

(10)(2e)



Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier voor Ministerraad

Aanbieding	
Van 1 *	Minister van Financiën
Van 2	N.v.t.
Mede namens 1	Selecteer
Mede namens 2	N.v.t.
Mede namens 3	N.v.t.
Type voorstel *	Brief aan de Staten-Generaal (beide kamers)
Titel en inhoud	
Titel *	Uitstelbrief 16e Studiegroep Begrotingsruimte
Inhoud en doelstelling van het voorstel *	Met deze brief wordt de Kamer op de hoogte gesteld dat de 16e Studiegroep Begrotingsruimte niet conform verzoek voor de zomer met haar advies uitkomt, maar pas in het najaar 2020. De Studiegroep doet in aanloop naar haar definitieve advies wel alvast een aantal aanbevelingen.
Vorgesteld besluit *	Het voorstel te aanvaarden en vervolgens aan de Staten-Generaal te zenden.
Behandeltraject	
Datum aanbieding *	02-jul-2020
Kenmerk *	AFEP-124896
Hamerstuk *	<input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nee
Voorgaande behandeling *	<input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nee

2 van 2
Aanbiedingsformulier voor Ministerraad

Gevolgen en juridisch kader

Gevolgen rijksbegroting * Ja Nee

Gevolgen apparaatsuitgaven * Ja Nee

Gevolgen voor regedruk * Ja Nee

Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse * Ja Nee, met bijlage Nee, zonder bijlage N.v.t.

Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * Ja Nee, met bijlage Nee, zonder bijlage N.v.t.

Aan EU Notificatie voldaan * Ja Nee N.v.t.

Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * Ja Nee

Interdepartementale afstemming

Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland * Ja Nee N.v.t.

Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * Ja Nee N.v.t.

Ambtelijk afgestemd * Ja Nee N.v.t.

Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * Ja Nee N.v.t.

Contactpersonen

	Contactpersoon 1	Contactpersoon 2
Naam *	(10)(2e)	(10)(2e)
Afdeling *	AFEP	BZ-BBL
Telefoonnummer *	(10)(2e)	(10)(2e)
E-mailadres *	(10)(2e) @minfin.nl	(10)(2e) @minfin.nl

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum 1 juli 2020
Betreft 16e Studiegroep Begrotingsruimte

**Directie Algemene
Financiële en
Economische Politiek**

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

Inlichtingen
(10)(2e)

T (10)(2e)
F (10)(2e)
(10)(2e) @minfin.nl
www.minfin.nl

Ons kenmerk
2020-0000124968

Uw brief (kenmerk)

Geachte voorzitter,

Hierbij stuur ik u de brief van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte, die ik in antwoord op de adviesaanvraag van 17 september 2019 heb ontvangen. Gegeven de onzekere economische en budgettaire Ausgangssituation van het volgende kabinet, geeft de Studiegroep aan pas in het najaar met haar advies over zowel de begrotingsdoelstelling als de begrotingssystematiek ten behoeve van de volgende kabinetsperiode te komen. De Studiegroep doet in aanloop naar haar definitieve advies wel alvast een aantal aanbevelingen.

Zoals te doen gebruikelijk legt het kabinet de overwegingen en aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte zonder nadere standpuntbepaling aan u voor.

Hoogachtend,

De minister van Financiën,

W.B. Hoekstra

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Datum 1 juli 2020
Betreft 16e Studiegroep Begrotingsruimte

Geachte voorzitter,

Hierbij stuur ik u de brief van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte, die ik in antwoord op de adviesaanvraag van 17 september 2019 heb ontvangen. Gegeven de onzekere economische en budgettaire Ausgangssituation van het volgende kabinet, geeft de Studiegroep aan pas in het najaar met haar advies over zowel de begrotingsdoelstelling als de begrotingssystematiek ten behoeve van de volgende kabinetsperiode te komen. De Studiegroep doet in aanloop naar haar definitieve advies wel alvast een aantal aanbevelingen.

Zoals te doen gebruikelijk legt het kabinet de overwegingen en aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte zonder nadere standpuntbepaling aan u voor.

Hoogachtend,

De minister van Financiën,

W.B. Hoekstra

**Directie Algemene
Financiële en
Economische Politiek**

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

Inlichtingen

(10)(2e)

T (10)(2e)

F (10)(2e)

(10)(2e) @minfin.nl

www.minfin.nl

Ons kenmerk
2020-0000124985

Uw brief (kenmerk)

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De minister van Financiën

**Directie Algemene
Financiële en
Economische Politiek**

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

Ons kenmerk
2020-0000128111

Uw brief (kenmerk)

Datum 6 juli 2020
Betreft Uitstel 16e Studiegroep Begrotingsruimte

Geachte minister van Financiën,

In september 2019 heeft u de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte gevraagd om advies uit te brengen over zowel de begrotingssystematiek als de begrotingsdoelstelling ten behoeve van de volgende kabinetsperiode. Door de grote impact van de coronacrisis op de economie en de overheidsfinanciën kan de Studiegroep haar advies niet – zoals gepland – voor deze zomer afronden. Met deze brief informeren we u over de voortgang en volgen vooruitlopend op het definitieve advies alvast een aantal aanbevelingen.

Impact coronacrisis groot en bovenal onzeker

Het economische en budgettaire startpunt van een volgend kabinet ziet er op dit moment heel anders uit dan we enkele maanden geleden konden voorzien. Begin maart ging het CPB nog uit van een economische groei van 1,4 procent, een EMU-saldo van 1,1 procent en een EMU-schuld van 46,3 procent van het bbp in 2020. Ook de vooruitzichten voor de volgende kabinetsperiode waren goed: er werd een gematigde economische groei en een lage werkloosheid verwacht en we voorzagen een daling van de EMU-schuld tot 43,9 procent van het bbp in 2025.

Als gevolg van de uitbraak van COVID-19 is dit beeld echter niet meer actueel. In juni gaat het CPB in het basisscenario uit van een economische krimp van 6 procent, een EMU-saldo van -8 procent en een EMU-schuld van 62 procent van het bbp in 2020. Deze cijfers zijn omgeven met grote onzekerheid: de precieze impact van de crisis is immers nog zeer moeilijk te voorspellen. Ook de vooruitzichten voor de komende jaren zijn onzeker. In het positieve scenario treedt er tijdig herstel op, loopt de economie geen permanente schade op en zal er in de volgende kabinetsperiode al sprake zijn van inhaalgroei. In de negatievere scenario's – met een tweede uitbraak van het coronavirus of als de crisis bijvoorbeeld ook doorslaat naar de woningmarkt en financiële sector – zal de economie blijvende schade oplopen en voor langere tijd beneden haar kunnen presteren.

Vooruitlopend op het definitieve advies: aanbevelingen begrotingsbeleid

De Studiegroep Begrotingsruimte schrijft haar advies onder meer voor politieke partijen die – in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 – plannen maken voor de volgende kabinetsperiode. Deze zomer schrijven zij hun (concept-) verkiezingsprogramma's voor een kabinetsperiode, waarvan op dit moment zeer onzeker is onder welk economisch en budgettair gesternte dit zal plaatsvinden. Dat er sprake is van onzekerheid betekent echter niet dat er geen verstandig begrotingsbeleid gevoerd kan worden. Het in het verleden gevoerde begrotingsbeleid biedt Nederland in deze crisis een relatief gunstige budgettaire uitgangssituatie. Op basis van ervaringen uit dit verleden doet de Studiegroep daarom in deze brief alvast een aantal aanbevelingen, vooruitlopend op haar definitieve advies dat dit najaar volgt.

Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek

Ons kenmerk
2020-0000128111

Stabiliseren economie op de korte termijn

Nu het economisch flink tegen zit moet stabilisatie van de economie het primaire doel van het begrotingsbeleid zijn. De zogenoemde automatische stabilisatoren moeten nu hun werk doen. Dat betekent dat de belastinginkomsten tijdelijk lager zijn en de WW- en bijstandsuitgaven tijdelijk hoger, waardoor het begrotingstekort en de schuld tijdelijk oplopen. Het effect van de economische neergang wordt dan automatisch en op het juiste moment gedempt. Hierdoor verliezen minder mensen hun baan of hun opdrachten en wordt economische en maatschappelijke schade voorkomen. Dit heeft positieve gevolgen voor het inkomen en welbevinden van mensen en dus voor de welvaart in brede zin. Het bevordert ook het economisch herstel na de crisis.

Wanneer de economische gevolgen van een crisis te groot en te abrupt zijn om via automatische stabilisatie op te vangen, kan het verstandig zijn om aanvullende tijdelijke discretionaire noodmaatregelen te nemen. Dit heeft Nederland gedaan in de huidige coronacrisis, met onder andere de Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor werkbehoud (NOW) en de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO). Omdat het moment van de conjunctuuromslag helder was, konden deze maatregelen goed getimed worden ingezet en zijn zij in deze uitzonderlijke crisis belangrijke aanvullende stabilisatoren geweest. Alhoewel deze maatregelen discretionair zijn ingesteld, ademt het budgettair beslag van deze regelingen wel automatisch mee met de conjunctuur. Het beroep op de NOW en TOZO neemt immers automatisch af als het omzetverlies van ondernemingen afneemt en zij weer op eigen benen kunnen staan. Met deze maatregelen is beoogd verdere schade aan de economie te voorkomen.

Zolang er sprake is van een economische neergang is het risicovol om te bezuinigen of de lasten te verhogen, met als doel het saldo te verbeteren. Daarmee wordt de economie mogelijk verder afgeremd en de crisis verder verdiept. Stabilisatie staat nu voorop en dat betekent dat de overheid op de korte termijn meer uitgeeft dan zij binnenkrijgt. De regels van het Stabiliteit- en Groeipact geven ook ruimte voor dit beleid: de Europese Commissie heeft de economische gevolgen van de uitbraak van het coronavirus aangemerkt als een

reden voor lidstaten om nu tijdelijk van de reguliere verplichtingen van het Stabiliteit- en Groeipact af te wijken.¹

Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek

Aanbeveling 1: Laat de automatische stabilisatiefunctie van de begroting zijn werk doen en voer op de korte termijn geen bezuinigingen of lastenverzwaringen door met als (enige) doel saldoverbetering.

Ons kenmerk
2020-0000128111

Schuldniveau en schuldontwikkeling

De coronacrisis laat zien hoe belangrijk het is om in economisch goede tijden een buffer op te bouwen. Dat maakt het nu mogelijk om de economische schok als gevolg van de coronacrisis met onze begroting op te vangen. Hierdoor komen we uit deze crisis met een aanmerkelijk hoger schuldniveau. De buffer die nu wordt aangesproken, zal op termijn weer opgebouwd moeten worden. Het is daarom belangrijk dat de buffer doelmatig wordt ingezet. Het precieze schuldniveau waar we op uit zullen komen is onzeker. Dat is in belangrijke mate afhankelijk van de lengte en diepte van de economische crisis en de mate waarin beleid erin slaagt om de schok zo klein mogelijk te houden, maar ook van internationale ontwikkelingen en hoe het virus zich verder ontwikkelt.

Ook de schuldontwikkeling (de verandering van het schuldniveau) na de crisis is onzeker. In het positieve geval wordt de structurele schuldontwikkeling niet of nauwelijks door de crisis beïnvloed. Dan vindt na afloop van de crisis, als de economie weer aantrekt, vanzelf schuldafbouw plaats en vindt ook automatisch bufferopbouw plaats om een volgende crisis op te kunnen vangen. In het negatieve geval wordt de structurele schuldontwikkeling wel geraakt. De overheidsuitgaven en overheidsinkomsten zijn dan blijvend uit balans, bijvoorbeeld doordat overheidsuitgaven gedurende de crisis trendmatig zijn doorgestegen, terwijl de economie en de belastinginkomsten op een lager groeipad terecht zijn gekomen.

Dit maakt ook dat de gevolgen van de coronacrisis op de overheidsfinanciën nu nog onbekend zijn. In het positieve geval resteert er na de crisis geen (structurele) budgettaire opgave. De kans op een negatiever scenario – waarbij er na de crisis een (structurele) budgettaire opgave ligt – is echter ook reëel. In deze wetenschap is het vooralsnog onverstandig de overheidsfinanciën structureel te belasten. Structurele uitgavenverhogingen of belastingverlagingen zijn dan alleen mogelijk als daar uitgavenverlagingen of belastingverhogingen tegenover staan. Een structurele belasting van het EMU-saldo zou de eventuele budgettaire opgave op de lange termijn immers vergroten, wat een eventueel ingrijpen harder en daarmee moeilijker maakt. Bovendien ontstaat dan jobbeleid. Ruimte voor (extra) automatische stabilisatie en tijdelijke crisismaatregelen is er wel. Zo kan het zinvol zijn het bereik van de sociale zekerheid tijdelijk te verbreden of om investeringen die al gepland waren naar voren te halen. Dit soort maatregelen hebben vanwege hun tijdelijke karakter geen (of nauwelijks) effect op de schuldontwikkeling op de lange termijn (zie toelichting in box 1). Bij deze tijdelijke maatregelen helpt het bovendien om een breed welvaartspectief te

¹ In het najaar, bij de indiening van de Ontwerpbegroting en op basis van de meest actuele economische inzichten, zal de Europese commissie bezien of de periode waarin mag worden afgeweken van het SGP zal worden verlengd.

hanteren, gericht op het versneld behalen van bestaande langetermijn beleidsdoelen. Daardoor kunnen synergiekansen worden benut.

Nieuwe (tijdelijke) investeringen dragen vanwege de lange voorbereidingstijd niet bij aan het economisch herstel op de korte termijn, maar kunnen in theorie wel bijdragen aan het verdienvermogen op de lange termijn. Tijdelijke investeringen, bijvoorbeeld via een fonds, kunnen verstandig zijn als ze er via het zogenaamde noemereffect voor zorgen dat de schuld als percentage van het bbp op termijn daalt.

Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek

Ons kenmerk
2020-0000128111

Aanbeveling 2: Gelet op de grote onzekerheid ziet de Studiegroep op dit moment geen structurele budgettaire ruimte. Dat betekent dat er per saldo 0 budgettaire ruimte is voor extra structurele intensiveringen of lastenverlichtingen. In een eventueel negatief scenario zal de budgettaire opgave op termijn anders alleen maar vergroot worden.

Tijdelijke investeringen kunnen verstandig zijn als ze de economische groei op de lange termijn bevorderen en (via het noemereffect) bijdragen aan een daling van de schuldquote.

Box 1: Wat beïnvloedt de staatsschuld?

De staatsschuld en hoe deze zich ontwikkelt is een belangrijke graadmeter voor de stand van de overheidsfinanciën. Over wat wel en wat niet de schuld(ontwikkeling) beïnvloedt, bestaat soms onduidelijkheid. De Studiegroep gaat hieronder specifiek in op twee aspecten, namelijk het effect van crisisbeleid en een lage rente op de staatsschuld.

➤ *Crisisbeleid raakt het schuldniveau, structureel beleid de schuldontwikkeling*
Crisisbeleid heeft als doel de schade op de korte termijn zo klein mogelijk te houden. Al het crisisbeleid is tijdelijk beleid. Burgers en bedrijven krijgen tijdelijk ondersteuning om het effect van de economische schok zoveel mogelijk te beperken, bijvoorbeeld via tijdelijke inkomensondersteuning of belastinguitstel. Dit heeft wel effect op het schuldniveau, maar niet op de schuldontwikkeling. Als de crisis is afgelopen dan is de schuld hoger, maar de overheid is met deze maatregelen geen verplichtingen aangegaan die doorlopen na de crisis. Het was immers tijdelijk beleid.

Structureel beleid beïnvloedt de schuld daarentegen permanent, via het effect op de schuldontwikkeling. Als de leraren- of politiesalarissen worden verhoogd, dan nemen de uitgaven in alle jaren vanaf het invoeringsjaar toe. En als de inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting wordt verlaagd, dan nemen de inkomsten in alle jaren vanaf het invoeringsjaar af. De overheid gaat met deze maatregelen een permanente verplichting aan. In het geval de overheidsuitgaven en de overheidsinkomsten structureel uit balans zijn (rekening houdend de economische groei en de rentelasten), dan neemt de schuld alsmaar toe. Op termijn is dat geen houdbare situatie.

➤ *Een lage rente maakt geld lenen goedkoop, maar niet risicoloos*

De huidige lage of zelfs negatieve rente maakt dat Nederland tegen zeer gunstige voorwaarden geld kan lenen. Hierdoor is een discussie opgelaaid of het aangaan van schuld momenteel kosteloos is.² Geld lenen gaat goed zolang kredietverstrekkers geloven dat de schuld ooit wordt terugbetaald. Daarvoor is ook de economische groei van een land belangrijk: bij een hogere economische groei (en primaire balans) is een schuld immers gemakkelijker te dragen. De verhouding tussen de rente en de economische groei – het rente-groeiverschil – is daarom cruciaal. Momenteel is dit rente-groeiverschil negatief, wat maakt dat de schuld – uitgaande van een primaire balans van nul – steeds kleiner wordt. Dit is echter geen wetmatigheid: in het verleden kende Nederland evenveel periodes met een negatief als met een positief rente-groeiverschil. Bij een positief rente-groeiverschil zal het begrotingstekort en de schuld alsmear stijgen. Bovendien is ook bij een negatief rente-groeiverschil de schuldhoudbaarheid geen gegeven. De huidige situatie illustreert dit: door de extra uitgaven die de overheid momenteel doet om de coronacrisis te bestrijden, neem de schuld toe, ondanks een negatieve rente. De lage rente maak een schuld eerder houdbaar, maar maakt niet dat het aangaan van schuld risicoloos is. De rente kan immers weer gaan stijgen.

Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek

Ons kenmerk
2020-0000128111

Plannen voor de lange termijn

De overheidsfinanciën zullen er na deze crisis aanmerkelijk slechter voorstaan dan een paar maanden geleden werd voorzien. Op een later moment zal blijken in welke mate er maatregelen getroffen moeten worden om het effect van de coronacrisis op de overheidsfinanciën te herstellen. Los daarvan moet beleid effectief bijdragen aan de doelen voor de langere termijn. Beleid gericht op de korte termijn – bijvoorbeeld om het EMU-saldo van het volgende jaar bij te sturen – is in het verleden vaak (deels) teruggedraaid, zodra de overheidsfinanciën er weer beter voor stonden. Zo ontstond onbedoeld procyclisch jobbeleid dat de betrouwbaarheid van de overheid en welvaart in den brede niet ten goede is gekomen. Verstandiger is daarom om beleid te voeren met het oog op de uitdagingen op de lange termijn en hiervoor structurele oplossingen te zoeken. Deze uitdagingen liggen niet alleen op economisch terrein. Ook op het gebied van bijvoorbeeld duurzaamheid, ecologie, het welzijn van (kwetsbare groepen) mensen, Europa en geopolitiek liggen er fundamentele uitdagingen voor het volgende kabinet.³ De Studiegroep constateert dat de coronacrisis dit ook herbevestigt en adviseert een volgend kabinet om hier voldoende aandacht voor te hebben.

Op specifiek twee thema's gaat de Studiegroep graag nader in, omdat deze thema's direct raken aan de Rijksbegroting en de schokbestendigheid van zowel de economie als de overheidsfinanciën: 1) een gelijke behandeling van collectieve uitgaven en beheersing van de zorguitgaven en 2) kwetsbaarheden wegnemen en schokbestendigheid vergroten. Beleid gericht op deze uitdagingen kan op de korte termijn geld opleveren. In lijn met aanbeveling 1 en 2 kan het kabinet deze

² Deze discussie is bij het brede publiek bekend geworden door Blanchard: Blanchard, O., 2019, Public debt and low interest rates, American Economic Review, vol. 109(4): 1197-1229.

³ De drie planbureaus hebben recentelijk ook gezamenlijk inzicht gegeven in verstandig (herstel)beleid (Briefadvies Covid-19 Overleg Planbureaus, 'Aandachtspunten voor herstelbeleid').

ruimte dan gebruiken voor eventuele nieuwe prioriteiten of ter compensatie van herverdelingseffecten waarmee hervormingen vaak gepaard gaan.

Gelijke behandeling van collectieve sectoren en beheersing van de zorguitgaven
Omdat iedere euro slechts eenmaal kan worden uitgegeven, vindt er door de politiek een integrale weging plaats. Het is een politieke keuze of er extra middelen beschikbaar worden gesteld voor bijvoorbeeld zorg, onderwijs of veiligheid. Voor een goede integrale afweging is het noodzakelijk dat alle collectieve sectoren dezelfde uitgangspunten hebben. De zorguitgaven stijgen – in het basispad – echter automatisch harder dan alle andere collectieve sectoren, doordat ook extra middelen beschikbaar worden gesteld voor kwaliteitsstijgingen en een hogere zorgvraag als gevolg van een stijging van het besteedbaar inkomen. Dit vergt op basis van de huidige wetgeving geen expliciet politiek besluit meer en valt daarmee buiten de integrale budgettaire weging tussen collectieve sectoren. Dit uit zich in een significant hogere groei van de zorguitgaven dan alle andere collectieve uitgaven (zie toelichting box 2).

Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek

Ons kenmerk
2020-0000128111

Box 2: De stijgende zorguitgaven nader verklaard

De reële zorguitgaven groeien de komende kabinetsperiode met 2,7 procent per jaar.⁴ Net als in andere collectieve sectoren wordt de ontwikkeling van de uitgaven beïnvloed door demografie. Dit verklaart 1,2 procentpunt van de groei. Daarnaast wordt 0,5 procentpunt van de groei verklaard door reële loon- en prijsontwikkeling (Baumol-effect). Ongeveer 1 procentpunt van de groei wordt verklaard door hogere vraag als gevolg van een hoger besteedbaar inkomen (0,7 procentpunt) en overige groei (0,3 procentpunt) als gevolg van onder andere kwaliteitsstijgingen door nieuwe behandelmethodes en sociaal-culturele trends.

Uitkomst is dat in de raming voor de komende kabinetsperiode de zorguitgaven stijgen met 0,5 procent van het bbp. Ter vergelijking: de uitgaven aan infrastructuur en defensie dalen met 0,1 procent van het bbp en de uitgaven aan onderwijs dalen met 0,2 procent van het bbp.

De zorguitgaven stijgen (bij ongewijzigd beleid) automatisch sneller dan andere collectieve uitgaven, omdat in de zorgwetten is vastgelegd dat zorg naar stand van de wetenschap en praktijk onderdeel uitmaakt van het pakket. Verbetering van kwaliteit van overheidsarrangementen in andere collectieve sectoren (zoals onderwijs en veiligheid) komt pas tot stand nadat de politiek heeft besloten tot toekenning van extra middelen. Om de integrale weging te waarborgen zou besluitvorming over extra middelen idealiter een politieke keuze zijn en geen automatisme. Het risico is dat een extra euro voor de zorg hierdoor in de budgettaire weging voorrang krijgt op een extra euro voor bijvoorbeeld onderwijs. Het is daarom verstandig om meer aandacht te hebben voor de (zogenaamde horizontale) ontwikkelingen van budgetten over de tijd, in plaats van alleen te kijken naar de ontwikkeling van het budget als gevolg van beleidswijzigingen (de zogenaamde verticale ontwikkeling). Door de focus op alleen het effect van beleidswijzigingen is het beeld in de samenleving dat er continu bezuinigd wordt op de zorg, terwijl de zorgkosten feitelijk het snelst stijgen. Andere collectieve uitgaven worden door de zorguitgaven verdrongen. Bovendien gaan stijgende zorguitgaven gepaard met stijgende zorgpremies en

⁴ Op basis van de MLT-raming van het CPB.

belastingen, waardoor het besteedbaar inkomen onder druk staat. Door 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 en kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de gezondheid van de Nederlandse overheidsuitgaven op de lange termijn.

Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek

Ons kenmerk
2020-0000128111

Aanbeveling 3: Zorg voor een gelijke budgettaire behandeling van de verschillende collectieve sectoren. Dit vraagt om beheersing van de zorguitgaven en draagt op die manier bij aan de gezondheid van de Nederlandse overheidsfinanciën op de lange termijn.

Kwetsbaarheden wegnemen en schokbestendigheid vergroten

Een andere uitdaging voor de lange termijn is de kwetsbaarheid van Nederlandse huishoudens en bedrijven voor economische schokken. De coronacrisis maakt dit opnieuw duidelijk. Zo zien we dat een deel van de huishoudens en bedrijven nauwelijks buffers heeft opgebouwd om een economische schok op te kunnen vangen. Hier gaat een procyclische werking vanuit, waardoor de overheid bij een hevige recessie zoals nu genoodzaakt is deze schok op te vangen met automatisch en discretionair begrotingsbeleid. Beter is het echter als de impact van schokken in de economie op burgers en bedrijven kleiner is, zodat zij minder afhankelijk zijn van ingrepen van de overheid. Dat maakt het hebben van een grotere buffer als overheid ook minder noodzakelijk. Hiervoor zien we een aantal aanknopingspunten, die hieronder nader worden uitgewerkt. Uiteraard zal bij dergelijke hervormingen oog moeten zijn voor het meeste geschikte moment van invoering.

1. De steeds flexibelere arbeidsmarkt zorgt ervoor dat Nederlanders kwetsbaarder zijn voor conjunctuuruitslagen. Gevolgen van een crisis worden minder effectief gedempt en bovendien niet gelijkmatig verdeeld over alle werkenden. Werknemers met een flexibel contract en zelfstandigen zijn gevoeliger voor een economische neergang. Naast persoonlijke gevolgen heeft dit ook macro-economische gevolgen: het verergerd de economische situatie. De Commissie Borstlap heeft goede oplossingsrichtingen geschetst voor deze problematiek.
2. Het Nederlandse bedrijfsleven heeft over het algemeen een buffer om eventuele schokken op te vangen. Tegenover deze buffers staan echter ook relatief hoge schulden. Door de omvang van de bedrijfsschulden ten opzichte van de economie zijn Nederlandse bedrijven kwetsbaar voor macro-economische schokken. Ondanks de beperking van de (bovenmatige) renteaftrek die het kabinet heeft doorgevoerd blijft schuldfinanciering in Nederland (maar ook wereldwijd) relatief aantrekkelijk door de fiscaal gunstige behandeling van financiering met vreemd vermogen. De verwevenheid tussen het bedrijfsleven en de financiële sector is daarom sterk, wat maakt dat een economische schok via Nederlandse ondernemingen kan overslaan naar de financiële sector. Aanknopingspunt om de schokbestendigheid van ondernemingen te vergroten is bijvoorbeeld de fiscale behandeling van vreemd versus eigen vermogen en de huidige wet- en regelgeving rondom corporate governance.

3. Nederlandse huishoudens en de economie zijn gevoelig voor vermogensschokken. Er is ook bij huishoudens sprake van een lange balans: Nederlandse huishoudens hebben relatief hoge schulden (met name de woninghypothek) én grote vermogens uit hoge verplichte besparingen (met name het 2^e pijler pensioen en de woning). De netto-vermogenspositie van huishoudens is sterk, maar veel van het vermogen is illiquide waardoor dit niet direct ingezet kan worden om een schok op te vangen. De grote blootstelling op de woningmarkt en financiële markten maakt bovendien dat huishoudens kwetsbaar zijn voor vermogensschokken. Ondanks dat het huidige kabinet en vorige kabinetten op dit punt al goede stappen hebben gezet, is meer gericht beleid nodig om de financiële kwetsbaarheid als gevolg van de lange balansen verder te verminderen. Concreet aanknopingspunt is het verbeteren van de structurele werking van de woningmarkt, zoals het aanpassen van de fiscale behandeling van de woning.

Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek

Ons kenmerk
2020-0000128111

De timing van hervormingen is ingewikkeld. Enerzijds is er het risico dat hervormingen procyclisch uitpakken en daarmee de crisis verdiepen. Anderzijds worden juist in een crisis een aantal fundamentele kwetsbaarheden blootgelegd. De urgentie om deze kwetsbaarheden aan te pakken wordt daarom juist nu gevoeld. Om te verzekeren dat een hervorming wordt doorgevoerd is het daarbij behulpzaam dat afspraken worden vastgelegd in het Regeerakkoord. De Studiegroep adviseert om in de formatie (principe-)afspraken te maken over de noodzakelijke hervormingen, maar in de timing van het moment van invoering rekening te houden met de stand van de economie. Het langzaam infaseren van een hervorming kan uitkomst bieden om procycliciteit van een hervorming te voorkomen of te verkleinen.

Aanbeveling 4: Neem maatregelen die economische kwetsbaarheden wegnemen en de schokbestendigheid van de economie vergroten. Maak hierover afspraken in het Regeerakkoord en heb oog voor de conjunctuur bij het bepalen van het moment van invoering of het infaseerpad.

Tot slot

Het complete advies van de Studiegroep Begrotingsruimte ontvangt u in het najaar van 2020. Dan is er meer zicht op de economische en budgettaire uitgangssituatie van een volgend kabinet. Vooruitlopend op dit uitgebreide advies, spreek ik de hoop uit dat de aanbevelingen die de Studiegroep in deze brief reeds geeft, behulpzaam zijn bij het voorbereiden van plannen voor de volgende kabinetsperiode.

Hoogachtend,

(10)(2e)

(10)(2e)