

Een nieuw begrotings- anker

Een advies voor een nieuwe anker voor het
Nederlandse begrotingsbeleid

Jasper H. van Dijk
Vinzenz Ziesemer

1 maart 2024

Instituut
voor

Publieke
Economie

Inhoud

Verantwoording	5
1. Inleiding	6
2. Verkeerde keuzes formatie beschadigen economie en publieke sector	7
3. Criteria voor een nieuw anker	12
4. Een nieuw begrotingsanker	13
5. Conclusie	17
Literatuur	18

Verantwoording

Het Instituut voor Publieke Economie (IPE) is een Nederlandse denktank, gespecialiseerd in economie. Het IPE publiceert onderzoek en analyse over economisch beleid. We werken daarbij samen met academische, journalistieke, ambtelijke en politieke instellingen. Het IPE is opgericht in 2022 en gevestigd te Den Haag.

De conclusies en aanbevelingen die in deze studie worden gepresenteerd, zijn het resultaat van onafhankelijk onderzoek. De verantwoordelijkheid voor de inhoud ligt uitsluitend bij de auteurs.

De auteurs willen Anne Li Cnossen, Julia van Rijn en Teun Boswinkel bedanken voor hun medewerking.

1. Inleiding

Keuzes bij de formatie bepalen het begrotingsbeleid. Er is recent veel aandacht voor de financiële dekking van voorstellen uit de Tweede Kamer. Wat echter meer effect heeft op de economie zijn de keuzes die een kabinet bij de formatie maakt over het begrotingsbeleid. Hier stelt het kabinet de kaders vast voor de komende kabinetsperiode.

Een nieuw anker is nodig bij de formatie. De Studiegroep Begrotingsruimte, de ambtelijke werkgroep die de formerende partijen adviseert over het te volgen begrotingsbeleid, nam zich in 2020 voor op zoek te gaan naar een nieuw begrotingsanker omdat het lang gebruikte houdbaarheidssaldo niet voldeed. In 2022 gaf ze de zoektocht op en baseerde haar advies op de geldende Europese begrotingsregels. Deze bieden

voor Nederland echter amper sturing voor de lange termijn.

Wij stellen een nieuw begrotingsanker voor. Het kabinet moet sturen op een schuldquote op de lange termijn. Bijvoorbeeld over 50 jaar (t+50-indicator). Deze indicator wordt omgerekend naar een structureel tekort waardoor het kabinet weet welke ombuiging of intensivering tijdens de kabinetsperiode moet worden ondernomen. Belangrijk is dat langzaam, zonder rukken aan het stuur, naar deze schuldquote toe wordt bewogen om zigzagbeleid te voorkomen. Hoe hoog de schuldquote op de lange termijn moet zijn is een politieke keuze. Wij geven enkele overwegingen mee.

2. Verkeerde keuzes formatie beschadigen economie en publieke sector

Nederland wordt geroemd om zijn **trendmatig begrotingsbeleid**. In het trendmatig begrotingsbeleid zet het kabinet de kaders voor de hoogte van de uitgaven (en de discretionaire inkomstenmaatregelen) aan het begin van de kabinetsperiode voor vier jaar vast (zie Box 1). De keuze over de hoogte van de kaders tijdens de formatie is dus van grote invloed op het begrotingsbeleid tijdens de kabinetsperiode.

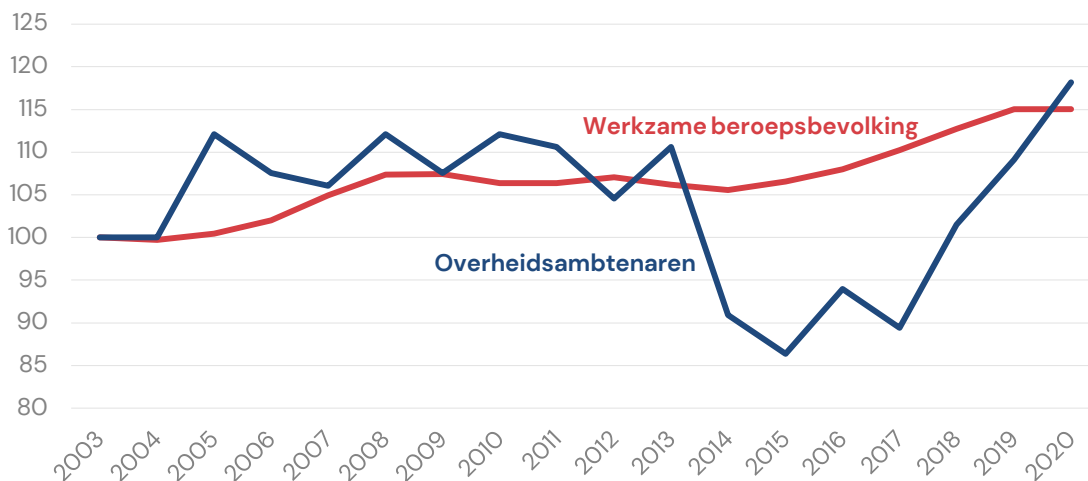
Keuzes tijdens de formatie hebben tot zigzagbeleid geleid. Zo werden bezuinigingen van kabinetten Rutte I en II grotendeels teruggedraaid door kabinetten Rutte III en IV. Dit leidde tot instabiliteit in de publieke sector en pakte vaak procyclisch uit.

I. Zigzagbeleid beschadigt publieke sector

Het zigzagbeleid bij formaties heeft het functioneren van de overheid beschadigd. Keuzes over de begroting slaan uiteindelijk neer in concreet beleid. Kiest de overheid het ene jaar voor bezuinigen en draait ze dat het volgende jaar terug, dan kan dat gevolgen hebben voor het functioneren van de overheid. De cycliciteit van de overheidsbegroting is onder andere te zien als gekeken wordt naar het aantal overheidsambtenaren (figuur 1). Demissionair staatsecretaris Van Rij wees onlangs bezuinigingen uit 2012 aan als oorzaak van diverse problemen bij de Belastingdienst.¹ Kabinet Rutte IV moest vervolgens extra geld vrijmaken voor de Belastingdienst om de ontstane problemen op te lossen.

Figuur 1. Bezuinigingen op overheidsapparaat bleken niet structureel

Aantal werkzame overheidsambtenaren en totale werkzame beroepsbevolking (2003=100)



Bron: CBS

Instituut
2025
Publieke
Economie

¹ Dit zei Van Rij in een interview met de Correspondent op 5 mei 2023. Zie ook een recente publicatie van Van der Geest en Peters (2024).

Een zelfde dynamiek is te zien bij de rechterlijke macht waar nu hoge tekorten zijn door eerdere bezuinigingen. Met het gevolg dat de kwaliteit van rechterlijke uitspraken onder druk staat.² Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van de defensiebegroting die in het verleden meermaals is gebruikt om aan bezuinigingsdoelen te voldoen.³ Bezuinigingen kunnen zo resulteren in achterstallig onderhoud, dat op het bord komt van toekomstige kabinetten.

II. Procyclisch begrotingsbeleid beschadigt economie

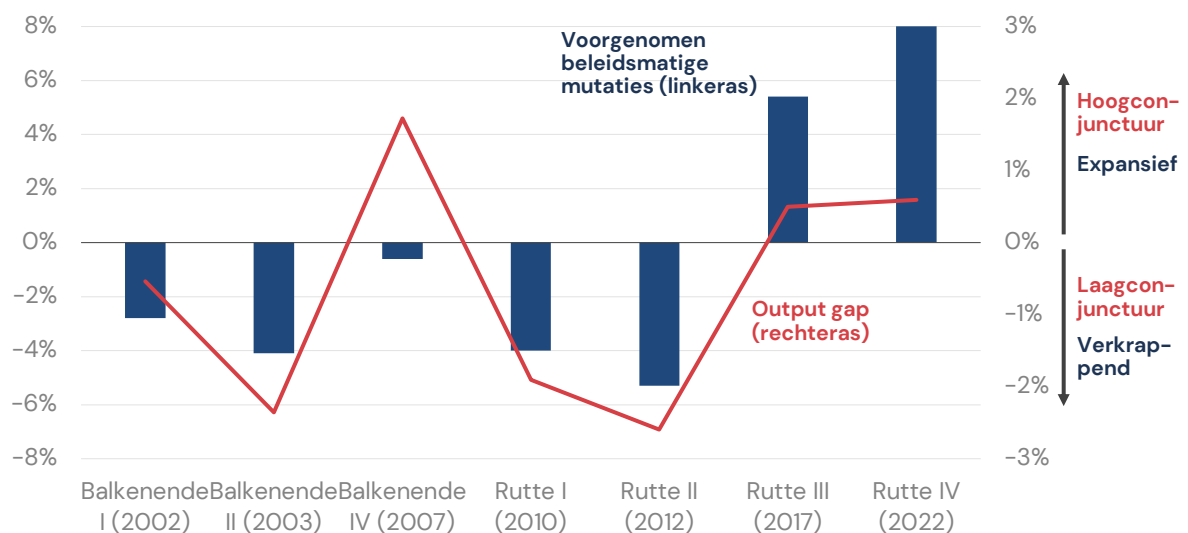
Keuzes tijdens de formatie hebben in het verleden vaak de cyclus versterkt. Figuur 2 toont de voorgenomen cumulatieve beleidsmatige uitgaven- en lastenmutaties uit de regeerakkoorden tegenover de stand van de conjunctuur bij start van een nieuw kabinet. Op Balkenende IV na waren alle regeerakkoorden deze eeuw procyclisch,

wat betekent dat er expansie van de begroting was in hoogconjunctuur en verkrapping in laagconjunctuur. Een recente studie van het Centraal Planbureau gaat nader in op dit fenomeen.⁴

Dit procyclische beleid heeft waarschijnlijk recessies verlengd. De 'multiplier', het effect van overheidsuitgaven op het bruto binnenlands product (bbp), is groter dan nul, waardoor zij significant effect hebben op de conjunctuur. Het Centraal Planbureau concludeerde laatst in een overzichtsstudie dat deze multipliers groter zijn in recessies en dat multipliers van bezuinigingen groter zijn dan van hogere uitgaven.⁵ Dat betekent dat ombuigingen in een recessie de economie extra schade aandoen. Recessies worden verlengd, wat leidt tot werkloosheid en economische krimp. Internationale literatuur toont dat ombuigingen in een laagconjunctuur zelfs

Figuur 2. Regeerakkoorden tonen procyclisch overheidsbeleid

Voorgenomen cumulatieve uitgaven- lastenmutaties en de output gap als % bbp in jaar regeerakkoord



Bron: De Leeuw en Bruns (2022), output gap van Europese Commissie (AMECO dataset)

² Ecorys (2019) en publicatie in NRC uit 2023: [De rechter ligt er wakker van: het lukt niet meer om op tijd én goed te vonnissen](#)

³ Artikel van Tom Jan Meeus in NRC uit 2023: [Rutte dwong persoonlijk af dat Defensie 'de genadeklap' kreeg](#)

⁴ Centraal Planbureau (2023b)

⁵ CPB (2023a) Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, 23 februari 2023

kunnen leiden tot een hogere schuldquote.⁶ Daarnaast beargumen-teren sommige auteurs dat multipliers door pad-afhankelijkheid lang kunnen doorwerken, bijvoorbeeld omdat innovatie achterblijft tijdens economische crises.⁷ In Nederland lijken de ingrepen van de overheid tijdens de grote recessie te hebben geleid tot hogere werkloosheid en een lager bbp in de periode na 2011.⁸

Een oorzaak van het procyclische beleid is het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte. Het advies van Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) is een richtsnoer voor de politieke keuze over begrotingsbeleid in de formatie. De adviezen van de SBR bewegen mee met de cyclus (figuur 3). De verschillende kabinetten wijken gemiddeld wel af van het advies. In laagconjunctuur besluit het kabinet minder procyclisch begroting-beleid uit te voeren dan geadviseerd door de SBR, wat betekent dat er minder verkrapt wordt dan geadviseerd. In hoogconjunctuur, als overheidsfinanciën

er goed voor staan, besluit het kabinet echter tot meer procyclisch begrotings-beleid dan geadviseerd door de SBR.

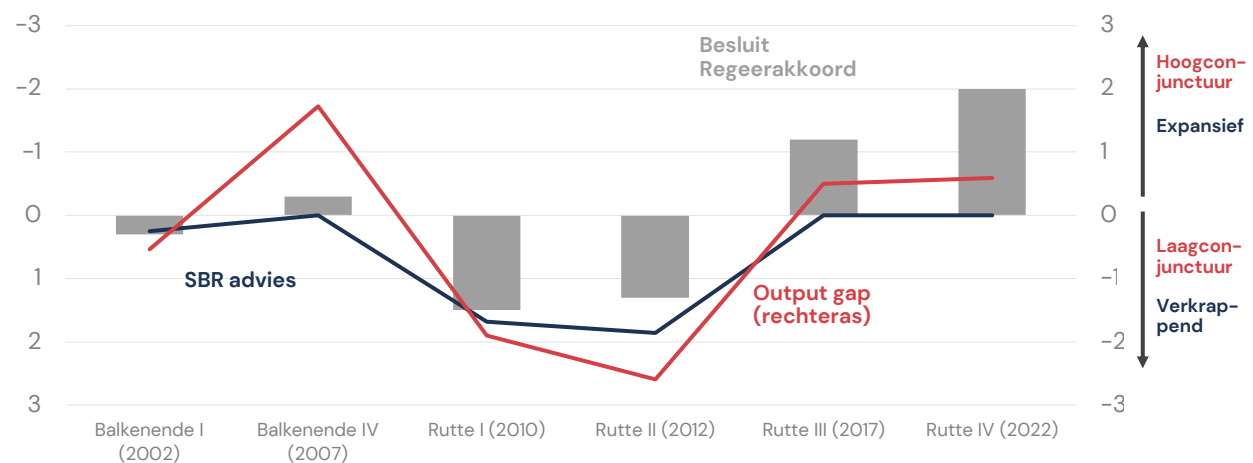
III. Er is op dit moment geen goed anker voor begrotingsbeleid

Het lang gebruikte houdbaarheidssaldo voldoet niet. Lange tijd werd het houdbaarheidssaldo gebruikt bij formaties (tabel 1). Het houdbaarheids-saldo probeert uit te rekenen in hoeverre toekomstige inkomsten toereikend zijn voor toekomstige uitgaven. Deze indicator voldoet om verschillende redenen echter niet als anker. Zo weerspiegelt het houdbaarheidssaldo niet de reële vermogenskosten van de Rijksoverheid⁹ en gaat het anker niet goed om met onzekerheid en beleidsreacties.¹⁰ Ook de SBR concludeerde in 2020 dat een nieuw anker voor het begrotingsbeleid nodig was.¹¹

De afgelopen SBR (2023) leunde voornamelijk op de Europese tekort-norm, maar dit schiet ook tekort als

Figuur 3. Advies Studiegroep Begrotingsruimte is procyclisch

Verandering in het begrotingssaldo gedurende de kabinetsperiode (linkeras) en output gap (rechteras) eerste jaar kabinet (in procenten bbp)



Toelichting: Het SBR advies is het begrotingssaldo-advies dat voorlag bij de formatie. Besluit RA is het besluit tijdens de regeerakkoord. De output gap wordt weergegeven tijdens het eerste jaar van de regering.
Bron: Bolhuis (2018), voor dit stuk geüpdatet door Bolhuis. Output gap van Europese Commissie (AMECO dataset)

⁶ Fatas and Summers (2018); Gechert et al. (2019)

⁷ Cerra et al. (2023)

⁸ Jacobs (2016)

⁹ De Kam, Bolhuis en Lukkezen (2021)

¹⁰ Ziesemer (te verschijnen)

¹¹ Studiegroep Begrotingsruimte (2020)

anker. De SBR adviseerde in septem-ber 2023 een tekort van 2% zodat er 'voldoende afstand wordt genomen tot de Europese 3%-norm'.¹² Europese begrotingsregels zijn echter niet bedoeld als leidraad voor goed begrotingsbeleid. Het betreft slechts de vangrails die de Unie als geheel moeten beschermen voor grove fouten van individuele lidstaten. Daarnaast is de inrichting van deze begrotingsregels inhoudelijk problematisch. Dat geldt vooral voor de 3%-

norm waarop de SBR zich baseert. Op deze norm is hevige kritiek, omdat hij procyclisch werkt.¹³ De SBR benoemt daarnaast dat haar advies leidt tot het stabiliseren van de staatsschuld. Op die aanpak komen we aan het einde van dit stuk terug. In de volgende paragraaf doen wij een voorstel over hoe een begrotingsanker gericht op de lange termijn kan functioneren in de praktijk.

Tabel 1. Houdbaarheidssaldo anker bij Studiegroep Begrotingsruimte

Gebruikte ankers bij advies van Studiegroep Begrotingsruimte en anker genoemd in startnota van kabinet.

SBR #	Coalitieakkoord	Anker als basis voor advies van Studiegroep Begrotingsruimte	Anker gebruikt in startnota door regering
16	Rutte IV (2021)	Staatsschuld	Staatsschuld
15	Rutte III (2017)	Houdbaarheidssaldo	Staatsschuld
14	Rutte II (2012)	Houdbaarheidssaldo	Houdbaarheidssaldo
13	Rutte I (2010)	Houdbaarheidssaldo	Staatsschuld
12	Balkenende III (2007)	Houdbaarheidssaldo	Staatsschuld
11	Balkenende I (2002)	-	-
10	Kok II (1998) ^a	Staatsschuld	-
9	Kok I (1994)	Staatsschuld	-

Toelichting: We geven hier alleen ankers weer die zich richten op de lange termijn. Daarnaast werden er ook korte termijn ankers genoemd, zoals het begrotingstekort.

Bron: Eigen analyse op basis van startnota's en adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte

¹² Studiegroep Begrotingsruimte (2023)

¹³ Fragetta en Tamborini (2019)

Box 1: Trendmatig begrotingsbeleid

Het trendmatig begrotingsbeleid betekent dat het kabinet uitgavenplafonds en een inkomstenkader vastlegt. Het idee is dat de conjunctuur tijdens de kabinetsperiode geen invloed heeft op hoeveel het kabinet discretionair uitgeeft en ophaalt. Deze beslissingen zijn al genomen bij de formatie.

Het trendmatig begrotingsbeleid zorgt voor stabiliteit en anticyclisch beleid. Doordat het kabinet de kaders voor vier jaar vastlegt is er stabiliteit op de begroting voor vier jaar. Het is acyclisch omdat de kaders niet meebewegen met de conjunctuur. Belastinginkomsten en sommige uitgaven die buiten de kaders staan bewegen vanzelf tegen de conjunctuur in, waar een stabiliserende (anticyclische) werking vanuit gaat. Werkloosheidsuitgaven worden bijvoorbeeld hoger in een recessie wat de vraag stimuleert. Deze automatische stabilisatoren blijken krachtiger te werken dan discretionair beleid (CPB 2023b).

In theorie zouden kabinetten kunnen proberen anticyclisch begrotingsbeleid te voeren. In de praktijk blijkt dit echter lastig door diverse vertragingen. Zo duurt wetgeving maken vaak een aantal jaar (*legislation lag*), komt er tijd kijken bij het implementeren van de wet (*implementation lag*) en voordat het beleid effect heeft op de economie is er weer tijd verstreken (*impact lag*).

Volgens de staande begrotingsregels mag trendmatig begrotingsbeleid worden losgelaten in crises. Crisismaatregelen kunnen wel effect hebben op de korte termijn, omdat ze met dat doel worden ontworpen. Soms is dat aangegrepen om anticyclisch beleid te voeren (coronacrisis), soms juist procyclisch zoals bij de eurocrisis. Europese begrotingsregels werden in 2012 als reden opgevoerd om procyclische te bezuinigen en lasten te verzwaren.

3. Criteria voor een nieuw anker

Het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid heeft een anker nodig. De keuzes in de formatie hebben hun weerslag gehad op de conjunctuur en op het functioneren van de publieke sector. Het advies van de SBR is hier zoals wij zagen gedeeltelijk debet aan. Wij adviseren een nieuw anker. In dit hoofdstuk schetsen wij drie criteria waar een nieuw begrotingsanker aan moet voldoen. In het volgende hoofdstuk geven wij een suggestie voor een begrotingsanker dat aan deze criteria voldoet.

1. Het anker moet uitlegbaar zijn. Uitlegbaarheid is belangrijk voor het draagvlak van het begrotingsanker in de politieke besluitvorming. Kabinetten verwezen in het verleden vaak naar de makkelijk te begrijpen schuldquote om begrotingskeuzes te motiveren; ook als de Studiegroep Begrotingsruimte een ander anker had gebruikt (tabel 1).

2. Het anker moet rekening houden met ontwikkelingen op de lange termijn. Op termijn treden er kosten op die tijdelijk zijn, zoals voor klimaat of stikstof, of kosten die met de tijd oplopen, bijvoorbeeld door vergrijzing. Het is belangrijk dat deze kosten worden meegenomen, en dat er op langetermijn-indicatoren wordt gestuurd.

Zo kunnen deze kosten worden ingepast in een stabiel begrotingsbeleid. Worden ze niet meegenomen, dan wordt er een rekening doorgeschoven naar toekomstige kabinetten.

3. Een begrotingsanker moet er voor zorgen dat de staatsschuld houdbaar blijft. De Nederlandse staatsschuld is op dit moment laag en de financierbaarheid lijkt niet in gevaar. Een goed begrotingsanker zorgt ervoor dat het risico ook in de toekomst klein blijft.

4. Het anker moet leiden tot stabiel en acyclisch begrotingsbeleid. Instabiliteit in het begrotingsbeleid tast het functioneren van de publieke sector aan. Daarom is het belangrijk dat een anker stabiel begrotingsbeleid oplevert. Voordeel daarvan is ook dat procyclisch beleid, en dus schade aan de economie, wordt voorkomen. De overheid kan proberen anticyclisch beleid te voeren. Maar dit is moeilijk omdat begrotingsbeleid met flinke vertraging neerslaat in de economie. Daarom zien wij acyclisch begrotingsbeleid als het hoogst haalbare (buiten crisistijd). Automatische stabilisatoren kunnen dan hun werk doen, net zoals dat door trendmatig begrotingsbeleid tijdens kabinetsperiodes gebeurt (zie Box 1 en ons eerdere *policy paper*¹⁴).

¹⁴ Zie: [De Begrotingsopgave – Een kwantitatief advies voor het begrotingsbeleid van het toekomstige kabinet](#)

4. Een nieuw begrotingsanker

I. Ons advies: een lange termijn schuldquote

Wij adviseren om tijdens de formatie te sturen op een schuldquote op de lange termijn, bijvoorbeeld t+50. Het kabinet kiest tijdens de formatie een schuld-niveau in t+50 waar het naartoe wil groeien (of krimpen). Dit schuld-niveau kan worden omgerekend naar een structureel (dus van conjunctuur-bewegingen geschoond) tekort, waardoor het kabinet weet welke ombuiging of intensivering tijdens de formatie moet worden ondernomen. De keuze voor een langetermijnhorizon zorgt ervoor dat bevolkingsprognoses van het CBS volledig kunnen worden meegenomen, net als eventuele langetermijnkosten en -baten van beleid.¹⁵ Daarbij kan worden aangesloten bij bestaande CPB-methodes. (Zie Box 2 voor een bespreking van het concept 'constante arrangementen').

De politiek moet hiervoor kiezen welke langetermijnschuldquote zij wenselijk acht. Rutte IV richtte zich tijdens de formatie bijvoorbeeld op een schuldquote van 60% op de lange termijn.¹⁶ Dit was echter geen goed gebruik van een langetermijnanker. Zo werd het niet doorgerekend door het CPB en werden langetermijneffecten zoals vergrijzing niet meegenomen.¹⁷ Het CPB rekende dan ook later uit dat de plannen

van Rutte IV zouden leiden tot een sterk oplopende staatsschuld.¹⁸

Het is aan de politiek om de economische en verdelingseffecten van een hogere of lagere staatsschuld te wegen. Zolang de rente lager is dan de groei, ontstaat er begrotingsruimte waarvoor geen belastingen hoeven te worden geheven. Wel slaat het risico van een oplopende rente neer bij toekomstige belastingbetalers. Welke schuld op termijn wenselijk wordt geacht is daarom een politieke keuze. (Zie Box 2 voor een bespreking van het concept 'intergenerationele eerlijkheid'.)

II. Dit anker voldoet aan de criteria

Ankers gebaseerd op de schuldquote zijn in de praktijk het meest uitlegbaar (criterium 1). De schuldquote wordt al door de politiek gebruikt als referentiepunt en staat centraal in de hierboven benoemde macro-economische literatuur over begrotingsbeleid.

Een langetermijnschuldanker kan ontwikkelingen op de lange termijn meenemen (criterium 2). Wie een goede raming wil maken van de schuldquote over 50 jaar, moet de effecten van vergrijzing en de klimaattransitie meenemen. Andere veelgebruikte ankers richten zich op de korte termijn en kunnen dit niet. Voorbeelden daarvan zijn het begrotingssaldo of het structureel

¹⁵ De meest langdurige niet-permante uitgaven die op dit moment te verwachten zijn betreffen klimaatbeleid, dat naar verwachting tot 2050 geld zal kosten. Een vijftigjaarshorizon is lang genoeg om ook naar de periode na deze kosten te kijken. Hoe langer de gekozen tijdshorizon, hoe kleiner de invloed van dit type tijdelijke uitgaven op het uiteindelijke kwantitatieve advies. Anderzijds is een langere horizon minder uitlegbaar. Het

CPB gebruikte eerder een 2060-indicator, een dergelijke horizon lijkt een goede middenweg.

¹⁶ Zie blz 48, voetnoot 2 van coalitieakkoord Rutte IV 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'

¹⁷ Zie eerdere opinie van Van Dijk, Ziesemer, Hummel (2022) in NRC, 28 april 2022

¹⁸ CPB (2022)

saldo (dat voor conjunctuur wordt gecorrigeerd).¹⁹

Een lange termijn schuldanker helpt ook om te beoordelen of de financierbaarheid van de staatsschuld in gevaar komt (criterium 3). Financiële markten kijken gedeeltelijk naar de staatsschuld om de schuldhoudbaarheid te meten. Maar een belangrijke toevoeging is dat dat niet de enige factor is. Schuldhoudbaarheid gaat erover of de markt erop vertrouwt dat een overheid kan reageren als er betalingsproblemen komen. Een toekomstig kabinet doet daarom mogelijk meer voor de schuldhoudbaarheid door een vergrijzingsplan, zorgkostenplan en groeiplan op te stellen in plaats van enkel de staatsschuld omlaag te brengen.²⁰

Voor criterium 4 onderneemt Clossen (2023) enkele simulaties. Zij vergelijkt verschillende ankers aan de hand van drie criteria: stabiliteit, acycliciteit en de kans op hoge schulden. Om de werking van de ankers te simuleren, modelleert zij een economie waarin de rente, de groei en het primaire saldo onzeker zijn. De schatting van die onzekerheid zijn gebaseerd op historische data. Vervolgens gebruikt ze deze modeconomie om een groot aantal simulaties van de schuldquote te maken.

De simulaties tonen dat sturen op een langetermijnschuldquote leidt tot stabiel en acyclisch begrotingsbeleid, met een kleine kans op financieringsproblemen²¹. Deze aanpak voldoet dus aan onze criteria. Figuur 4 toont voor simulaties van de staatsschuld voor de

vier begrotingsankers, en visualiseert hoe ze scoren op verschillende criteria. Daarbij gebruiken we als voorbeeld een lange termijn-schuldquote van 60%, maar zoals hierboven geschreven is dat een politieke keuze. De simulaties tonen ook dat sturen op de Europese begrotingsnormen zeer procyclisch uitpakt en leidt tot veel beleidswijzigingen.

Als alternatief voor een gegeven lange termijn schuldquote kan telkens het actuele schuldquoteniveau worden gebruikt. Bij deze aanpak, die ook wordt genoemd in de literatuur,²² wordt de begroting bij elke formatie telkens zodanig bijgesteld dat de schuldquote stabiliseert op het dan waargenomen niveau. Het schuldquotedoel zelf dient dan als extra buffer (ze loopt op in slechte tijden en daalt in goede), maar de schuld gaat daarom wel meer variëren. Deze aanpak laat geen ruimte voor macro-economische overwegingen, of voor politieke keuzes met betrekking tot intergenerationele eerlijkheid. Deze aanpak levert wel een goede benchmark op: de resulterende berekening is informatief en goed uitlegbaar, en daarom bij uitstek geschikt voor ambtelijke adviezen. Het is daarom toe te juichen dat de SBR ook deze aanpak gebruikt ter onderbouwing van haar laatste advies in 2023.²³

¹⁹ Zie bijvoorbeeld De Kam, Bolhuis en Lukkezen (2021), of Donders en De Kam (2022))

²⁰ Hellwig (2021), Finance Watch (2023).

²¹ Het gevaar van procyclische keuzes wordt met dit anker minder maar blijft bestaan. Bij de keuze wat een wenselijke schuldquote is, is het belangrijk in de gaten te houden dat procyclisch beleid ook kan ontstaan door in hoogconjunctuur voor hogere schuld niveaus te kiezen en in laagconjunctuur voor lagere. De politiek kan zich proberen aan langetermijnbeleid te binden door

duidelijk de insteek van haar begrotingsbeleid te communiceren en op zoek te gaan naar brede consensus in de Kamer. Dat neemt niet weg dat er bij beleidswijzigingen altijd aandacht moet zijn voor stabiliteit en conjuncturele impact.

²² Voor een vroege uitleg van dit begrotingsanker, zie Barro (1979).

²³ Studiegroep Begrotingsruimte (2023), blz 37, voetnoot 29

Box 2: Constante arrangementen en intergenerationele eerlijkheid

Wij stellen voor te blijven rekenen vanuit 'constante arrangementen'. Daarmee sluit ons voorstel aan op bestaande CPB-modellen. Als constant beleid het uitgangspunt blijft betekent dat ervan uit wordt gegaan dat huidig beleid ook voor toekomstige generaties geldt. Of dit ook intergenerationeel eerlijk beleid oplevert, vraagt om een bredere analyse.

Constance arrangementen zijn een goed startpunt om te vermijden dat houdbare overheidsfinanciën worden bereikt door rekeningen door te schuiven naar toekomstige generaties. Tegelijkertijd is intergenerationele eerlijkheid hiermee nog niet gegarandeerd, omdat toekomstige generaties te maken krijgen met andere omstandigheden dan de huidige. Zo profiteren ze bijvoorbeeld van economische groei en ondervinden de nadelen van klimaatverandering. Omdat de verdeling over generaties onzeker is en bovendien verschillende aspecten van welzijn betreft, is politieke weging hier van belang.

Bij gebruik van constante arrangementen wordt bewust geen rekening gehouden met stijgende zorgkosten. Zowel de kosten als de baten hiervan slaan neer bij toekomstige kabinetten, die telkens de keuze hebben belastingen te verhogen of de publieke kosten van de zorg in te perken. Een toename van de zorgkosten die al gedurende de aankomende kabinetsperiode ontstaat moet volgens diezelfde logica al wel worden meegenomen in de projectie.

Figuur 4. Simulaties

3% tekortnorm ²³

Volatiliteit in beleid

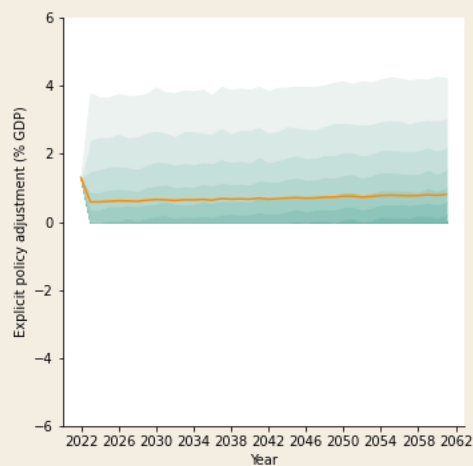
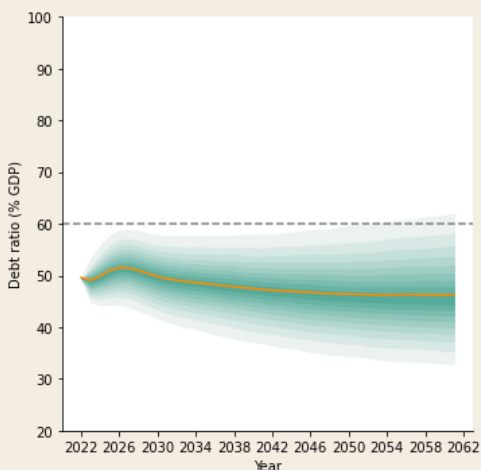
(standaarddeviatie in procentpunt bbp) (1,85)

Anticyclisch

(relatie tussen output gap en discretionair beleid) (-0,03)

Schuldbeheersing

(kans dat schuld meer dan 75% van bbp bedraagt aan einde periode) (0,1%)



60% schuldnorm

Volatiliteit in beleid

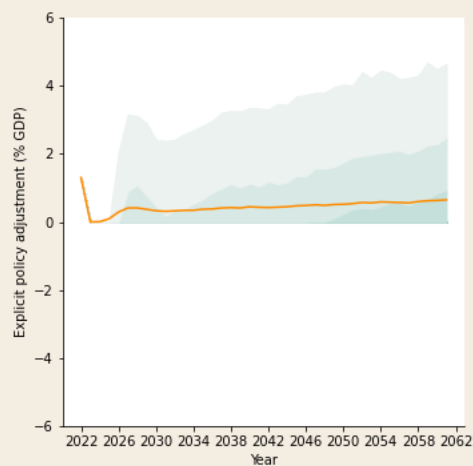
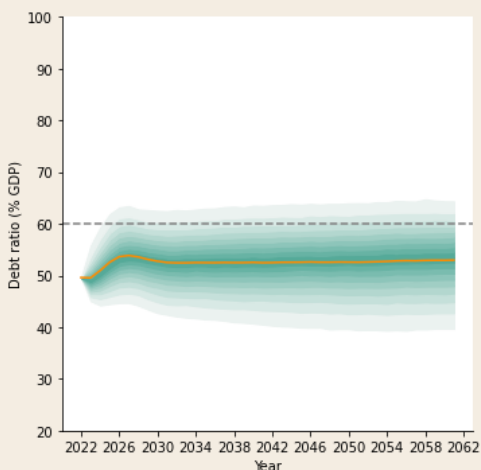
(standaarddeviatie in procentpunt bbp) (1,29)

Anticyclisch

(relatie tussen output gap en discretionair beleid) (-0,07)

Schuldbeheersing

(kans dat schuld meer dan 75% van bbp bedraagt aan einde periode) (0,1%)



Schuldstabilisatie

Volatiliteit in beleid

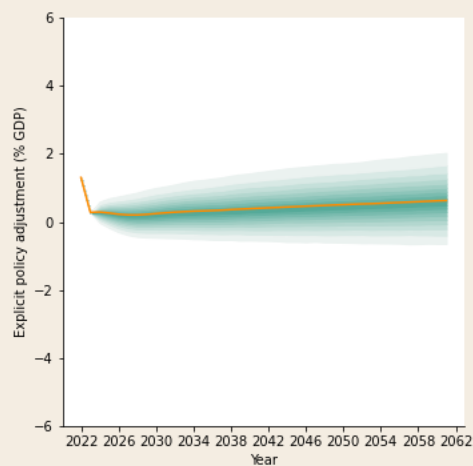
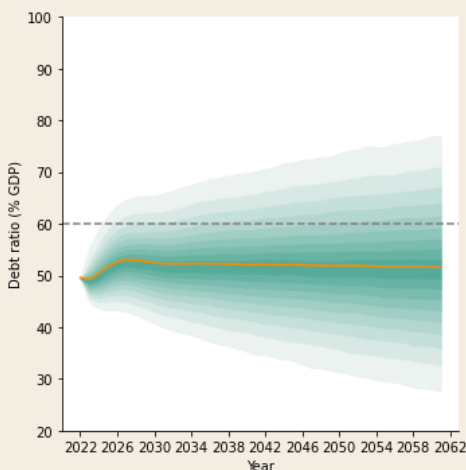
(standaarddeviatie in procentpunt bbp) (+/-) (0,18)

Anticyclisch

(relatie tussen output gap en discretionair beleid) (+/-) (0,01)

Schuldbeheersing

(kans dat schuld meer dan 75% van bbp bedraagt aan einde periode) (-) (6,6%)



60% schuldregel met 1/20^e -regel

Volatiliteit in beleid

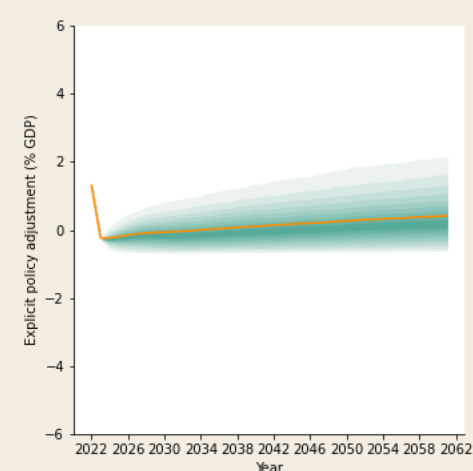
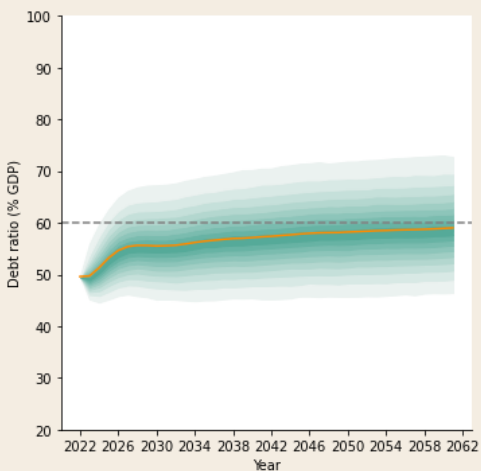
(standaarddeviatie in procentpunt bbp) (+/-) (0,20)

Anticyclisch

(relatie tussen output gap en discretionair beleid) (+/-) (-0,01)

Schuldbeheersing

(kans dat schuld meer dan 75% van bbp bedraagt aan einde periode) (+/-) (2,7%)



5. Conclusie

De formatie is een cruciaal moment voor het Nederlandse begrotingsbeleid. Om hier een goede afweging te maken is een nieuw begrotingsanker nodig. Wij adviseren het nieuw te formeren kabinet gebruik te maken van een langetermijn-

schuldindicator. Op basis van het gewenste schuldniveau over bijvoorbeeld 50 jaar kan de noodzakelijke ombuiging of intensivering bepaald worden en kunnen de kaders worden opgesteld.

²³ Figuur 4 is een versimpelde weergave van de resultaten in Cnossen (2023). De figuur toont stochastische scenario's voor verschillende beslisregels van de overheid. Het volgen van Europese begrotingsnormen (de bovenste twee regels) leidt tot lage schulden (linker grafieken), maar ook tot volatiel beleid (rechter grafieken). De getallen in de figuur kwantificeren dit. De maatstaf 'anticyclisch' laat zien dat deze regels procyclisch uitpakken. Telkens sturen op schuldstabilisatie (de derde regel) of toetsuren naar een schuld van 60% waarbij per jaar $1/20^e$ van het gat wordt gedicht (de vierde regel) leidt tot minder volatiel en nagenoeg acyclisch beleid.

Literatuur

- Barro, R. J. (1979). On the determination of the public debt. *Journal of political Economy*, 87(5, Part 1), 940–971
- Blanchard, O. (2023). *Fiscal policy under low interest rates*. MIT press
- Bianchi, F., Comin, D., Kung, H., Kind, T., & Matusche, A. (2019). *Slow recoveries through fiscal austerity: New insights in the effects of fiscal austerity* (No. 2/2019). ZEW policy brief
- Bolhuis (2018). Begrotingsadvies en regeerakkoord versterken conjunctuurcyclus. *Economisch Statistische Berichten*, 103 (4760), pp. 165–167.
- Boonstra, W., H. Erken, F. Van Es en E.-J. Van Harn (2022) Financiering staatsschuld is helemaal geen probleem, 26 januari 2022, url: <https://rabobank.nl/kennis/d011293978-financiering-staatsschuld-is-helemaal-geen-probleem>
- Cerra, V., Fatás, A., & Saxena, S. C. (2023). Hysteresis and business cycles. *Journal of Economic Literature*, 61(1), 181–225
- CPB (2021). Trefzekerheid CPB-ramingen 1991–2020, september 2021
- CPB (2022). Analyse Coalitieakkoord 2022–2025, *CPB Notitie*, januari 2022
- CPB (2023a). Nieuwe inzichten over multipliers overheidsbestedingen, 23 februari 2023
- CPB (2023b). Cyclisch begrotingsbeleid, september 2023.
- CPB (2023c). Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten, september 2023.
- Ecorys (2019) Het tijdbestedingsonderzoek in relatie tot de productiegerelateerde bijdrage voor het primair proces van de rechtspraak, 11 juni 2019
<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2019%20tijdbestedingsonderzoek%20eindrapport.pdf>
- De Kam, Bolhuis en Lukkezen (2021) Met verstandige regels is er tot vijftig miljard extra begrotingsruimte, *Economisch Statistische Berichten*, 106 (4800), pp. 376–379.,
- Donders en De Kam (2022) Eén EU-norm voor het structurele begrotingstekort voldoet. *Economisch Statistische Berichten*, 107 (4815), pp. 490–493.,
- Engler, P., & Tervala, J. (2018). Hysteresis and fiscal policy. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 93, 39–53

Fatás, A., & Summers, L. H. (2018). The permanent effects of fiscal consolidations. *Journal of International Economics*, 112, 238–250.

Finance Watch (2023). *The debts we need: Reinforcing Debt Sustainability with Future-Oriented Fiscal Rules*. Report. Juli 2023

Fragetta, M., & Tamborini, R. (2019). It's not austerity. Or is it? Assessing the effect of austerity on growth in the European Union, 2010–15. *International Review of Economics & Finance*, 62, 196–212.

Furman, J., & Summers, L. (2020). A reconsideration of fiscal policy in the era of low interest rates. *Unpublished manuscript, Harvard University and Peterson Institute for International Economics*.

Gechert, S., Horn, G., & Paetz, C. (2019). long-term effects of fiscal stimulus and austerity in Europe. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 81(3), 647–666

Hellwig, K. P. (2021). Predicting fiscal crises: A machine learning approach. International Monetary Fund.

Jacobs (2015). Overheid heeft met falend begrotingsbeleid een derde van de Grote Recessie veroorzaakt, *ESB blog*, 26 november 2015.

Kam, F. de, W. Bolhuis en J. Lukkezen (2021), Met verstandige regels is er tot vijftig miljard extra begrotingsruimte, *ESB*, 106(4800), 376–379.

Jordà, Ò., Singh, S. R., & Taylor, A. M. (2020). *The long-run effects of monetary policy* (No. w26666). National Bureau of Economic Research

Moran, P., & Queralto, A. (2018). Innovation, productivity, and monetary policy. *Journal of Monetary Economics*, 93, 24–41.

Priewe, J. (2020). Why 3 and 60 per cent? The rationale of the reference values for fiscal deficits and debt in the European Economic and Monetary Union. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 17(2), 111–126.

Raad van State (2023) Advies Miljoenennota 2024 en rapportage begrotingstoezicht 2023, 19 september 2023

Studiegroep Begrotingsruimte (2020). *Koers bepalen*, 16^e Studiegroep Begrotingsruimte, 16^e Studiegroep Begrotingsruimte, 12 oktober 2020

Studiegroep Begrotingsruimte (2023). *Bijsturen met het oog op de toekomst*, 17^e Studiegroep Begrotingsruimte, 11 september 2023

Teulings (2023). The distinction between Keynesians and Monetarists makes no sense anymore (April 30, 2023). Working paper. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4450095>

Tordoir, Van Dijk, Ziesemer (2023) Five proposals for enforceable EU fiscal rules. Centre for. European Reform, 17 april 2023

Van der Geest, J. van der en C. Peters (2024) Problemen Belastingdienst door karige financiering. *ESB, te verschijnen*. <https://esb.nu/problemen-belastingdienst-door-karige-financiering/>

Van der Sluis (2023)

<https://www.navigator.nl/document/id887e87a7a05741c98cb4ef1ea924aa63/nederlands-juristenblad-de-mythe-van-de-3-norm>

Van Dijk, Ziesemer, Hummel (2022) Bierviltjesberekening bepaalt onze overheidsuitgaven, *NRC*, 28 april 2022 te vinden via:

<https://www.nrc.nl/nieuws/2022/04/28/bierviltjesberekening-bepaalt-onze-overheidsuitgaven-a4118855>

Ziesemer (te verschijnen). Het houdbaarheidssaldo is ongeschikt als beleidsinstrument, ongepubliceerd werkdocument.

Instituut voor Publieke Economie
Kalvermarkt 53
2511CB Den Haag

www.instituut-pe.nl
info@instituut-pe.nl
[@instituut-pe](https://twitter.com/instituut-pe)