

DE ECONOMIE EN DE RIJKSBEGROTING 2015

J.H.M. Donders en J.J. van Maldegem*

Samenvatting

De Nederlandse economie kruipt uit een diep dal. Het voor 2015 voorziene verdere herstel is nog broos. De ramingen voor economie en overheidsfinanciën zijn extra onzeker door geopolitieke spanningen. Na 2009 geeft het gevoerde begrotingsbeleid niet langer een impuls aan de binnenlandse bestedingen. Sindsdien staat reductie van het begrotingstekort voorop. Enerzijds, omdat opeenvolgende kabinetten al sinds 2007 streven naar houdbare overheidsfinanciën. Bij houdbare overheidsfinanciën blijft de overheidsschuld hanteerbaar. Anderzijds, om te kunnen voldoen aan in Brussel gemaakte begrotingsafspraken. Vermindering van de overheidsschuld is gewenst, aangezien de overheid dan beter in staat is om de gevolgen van grote economische schokken op te vangen. Zowel voor nieuw beleid als voor lastenverlichting trekt het kabinet ruim 1 miljard euro extra uit. Nederland is enkele maanden geleden ontslagen uit de buitengewoontekortprocedure. De begroting voor 2015 voldoet aan de eisen die deze nieuwverworven status meebrengt.

Trefwoorden: miljoenennota, EMU-saldo, EMU-schuld

1 Inleiding

Deze bijdrage is gewijd aan de achtergronden van het gevoerde begrotingsbeleid in Nederland sinds het uitbreken van de grote recessie in het algemeen en de begroting voor 2015 in het bijzonder. Eerst krijgt in onderdeel 2 de algemene economische situatie enige aandacht. Vervolgens wordt in onderdeel 3 toegelicht waarom het kabinet vanaf 2010 streeft naar tekortreductie, ook al vraagt de stand van de conjunctuur eerder om stimulerend beleid. Onderdeel 4 bespreekt de speerpunten van het voor het komende jaar uitgestippelde begrotingsbeleid. In onderdeel 5 wordt onderzocht in hoeverre de bij het parlement ingediende rijksbegroting voor 2015 voldoet aan de eisen die de Europese Commissie stelt aan lidstaten in de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact.

2 De economische situatie

Sinds het uitbreken van de kredietcrisis beleeft de Nederlandse economie magere jaren. Afgaande op de raming in de *Macro Economische Verkenning 2015* duurt het tot 2016, voordat het volume van het bruto binnenlands product (bbp) terug is op het niveau in 2008. Het verleden leert dat de economie na een kredietcrisis vaak langdurig slecht presteert. Dit komt doordat zo'n crisis niet alleen een conjuncturele neergang inleidt, maar tevens tot gevolg heeft dat het structurele bbp daalt. Het tempo van de structurele economische groei blijkt na verloop van tijd geen nadelige invloed te ondervinden. Het niveau van het structurele bbp komt echter wel lager te liggen. De economische literatuur oppert hiervoor verschillende mogelijke verklaringen.¹ Het is denkbaar dat kredietverschaffers een hogere risicopremie incalculeren. Voor debiteuren leidt dit tot hogere reële kapitaalkosten, waardoor minder investeringen plaatsvinden. De arbeidsproductiviteit in de financiële sector kan bovendien dalen door nieuwe regulering en intensiever toezicht, die nodig zijn om een nieuwe crisis te voorkomen. Het is verder mogelijk dat ondernemingen kosten moeten maken om zich aan de door de crisis fundamenteel gewijzigde omstandigheden aan te passen. Als gevolg van

¹ Zie Gelauff *et al.* (2014). Enkele van de redenen waarop deze auteurs wijzen worden hierna genoemd.

dergelijke aanpassingsprocessen kan de arbeidsproductiviteit langdurig lager uitkomen. Daarnaast kan de arbeidsproductiviteit van werknemers, die pas na een geruime periode van werkloosheid weer emploi vinden, gedurende lange tijd lager zijn dan zonder de crisis het geval zou zijn geweest.

De ontwikkelingen sinds het uitbreken van de kredietcrisis hebben ook in Nederland de aanbodkant van de economie verzwakt. Zij zetten bovendien de vraag naar goederen en diensten langdurig onder druk. De vraaguitval is zo groot dat het bbp voor lange tijd onder het structurele niveau is beland. De binnenlandse vraag hangt af van de investeringen, de bestedingen van de overheid en de consumptie van gezinnen. De vraag naar investeringsgoederen is aanzienlijk gedaald, met het al genoemde ongunstige gevolg voor de verbetering van de arbeidsproductiviteit. Het vertrouwen van ondernemers heeft een deuk opgelopen, mede door de langjarig achterblijvende bestedingen van gezinnen. De investeringen in bedrijfsgebouwen zijn gekelderd door het bestaande overaanbod. De tekortverbeterende maatregelen die veel overheden treffen in overeenstemming met eerder gemaakte begrotingsafspraken zetten eveneens een rem op de vraag. De bestedingen van gezinnen staan door een trits oorzaken onder druk. De stijging van de cao-lonen bleef enkele jaren achter bij die van de consumptieprijzen. De werkloosheid nam sterk toe. Daar kwam bij dan anderhalf miljoen huizen door de prijscorrectie op de woningmarkt 'onder water' zijn komen te staan. Huishoudens die hiermee worstelen, zijn meer gaan sparen, omdat zij na een eventuele verhuizing niet met een restschuld willen blijven zitten. Ook de problemen waarmee de pensioenfondsen te maken hebben, stimuleren mensen om meer te sparen.

Afgaande op cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek is Nederland na het uitbreken van de kredietcrisis twee keer in een recessie beland. De eerste recessie begon in het derde kwartaal van 2008 en duurde vier kwartalen. In het tweede kwartaal van 2011 belandde de economie opnieuw in een recessie en die hield aan tot en met vierde kwartaal van 2012. Hoewel ons land sindsdien niet meer in een derde recessie is terechtgekomen, kromp de economie in 2013 op jaarbasis toch met 0,7 procent (tabel 1). Het Centraal Planbureau (CPB) verwacht dat de economische groei dit jaar aantrekt tot $\frac{3}{4}$ procent en dat volgend jaar een groei van $\frac{1}{4}$ procent haalbaar is. Het verwachte economische herstel hangt samen, zoals gebruikelijk is in onze open economie, met een aantrekkende wereldhandel, die een snellere groei van de uitvoer mogelijk maakt.

Tabel 1 Economische kerngegevens, 2009-2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Mutaties per jaar in procenten						
Bruto binnenlands product	-3,3	1,0	1,7	-1,7	-0,7	$\frac{3}{4}$	$1\frac{1}{4}$
Consumptie huishoudens	-1,8	-0,1	0,2	-1,4	-1,6	0	1
Consumptie overheid	4,0	1,1	-0,2	-1,6	-0,2	$-\frac{3}{4}$	0
Investeringen (inclusief voorraden)	-11,0	-0,7	3,5	-5,8	-4,9	$2\frac{3}{4}$	$3\frac{1}{4}$
Relevante wereldhandel goederen	-12,9	11,3	4,0	0,7	1,7	$2\frac{1}{2}$	$4\frac{1}{2}$
Uitvoer van goederen en diensten	-8,0	8,9	4,4	3,2	2,0	$3\frac{1}{4}$	$3\frac{3}{4}$
Consumentenprijsindex	1,2	1,3	2,3	2,5	2,5	1	$1\frac{1}{4}$
Koopkracht, mediane mutatie alle huishoudens	1,4	0,0	-1,1	-2,1	-1,4	$1\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
	Niveaus						
Werkloze beroepsbevolking (in procenten)	3,7	4,5	4,4	5,3	6,7	7	$6\frac{3}{4}$

Bron: Centraal Planbureau (2014)

Dankzij de hogere uitvoer investeren de ondernemingen sinds eind 2013 weer meer; dit herstel zet in 2014 en 2015 vermoedelijk door. Het CPB rekent erop dat de consumptie van huishoudens dit jaar niet verder daalt en volgend jaar een bescheiden groei vertoont. Deze

verwachting stoelt op de weer aantrekkende woningmarkt en de geraamde verbetering van de koopkracht. De arbeidsmarkt toont bemoedigende tekenen van herstel: de werkloosheid daalde in augustus jonstleden voor de vierde maand op rij. In de projectie zakt het werkloosheidspercentage komend jaar iets, naar 6¾ procent. Daarmee zou de werkloosheid volgend jaar overigens nog steeds omstreeks 2½ procentpunt boven de geschatte evenwichtswerkloosheid liggen.

Bij het voorafgaande past als kanttekening dat de onzekerheden bijzonder groot zijn. Vooral geopolitieke spanningen her en der in de wereld kunnen gemakkelijk roet in het eten gooien. De geraamde aantrekkende economische groei kan als gevolg van die spanningen gemakkelijk deels verdampen.

3 De ratio van tekortreductie

Na het uitbreken van de kredietcrisis besloot het toenmalige kabinet de automatische stabilisatoren voluit te laten werken en nam het tevens aanvullende maatregelen om de gevolgen van de diepe economische inzinking te verzachten. Extra geld kwam beschikbaar voor de zwaar getroffen bouwsector en bedrijven mochten nieuwe investeringen versneld afschrijven. Terwijl de overheid in 2008 nog een klein overschot op haar begroting realiseerde, staat voor 2009 een begrotingstekort in de boeken van 5,5 procent bbp. Het kabinet accepteerde de sterke verslechtering van het begrotingstekort op basis van de veronderstelling dat de recessie, hoewel heftig, van korte duur zou zijn. Daarna zouden – in lijn met afspraken die met ‘Brussel’ waren gemaakt – tekortverbeterende maatregelen worden genomen. Het verwachte snelle economische herstel bleef echter uit. Vanaf 2010 was het beleid gericht op geleidelijke verkleining van het begrotingstekort. Een hernieuwde poging om de economie via een expansief begrotingsbeleid te stimuleren bleef dus achterwege. Hierbij speelden verschillende overwegingen een rol.

Om te beginnen maakte de structurele daling van het bbp het nodig de tering naar de nering te zetten. Bij het achterwege laten van stimulerend begrotingsbeleid speelde tevens de notie een rol dat zo’n beleid in een bijzonder open economie als de Nederlandse weinig zoden aan de dijk zet. Een groot deel van begrotingsimpulsen lekt via hogere importen immers weg naar het buitenland.

Tekortverbeterende maatregelen werden tevens noodzakelijk geacht om te voorkomen dat de generaties die in de toekomst in ons land leven met hoge onbetaalde rekeningen te maken krijgen. Alle kabinetten die vanaf 2007 zijn aangetreden streefden en streven naar reductie van het structurele begrotingssaldo, om daarmee de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren. De *Miljoenennota 2015* wijst erop dat verbetering van het structurele begrotingssaldo tevens gewenst is om de overheidsschuld terug te brengen naar een niveau waarbij de overheid bij grote ongunstige schokken – waarmee de economie ook in de toekomst te maken kan krijgen – als schokdemper kan optreden, zonder dat de overheidsschuld zo groot wordt dat zij een obstakel gaat vormen voor de economische groei.

Het gevoerde begrotingsbeleid hangt tevens samen met het gegeven dat Nederland gehouden is om zich aan de in Brussel gemaakte begrotingsafspraken te houden. Vanaf 2009 belandde Nederland in een ‘buitensporigtekortprocedure’, die de handen van nationale politici bij de vormgeving van het budgettaire beleid bindt. Als warm voorstander van de bedoelde begrotingsafspraken kon ons land zich daaraan niet onttrekken; daarmee zou bovendien het ‘verkeerde voorbeeld’ aan andere EU-lidstaten zijn gegeven.

Minder zorg om vergrijzing

Het CPB verstaat onder houdbare overheidsfinanciën een situatie waarbij de huidige collectieve arrangementen, behoudens aanpassingen waartoe al is besloten, kunnen worden gehandhaafd zonder dat in de toekomst op enig moment de overheidsschuld explodeert. De

houdbaarheid van de overheidsfinanciën is niet gegarandeerd, want zij staat onder druk door de vergrijzing van de bevolking en het geleidelijk verdwijnen van de aardgasbaten. Door de vergrijzing groeien de AOW- en de zorguitgaven in de komende decennia harder dan het bruto binnenlands product, terwijl door het uitgeput raken van de aardgasbronnen tegelijkertijd de overheidsinkomsten afnemen. Beide ontwikkelingen bedreigen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Het CPB brengt regelmatig in kaart wat er in het geval van constante arrangementen op lange termijn met de overheidsfinanciën gebeurt. Daarbij wordt rekening gehouden met aanpassingen van collectieve arrangementen die volgens gemaakte afspraken in de toekomst zullen plaatsvinden. Zo wordt in de jongste becijferingen, gepubliceerd in juni 2014, rekening gehouden met de effecten van de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd waartoe inmiddels is besloten. In dit soort gevallen wordt de veronderstelling van constante arrangementen dus in feite losgelaten.

Volgens de in 2010 – vóór het aantreden van het kabinet-Rutte I – gepubliceerde vergrijzingsstudie zou in 2015 sprake zijn van een houdbaarheidstekort van 4½ procent van het bbp. Dit betekent dat de overheid in 2015 houdbare overheidsfinanciën kon realiseren via een verbetering van het structurele EMU-saldo in 2015 met 4½ procent van het bbp. Bij de indertijd voor dit jaar verwachte omvang van het bbp zou daarmee houdbaarheid van de overheidsfinanciën kunnen worden bereikt via tekortverbeterende maatregelen die in 2015 zouden optellen tot een bedrag van 29 miljard euro.

Het houdbaarheidstekort valt niet alleen te verminderen via verbetering van het structurele EMU-saldo op korte termijn, maar ook door maatregelen te nemen die in de toekomst tot lagere overheidsuitgaven en/of hogere overheidsinkomsten leiden. Zo verbetert een verhoging van de AOW-leeftijd die pas in de toekomst ingaat, en die dus niet nu al het begrotingstekort verkleint, wel degelijk de houdbaarheid, doordat de AOW-uitgaven hierdoor in de toekomst minder omhooggaan.

In juni van dit jaar verscheen de jongste vergrijzingsstudie van het CPB, getiteld *Minder zorg om vergrijzing*.² Volgens deze studie is er, bij onverkorte uitvoering van alle beleidsvoornemens van het kabinet-Rutte II, in 2018 niet langer sprake van een houdbaarheidstekort, maar van een houdbaarheidsoverschot van 0,4 procent van het bbp. Dit komt bij de voorziene omvang van het bbp in 2018 overeen met 3 miljard euro. Wanneer de overheid na 2018 uitsluitend die aanpassingen van de collectieve arrangementen doorvoert waartoe met het oog op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën inmiddels is besloten, vindt uiteindelijk geen explosie van de overheidsschuld plaats. Het becijferde houdbaarheidsoverschot betekent dat bij een verslechtering van het structurele EMU-saldo in 2018 met 0,4 procent bbp toch nog juist sprake blijft van houdbare overheidsfinanciën. Wanneer die verslechtering achterwege blijft, kan de overheid op enig moment in de toekomst de overheidsuitgaven extra verhogen en/of de lasten verlichten, zonder dat de overheidsschuld na verloop van tijd explodeert.

De twee kabinetten onder leiding van premier Rutte hebben de houdbaarheid van de overheidsfinanciën dus aanzienlijk verbeterd. Deze verbetering is onder andere het resultaat van de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd en de beperking van de fiscale ruimte om aanvullend pensioen op te bouwen. Andere maatregelen die bijdragen aan de verbetering van de houdbaarheid zijn de maatregelen met betrekking tot de langdurige zorg en de bezuinigingen op het openbaar bestuur.

De geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd betekent een aanpassing van de collectieve arrangementen. Generaties die later zijn geboren kunnen op grond van de beleidsaanpassingen later met pensioen dan generaties die eerder het levenslicht zagen.

² Smid *et al.* (2014).

Bedacht moet worden dat de levensverwachting van later geboren generaties groter is; geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd kan de noodzakelijke versoering van de collectieve arrangementen dus op een billijke wijze over de generaties spreiden.

De uitkomsten van de houdbaarheidssommen zijn met grote onzekerheden omgeven. Het CPB wijst er zelf dat de zorguitgaven in de toekomst harder kunnen groeien dan overeenkomt met constante arrangementen. Wanneer de collectief gefinancierde zorguitgaven tussen 2018 en 2060 een additionele groei vertonen van 1 procentpunt per jaar, verslechtert het houdbaarheidssaldo met 5,6 procent van het bbp.

De overheid als schokdemper

Zelfs bij een bescheiden houdbaarheidsoverschot daalt de overheidsschuld op termijn aanzienlijk. Een geringere schuld stelt de overheid beter in staat om de nadelige gevolgen van toekomstige economische schokken op te vangen. De schokproef in de *Miljoenennota 2015* laat zien dat de bodem van de overheidsfinanciën gevoelig is voor financieel-economische aardbevingen. Drie scenario's komen aan bod. Uit een daarvan blijkt dat een mondiale economische crisis de schuld in de loop van vijf jaar zelfs met 31 procent bbp kan opstuwen.³ Een overheidsschuld van de omvang die dan ontstaat – bij de uitgangssituatie in 2015 is dat meer dan 100 procent bbp – zal de economische groei zeer waarschijnlijk afremmen.

Verskillende studies wijzen op een schuldquote tussen de 80 en 100 procent als een drempelwaarde waarbij de overheidsschuld de reële economie schade berokkent. Wanneer de overheid een ongunstige schok wil kunnen opvangen, is een voldoende grote buffer nodig. Volgens tentatieve berekeningen betekent een buffer van 20 procent bbp voor OESO-landen een kans van 80 procent dat de schuld beneden de drempelwaarde blijft. Uitgaande van een drempelwaarde van 80 procent bbp zou de schuldquote om dit te bereiken teruggebracht moeten worden tot 60 procent. Voor een kans van 90 procent is een buffer vereist van 30 procent bbp, zodat de schuldquote in dat geval tot 50 procent moet worden verlaagd. En voor een kans van 95 procent is zelfs een buffer van 45 procent nodig, zodat de schuldquote tot 35 procent moet worden teruggebracht.⁴

4 Speerpunten van het begrotingsbeleid voor 2015

Enkele jaren achtereen noopte geduchte economische tegenwind het kabinet telkenmale tot het sluiten van aanvullende begrotingsakkoorden en het smeden van nieuwe ombuigingsplannen. De rust waarin de begroting voor 2015 tot stand is gekomen steekt daartegen opvallend gunstig af. Toch is de lucht allesbehalve onbewolkt. In de miljoenennota benadrukt het kabinet de grote onzekerheden op het internationale politieke toneel en de weerslag die deze kunnen hebben op de gang van zaken in de Nederlandse economie. En die waarschuwing geeft het kabinet niet voor niets, want een escalatie van de situatie in Oekraïne en het Midden-Oosten kan binnen een mum van tijd ingrijpende gevolgen hebben op de voor de open Nederlandse economie zo belangrijke wereldhandel. Om die reden komt de 'stresstest' van de overheidsfinanciën – de al gememoreerde schokproef – op een uitgelezen moment.

De gespannen internationale situatie is terug te zien in het voor 2015 uitgestippelde budgettaire beleid.⁵ Zo wordt structureel bijna 150 miljoen euro vrijgemaakt om de budgetten voor defensie, het openbaar ministerie en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst op te hogen. In aanvulling daarop wordt eenmalig ruim 1 miljard euro uitgetrokken voor

³ Tweede Kamer (2014-2015a), 117.

⁴ Lukkezen en Suyker (2013).

⁵ De speerpunten van de begroting 2015 zijn te vinden in: Tweede Kamer (2014-2015a), 14-16.

noodhulp en voor de opvang van vluchtelingen dichtbij de crisisgebieden zelf en in Nederland.

De onzekere externe omstandigheden waaronder de rijksbegroting tot stand is gekomen en de Europese begrotingsregels waaraan diezelfde begroting dient te voldoen, vormen voor het kabinet aanleiding om de voor 2015 geraamde onderschrijding van het uitgavenkader met 0,9 miljard euro in stand te laten.⁶ De gedachte hierachter is dat de onzekere situatie in de wereld macro-economische risico's meebrengt. Valt de economische ontwikkeling om die reden tegen, dan kunnen – gegeven de Brusselse begrotingsafspraken – de komende jaren bezuinigingen nodig zijn. Om de kans daarop te beperken is tot de genoemde aanpak besloten. Onder het gestelde uitgavenkader kan het kabinet volgend jaar zodoende tegenvallers van in totaal 0,9 miljard euro opvangen. Zou deze ruimte worden opgesoupeerd, dan beïnvloedt dit het EMU-saldo uiteraard in dezelfde mate negatief.

Met het voorgestelde Toekomstfonds wil het kabinet financieel vermogen opbouwen om te investeren in innovatie. Het fonds krijgt zo vorm dat dit vermogen behouden blijft voor komende generaties. Behalve de middelen uit het reeds bestaande innovatiefonds MKB+ fourneert het kabinet 200 miljoen euro startkapitaal. Het fonds zal tot slot ook worden gevoed door eventuele meevallers in de gasbaten vanaf 2014. Het rendement op het fondsvermogen komt ten goede aan fundamenteel en toegepast onderzoek. Het verlaagde btw-tarief voor bouw en renovatie is met een half jaar verlengd tot medio 2015. Ten slotte is 40 miljoen euro extra vrijgemaakt om de overgang naar de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 te vergemakkelijken.

Om de koopkracht van huishoudens met lage en middeninkomens te verbeteren wordt 160 miljoen euro toegevoegd aan de pot die beschikbaar is voor het kindgebonden budget. Daarnaast gebruikt het kabinet meevallers aan de uitgavenkant van de begroting tot een bedrag van 975 miljoen euro om de lasten voor huishoudens te verlagen ten opzichte van eerder voorgenomen lastenverzwaringen. Daarvan is 500 miljoen euro bestemd om de arbeidskorting voortaan vanaf een hoger inkomen af te breken. Voor de verlaging van het tarief van de eerste schijf is 475 miljoen euro uitgetrokken.

Voor het eerst zet het kabinet uitgavenmeevallers in voor lastenverlichting. Sinds de invoering van het trendmatig begrotingsbeleid onder minister Zalm in 1994⁷ is nooit eerder op deze manier geprobeerd om de werkgelegenheid en de economische groei te stimuleren. De miljoenennota licht toe dat het kabinet binnen de begrotingsregels ruimte voor deze schuif heeft kunnen vinden, aangezien daarin is vastgelegd dat het kabinet besluit over de aanwending van per saldo meevallers. De regels bepalen niet expliciet dat zo'n schuif niet is toegestaan binnen de begrotingsregels die het kabinet zichzelf heeft opgelegd.

Ook los hiervan is de keuze van het kabinet vanuit het economische principe achter het trendmatig begrotingsbeleid verdedigbaar en uitlegbaar. De inkomsten ademen in beginsel mee met de conjunctuur en functioneren zo als automatische stabilisator. De uitgavenplafonds liggen vast, ongeacht de stand van de conjunctuur. Dit voorkomt procyclische doorwerking van conjuncturele mee- en tegenvallers bij de overheidsinkomsten in het niveau van de overheidsuitgaven. Daarnaast brengt de scheiding tussen inkomsten en uitgaven rust in het jaarlijkse begrotingsproces. Niet in de laatste plaats voorkomt de scheiding tussen inkomsten en uitgaven samen met het vaste, maximale uitgavenkader dat de overheidsuitgaven ongebreideld kunnen stijgen. Conjuncturele meevallers aan de inkomstenkant kunnen zo niet worden gebruikt voor hogere overheidsuitgaven.

Zolang de uitgaven onder het vooraf vastgelegde maximum blijven en daarna ingezet worden om de lasten van de burgers te verlagen, zoals het kabinet nu heeft gedaan, doorkruist

⁶ Tweede Kamer (2014-2015a), 93.

⁷ Het trendmatig begrotingsbeleid werd dus voor het eerst toegepast voor de begroting van het jaar 1995.

deze budgettaire keuze geen van de achterliggende principes. En dus is deze constructie – hoewel niet expliciet toegestaan door de begrotingsregels – niet strijdig met diezelfde begrotingsregels.

5 De Europese begrotingsregels

Het EMU-tekort komt volgens de miljoenennota voor het lopende jaar vermoedelijk uit op 2,9 procent bbp. In het komende jaar verbetert het tekort naar raming tot 2,2 procent bbp. Het tekort bedraagt volgend jaar ondanks alle inspanningen dus nog altijd 40 miljoen euro per dag, of anders berekend, ruim € 27.500 per minuut. In vergelijking met dit aanzienlijke tekort stijgt de EMU-schuld van 2014 op 2015 slechts beperkt van 69,8 procent naar 70,0 procent bbp.

Tabel 2 Ontwikkeling EMU-saldo en EMU-schuld in procenten bbp, 2009-2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EMU-saldo	-5,5	-5,0	-4,3	-4,0	-2,3	-2,9	-2,2
EMU-schuld	56,5	59,0	61,3	66,5	68,6	69,8	70,0

Bron: Tweede Kamer (2014-2015b), 21-23

In de niveaus van EMU-saldo en EMU-schuld zijn de gevolgen van de revisie van het *European System of Accounts* (ESA) en van de bronnenrevisie van het Centraal Bureau voor de Statistiek verwerkt. Na deze herziening wordt in de berekening van het bbp beter rekening gehouden met de toegevoegde waarde van de ontwikkeling van software in eigen beheer en de waarde van investeringen in onderzoek en ontwikkeling. R&D-uitgaven en een deel van de militaire uitgaven worden aangemerkt als investeringen. En verder wordt de toegevoegde waarde van illegale activiteiten (productie van en handel in drugs, prostitutie, gokken) nu miljarden euro's hoger geschat. Op papier is de Nederlandse welvaart gestegen. De inhoud van de portemonnee van burgers, bedrijven en overheid is echter geen cent veranderd.

Via het noemereffect drukt het hogere bbp de overheidsschuld met zo'n 4 tot 5 procent bbp. Het effect van het hogere bbp op het EMU-saldo is wiskundig gezien vanzelfsprekend beperkter dan bij de EMU-schuld, met zo'n 0,1 tot 0,2 procent bbp. De definitiewijziging van het EMU-saldo heeft jaarlijks wisselende gevolgen, nu het resultaat op renteswaps niet langer wordt meegenomen bij de bepaling van het EMU-saldo.

Aangezien Nederland sinds 2013 is ontslagen uit de procedure die volgt op een buitensporig begrotingstekort – de *excessive deficit procedure* – dient ons land te voldoen aan de vereisten van de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). In de basis gelden die vereisten voor landen met een begrotingstekort van maximaal 3 procent bbp en een overheidsschuld van maximaal 60 procent bbp. In reactie op de crisis zijn inmiddels ook aanvullende vereisten voor de preventieve arm gedefinieerd.

Om weg te blijven bij de kritieke grenswaarden van het SGP moeten lidstaten nu voldoen aan (het pad in de richting van) de op maat gemaakte middellangetermijndoelstelling (MTO) van het structurele EMU-saldo. Een lidstaat moet bovendien voldoen aan het vereiste dat de ontwikkeling van de uitgaven – gecorrigeerd voor posten als rente en werkloosheidsuitkeringen – niet hoger ligt dan de groei van het potentiële bbp. Dit laatste vereiste wordt ook wel de 'uitgavenbenchmark' genoemd.

De bij het parlement ingediende rijksbegroting voor 2015 voldoet aan de eisen die de Europese Commissie stelt aan lidstaten in de preventieve arm, hoewel Nederland wel de margeruimte rondom het structurele saldo moet benutten om aan de eisen te voldoen. Het

structurele EMU-tekort ligt met 0,7 procent bbp namelijk iets boven de eerder geformuleerde doelstelling van 0,5 procent bbp.

6 Tot slot

Met het in de miljoenennota uitgestippelde beleid keert Nederland terug naar het trendmatig begrotingsbeleid binnen de grenzen van de Europese afspraken. De onzekere externe omstandigheden waaronder de rijksbegroting tot stand is gekomen en de Europese begrotingsregels vormen voor het kabinet aanleiding om de voor 2015 geraamde onderschrijding van het uitgavenkader met 0,9 miljard euro in stand te laten. Daarnaast worden voor het eerst uitgavenmeevallers gebruikt voor 1,1 miljard euro aan lastenverlichting.

De bij het parlement ingediende rijksbegroting voor 2015 voldoet aan de eisen die de Europese Commissie stelt aan lidstaten in de preventieve arm, hoewel Nederland wel de margeruimte rondom het structurele saldo moet benutten om aan de eisen te voldoen.

Jan Donders

Jacco van Maldegem

* De eerstgenoemde auteur is directeur BoFEB, directeur Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën en programmamanager economie Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering. De tweede is senior beleidsmedewerker directie Begrotingszaken, Ministerie van Financiën.

LITERATUUR

- Centraal Planbureau (2014), *Macro Economische Verkenning 2015*, Den Haag: CPB en Sdu Uitgevers
- Gelauff, George, Debby Lanser, Albert van der Horst, en Adam Elbourne (2014), *Roads to recovery*, Den Haag: Centraal Planbureau
- Lukkezen, Jasper, en Wim Suyker (2013), *Naar een prudent niveau van de overheidsschuld*, CPB Policy Brief 2013/5, Den Haag: Centraal Planbureau
- Smid, Bert, Harry ter Rele, Stefan Boelen, Nick Draper, André Nibbelink, en Bram Wouterse (2014), *Minder zorg om vergrijzing*, Den Haag: Centraal Planbureau
- Tweede Kamer (2014-2015a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*, 33 400, nr. 1
- Tweede Kamer (2014-2015b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Bijlagen*, 33 400, nr. 2