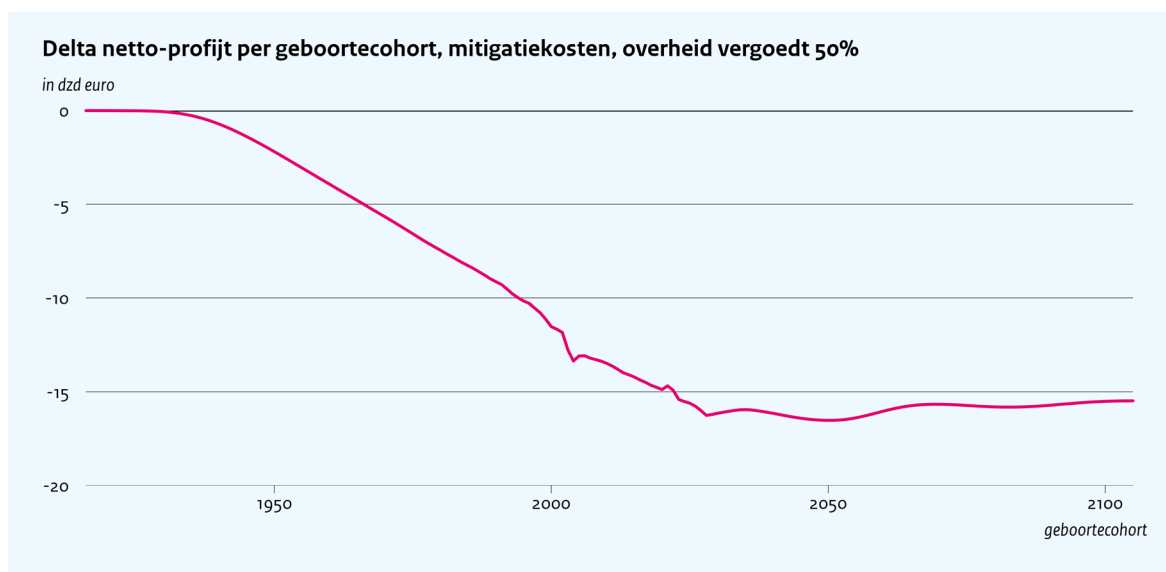


Toekomstige generaties ondervinden een groter negatief effect van het mitigatiebeleid dan huidige generaties. In de analyse nemen we aan dat de jaarlijkse extra nationale kosten voor de overheid voor het mitigatiebeleid vastliggen volgens de inschatting uit de vorige paragraaf. We veronderstellen daarmee dat we nu al weten wat de totale kosten voor de mitigatie zullen worden. We voeren dan in 2028 een generieke bezuiniging door, zodat de staatsschuld in de toekomst constant blijft. Daarbij wordt rekening gehouden met deze kosten van extra mitigatiebeleid.²⁷ Op deze manier worden er geen financiële lasten via de staatsschuld doorgeschoven. Deze bezuiniging betekent dat alle cohorten die geboren zijn vanaf 1921 een negatieve impact ondervinden van deze bezuiniging op hun netto-profiyt (zie figuur 7). Tot en met het geboortecohort 2028 neemt deze daling toe, omdat deze cohorten een steeds groter deel van hun leven de bezuiniging ondervinden. Door deze financieringskeuze wordt dus wel een groter deel van de financiële lasten afgewend op de toekomstige generaties. Na geboortecohort 2028 blijft de impact ongeveer gelijk en negatief op een niveau rond -15.000 euro per persoon. Ter referentie: dit is gelijk aan 1,5% van het levenslooninkomen.

²⁶ In onze aanpak willen we de kosten voor de overheid van extra mitigatiebeleid bepalen. In het Klimaatfonds zijn er echter al middelen voor extra mitigatiebeleid gereserveerd. In ons basispad trekken we deze uitgaven bovendien na 2030 door. Daardoor is voor een deel van de extra kosten voor de overheid, expliciet (fonds) en impliciet (doortrekken), reeds een reservering getroffen.

²⁷ In paragraaf 2.1 en 2.2 namen we aan dat we pas een bezuiniging doorvoeren in het jaar na het optreden van de schade, ofwel in 2051 of 2101. Nu treedt deze bezuiniging voor alle extra kosten in de toekomst in een keer op in 2028.

Figuur 7: Toekomstige geboortecohorten betalen groter deel van kosten van mitigatiebeleid dan huidige generaties



4 Klimaatbeleid: Adaptatie

Lokale en regionale adaptatiemaatregelen zijn nodig om met klimaatverandering om te gaan. De opwarming van de aarde leidt tot verschillende negatieve fysieke gevolgen (zie paragraaf 1.1). Met behulp van adaptatiemaatregelen, zoals versterken van waterkeringen, afvoeren van overtollig water, aanpassen aan droogte, hitte, verzilting en wateroverlast, kan de impact van klimaatverandering worden beperkt. Deze maatregelen hebben effecten op de leefomgeving: zo zullen mensen vaker in door airco's gekoelde ruimtes en minder vaak in verwarmde ruimtes verblijven.

Er zijn verschillende programma's om in Nederland aanpassingen te doen in het kader van klimaatverandering. Naar aanleiding van de Watersnoodramp in 1953 is een Deltacommissie in het leven geroepen die de opmaat vormde voor de Deltawerken. Waterveiligheid, beschikbaarheid van zoet water en ruimtelijke adaptatie vormen inmiddels de drie pijlers van het Deltaprogramma. Naast het Deltaprogramma is ook het Uitvoeringsprogramma van de Nationale klimaatadaptatiestrategie een belangrijke pijler in het klimaatadaptatiebeleid. Door de institutionele verankering van beschermingsmaatregelen en beschikbare financiële middelen is Nederland goed gepositioneerd om zich aan te passen aan beperkte klimaatverandering (Chen et al. 2023).

De extra kosten voor waterveiligheid en watervoorziening boven op reeds gebudgetteerde bedragen als gevolg van klimaatverandering zijn de komende decennia beperkt, maar daarna zijn ze onzeker en kunnen ze omvangrijk worden. Zo zijn er voor de eerste twee pijlers van het Deltaprogramma, voldoende zoetwater en bescherming tegen overstromingen, reguliere programma's op verschillende niveaus van de overheid. Op rijksniveau zijn er middelen beschikbaar in het Deltafonds om de maatregelen uit het Deltaprogramma²⁸ te bekostigen. Ook lagere overheden, waterschappen en drinkwaterbedrijven dragen bij

²⁸ Niet alle fondsen in Deltafonds zijn voor het Deltaprogramma en ook andere actoren dragen bij aan het programma zonder dat daarvoor geld uit het Deltafonds nodig is (Deltaprogramma, 2023).

aan de uitvoering van het Deltaprogramma.²⁹ De extra kosten van adaptatiemaatregelen, boven op de reeds gereserveerde budgetten voor waterbescherming en watervoorziening zijn de komende decennia vermoedelijk beperkt. Bij verdergaande klimaatverandering, en de daaruit volgende zeespiegelstijging, kunnen de adaptatiekosten enorm toenemen omdat onduidelijk is of bestaande adaptatietechnieken blijvend effectief zijn.

Leusink (2018) maakt voor wateroverlast als gevolg van hevige neerslag, hitte en droogte een inschatting van jaarlijkse extra adaptatiekosten voor het bebouwde gebied van 1,9 mld euro per jaar tot en met 2050.

Dit geeft een inschatting van de kosten van de derde pijler van het Deltaprogramma. Dit betreft extra kosten ten opzichte van het huidige klimaat. Er is hierbij rekening gehouden met de mogelijkheid om mee te liften met reguliere reconstructie- en onderhoudswerkzaamheden. In de inschatting is uitgegaan van een opwarming van 2°C in 2050 en een grote verandering van luchtstromingspatroon (scenario W_h).³⁰ In deze analyse zijn adaptatiekosten voor het landelijk gebied buiten beschouwing gelaten.

Om de adaptatiekosten voor de overheid in de 21ste eeuw in te schatten, doen we een aantal technische aannames. We schatten de totale jaarlijkse adaptatiekosten op 2,7 miljard euro (zie tabel 4). Voor een inschatting van de adaptatiekosten voor wateroverlast, hitte en droogte gebruiken we de inschatting van Leusink (2018). Voor bescherming tegen overstromingen en zoetwatervoorziening nemen we aan dat adaptatiekosten met 10% toenemen ten opzichte van de totale jaarlijkse kosten die in kaart zijn gebracht in Ministerie Infrastructuur en Waterstaat et al. (2023).^{31,32} Daarnaast veronderstellen we dat de overheid de helft van deze extra kosten draagt, ofwel 1,4 miljard euro per jaar. Tot slot gaan we ervan uit dat deze extra kosten vanaf 2023 gemaakt zullen worden.

Tabel 4: Inschatting adaptatiekosten per jaar

Bron	Kosten	Kanalen	Periode
	in mld euro per jaar, prijs en volumepeil 2022		
Leusink (2018)	1,8	wateroverlast	2018-2050
	0,1	hitte	2018-2050
	0,1	droogte	2018-2050
Ministerie I&W et al. (2022)	0,8	waterveiligheid, zoetwatervoorziening, droogte, wateroverlast	2022
Totaal	2,7		

Toekomstige generaties ondervinden een groter negatief effect van adaptatiebeleid dan huidige generaties (zie figuur 8). Ondanks dat het effect van adaptatiekosten op het netto-profijt kleiner is dan voor mitigatiekosten (zie paragraaf 3) is het patroon vergelijkbaar. We nemen opnieuw aan dat de werkelijke adaptatiekosten overeenstemmen met de ingeschatte kosten en nemen verder in de modelberekening aan dat

²⁹ Zie bijvoorbeeld een overzicht van de jaarlijkse kosten voor het waterbeheer in De Staat van Ons Water, Rapportage over de uitvoering van het waterbeleid in 2022 (Ministerie Infrastructuur en Waterstaat, de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland, het Interprovinciaal Overleg, en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2023). Deze kosten worden gedragen door het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven. Tegenover deze kosten staan inkomsten door de inning van waterschapsbelasting, betaling aan drinkwaterbedrijven en generieke belastingen.

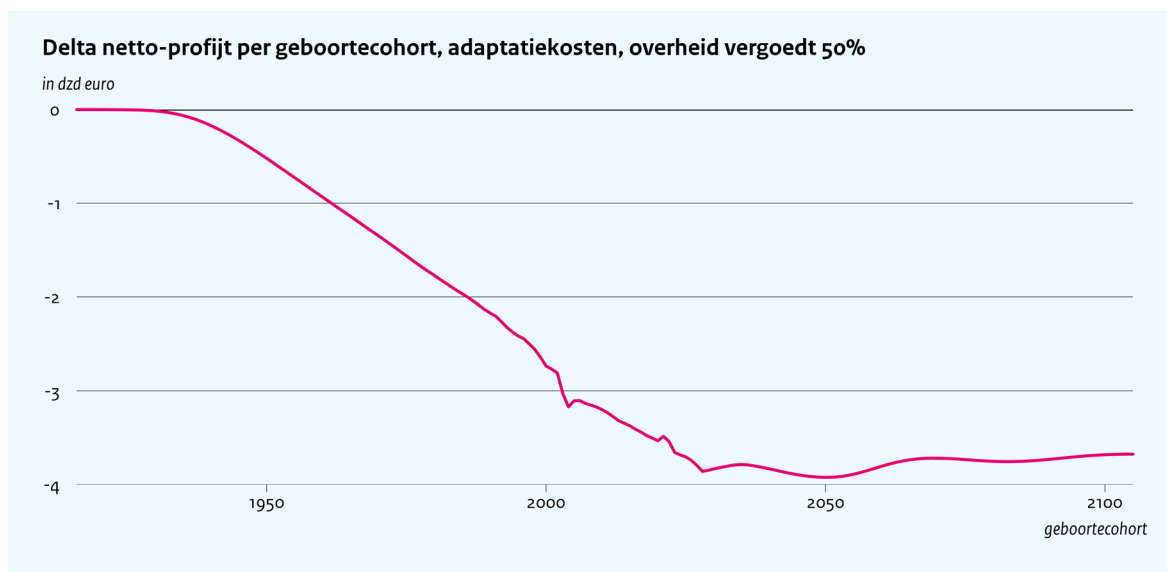
³⁰ Zie [KNMI - KNMI '14 Klimaatscenario's - Kerncijfers](#) voor nadere informatie over de KNMI '14 klimaatscenario's.

³¹ We nemen niet los nog kosten uit het Deltaprogramma op, omdat dit vermoedelijk grotendeels overlapt met de rijkskosten opgevoerd in de 'Staat van ons water'.

³² Een deel van de kosten in 'De staat van ons water' (Ministerie Infrastructuur en Waterstaat et al. 2023) betreffen de omgang met wateroverlast en droogte waarvoor ook al kosten voor het bebouwd gebied in Leusink (2018) zijn opgenomen. Mogelijk is er dus sprake van enige overlap.

in 2028 een bezuiniging wordt doorgevoerd, zodat de extra kosten niet leiden tot een opletende staatsschuld. Het is belangrijk hierbij een voorbehoud te maken. Het is namelijk uiterst ongewis in hoeverre de in kaart gebrachte adaptatiekosten volledig zijn. Ook kunnen de adaptatiekosten flink oplopen in de volgende eeuw als de zeespiegel wel fors zou gaan stijgen. Uitgaande van onze kosteninschatting en uitgaande van een bezuiniging in 2028 om deze kosten te dragen, leidt dit tot een daling van het profijt vanaf geboortecohorten 1921 en verder. Deze daling neemt toe tot en met 2028 en leidt tot een afname in netto-profijt van ruim 3500 euro per persoon.

Figuur 8: Toekomstige geboortecohorten betalen groter deel van kosten van adaptatiebeleid dan huidige generaties



5 Conclusie en discussie

Waarschijnlijk zullen toekomstige generaties een groter deel van de extra rekening van klimaatverandering en -beleid betalen dan huidige generaties. Negatieve impact van klimaatverandering zal in Nederland in de toekomst verder toenemen en het grootste en moeilijkste deel van de transitie moet nog plaatsvinden. Bovendien zullen, bij verdere opwarming, extra adaptatiemaatregelen nodig zijn boven op de huidige maatregelen.

De onzekerheden rondom de financiële gevolgen van klimaatverandering en -beleid zijn voor de overheidsfinanciën en intergenerationele verdeling groot. Belangrijke oorzaken van deze onzekerheid zijn dat ongewis is in hoeverre het klimaat zal opwarmen, wat de gevolgen zijn bij verschillende niveaus van opwarming, op welke manier de transitie vorm zal krijgen en tot welk niveau adaptatiebeleid het hoofd kan bieden aan de gevolgen van klimaatverandering. Bovendien nemen we lang niet alle gevolgen van klimaatverandering en -beleid mee. Hierbij valt te denken aan de impact op de economische structuur, negatieve impact op biodiversiteit en leefbaarheid, en de omvang van migratiestromen.

Met name voor de fysieke gevolgen van klimaatverandering en adaptatiebeleid is de inschatting van de kosten weinig precies en onvolledig. Hitte, droogte, wateroverlast en overstromingen zijn de belangrijkste negatieve fysieke gevolgen voor Nederland van klimaatverandering. Voor met name de eerste drie thema's is tot op heden een onvolledige inventarisatie van de kosten beschikbaar. Ook een inschatting van adaptatiemaatregelen die getroffen moeten worden is, vooral in de tweede helft van de 21ste eeuw, partieel. Het is

belangrijk om een meer volledig beeld van de kosten te krijgen om een adequate inschatting van de gevolgen voor de overheidsfinanciën en intergenerationele verdeling te kunnen maken.

Voor de komende eeuw zijn op basis van de huidige inzichten de extra kosten van mitigatiebeleid voor Nederland het meest omvangrijk; vanaf de volgende eeuw zullen waarschijnlijk de schade- en adaptatiekosten verder toenemen. Ondanks dat er ook voor de kosten van de energietransitie onzekerheid is over het transitiepad, is er voor verschillende paden voor Nederland een inschatting gemaakt van de kosten. De kosten van de transitie zullen de komende decennia stijgen waarna ze zullen gaan dalen. Naar verwachting zijn deze kosten voor de komende eeuw groter dan de kosten van de andere twee kanalen. Een vollediger inzicht in de fysieke gevolgen en het benodigde adaptatiebeleid kan de verhouding wijzigen. Desalniettemin is het verschil in kosten dermate groot, dat ook dan de fysieke gevolgen en adaptatiekosten de komende eeuw vermoedelijk relatief beperkt zullen blijven. Echter, wanneer het klimaat sneller opwarmt dan verwacht kunnen de kosten van fysieke gevolgen en de kosten van adaptatiebeleid enorm stijgen. Zo zullen de kosten van fysieke schades in een negatief scenario, bijvoorbeeld bij het optreden van kantelpunten, een veelvoud bedragen van de kosten van mitigatiebeleid. Daarnaast worden bestaande beschermingsmaatregelen wellicht ineffectief en ontkomen we er in de toekomst niet aan om kostbare maatregelen te treffen. Voor de 22ste eeuw is de verwachting dat de kosten van mitigatiebeleid verder afnemen, terwijl de schade- en adaptatiekosten juist zullen toenemen.

De kosten van de verschillende kanalen hangen met elkaar en met internationale inspanningen samen. Als Nederland wel de transitie maakt naar netto nul CO₂-uitstoot maar de inspanningen internationaal achterblijven, zal het klimaat harder opwarmen dan wanneer internationaal ook effectief transitiebeleid wordt gevoerd. Als gevolg daarvan zullen de schadekosten en / of de adaptatiekosten verder toenemen. Naarmate er sprake is van snellere opwarming, zal er sneller en meer adaptatiebeleid nodig zijn om schade te voorkomen. Als internationaal de inspanningen achterblijven, wordt mogelijk een zwaarder beroep gedaan op Nederland. Dan zou het doel kunnen worden aangescherpt van netto nul uitstoot naar negatieve uitstoot of kan er sprake zijn van hogere directe financiële overdrachten naar het buitenland. Dit kan leiden tot extra mitigatiekosten.

De technische aannames die we hebben gedaan over wanneer en hoe de kosten van klimaatverandering en -beleid worden gedragen hebben effect op de intergenerationele effecten. Wij zijn ervan uitgegaan dat er een bezuiniging zal plaatsvinden om de kosten te dragen, zodat de staatsschuld op de lange termijn niet oploopt. Ook hebben we aangenomen dat de overheid de helft van de kosten op zich neemt. Door deze aanname worden de kosten door middel van extra staatsschuld en als gevolg daarvan een extra bezuiniging verdeeld over huidige en toekomstige generaties. De andere helft zal echter ook bij huishoudens en bedrijven terecht komen. Zo zal als er een ramp plaatsvindt de onverzekerde schade gedragen worden door huishoudens en bedrijven die de schade ondervinden. De werkelijke kosten voor de overheid hangen af van beleidskeuzes. Wanneer men kiest om beleid te voeren met subsidies, zullen de kosten die via de overheid lopen verdubbelen ten opzichte van de situatie die wij beschouwen. Kiezen voor beprijzing en normering daarentegen zal de kosten voor de overheid juist beperken.

Het financieren van de kosten van klimaatverandering en -beleid met overheidsschuld, kan de lasten voor toekomstige generaties verder vergroten. De kosten van alle drie de kanalen slaan vooral neer bij toekomstige generaties. Zij ondervinden ook de negatieve gevolgen van klimaatverandering die niet uitgedrukt (kunnen) worden in monetaire eenheden. Dit impliceert niet dat er geen klimaatbeleid gevoerd zou moeten worden, maar wel dat bij de financiering daarvan gekeken zal moeten worden naar een rechtvaardige verdeling van baten en lasten over de verschillende generaties.

6 Referenties

Adema, Y. en I. van Tilburg, 2019, Zorgen om morgen. CPB Vergrijzingsstudie, [CPB Vergrijzingsstudie 'Zorgen om morgen'](#).

Armstrong McKay, D.I., A. Staal, J.F. Abrams, R. Winkelmann, B. Sakschewski, S. Loriani ... en T.M. Lenton, 2022, Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points, *Science*, Vol 377, No. 6611 [Exceeding 1.5°C global warming could trigger multiple climate tipping points | Science](#).

Barrage, L., en W.D. Nordhaus, 2023, Policies, Projections, and the Social Cost of Carbon: Results from the DICE-2023 Model, *NBER Working Paper No. w31112*, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w31112/w31112.pdf?utm_campaign=PANTHEON_STRIPPE&utm_medium=PANTHEON_STRIPPE&utm_source=PANTHEON_STRIPPE.

Cammalleri, C., G. Naumann, L. Mentaschi, G. Formetta, G. Forzieri, S. Gosling, B. Bisselink, A. De Roo en L. Feyen, 2020, Global warming and drought impacts in the EU, EUR 29956 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-12947-9. doi:10.2760/597045, JRC118585.

CE Delft en Berenschot, 2023, Kostendoorrekening centraal pakket, [Microsoft Word - CE Delft 220390 kostendoorrekening Def \(overheid.nl\)](#).

Chen, C., K. Kirabaeva, E. Massetti, D. Minnett, I. Parry, T. Tim, ... en G. Dolphin, 2023, Assessing Recent Climate Policy Initiatives in the Netherlands, Selected Issues Paper, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/Selected-Issues-Papers/2023/English/SIPEA2023022.ashx>.

CPB, 2019, Doorrekening Klimaatakkoord, CPB notitie, [Doorrekening Klimaatakkoord \(cpb.nl\)](#).

Deltaprogramma, 2022, Versnellen, Verbinden, Verbouwen Nationaal Deltaprogramma 2023, [Deltaprogramma 2023](#).

Dottori, F., L. Mentaschi, A. Bianchi, L. Alfieri, en L. Feyen, 2020, Adapting to rising river flood risk in the EU under climate change, EUR 29955 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-12946-2, doi:10.2760/14505, JRC118425.

European Commission, Joint Research Centre, L. Feyen, J. Ciscar en S. Gosling, 2020, Climate change impacts and adaptation in Europe: JRC PESETA IV final report, (D. Ibarreta, editor, A. Soria, editor) Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/171121>.

Feyen, E.H., R.J. Utz, I.E. Zuccardi Huertas, O. Bogdan en J. Moon, 2020, Macro-financial aspects of climate change, *World Bank Policy Research working Paper*, 9109.

Hammingh, P., H. Van Soest, M. Menkveld, B. Daniels en P. Koutstaal, 2022, Klimaat- en Energieverkenning 2022, PBL-publicatienummer: 4838, PBL Planbureau voor de Leefomgeving Den Haag, [Klimaat- en Energieverkenning 2022 \(pbl.nl\)](#).

Hof, B., E. van der Wal en E. Mot, 2020, Kosten- en batenbegrippen in klimaatbeleid, Methodologisch achtergrondrapport, [Kosten- en batenbegrippen in klimaatbeleid \(cpb.nl\)](#).

IPBES, 2019, Summary for policymakers of the assessment report of the Intergovernmental Science Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production, IPBES Secretariat, <https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579>.

IPCC, 2022a, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf.

IPCC, 2022b, Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_FullReport.pdf.

Klimaatschadeschatter, 2020, Rapportage 2020, <https://klimaataadaptatienederland.nl/publish/pages/205672/klimaatschadeschatter-rapportage-2020-versie-7-december.pdf>.

KNMI, 2021, KNMI Klimaatsignaal '21: hoe het klimaat in Nederland snel verandert, De Bilt, [KNMI Klimaatsignaal '21 - Hoe het klimaat in Nederland snel verandert](https://www.knmi.nl/knmi/over-actueel/klimaatsignaal-21).

KNMI, 2022, Klimatologie maandgegevens, https://cdn.knmi.nl/knmi/map/page/klimatologie/gegevens/maandgegevens/mndgeg_260_tg.txt.

Leusink, E., 2018, Naar een kosteneffectieve aanpak van klimaatadaptatie in Nederland, https://klimaataadaptatienederland.nl/publish/pages/154846/naar_een_kosteneffectieve_aanpak_van_klimaatadaptatie_in_nederland_1.pdf.

Ministerie Infrastructuur en Waterstaat, de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2023, De staat van ons water, <https://www.onswater.nl/binaries/onswater/documenten/rapporten/2023/05/17/staat-van-ons-water/Rapportage+Staat+van+Ons+Water+2022.PDF>.

Netbeheer Nederland, 2023, Het energiesysteem van de toekomst: de II3050-scenario's, [Microsoft Word - NBNL cptRapport Scenarios II3050v2-geredigeerd opmaak 2023.06.30.docx \(netbeheer Nederland\)](https://www.netbeheer.nl/over-actueel/netbeheer-nederland/rapporten/II3050v2-geredigeerd-opmaak-2023-06-30.docx).

Rijksoverheid, 2023, Scherpe doelen, scherpe keuzes, IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050, [pdf \(overheid.nl\)](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaat-en-energie/documenten/rapporten/2023/06/01/scherpe-doelen-scherpe-keuzes).

Roe, G.H. en M.B. Baker Why Is Climate Sensitivity So Unpredictable? *Science* Vol. 318, No. 5850 [Why Is Climate Sensitivity So Unpredictable? | Science](https://www.sciencemag.org/lookup/doi/10.1126/science.1257561).

Stratelligence, 2021, Economische analyse Zoetwater, Eindrapportage (definitief), <https://www.deltaprogramma.nl/binaries/deltacommissaris/documenten/publicaties/2021/02/17/economische-analyse-zoetwater-definitief/Economische+analyse+zoetwater+definitief.pdf>.

SwissRE, 2021, The economics of climate change: no action not an option, [swiss-re-institute-expertise-publication-economics-of-climate-change.pdf \(swissre.com\)](https://www.swissre.com/insights/publications/the-economics-of-climate-change).

Tilburg, I. van, S. Kuijpers, A. Nibbelink en P. Zwaneveld, 2019, Gamma: een langetermijnmodel voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, CPB Achtergronddocument, <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Achtergronddocument-dec2019-Gamma.pdf>.

United Nations Environment Programme, 2022, Emissions Gap Report,
<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40874/EGR2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Vousdoukas, M., L. Mentaschi, I. Mongelli, J. Ciscar Martinez, J. Hinkel, P. Ward, S. Gosling en L. Feyen, 2020, Adapting to rising coastal flood risk in the EU under climate change, EUR 29969 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-12990-5. doi:10.2760/456870, JRC118512.

WRR, 2023, Rechtvaardigheid in klimaatbeleid, Over de verdeling van klimaatkosten,
https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2023/02/16/rechtvaardigheid-in-klimaatbeleid/Rechtvaardigheid+in+klimaatbeleid_DT.pdf.

Zhao, M., J.K.W. Lee, T. Kjellstrom en W. Cai, 2021, Assessment of the economic impact of heat-related labor productivity loss: a systematic review, *Climatic Change*, Vol. 167, No. 22. <https://doi.org/10.1007/s10584-021-03160-7>.

BIJLAGE 9

CPB-studie: Cyclisch begrotingsbeleid



Cyclisch begrotingsbeleid

Anticyclisch begrotingsbeleid is vanuit macro-economisch oogpunt wenselijk, omdat het schommelingen in de conjunctuur dempt. Ramingen van de output gap of de verwachte verandering van de werkloosheid kunnen worden gebruikt om discretionair anticyclisch beleid te voeren. Zo kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat er bezuinigd wordt in laagconjunctuur; vanwege hogere begrotingsmultipliers is procyclisch beleid dan extra schadelijk.

Grote schokken laten zich daarentegen niet voorspellen, maar de aard van de schok geeft op die momenten wel aanleiding voor specifieke discretionaire maatregelen. In het verleden is ook gebleken dat er zeer snel (binnen hetzelfde jaar) kan worden gereageerd.

CPB - september 2023

Luuk Metselaar, Romain Rey, Liora Rosenberg

Samenvatting

Anticyclisch¹ begrotingsbeleid is vanuit macro-economisch oogpunt wenselijk, omdat het schommelingen in de conjunctuur dempt. Om dit te bereiken moet de overheid in een laagconjunctuur extra uitgaven doen en/of de lasten verlagen, en in een hoogconjunctuur bezuinigen en/of de lasten verhogen. In dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op het discretionaire begrotingsbeleid en wordt niet onderzocht hoe groot de automatische stabilisatoren in de begroting idealiter zouden zijn. Automatische stabilisatoren hebben in alle gevallen een anticyclisch effect op de conjunctuurbeweging.

Economische ramingen kunnen gebruikt worden als basis om anticyclisch discretionair begrotingsbeleid te voeren. Hiervoor is het noodzakelijk te weten waar de economie zich in de conjunctuurcyclus bevindt. CPB-ramingen van de output gap² of de verwachte verandering van de werkloosheid bieden hiertoe een goede inschatting. Daarnaast moet ook gekozen worden voor beleid met een voldoende korte implementatietijd; voor langer lopend beleid moeten andere overwegingen dan macro-economische stabilisatie een rol spelen.

Het discretionaire begrotingsbeleid is in Nederland in het verleden geregeld procyclisch geweest. Sinds 1995 wordt ongeveer de helft van de tijd een neutraal³ begrotingsbeleid gevoerd. In andere jaren is het beleid vaker pro- dan anticyclisch, wat wil zeggen dat het discretionair begrotingsbeleid de conjunctuurbeweging versterkt.

Het beleid was tijdens economisch slechte tijden relatief vaker procyclisch. Tijdens laagconjunctuur werd vaak een verkrappend begrotingsbeleid gevoerd, bijvoorbeeld om te voldoen aan het Stabiliteits- en Groeipact of om het vertrouwen van financiële markten niet te verliezen. Dit was met name het geval in de periode 2011-2016, waarin Nederland kampte met de nasleep van de Grote Recessie en de eurocrisis.

In de jaren met grote schokken is aangetoond dat er zeer snel (binnen hetzelfde jaar) kan worden gereageerd. In de aanloop naar de Grote Recessie in 2007 en 2008 en de coronaschok in 2020 leidt het verschil tussen raming en realisatie tot een andere inschatting van de stand van de conjunctuur: grote schokken laten zich niet voorspellen. De aard van de schok gaf op die momenten daarentegen wel aanleiding voor specifieke discretionaire maatregelen.

Bezuinigen tijdens laagconjunctuur kost meer groei dan extra uitgeven tijdens hoogconjunctuur oplevert. Uit recent onderzoek blijkt dat het effect van begrotingsbeleid op de economische groei sterker is in slechte tijden: multipliers zijn hoger tijdens slechte tijden en groter voor bezuinigingen dan voor extra uitgaven⁴. Dit betekent dat procyclisch beleid in economisch slechte tijden zoveel mogelijk vermeden moet worden.

Ramingsbijstellingen bieden geen verklaring voor het voeren van procyclisch beleid. Een mogelijke verklaring voor procyclisch beleid is dat de stand van de conjunctuur lastig te voorspellen is. Wanneer de economie zich anders ontwikkelt dan verwacht, kan voorgenomen anticyclisch beleid procyclisch uitpakken. In de literatuur wordt daarom onderscheid gemaakt tussen ex post- en realtime-inschattingen van de

¹ Anticyclisch beleid wordt hier gedefinieerd als een verbetering van het structureel saldo bij een positieve output gap, of een verslechtering van het structureel saldo bij een negatieve output gap.

² De output gap is de afwijking van het bbp-niveau ten opzichte van de potentiële productie (de voor conjunctuur geschoonde onderliggende productiemogelijkheden van de economie). In een recessie is de output gap negatief; de feitelijke productie ligt onder de potentiële.

³ Neutraal begrotingsbeleid definiëren we hier als een verandering van het structureel saldo van minder dan een half procentpunt.

⁴ Zie Katz, M. en L. Bettendorf, 2023, Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, CPB Publicatie ([link](#)).

economie⁵. De realtime-inschatting van het beleid is onderzocht op basis van CPB-ramingen en een tekstuele analyse van miljoenennota's. Hieruit volgt dat procyclisch beleid niet het gevolg hoeft te zijn van het verkeerd inschatten van de stand van de conjunctuur.

Bij het begrotingsbeleid dat het kabinet voor ogen heeft, zijn andere overwegingen van belang dan alleen macro-economische stabilisatie. In miljoenennota's is te zien dat de uitgesproken beleidsintentie geregeld als neveneffect heeft dat het discretionair begrotingsbeleid procyclisch is. Bijvoorbeeld in de jaren 2011-2013 speelden de Europese begrotingsregels en de wens tot het drukken van de staatsschuld een belangrijke rol tijdens het besluit tot bezuinigen in laagconjunctuur.

1.1 Inleiding

Een van de functies van begrotingsbeleid is macro-economische stabilisatie. De overheid kan met haar begrotingsbeleid de conjunctuurcyclus dempen, bijvoorbeeld door meer uit te geven in laagconjunctuur of de lasten te verhogen in hoogconjunctuur.

Begrotingsbeleid heeft meer invloed op de economie in slechte tijden. De mate waarin extra overheidsuitgaven leiden tot meer economische activiteit wordt de multiplier genoemd. Recent onderzoek wijst uit dat het effect van begrotingsbeleid verschilt door de tijd: multipliers zijn hoger tijdens slechte tijden en groter voor bezuinigingen dan voor extra uitgaven⁶. Dit inzicht benadrukt dat procyclisch beleid onwenselijk is. Met name bezuinigen tijdens laagconjunctuur is funest, omdat het permanente schade aan het bbp oplevert.⁷

Er is een onderscheid tussen discretionair begrotingsbeleid en automatische stabilisatie. De overheidsbegroting reageert op de stand van de economie, doordat belastinginkomsten toenemen en werkloosheidsuitgaven afnemen tijdens hoogconjunctuur. Deze veranderingen in de overheidsinkomsten- en uitgaven leiden tot stabilisatie van de economie. Omdat hiervoor geen beleidswijziging nodig is, wordt dit automatische stabilisatie genoemd. Discretionair beleid houdt in dat de overheid actief de uitgaven of belastingen wijzigt.

Deze publicatie richt zich overwegend op discretionair beleid, omdat dit jaarlijks kan worden bijgesteld en beperkte effecten heeft op de structuur van de economie. Met het structureel saldo⁸ kan het discretionaire begrotingsbeleid worden geïsoleerd van de automatische stabilisatoren. Anticyclisch beleid houdt in dat de overheid een ruimer begrotingsbeleid voert tijdens laagconjunctuur en een krupper beleid tijdens hoogconjunctuur. Een ruimer beleid leidt tot verslechtering van het structureel saldo, en een krupper beleid tot een verbetering van het structureel saldo. Voor de stand van de conjunctuur wordt vaak de output gap gebruikt. Een positieve output gap betekent dat de economie boven haar (theoretische) potentieel presteert.

⁵ Zie bijvoorbeeld Cimadomo (2016) voor een overzicht. Ex post betreft de realisatie van het bbp en real-time de inschatting op het moment zelf. Vaak wordt de inschatting enkele malen bijgesteld.

⁶ Zie Katz, M. en L. Bettendorf, 2023, Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, CPB Publicatie ([link](#)).

⁷ Zie Cerra, V., A. Fatás en S.C. Saxena, 2023, Hysteresis and business cycles, *Journal of Economic Literature*, 61 (1), p. 181-225.

⁸ Het structurele EMU-saldo is het feitelijk EMU-saldo gecorrigeerd voor de conjunctuur en bijzondere eenmalige factoren. De conjunctuurcorrectie is afhankelijk van het feitelijke bbp-niveau ten opzichte van het potentiële bbp-niveau en de zogenoemde begrotingselasticiteit; als het feitelijke bbp kleiner is dan het potentiële bbp, is er een negatieve bijdrage van de conjunctuur aan het EMU-saldo. Als rekenvoorbeeld: als het feitelijke saldo 1% bbp is, de output gap 2% bbp en de begrotingselasticiteit -0,5, dan is het structureel saldo 0% bbp (want $1\% + 2\% \cdot -0,5$).

Om effectief anticyclisch discretionair beleid te voeren, moet aan enkele voorwaarden worden voldaan. De stand van de conjunctuur moet goed in te schatten zijn, zodat de beleidsmaker over de juiste informatie beschikt. Daarnaast moet er tijdig beleid worden ontworpen en ingevoerd. Het beleid moet ook tijdig effect hebben om de economie effectief te kunnen stabiliseren.

Dit onderzoek bekijkt allereerst hoe cyclisch het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid in het verleden is geweest. De output gap en veranderingen in het structureel saldo sinds 1995 laten zien in hoeverre het beleid anti- of procyclisch is geweest. Daarnaast kunnen ook veranderingen in de werkloosheid of de verandering van de output gap worden gebruikt om het beleid te duiden.

Ook analyseren we in hoeverre er aan de voorwaarden voor anticyclisch beleid is voldaan. We bestuderen op basis van miljoenennota's en CPB-ramingen in hoeverre het kabinet van plan was om een pro- of anticyclisch beleid te voeren. Daarnaast onderzoeken we in hoeverre de output gap goed te ramen is, en of het voorgenomen begrotingsbeleid ook wordt uitgevoerd.

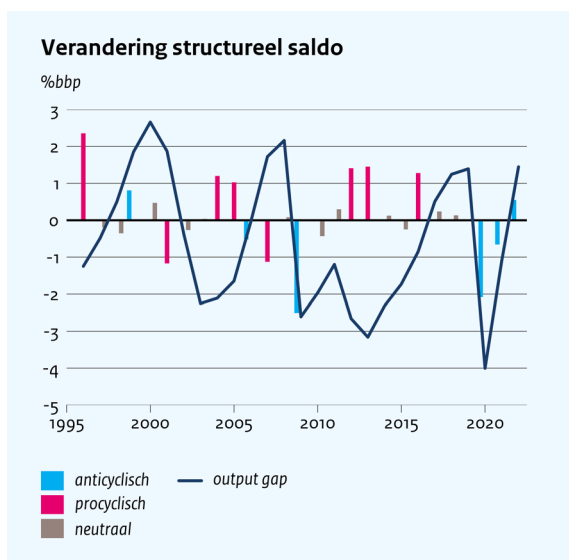
Op deze manier komen we tot een conclusie over de haalbaarheid van discretionair anticyclisch begrotingsbeleid. Een van de doelen van begrotingsbeleid is macro-economische stabilisatie. Deze publicatie beoogt een antwoord te geven op de vraag in hoeverre dit haalbaar is met discretionair begrotingsbeleid.

1.2 Cyclische begrotingsbeleid in het verleden

Tussen 1995 en 2022 was het begrotingsbeleid zes jaar anticyclisch en acht jaar procyclisch. Dertien jaar was het beleid neutraal. In figuur 1 en tabel 1 staan de resultaten van onze actualisatie van eerder CPB-onderzoek (zie kader). Wat opvalt is dat procyclisch beleid met name voorkomt tijdens laagconjunctuur. In zes van de zeventien jaar met een negatieve output gap verbeterde het structureel saldo, terwijl slechts in twee van de tien jaar met een positieve output gap het saldo verslechterde. Anticyclisch beleid komt relatief gezien ongeveer even vaak voor tijdens hoog- als laagconjunctuur.

Tijdens de Grote Recessie en de coronacrisis werd aanvankelijk anticyclisch beleid gevoerd. De grootste economische schokken vonden in deze eeuw tot nu toe plaats in 2009 en 2020. In deze jaren zien we ook de grootste verslechtering van het structureel saldo met ruim 2% bbp, door onder meer het brede stimuleringspakket ten tijde van de kredietcrisis en de coronasteunpakketten. Deze aanzienlijke extra uitgaven pakten anticyclisch uit.

Figuur 1 Cyclischeit discretionair begrotingsbeleid (1995-2022)



Noot: een positieve output gap komt overeen met hoogconjunctuur, een negatieve output gap met laagconjunctuur. Een verbetering van het structureel saldo betekent dat het begrotingsbeleid verkrappend is, een verslechtering van het structureel saldo is verruimend begrotingsbeleid.

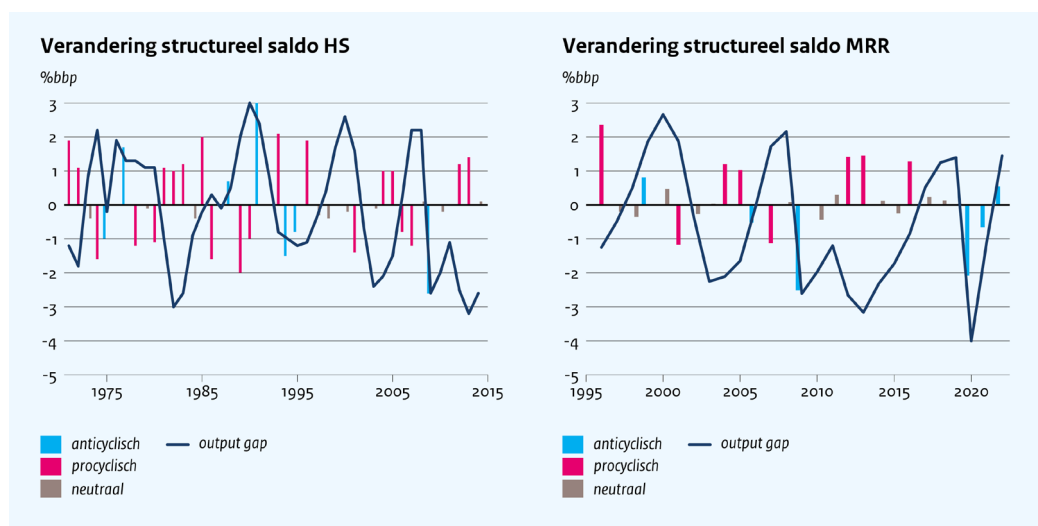
Tabel 1 Cyclischeit discretionair begrotingsbeleid op basis van de output gap (aantal jaren in periode 1995-2022)

	Laagconjunctuur	Hoogconjunctuur
Procyclisch	6	2
Anticyclisch	4	2
Neutraal	7	6

Eerder CPB-onderzoek

Homan en Suyker hebben de cycliciteit van het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid voor de periode 1970-2014 onderzocht(a) (links in de figuur – HS). Op basis van het CEP 2023 actualiseren wij dit onderzoek voor de periode 1995-2022 (rechts in de figuur – MRR). Wij maken hierbij gebruik van dezelfde methode. De stand van de conjunctuur wordt bepaald aan de hand van de output gap volgens de EC-methode. Een positieve output gap duidt op hoogconjunctuur, een negatieve op laagconjunctuur. Het gevoerde discretionaire begrotingsbeleid wordt aan de hand van de verandering in het structureel (ex post) EMU-saldo bepaald (b). Veranderingen van minder dan 0,5% bbp worden als neutraal beschouwd. Het structureel saldo corrigeert het feitelijk saldo voor de invloed van de conjunctuur en incidentele posten. Het structureel saldo is echter een imperfecte maatstaf van het saldo geschoond voor structurele effecten, omdat zowel de bepaling van de output gap als de bepaling van de begrotingselasticiteit onzeker is (c).

In vergelijking met het eerdere onderzoek wijzen onze resultaten op minder procyclisch beleid. Homan en Suyker tonen dat het beleid tussen 1970-2014 in de helft van de gevallen procyclisch is geweest, zowel tijdens hoog- als laagconjunctuur. Vanaf 1994 is het beleid minder procyclisch: Homan en Suyker noemen de Europese begrotingsregels en de invoering van trendmatig begrotingsbeleid als mogelijke oorzaken. De periode waarnaar wij kijken (1995-2022) is recenter en bevat alleen de periode die Homan en Suyker al als minder procyclisch onderscheiden. Daarnaast was het beleid in de toegevoegde jaren grotendeels neutraal (2015-2019) of anticyclisch (de coronajaren 2020-2022).



(a) Homan, E. en W. Suyker, 2015, Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid?, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

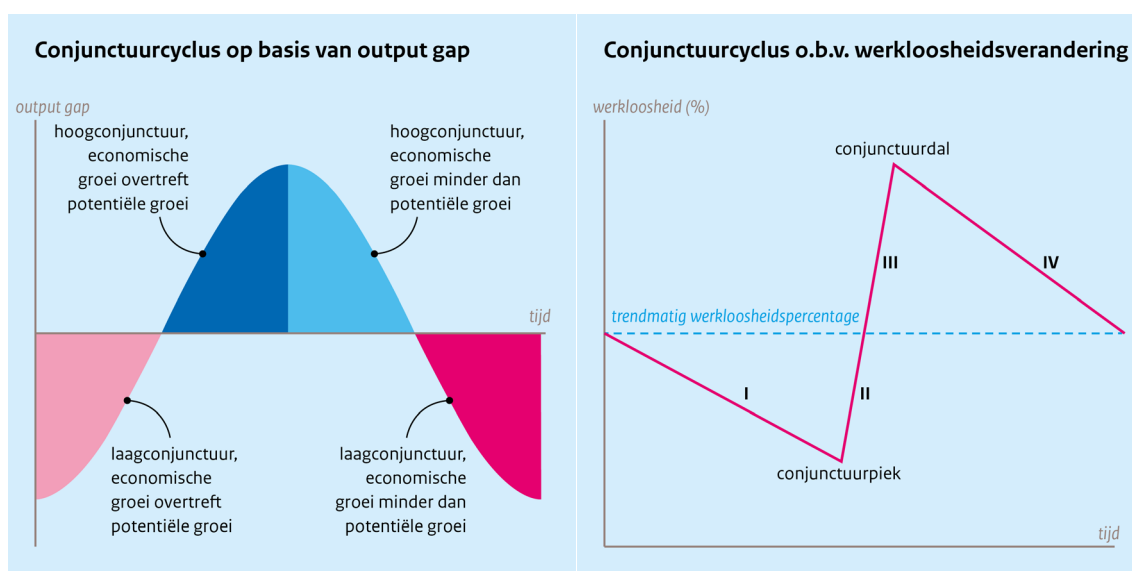
(b) Homan en Suyker gebruiken het primair structureel saldo (geschoond voor rente-uitgaven). Hoewel deze component in de afgelopen decennia is afgenomen, heeft dit geen wezenlijke invloed op de jaarlijkse verandering.

(c) Suyker, W. en J. Hers, 2014, Structural budget balance: a love at first sight turned sour, CPB Policy Brief ([link](#)).



Als gevoeligheidsanalyse gebruiken we ook andere maatstaven voor de conjunctuur. Wanneer naast het niveau ook de verandering van de output gap wordt meegenomen, ontstaan er vier fases in de conjunctuurcyclus (links in figuur 2). Ook de verandering in de werkloosheid is een indicator voor de conjunctuur: stijgende werkloosheid duidt op beweging richting een dal, en dalende werkloosheid op beweging richting een piek in de economische cyclus. Fase I en II in figuur 2 (rechts) zijn hoogconjunctuur, fase III en IV laagconjunctuur. De multiplier van overheidsbestedingen is daarentegen hoger wanneer de werkloosheid toeneemt (fase II en III) dan wanneer ze afneemt (fase I en IV). Hierom is de verandering van de werkloosheid een betere maat voor de beoordeling van de cycliciteit van de economie dan het niveau. Een voordeel van de verandering van de werkloosheid ten opzichte van de output gap is dat de verandering van de werkloosheid direct te observeren is. Daarnaast worden werkloosheidscijfers in het algemeen niet herzien en is er dus geen verschil tussen de realltime data en de uiteindelijke vaststelling. Daarom kunnen werkloosheidscijfers een concretere maatstaf zijn voor beleidsmakers om de timing van hun discretionaire begrotingsbeleid op te baseren.

Figuur 2 Vier fasen van de conjunctuurcyclus. Links op basis van de output gap⁹, rechts op basis van de werkloosheidsverandering¹⁰



Verkrappend begrotingsbeleid komt met name voor tijdens de herstelfase in de conjunctuurcyclus uit figuur 2. Eerder zagen we dat er in zes jaar met een negatieve output gap procyclisch beleid is gevoerd. In vier van deze jaren lag de groei echter boven potentieel, terwijl procyclisch beleid met name schadelijk is als de output gap negatief is en de groei ook onder potentieel ligt. Tegelijk blijft bezuinigen in deze jaren vanuit macro-economisch oogpunt onwenselijk, omdat krap begrotingsbeleid het herstel uit de laagconjunctuur kan hebben vertraagd.

De verhouding tussen jaren met procyclisch, anticyclisch en neutraal beleid blijft onveranderd, gebaseerd op de veranderingen in de werkloosheid. Tabel 2 toont de resultaten wanneer in plaats van de output gap de verandering in de werkloosheid gebruikt wordt. In totaal is het beleid acht jaar procyclisch en zes jaar anticyclisch. De multiplier van overheidsbestedingen is groter wanneer de werkloosheid toeneemt dan

⁹ Suyker, W., 2016, Opties voor begrotingsbeleid, CPB Policy Brief ([link](#)). Zie ook Katz, M. en L. Bettendorf, 2023, Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, CPB Publicatie ([link](#)).

¹⁰ Berge, T., M. de Ridder en D. Pfajfar, 2021, When is the fiscal multiplier high? A comparison of four business cycle phases, European Economic Review, 138, 103852.

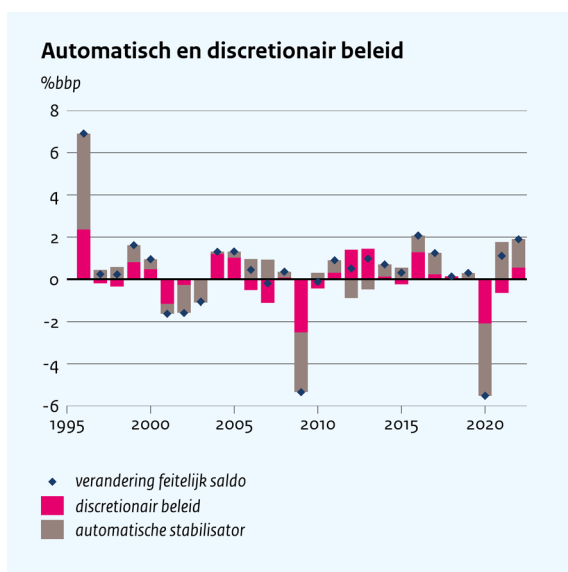
wanneer deze afneemt.⁸ Vanuit stabilisatie-oogpunt is discretionair begrotingsbeleid dus vooral effectief bij oplopende werkloosheid. Van de tien jaar waarin de werkloosheid oploopt, wordt slechts in twee jaar een ruimer beleid gevoerd. In vier jaar is het beleid procyclisch.

Tabel 2 Cyclischeit discretionair begrotingsbeleid op basis van veranderingen in de werkloosheid (1995-2022)

	Werkloosheid neemt toe	Werkloosheid neemt af
Procyclisch	4	4
Anticyclisch	2	4
Neutraal	4	9

De invloed van automatische stabilisatoren op het feitelijk saldo was iets sterker dan die van het discretionair beleid, zie figuur 3. De nadruk van deze publicatie ligt op discretionair begrotingsbeleid, omdat dit de beleidskeuzes laat zien. De totale stabiliserende werking van het begrotingsbeleid volgt echter uit de optelsom van de automatische stabilisatoren en het discretionair beleid. Automatische stabilisatoren werken per definitie anticyclisch en zijn in Nederland relatief krachtig¹¹. De gemiddelde absolute verandering in het saldo als gevolg van automatische stabilisatoren is ongeveer 1,0% bbp per jaar, tegenover 0,8% bbp voor het discretionaire beleid.

Figuur 3 Automatische stabilisatoren versus discretionair beleid



1.3 Intentie begrotingsbeleid

Naast macro-economische stabilisatie spelen ook andere overwegingen mee bij begrotingsbeleid. Bijvoorbeeld omdat een kabinet zich aan het Stabieliteits- en Groeipact wil houden, belastingen wil verlagen omdat dat leidt tot minder verstoringen, of omdat men extra uitgaven wil doen om klimaatbeleid te kunnen implementeren. Daarbij kan het in theorie ook meespelen dat het kabinet tijdens een verkiezingsperiode

¹¹ De zogeheten semi-elasticiteit van de begroting behoort tot de hoogste in Europa, zie Europese Commissie, 2019 ([link](#)).

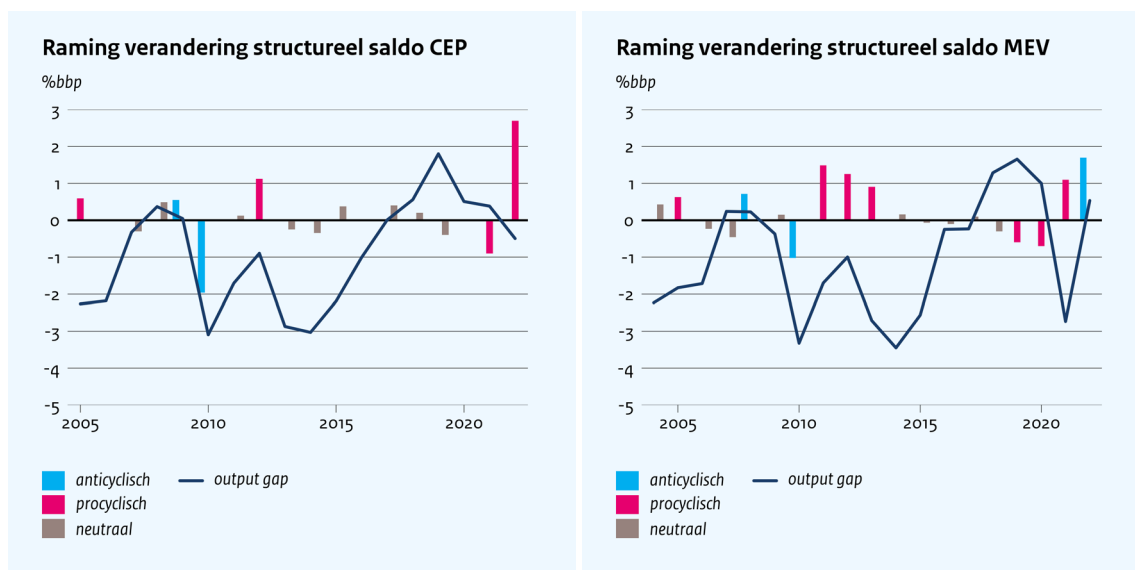
graag wil dat burgers op dat moment de positieve effecten van het beleid voelen. Procycliciteit is in dat geval niet het doel van het begrotingsbeleid, maar eerder de resultante. Om te achterhalen wat de intentie van het gevoerde beleid was, bestuderen we de ex ante-verandering van het structureel saldo in ramingen van het CPB¹² en miljoenennota's¹³.

1.3.1 Raming cycliciteit begrotingsbeleid

Niet alleen achteraf maar ook volgens CPB-ramingen voor komend jaar was het begrotingsbeleid vaak procyclisch. Figuur 4 toont de inschatting van het begrotingsbeleid over het volgende jaar bij het Centraal Economisch Plan (CEP) en de Macro Economische Verkenning (MEV). Deze cijfers geven inzicht in de informatie die beleidsmakers op dat moment (*real-time*) ter beschikking hadden. Dit in tegenstelling tot de analyse in figuur 1, die gebaseerd is op een inschatting achteraf van het gevoerde begrotingsbeleid.

Bij de MEV werd in zeven van de negentien jaar procyclisch beleid voorzien, met name tijdens laagconjunctuur. Ook bij het CEP wordt vaker pro- dan anticyclisch beleid voorzien. Voor zowel het CEP als de MEV geldt dat procyclisch beleid relatief vaker voorkomt tijdens laagconjunctuur. Bij het CEP wordt overwegend neutraal begrotingsbeleid voorzien; dit is het geval in twaalf van de achttien jaar vanaf 2005. Hier speelt mee dat er bij het CEP nog relatief weinig beleid bekend is over het volgende jaar.

Figuur 4 Geraamde cycliciteit begrotingsbeleid bij CEP (links) en MEV (rechts) voor het aankomende jaar



1.3.2 Cycliciteit zoals beschreven in de miljoenennota

In de miljoenennota's is te zien dat in ongeveer een op de drie gevallen tussen 1996 en 2022 het voorgenomen beleid tot versterking van de conjunctuurcyclus leidt. Hiervoor zijn het voorgenomen beleid en de economische voorspelling naast elkaar gezet. Dit leidt tot het overzicht in tabel 3. Het voorziene begrotingsbeleid was tussen 1996-2022 negen keer procyclisch en vijftien keer anticyclisch.

¹² De raming van het structureel saldo laat zien of het beleid naar verwachting expansief of restrictief uitpakt. Dit kan dus ook worden gezien als een maat voor de intentie.

¹³ De miljoenennota's worden bestudeerd om achter de intentie van het kabinet te komen, omdat deze jaarlijks een uitgebreid beeld geven van de financiële overwegingen.

Tabel 3 Voorgenomen beleid overheid (1996-2022) op basis van tekstanalyse miljoenennota's

Miljoenennota jaren	Voorspelling economie	Voorzien begrotingsbeleid	Verwachte uitwerking cyclischeit
2022	Groei	Restrictief	Anticyclisch
2021*	Krimp	Expansief	Anticyclisch
2020	Voorzichtige groei	Expansief	Procyclisch
2019	Groei	Restrictief	Anticyclisch
2018	Groei	**	**
2017*	Groei	Restrictief	Anticyclisch
2016	Groei	Expansief	Procyclisch
2015	Groei	Expansief	Procyclisch
2014	Economisch slecht maar zwakke groei (die niet genoeg is voor inflatie)	Restrictief	Procyclisch
2013	Economisch slecht maar zwakke groei	Restrictief	Procyclisch
2012*	Economische slecht maar zwakke groei	Restrictief	Procyclisch
2011	Economisch slecht maar zwakke groei	Restrictief	Procyclisch
2010*	Krimp	Expansief	Anticyclisch
2009	Krimp	Expansief	Anticyclisch
2008	Groei	Restrictief	Anticyclisch
2007	Groei	**	**
2006*	Zwakke groei	Expansief	Procyclisch
2005	Zwakke groei	Restrictief	Anticyclisch
2004	Krimp	Restrictief	Procyclisch
2003*	Krimp	Restrictief	Procyclisch
2002*	Stagnerende groei	Expansief	Anticyclisch
2001	Groei	Expansief	Procyclisch
2000	Groei	Expansief	Procyclisch
1999	Groei	**	**
1998*	Groei	Expansief	Procyclisch
1997	Groei	Restrictief	Anticyclisch
1996	Groei	Restrictief	Anticyclisch

Noot: * is een jaar met landelijke verkiezingen voor de Tweede Kamer. ** betreft jaren waarin in de miljoenennota geen duiding is opgenomen over expansief dan wel restrictief beleid.

In de miljoenennota's worden verschillende redenen genoemd om voor beleid te kiezen dat procyclisch uitpakt Een aantal voorbeelden zijn:

Jaren	Quotes miljoenennota
2020	“De verslechtering van het structurele saldo laat zien dat het Nederlands begrotingsbeleid momenteel procyclisch uitpakt, oftewel in goede tijden geeft de overheid extra geld uit. Dit is het gevolg van de keuze van het kabinet om te investeren en de lasten te beperken.”
2016	“Nu de economie verbetert, wil het kabinet dat Nederlanders dit ook merken.”
2012	“De economische crisis en de vergrijzing dwingen de overheid tot forse bezuinigingen [...]”
2006	“Het verleden heeft laten zien dat een anticyclisch begrotingsbeleid niet doeltreffend is, in verband met de timing van maatregelen en de neiging tot asymmetrisch handelen.”
2004	<i>Verwijzend naar Europese afspraken:</i> “Concreet betekent dit dat feitelijke EMU-tekorten van 3% bbp of groter niet acceptabel zijn. [...] Zonder de in deze Miljoenennota beschreven maatregelen zouden alle grenzen – 3% bbp feitelijk en 0,5% bbp structureel, dan wel een verbetering van 0,5% bbp van het structurele tekort – zijn overschreden. Dat is voor het kabinet niet acceptabel.”
2003	“[...] wil het kabinet een verslechtering van het EMU-saldo van 2002 op 2003 voorkomen en vasthouden aan het in het Strategisch Akkoord voorziene begrotingsoverschot van ex-ante 1% bbp”

Aanstaande verkiezingen hebben geen eenduidige invloed op de intentie van het begrotingsbeleid. In de onderzochte periode waren er acht landelijke verkiezingen voor de Tweede Kamer, zie de jaartallen met ster. In vier van deze jaren was het voorgenomen beleid anticyclisch en in vier jaren procyclisch. Ook is het niet zo dat in verkiezingsjaren altijd voor een ruimer dan wel krappere begrotingsbeleid wordt gekozen.

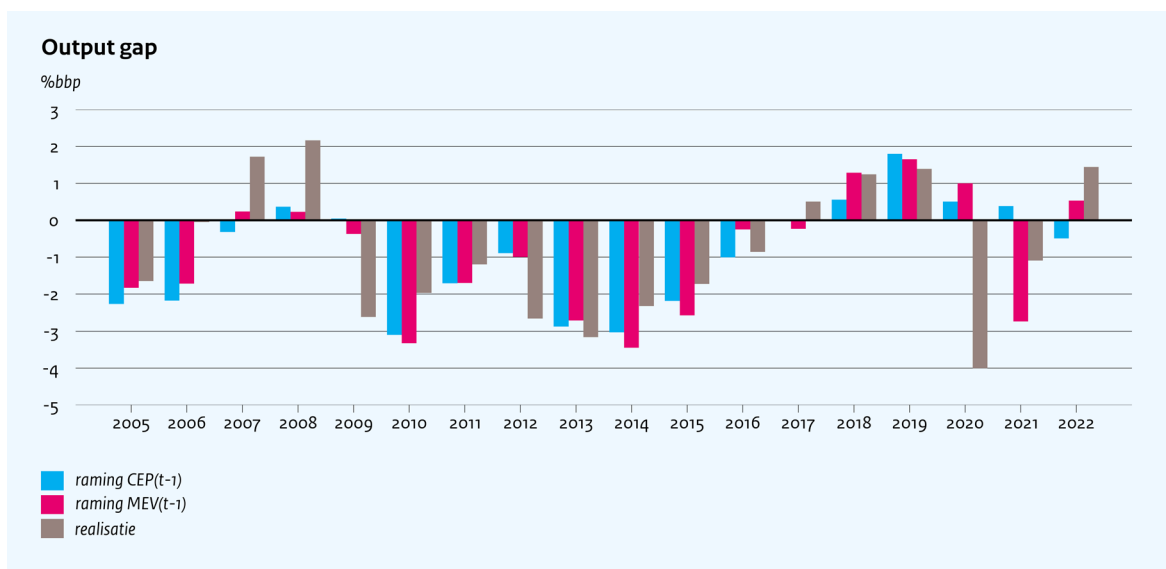
1.4 Raming van conjunctuur en structureel saldo

Hoewel de output gap lastig te ramen is, leiden ramingsbijstellingen zelden tot een kwalitatief andere inschatting van de conjunctuur. Bij het CEP komt het teken van de output gap voor het komende jaar, positief of negatief, in dertien van de achttien jaar sinds 2005 overeen met de inschatting op basis van de meest recente data die nu beschikbaar is, zie figuur 4. Voor de MEV was dit in zestien van de achttien jaar het geval. Dit betekent dat de inschatting van de plaats in de conjunctuurcyclus van de Nederlandse economie bij de ramingen redelijk goed was. Afwijkingen vinden vooral plaats tijdens grote economische schokken: de negatieve output gaps in 2009 en 2020-21 waren bij het CEP een jaar eerder nog niet voorzien. Ook het snelle herstel naar hoogconjunctuur in 2022 werd niet geraamd. Dit laatste is mede het gevolg van ingevoerd discretionair beleid.

De omvang van de output gap wordt gemiddeld onderschat. Voor zowel het CEP als de MEV is de gemiddelde ramingsafwijking -0,1% bbp, de gemiddelde absolute voorspelfout bedraagt 1,3% bbp. De ramingsafwijking is het grootst in 2009 en 2020: de grote omslagen zijn niet goed voorzien. Uitsplitst tussen hoog- en laagconjunctuur, zien we verschillen. Tijdens laagconjunctuur zijn de ramingen, zowel bij het CEP als de MEV, gemiddeld te positief (0,4% en 0,2% bbp respectievelijk), terwijl ze bij hoogconjunctuur juist te negatief zijn (-1,1% en -0,8% bbp). De cycliciteit van de economie wordt dus onderschat.¹⁴

¹⁴ Zie ook Butler et al., 2017, Voorspellers onderschatten cycliciteit economie, ESB 4755, p. 552-555 ([link](#)).

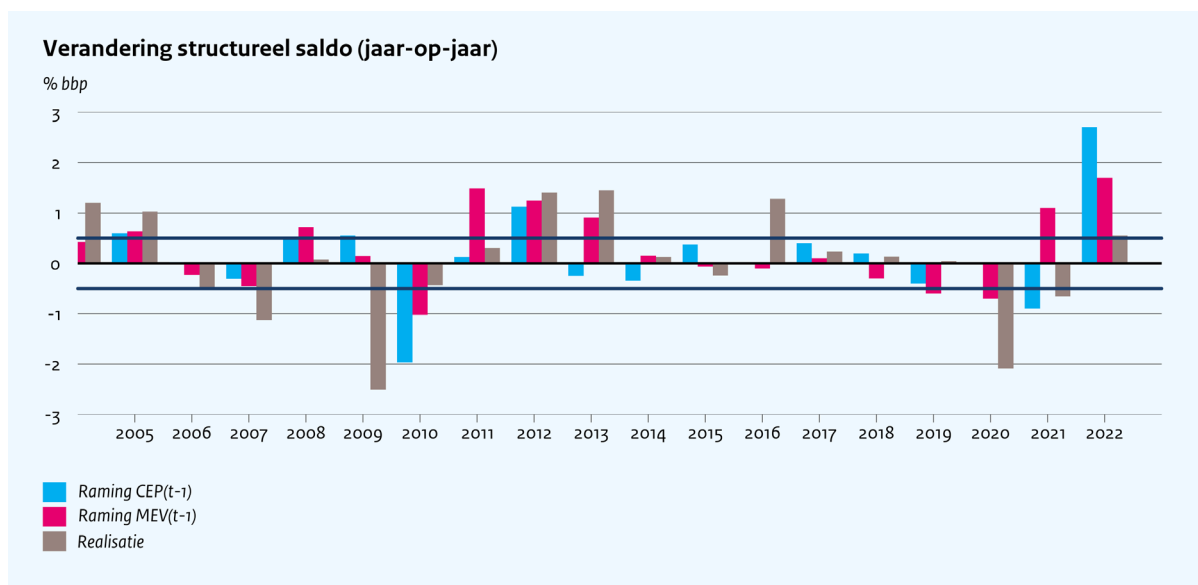
Figuur 4 CPB-ramingen van de output gap (2005-2022)



Verkeerde inschattingen van de cycliciteit van het begrotingsbeleid worden met name gedreven door voorspelfouten van de verandering in het structureel saldo. De gemiddelde (absolute) voorspelfout van het structureel saldo bij het CEP bedraagt -0,2% bbp (0,9% bbp), voor de MEV is dit 0,3% bbp (0,8% bbp). Bij de MEV wijkt de geraamde verandering van het structureel saldo in de helft van de jaren af van de realisatie, voor het CEP is dit in acht van de achttien jaar het geval. In figuur 5 is te zien dat dit vooral komt door de gehanteerde grens voor neutraal beleid van 0,5% bbp. De richting van de verandering van het structureel saldo komt in de meeste gevallen overeen, of het gaat om kleine verschillen tussen licht positief en licht negatief zoals in 2017-2019. In enkele gevallen komt het voor dat er tussen raming en realisatie een groot verschil is, bijvoorbeeld in 2016 werd er bij het CEP een verruiming geraamd, terwijl de realisatie een verkrapping liet zien van ruim 1% bbp.¹⁵ Verder zien we wederom in 2009 en 2020 de grootste verschillen. De substantiële verruiming van het begrotingsbeleid in reactie op de grote schokken in deze jaren was vooraf niet voorzien, maar het gevolg van discretionair beleid in reactie op de schokken.

¹⁵ Zie kader "Begrotingssaldo profiteert van belastingmeevallers" in CEP 2017 p.52 ([link](#)).

Figuur 5 CPB-ramingen en realisaties verandering structureel saldo (2005-2022)



Noot: de dikke donkerblauwe lijnen geven de zone weer tussen -0,5%- en 0,5%-bbp, waar veranderingen in het structureel saldo als neutraal worden gezien.

1.5 Implementatie van discretionair anticyclisch begrotingsbeleid

Voor de implementatie van discretionair anticyclisch begrotingsbeleid is het essentieel dat de implementatie van beleid op het juiste moment kan plaatsvinden. Om effectief discretionair anticyclisch beleid te voeren, zijn er twee aspecten nodig: de output gap moet voldoende goed kunnen worden ingeschat en er moet effectief anticyclisch beleid worden gemaakt. Op basis van voorgaande is duidelijk dat het teken van de output gap in het algemeen voldoende goed te ramen is. Het juiste beleid invoeren op het juiste moment is echter ingewikkeld. De timing van beleid is complex door de (soms) lange duur van beleidsimplementatie.

De doorlooptijd en daarmee de mogelijkheid om dit beleid op het gewenste punt in de economische cyclus in te voeren, verschilt per type beleid. Het type beleidsmaatregel heeft invloed op de duur van de implementatie van beleid. Soms is beleid snel te implementeren. Een voorbeeld hiervan kwam voor in 2021, toen in april werd besloten de btw op energie te verlagen, waarna dat in oktober werd geïmplementeerd. Een ander voorbeeld is de Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) tijdens de coronacrisis, waarvoor het loket al op 6 april 2020 werd geopend. De eerste lockdown startte op 15 maart 2020. Andere vormen van discretionair beleid kosten daarentegen meer tijd. In het algemeen geldt: hoe eenvoudiger het beleid, hoe geschikter het is om er discretionair begrotingsbeleid mee te voeren.

Voor overheidsinvesteringen zijn andere doelen dan macro-economische stabilisatie bepalend. Andere overwegingen, zoals structurele verhoging van de groei of de brede welvaart, spelen een doorslaggevende rol. Hierdoor kan het gebeuren dat de impuls uitgaande van deze investeringen procyclisch is. In de praktijk

leiden bijvoorbeeld een lange doorlooptijd en *crowding out* van private investeringen tot lagere multipliers van overheidsinvesteringen op de korte termijn.¹⁶ Dat betekent dat investeringen mogelijk minder effectief zijn als impuls op de korte termijn, maar dat is geen reden voor de overheid om niet te investeren.

1.6 Conclusie en discussie

Alhoewel procyclisch beleid redelijk vaak voorkomt, zien we dat gedurende grote schokken anticyclisch beleid de overhand heeft. Procyclisch beleid komt in de afgelopen decennia vaker voor dan anticyclisch beleid. Maar tijdens grote schokken wordt overwegend anticyclisch (stabiliserend) beleid gevoerd, zoals bij de financiële crisis in 2008 en de coronacrisis. Uit onderzoek blijkt stabiliserend beleid juist in laagconjunctuur het krachtigst te werken, omdat de multiplier van overheidsuitgaven dan het grootst is. Procyclisch beleid in laagconjunctuur is vanwege die hoge multiplier dan weer extra schadelijk.¹⁷

De CPB-ramingen voor de korte termijn bieden een goede inschatting van de stand van de conjunctuur. Over het algemeen hebben beleidsmakers voldoende informatie om op korte termijn anticyclisch beleid te voeren, al is de amplitude van de conjunctuur lastiger te bepalen. Grote schokken worden daarentegen (per definitie) niet voorzien, maar die bieden dan weer aanleiding voor specifiek discretionair beleid.

Er zijn andere overwegingen naast macro-economische stabilisatie die een rol spelen bij het beoogde begrotingsbeleid. In miljoenennota's zien we geregeld dat het uitgesproken beleid als neveneffect heeft dat het procyclisch zou uitpakken. Bijvoorbeeld in de jaren 2011-2013 speelden de Europese begrotingsregels en de wens de staatsschuld niet op te laten lopen een rol tijdens het besluit tot bezuinigen in laagconjunctuur.

Voor een inschatting van de cycliciteit van begrotingsbeleid hebben we enkel gekeken naar het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid. Automatische stabilisatoren zijn buiten beschouwing gelaten, doordat we hebben gekeken naar het structureel saldo. De rol van monetair beleid is ook niet onderzocht. Voor een complete inschatting van het macro-economisch conjunctuurbeleid zou de stand van het monetair beleid moeten worden meegenomen, evenals hoe de Nederlandse conjunctuur zich verhoudt tot die in de rest van de eurozone.

Vervolgonderzoek over de timing van beleid is noodzakelijk om tot een gedegen afweging te komen over of het in de praktijk mogelijk is om discretionair anticyclisch beleid te voeren. Een relevante toevoeging aan dit onderzoek zou zijn om te bestuderen of bepaalde vormen van beleid later worden geïmplementeerd dan andere. Dit kan ook de verschillen tussen het voorziene en gerealiseerde structureel saldo (deels) verklaren.

¹⁶ Ramey, V.A., 2020, The macroeconomic consequences of infrastructure investment, NBER Working Paper 27265.

¹⁷ Katz, M. en L. Bettendorf, 2023, Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, CPB Publicatie ([link](#)).

Literatuur

Berge, T., M. de Ridder en D. Pfajfar, 2021, When is the fiscal multiplier high? A comparison of four business cycle phases, *European Economic Review*, 138, 103852.

Butler, B., D. van Dijk en A. Stokman, 2017, Voorspellers onderschatten cycliciteit economie. *Economisch-Statistische Berichten*, 102 (4755), 552-555.

Cerra, V., A. Fatás en S.C. Saxena, 2023, Hysteresis and business cycles, *Journal of Economic Literature*, 61 (1), 181-225.

Cimadomo, J., 2016, Real-time data and fiscal policy analysis: A survey of the literature. *Journal of economic Surveys*, 30 (2), 302-326.

European Commission, 2019, Recent developments in the fiscal surveillance framework, *Report on Public Finances in EMU 2018*, 35-70.

Homan, E. en W. Suyker, 2015, Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid?, *CPB Achtergronddocument*.

Katz, M. en L. Bettendorf, 2023, Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, *CPB Publicatie*.

Ramey, V.A., 2020, The macroeconomic consequences of infrastructure investment, *NBER Working Paper 27265*.

Suyker, W., 2016, Opties voor begrotingsbeleid, *CPB Policy Brief*.

Suyker, W. en J. Hers, 2014, Structural budget balance: a love at first sight turned sour, *CPB Policy Brief*.

Verstegen, L., 2021, Trefzekerheid CPB-ramingen 1991-2020, *CPB Achtergronddocument*.

BIJLAGE 10

CPB-studie: Berekeningen CPB voor Studiegroep Begrotingsruimte



Berekeningen CPB voor Studiegroep Begrotingsruimte

Op verzoek van het secretariaat van de Studiegroep Begrotingsruimte heeft het CPB enkele aanvullende berekeningen gemaakt.

Het betreft een update van de stochastische analyse van de overheidsschuld tot en met 2030, projecties van de schuldquote in 2060 en het houdbaarheidssaldo.

CPB - september 2023

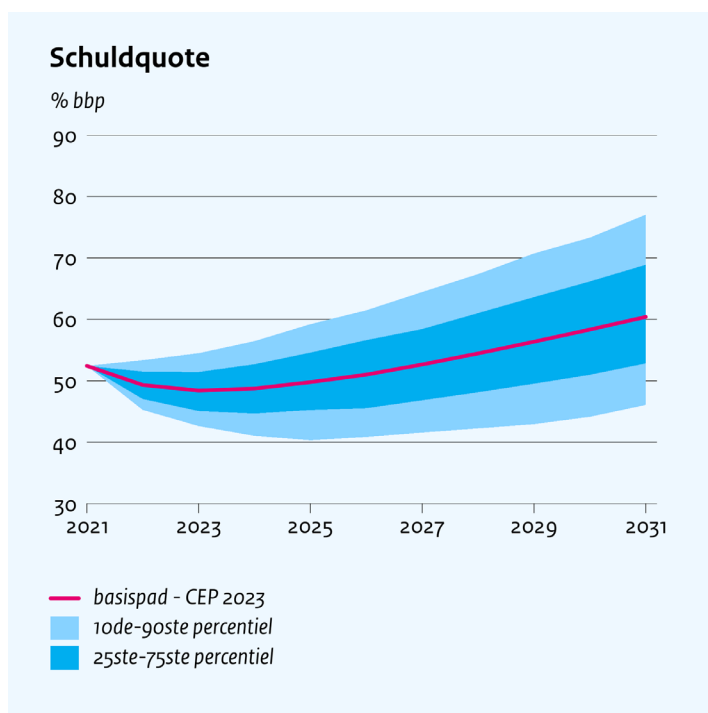
Luuk Metselaar, André Nibbelink, Joris van Toor

Update stochastische schuldprojectie

De verbetering van de ontwikkeling van de overheidsschuld in het basispad zorgt ervoor dat ook het beeld dat uit de stochastische schuldprojectie komt licht verbetert. Op basis van het Centraal Economisch Plan 2023 is de stochastische schuldanalyse geüpdatet.¹ Ten opzichte van Van Toor en Kuijpers (2022) is het basispad gewijzigd, is de ramingsperiode met een jaar opgeschoven, en is een jaar extra realisaties toegevoegd. De schuldquote van het basispad komt in 2031 uit op ruim 60% bbp (zie figuur 1.1).² De waaier rondom het basispad is aan het einde van de middellange termijn met vergelijkbare omvang verticaal naar beneden verschoven. Het 90% percentiel komt daarmee in 2031 uit op 73%.

De stochastische schuldprojectie is een instrument om de financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën te onderzoeken. De schuldquote in het volgende jaar is afhankelijk van het niveau in het vorige jaar met medeneming van rente en economische groei en verminderd met het primair saldo (EMU-saldo, gecorrigeerd voor rente-uitgaven). De stochastiek wordt in het model geïntroduceerd door duizend trekkingen uit de historische gezamenlijke verdeling van de effectieve rente³, groei en het primair saldo te doen, waardoor een waaier van duizend schuldprojecties ontstaat.

Figuur 1.1 Stochastische schuldprojectie op middellange termijn



Schuldprojectie 2060

Op basis van de cMEV2024 en huidige beleidsvoornemens komt de projectie van de overheidsschuld in 2060 op 151% bbp uit. Dit is berekend met een rente op overheidsobligaties gebaseerd op de meest recente rentetermijnstructuur met UFR.⁴ Deze rente bij de schuldprojectie komt in plaats van het uniforme rendement

¹ Deze analyse is uitgevoerd op basis van het CEP 2023 omdat dat de laatste keer is dat het basispad is geüpdatet tot en met 2031. In de concept-MEV 2024 loopt de raming maar tot en met 2028.

² Toor, J. van en S. Kuijpers, 2022, Stochastische schuldprojectie 2030, CPB ([link](#)).

³ Dit is de verhouding van de rentebetalingen van de overheid gedeeld door de totale waarde van de schuld.

⁴ Dit betreft de nominale rentetermijnstructuur voor pensioenfondsen met UFR van 31 juli 2023, [link](#).

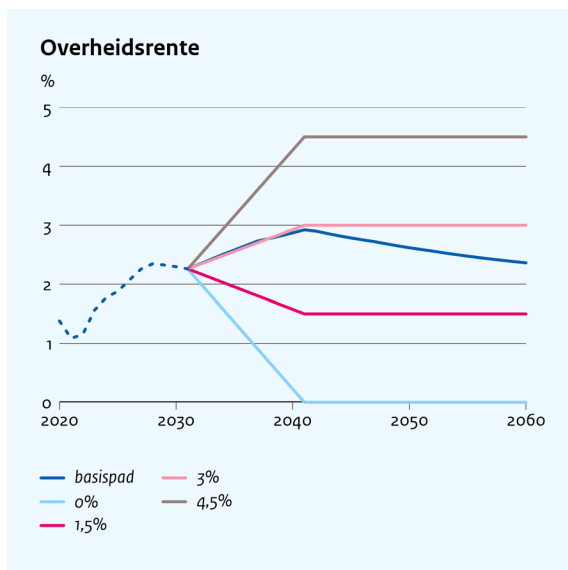
van 4,5% dat verderop in de berekening van het houdbaarheidssaldo is gebruikt. In deze schuldprojectie is geen rekening gehouden met de onzekerheid over de inkomsten en uitgaven van de overheid. Ten opzichte van de analyse van het coalitieakkoord is de projectie van de schuldquote in 2060 toegenomen, vooral door de gestegen overheidsrente.

Bij renteniveaus van 1,5% en 4,5% op de lange termijn zou de overheidsschuld in 2060 op respectievelijk 127% bbp en 211% bbp uitkomen. Dit is uitsluitend het effect van lagere of hogere rentebetalingen door de overheid. Deze vaste renteniveaus worden via een ingroeipad van tien jaar bereikt, zie figuur 1.2. Het renteniveau tot en met 2031 komt uit de cMEV2024.

Tabel 1.1 Schuldprojectie 2060 bij verschillende rentepaden

	% bbp
Basispad cMEV2024	151
0% rente	100
1,5% rente	127
3% rente	163
4,5% rente	211

Figuur 1.2 Nominale overheidsrente 2020-2060, met verschillende aannames voor de periode 2032-2060



Als de zorguitgaven met 1% per jaar extra stijgen vanaf 2022, komt de staatsschuld in 2060 hoger uit variërend van 161% tot 208% bbp, afhankelijk van de mate waarin de extra uitgaven gefinancierd worden door extra lasten voor huishoudens. Deze varianten, ten opzichte van een ander basispad, zijn eerder gepubliceerd in 2021.⁵ In de schuldprojectie en de berekening van het houdbaarheidssaldo (zie volgende paragraaf) wordt uitgegaan van constante arrangementen en groeien de collectieve zorguitgaven per leeftijd mee met de lonen. We maken daarbij een correctie voor de verbetering van de gezondheid van de bevolking. In het verleden zijn de collectieve zorguitgaven echter jaarlijks met ongeveer 1% extra toegenomen dan volgens de aanname van constante arrangementen het geval zou zijn. Dit kan het gevolg zijn van hogere kwaliteitseisen of de beschikbaarheid van nieuwe technologieën. Als de collectieve zorguitgaven met 1% extra stijgen zonder verhoging van belastingen of premies, neemt de schuld toe van 151% bbp zonder de extra zorgkosten naar 208% bbp. Wanneer alleen de hogere Zvw-uitgaven gedekt worden door hogere Zvw-premies, wordt de schuldprojectie in 2060 185% bbp. Bij volledige dekking is de schuld 161% bbp. Het effect op de schuldprojectie is niet neutraal omdat door de lastenstijgingen de bestedingen, en daarmee de indirecte belastingen, van huishoudens afnemen.

Tabel 1.2 Schuldprojectie 2060 bij 1% hogere groei collectieve zorguitgaven, met en zonder gelijkblijvende lasten

	% bbp
Basispad cMEV2024	151
Hogere groei collectieve zorguitgaven	208
Hogere groei collectieve zorguitgaven, extra groei Zvw-uitgaven gedekt door belastingen/premies	185
Hogere groei collectieve zorguitgaven, extra groei alle zorguitgaven gedekt door belastingen/premies	161

⁵ Van Tilburg, I. en S. Kuijpers, Schuldprojectie 2060 met varianten, CPB Achtergrondpublicatie

Actualisatie houdbaarheidssaldo

De actuele inschatting van het houdbaarheidssaldo is -4,6% bbp. Deze actualisatie is gebaseerd op de concept-MEV 2024, die ook als basis voor de analyse van de verkiezingsprogramma's dient. Er is gerekend met een discontovoet van nominaal 4,5%. In deze actualisatie is het beleid uit de Voorjaarsnota verwerkt, en beleidsuitgangspunten die zijn aangeleverd door het ministerie van Financiën. Het houdbaarheidssaldo is met 0,3% bbp verslechterd ten opzichte van de analyse van het coalitieakkoord van Rutte IV.⁶ Deze mutatie komt door een combinatie van nieuwe macro-economische ontwikkelingen, gewijzigd beleid, veranderingen in de bevolkingsprognose, enkele technische aanpassingen en actualisaties in veronderstelde productiviteitsgroei en onderwijs-, loon- en zorgprofielen (zie tabel 1.1).

Tabel 1.3 Verschillen in het houdbaarheidssaldo tussen de huidige raming en het coalitieakkoord

	%bbp
Coalitieakkoord 2022-2025	-4,3
Vershil bij cMEV2024	-0,3
- w.v. macro-economie en beleid	-0,2
- w.v. nieuwe bevolkingsprognose CBS	-0,2
- w.v. technische aanpassingen (m.n. houdbaar maken in 2029 i.p.v. 2026)	-0,1
- w.v. lagere productiviteitsgroei	+0,1
- w.v. nieuwe onderwijs-, loon- en zorgprofielen	+0,1
Huidig houdbaarheidssaldo	-4,6

Sinds de doorrekening van het coalitieakkoord van Rutte IV zijn er nieuwe macro-economische ramingen en realisaties; per saldo leiden deze tot een verslechtering van het houdbaarheidssaldo met -0,2% bbp. In vergelijking met het coalitieakkoord worden de belastingen op pensioenuitkeringen, de dividendbelasting en de indirecte belastingen lager ingeschat. Dit leidt tot een verslechtering van het houdbaarheidssaldo. Aan de andere kant leidt de hoge inflatie in de afgelopen jaren tot een lagere overheidsschuld in percentage bbp.

De nieuwste bevolkingsprognose van het CBS⁷ leidt tot een verslechtering van het houdbaarheidssaldo met 0,2% bbp (de som van een nieuw arbeidsaanbod, een nieuwe bevolkingssamenstelling en het doortrekken van de prognose naar 2070). Bij de berekening van het houdbaarheidssaldo bij het coalitieakkoord werd de bevolking (en levensverwachting) na 2060 constant verondersteld, dit is nu vanaf 2070. De geraamde levensverwachting stijgt ook tussen 2060 en 2070, hierdoor zijn er op de lange termijn naar verwachting meer ouderen en stijgen de zorgkosten, met een negatief effect op het houdbaarheidssaldo. De nieuwe bevolkingsprognose voorziet daarentegen ook meer immigratie, wat een klein positief effect op het houdbaarheidssaldo heeft.⁸ Ten opzichte van de bevolkingsprognose die gebruikt werd bij het coalitieakkoord (de CBS Kernprognose 2020-2070) is de geschatte omvang van de bevolking in 2060 0,3 miljoen mensen groter.

Er zijn ook enkele kleine technische aanpassingen doorgevoerd. De belangrijkste hiervan is het verleggen van het jaar waarin de overheidsuitgaven structureel worden verlaagd om het houdbaarheidstekort op te lossen. Nu veronderstellen we de aanpassing in het jaar 2029, het eerste jaar na mlt-periode. Bij de analyse van het coalitieakkoord was dit 2026. De aanpassing in 2029 zorgt voor een verslechtering van het houdbaarheidssaldo met 0,1% bbp; als er later wordt bijgestuurd is er een grotere aanpassing vereist.

⁶ CPB, 2022, Analyse coalitieakkoord 2022-2025, CPB Notitie, [link](#).

⁷ CBS, 2022, Kernprognose 2022-2070: Door oorlog meer migranten naar Nederland, [link](#).

⁸ Hierbij is aangenomen dat de immigranten dezelfde karakteristieken hebben als de huidige ingezetenen.

In lijn met de concept-MEV wordt een licht lagere productiviteitsgroei verondersteld. De veronderstelde productiviteitsgroei was bij recente houdbaarheidsanalyses gemiddeld 1,0% per jaar op lange termijn, maar dit wordt verlaagd naar 0,9% per jaar. Het houdbaarheidssaldo verbetert met 0,1%.

Het updaten van de leeftijdsprofielen voor onderwijs⁹, loon¹⁰ en zorg¹¹ met nieuwere data heeft een licht positief effect op het houdbaarheidssaldo.¹² Dit is voornamelijk toe te schrijven aan de relatieve daling van zorgkosten voor de oudste leeftijden. Een groot deel zit bij de Wlz, maar ook de relatief lagere ziektekosten op lange termijn dragen bij aan de besparing.

⁹ Dillingh, R. en D. Visser, 2023, Publieke onderwijsuitgaven over de levensloop, CPB Publicatie, [link](#).

¹⁰ CBS Statline, Werkgelegenheid; banen, lonen, arbeidsduur, SBI2008; kerncijfers, [link](#).

¹¹ RIVM, 2019, Kosten van Ziekten 2019, [link](#).

¹² Het scherp uit elkaar halen van de effecten van een andere bevolkingsprognose en andere profielen is ingewikkeld, omdat mogelijk de volgorde van het berekenen van de effecten uit kan maken. Eerst een nieuwe bevolking en dan nieuwe profielen of andersom.

