

De minister van Financiën

**16e Studiegroep
Begrotingsruimte**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2021-0000073180

Uw brief (kenmerk)

Datum

Betreft Brief 16e Studiegroep Begrotingsruimte

Geachte minister van Financiën,

In oktober 2020 heeft de 16e Studiegroep Begrotingsruimte haar advies over zowel de begrotingssystematiek als de begrotingsdoelstelling ten behoeve van de volgende kabinetsperiode uitgebracht. Mede naar aanleiding van dit advies zijn er in het debat over de Najaarsnota een aantal vragen gesteld over zogenoemde budgettaire ankers die kunnen bijdragen aan gezonde overheidsfinanciën op de lange termijn. Zo hebben de Kamerleden Snels en Bruins gevraagd naar bruikbare ankers in een situatie van een lage rente en discontovoet en heeft het Kamerlid Stoffer gevraagd om scenario's te schetsen voor de ontwikkeling van de overheidsschuld op de middellange termijn en hoe we daar mee om moeten gaan.¹ In reactie op deze vragen heeft u aangegeven deze vragen aan leden van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte voor te leggen, met het verzoek hier richting de formatie over na te denken.

In reactie op dit verzoek zal de 16e Studiegroep Begrotingsruimte in deze brief ingaan op bovengenoemde vragen, maar eerst zal de Studiegroep haar eerdere advies beschouwen in het licht van het Centraal Economisch Plan 2021 (CEP) en de geactualiseerde Verkenning voor de middellange termijn (MLT) die het Centraal Planbureau (CPB) op 31 maart 2021 publiceerde.

1. Economische en budgettaire situatie

De economische en budgettaire situatie blijft de komende periode onzeker. In het basisscenario van het CPB – waarin de vaccinatiegraad geleidelijk oploopt en contactbeperkingen kunnen worden afgeschaald – laat de economie veerkracht zien en herstelt de economie al in de loop van 2021. Het overheidstekort piekt dan in 2021 op bijna 6 procent van het bbp en neemt vanaf 2022 af tot 1 procent van het bbp in 2025. De overheidsschuld daalt ook vanaf 2022 tot 55 procent van het bbp in 2025. Ondanks dat de economie en overheidsfinanciën zich naar verwachting krachtig herstellen, werken de gevolgen van de coronacrisis wel door en kunnen nieuwe uitbraken of tegenvallers met

¹

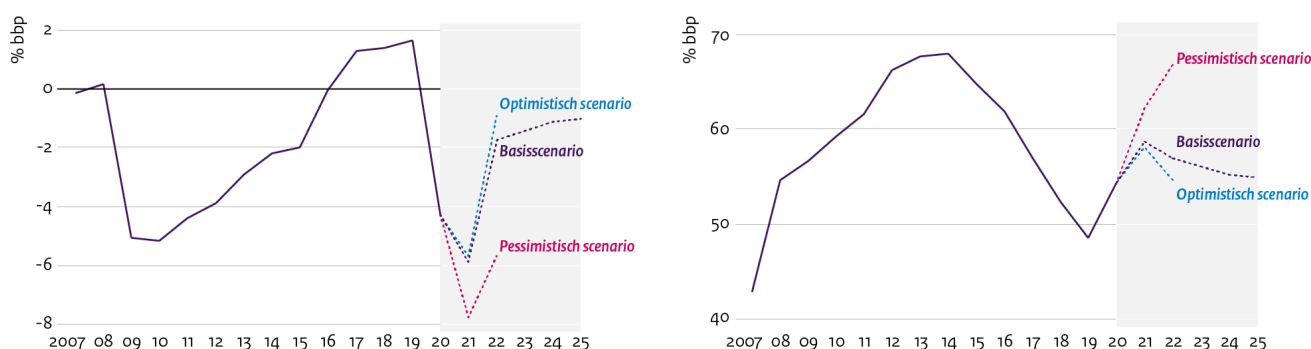
Debat over de Najaarsnota 2020, 16 december 2020 (35650, nr. 1).

vaccineren roet in het eten gooien. Ook kunnen de ontwikkelingen meevallen. Om rekening te houden met deze onzekerheid heeft het CPB in het CEP ook een optimistisch en pessimistisch scenario gepresenteerd, waarin de pandemie en het economisch herstel voorspoediger of aanmerkelijk minder voorspoedig verlopen.

**16e Studiegroep
Begrotingsruimte**

Ons kenmerk
2021-0000073180

Figuur: Ontwikkeling EMU-saldo (links) en EMU-schuld 2007-2025 (rechts)



2. Het advies van de Studiegroep is onverminderd actueel

De Studiegroep adviseert om de economie tijdens de crisis te stabiliseren en niet te bezuinigen voor een beter saldo.

De gevolgen van de coronacrisis zijn ook de komende kabinetsperiode nog merkbaar. Om de crisis niet te verdiepen en het economisch herstel niet te belemmeren is het verstandig om nu geen per saldo bezuinigingen of lastenverzwaringen door te voeren. Door de Rijksbegroting op korte termijn als schokdemper te gebruiken, zal het begrotingssaldo de komende jaren nog negatief zijn en neemt de schuld in ieder geval in 2021 nog toe. Wel moet het steunbeleid – zodra het virus onder controle is en beperkende maatregelen kunnen worden opgeheven – worden afgebouwd. Zoals het CPB stelt in het CEP, is de noodzaak en de effectiviteit van korte-termijnvraagstimulering beperkt.

Door activering van de ontsnappingsclausule van het Stabiliteit- en Groeipact (SGP) krijgt stabilisatie momenteel ruim baan in Europa.

Op dit moment geldt dat de Europese Commissie de economische gevolgen van de uitbraak van het coronavirus heeft aangemerkt als een reden voor lidstaten om nu tijdelijk van reguliere verplichtingen van het SGP af te wijken. De huidige verwachting is dat vanaf 2023 de gebruikelijke toepassing van de Europese begrotingsregels weer zal gelden.² Deze regels bieden meer flexibiliteit dan soms wordt aangenomen. Zo zal dan rekening worden gehouden met de economische situatie waarin we ons dan bevinden en zijn er andere flexibiliteitsclausules.

De Studiegroep ziet nu geen ruimte voor per saldo extra structurele uitgaven of lastenverlichting.

Hoewel het geen probleem is dat de schuld nu tijdelijk oploopt, is het wel problematisch als de inkomsten en uitgaven structureel uit balans raken. Het verleden leert dat de kans dat dit in een crisis gebeurt reëel is. Dan resteert er mogelijk een budgettaire opgave en moet er op termijn weer bezuinigd worden om de overheidsfinanciën weer meer in balans te brengen. De

² [One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response | European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/one-year-since-the-outbreak-of-covid-19-fiscal-policy-response_en).

samenleving is niet gebaat bij een overheid die eerst meer uitgeeft en dan weer moet bezuinigen. Tegelijkertijd is de onzekerheid groot en weten we nu nog niet hoe de overheidsfinanciën er na deze crisis voor zullen staan. De Studiegroep adviseert daarom om in de huidige onzekerheid de overheidsfinanciën niet structureel te belasten en voor de komende kabinetsperiode het MLT-pad als budgettair anker te hanteren. De geadviseerde budgettaire ruimte is daarmee nul: structurele uitgavenverhogingen of belastingverlagingen zijn alleen mogelijk als daar structurele uitgavenverlagingen of belastingverhogingen elders tegenover staan.

**16e Studiegroep
Begrotingsruimte**

Ons kenmerk
2021-0000073180

Het advies is dus nog steeds actueel en robuust voor verschillende scenario's. Bij het opstellen van het kwantitatieve advies heeft de Studiegroep rekening gehouden met de onzekerheid waarin we ons bevinden. Sterker nog, die onzekerheid was een hoofdargument voor het advies om het MLT-pad te volgen. Als het economisch en budgettair slechter gaat dan nu wordt voorzien – zoals in het pessimistische scenario dat het CPB schetst in het CEP – dan neemt de kans toe dat de inkomsten en uitgaven blijvend uit balans raken. Tegelijkertijd is het juist dan onverstandig om met (per saldo) bezuinigingen de economie verder af te remmen. Kortom, het advies staat ook bij de negatievere scenario's, waar Kamerlid Stoffer naar heeft gevraagd.

3. Alternatieve begrotingsankers

Economen verschillen van mening over wat een houdbaar schuldniveau is op de lange termijn. Economen die verwachten dat de rente langdurig laag blijft in verhouding tot de economische groei (een negatief rente-groeiverschil), zien in een hoger schuldniveau geen probleem, omdat er dan bij beperkte tekorten ruimte is om 'uit onze schuld te groeien'. Zij pleiten voor een expansiever begrotingsbeleid en voor begrotingsankers die meer budgettaire ruimte geven. Andere economen houden meer rekening met onzekerheid rond zowel de toekomstige rente als de economische groei. Omdat het negatieve rente-groeiverschil volgens hen geen wetmatigheid is, pleiten zij voor een prudent niveau van de overheidsschuld en ook voor prudente begrotingsankers.

Rekenen met een permanent lage rente kent risico's. De Kamerleden Snels en Bruins hebben gevraagd naar bruikbare ankers in een situatie van een lage rente.³ Als de rente nog enige tijd laag blijft en ook onder de groeivoet blijft liggen dan zijn hogere schuldniveaus minder kostbaar. Het nemen van meer budgettaire ruimte kent echter flinke risico's. In het geval dat de rente bijvoorbeeld wel gaat stijgen, dan zullen de rente-uitgaven en de overheidsschuld (als percentage van het bbp) ook stijgen. Een budgettaire ingreep wordt dan op enig moment alsnog noodzakelijk. Ook de ontwikkeling van de economische groei en het (primaire) overheidssaldo zijn onzeker. Onder aanname van een lage rente (tot 2060) in verhouding tot de economische groei, heeft het CPB de overheidsschuld in 2060 geraamd. De schuld bedraagt in 2060 dan 34,5 procent van het bbp. Maar het houdbaarheidstekort, dat berekend wordt met een discontovoet om zo rekening te houden met bovengenoemde onzekerheden, is door deze crisis juist verslechterd naar 1,8 procent van het bbp.

³ Debat over de Najaarsnota 2020, 16 december (35650, nr. 1).

Concluderend adviseert de Studiegroep om in de huidige onzekerheid de financiële lasten voor toekomstige generaties niet te vergroten. Waar de indicator 'overheidsschuld in 2060' budgettaire ruimte suggereert, zou er afgaand op het houdbaarheidssaldo op termijn juist een budgettaire opgave liggen. Met het advies om het MLT-pad als anker te hanteren, houdt de Studiegroep rekening met beide indicatoren en achterliggende scenario's. Om de overheidsfinanciën op de lange termijn niet te laten verslechteren, adviseert de Studiegroep om indicatoren als de houdbaarheidsindicator, de staatsschuld in 2060 en het netto overheidsprofijt constant te houden. De geadviseerde budgettaire ruimte – zowel voor de komende kabinetsperiode en als structureel – is daarmee nul. Als de economie na de coronacrisis in rustiger vaarwater is beland kan de balans worden opgemaakt, en kan de discussie over budgettaire ankers voor de lange termijn worden hervat. Dat vergt, zoals ook aangekondigd in het SBR-advies, nog meer denkwerk.⁴

16e Studiegroep
Begrotingsruimte

Ons kenmerk
2021-0000073180

Dat betekent niet dat er geen ruimte is voor extra uitgaven en lastenverlichting. Om te beginnen kan ruimte worden vrijgemaakt door herprioritering: structurele uitgavenverhogingen of belastingverlagingen kunnen gecompenseerd worden door structurele uitgavenverlagingen of belastingverhogingen elders. Daarnaast is ook binnen het huidige MLT-pad sprake van budgettaire speelruimte. Zo zijn er (in het basispad) veel nieuwe middelen beschikbaar voor investeringen, zoals de middelen voor het Nationaal Groeifonds. Die ruimte kan een nieuw kabinet inzetten om haar ambities te realiseren. Daarnaast kan op de lange termijn structurele budgettaire ruimte worden vrijgemaakt voor andere prioriteiten door de groei van vergrijzingsgevoelige uitgaven, zoals de zorguitgaven, te beperken of door de economische groei en de belastinginkomsten te bevorderen. Door bijvoorbeeld met maatregelen en afspraken de stijging van de zorguitgaven structureel af te remmen – en meer in lijn te brengen met de uitgavenontwikkeling in de andere collectieve sectoren – ontstaat meer ruimte voor kwaliteitsverbetering in andere collectieve sectoren en koopkrachtverbetering. Tevens kan zo een belangrijke bijdrage geleverd worden aan de gezondheid van de Nederlandse overheidsfinanciën op de lange termijn.

4. Budgettaire discipline en een meer horizontale blik op de overheidsfinanciën

Ook de andere aanbevelingen van de Studiegroep zijn nog steeds zeer relevant. Naast de aanbeveling over de begrotingsdoelstelling heeft de Studiegroep eerder gewezen op het belang van een gelijke behandeling van alle collectieve sectoren en het belang van een geordend besluitvormingsproces waarin keuzes zorgvuldig worden afgewogen.

Regeren is doelen stellen en keuzes maken. Een kabinet bepaalt welke doelen het graag wil bereiken, om zo de (brede) welvaart van Nederlanders te vergroten. Wat de doelen moeten zijn, is onderwerp van politieke discussie tijdens de verkiezingen en de daaropvolgende formatie. De begroting is vervolgens een belangrijk middel dat politici in handen hebben om hun doelen te bereiken. Daarmee verdeelt het kabinet immers het beschikbare geld. Aan doelen die belangrijk worden gevonden wordt meer geld toebedeeld en aan doelen die

⁴ Studiegroep Begrotingsruimte, 2020, Koers bepalen, Kiezen in tijden van budgettaire krapte, p. 33.

minder belangrijk worden gevonden minder. Op deze manier kleurt een kabinet haar visie op brede welvaart in. Het begrotingsproces en de begrotingsregels ondersteunen dit proces. Om effectiever te kunnen sturen op de doelen van het kabinet en op brede welvaart, adviseert de Studiegroep onder andere om lange termijn doelen duidelijk te maken en te verankeren in het regeerakkoord.

**16e Studiegroep
Begrotingsruimte**

Ons kenmerk
2021-0000073180

Het is belangrijk dat politici weloverwogen kunnen kiezen waar meer en waar minder geld naartoe gaat. Op dit moment is het zo dat de zorg automatisch extra geld krijgt voor kwaliteitsstijging. In tegenstelling tot alle andere collectieve sectoren is hiervoor geen politiek besluit nodig. Automatisch extra geld voor de zorg betekent vervolgens minder geld voor onderwijs, defensie, koopkracht of andere doelen. De Studiegroep adviseert het volgende kabinet zich hier bewust van te zijn en indien gewenst het beleid aan te passen. De Studiegroep beveelt in dit kader ook aan om in de eerste plaats te communiceren over de daadwerkelijke ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven in plaats van alleen maar over de wijzigingen die het kabinet daarin aanbrengt. Door de focus op de wijzigingen van beleid is onder andere in de laatste kabinetsperiode ten onrechte het gevoel ontstaan dat er op de zorg bezuinigd zou zijn en de belastingen zouden zijn verlaagd.

Weer terug naar keuzes maken in een geordend proces. Een kabinet moet – gegeven de doelen die zij nastreeft, en ongeacht de hoeveelheid geld die zij uitgeeft – elke euro zo goed mogelijk besteden. Daarom is het belangrijk dat een kabinet verschillende keuzemogelijkheden zorgvuldig en integraal tegen elkaar afweegt. Immers, als er geen keuzes worden gemaakt, dan loopt de ongedekte rekening voor volgende generaties op. Om tot integrale weging van alle beleidsopties met budgettaire gevolgen te kunnen komen, is sinds 1994 het uitgangspunt dat besluitvorming over de begroting zoveel mogelijk plaatsvindt op één vast moment in het jaar. Afgelopen jaren is, mede door de coronacrisis, besluitvorming versnipperd geraakt. Beleidsopties liggen na elkaar op tafel en worden niet tegen elkaar afgewogen. Ook om te komen tot doelmatig, rechtmatig en uitvoerbaar beleid is het wenselijk dat we in een volgende fase van deze crisis weer terugkeren naar een meer geordend besluitvormingsproces, waarin de verschillende toekomstplannen van politici met elkaar concurreren. Dat draagt er immers aan bij dat de beste plannen – die het meest bijdragen aan onze brede welvaart⁵ – het gaan halen, ten koste van minder goede plannen. En bovendien wordt zo voorkomen dat de rekening voor volgende generaties onnodig oploopt.

Tot slot

De Studiegroep spreekt de hoop uit dat haar aanbevelingen behulpzaam zijn bij het maken van plannen en afspraken voor het begrotingsbeleid in de volgende kabinetsperiode.

Hoogachtend,

⁵ De drie planbureaus hebben gezamenlijk inzicht gegeven in verstandig (herstel)beleid vanuit breed welvaartsperspectief (Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus, 'Aandachtspunten voor herstelbeleid').

De voorzitter van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte
Bas van den Dungen

**16e Studiegroep
Begrotingsruimte**

Ons kenmerk
2021-0000073180