

RONDETAfelGESPREK “ECONOMISCHE VOORUITZICHTEN EN HET BEGROTINGSBELEID”

26 maart 2024- Commissie Financiën van de Tweede Kamer

Position paper

Lex Hoogduin-emeritus hoogleraar en universitair docent RUG

1 In de uitnodiging voor dit rondetafelgesprek over de economische vooruitzichten en het begrotingsbeleid wordt het volgende gesteld:

“Met de publicatie van het advies van de studiegroep begrotingsruimte, een aanstaande formatie, verslechterde economische vooruitzichten en een aanstaande herziening van het Stabielteit en Groeipact (SGP) is de vraag wat verstandig begrotingsbeleid is weer actueel. Tegelijkertijd staat Nederland voor grote uitdagingen die impact hebben op de begroting (vergrijzing, klimaattransitie, instabiele geopolitieke situatie). Hoe moet een nieuwe Tweede Kamer en een nieuw kabinet hier mee omgaan? Welke handvatten hanteren we de komende periode?.....”

2 Om deze vragen te beantwoorden is het goed de uitgangssituatie te beschrijven (op basis van het rapport van de studiegroep begrotingsruimte). Het kabinet Rutte4 heeft de grootste expansie van de overheidsuitgaven sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw in gang gezet. Bij ongewijzigd beleid zijn de overheidsuitgaven in 2028 € 40 mrd hoger dan nu en loopt het begrotingstekort op tot boven 3%, de maximale waarde in het kader van de EU-begrotingsregels. Er werden grote begrotingsfondsen voor het klimaatbeleid en het natuurbeleid voorzien naast het al bestaande nationaal groeifonds van € 20 mrd. (hiervan is nog zo’n € 7 mrd. over), dat door Rutte 3 in het leven was geroepen.

3 Bij de start van Rutte4 was de arbeidsmarkt al bijzonder krap en werden al vraagtekens geplaatst bij de uitvoerbaarheid van het in gang gezette beleid. Intussen is gebleken dat die vraagtekens terecht werden gesteld. Het Rijk kampt met een, ook in historisch perspectief, forse onderuitputting op de begroting. Het krijgt het geld niet uitgegeven.

4 Onder Rutte 4 is het begrotingsproces onordelijk geworden. Zo is onder andere afgeweken van de regel om jaarlijks een besluitvormingsmoment over de begroting te hebben en zijn intensiveringen aan de uitgavenkant niet gedekt of niet gedekt met bezuinigingen. Met het opzetten van grote fondsen is de integrale afweging van uitgaven tegen elkaar in het gedrang gekomen. Bovendien werden grote sommen geld in fondsen beschikbaar gesteld zonder dat daaraan een duidelijke bestemming ten grondslag lag.

5 Een ordelijk begrotingsproces en het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid zijn van algemeen en groot belang. Het dwingt de politiek keuzes te maken tussen uitgaven onderling en over de na te streven verhouding tussen de omvang van de overheid en de marktsector. Het voorkomt het doorschuiven van de rekening van uitgaven nu naar de toekomst. Het maakt automatische stabilisatie van de economische ontwikkeling mogelijk zonder de maximale grens van 3% van het begrotingstekort te overschrijden, draagt bij aan het voorkomen van verspilling van publiek geld en zorgt dat de overheid buffers heeft om acute grote crises op te vangen.

6 Ieder te vormen kabinet van wat voor samenstelling dan ook doet er dan ook verstandig aan als uitgangspunt te nemen het herstel van een ordentelijk begrotingsproces en het voeren van een structureel begrotingsbeleid binnen de norm van een maximumtekort van 3%. Dit ongeacht van de vraag of een traditioneel gedetailleerd regeerakkoord wordt opgesteld of een coalitieakkoord op hoofdlijnen.

7 De beide uitstekende rapporten van de zeventiende studiegroep begrotingsruimte (SBR) bieden voor beide elementen belangrijke aanknopingspunten om dit nader in te vullen.

8 De SBR stelt een doelstelling voor het feitelijke begrotingstekort van 2% in 2028 voor (dit correspondeert met een structureel tekort van iets meer dan 1,5%). Het vergt het nemen van €17 mrd. aan tekortbeperkende maatregelen ten opzichte van de ontwikkeling bij ongewijzigd beleid. Zelfs als al deze maatregelen zouden aangrijpen bij de uitgaven, zouden deze de komende kabinetsperiode nog toenemen met €23 mrd (een kleine 6% in vier jaar, dat is meer dan de verwachte trendmatige groei van het bruto binnenlands product in deze periode). Spreken over bezuinigen is in dit kader misleidend. Het gaat om ombuigen, dat wil zeggen “minder groei dan de forse uitgavengroei die is ingeboekt”. Er is inmiddels al weer de nodige tijd verstreken sinds de publicatie van het rapport van de SBR. De raming van de uitgangssituatie moet uiteraard worden geactualiseerd. Het bedrag van € 17 mrd kan als gevolg daarvan veranderen.

9 Met een na te streven structureel tekort van 1,5% is de ruimte onder het 3% plafond relatief beperkt. De “oude” regels onder het SGP vereisten een structureel tekort van 0,5-1%. Vanwege de relatief grote cyclische gevoeligheid van de Nederlandse economie is in het verleden wel structureel evenwicht of een klein overschot bepleit. Mijn voorkeur zou het hebben om te streven naar een structureel tekort van 1%. Dit zou het nemen van extra tekortbeperkende maatregelen ten opzichte van ongeveer € 6mrd in 2028 betekenen.

10 Voorgenomen extra uitgaven en/ of lastenverlichtingen van een nieuw kabinet verhogen het bedrag aan te nemen tekortbeperkende maatregelen een op een.

11 Het zou verstandig zijn begrotingsfondsen te integreren in de begrotingen en pas op het moment dat er uitgewerkte plannen liggen middelen beschikbaar te stellen. Bedragen voor investeringen worden alleen toegekend op basis van een positieve kwantitatieve maatschappelijke baten/kosten-analyse.

12. Het feit dat Nederland voor grote uitdagingen staat, betekent vooral dat de politiek de opdracht heeft prioriteiten te stellen en te kiezen. Het is geen reden om een hoger structureel tekort na te streven dan bepleit door de SBR. Het zou het risico op blijvende krapte op de arbeidsmarkt, onderuitputting op de begroting en te hoge inflatie met alle nadelen van dien, vergroten. De marge ten opzichte van het plafond van 3% zou bovendien echt te klein worden.