



Economische aandachtspunten kabinetsformatie

De directeur van het Centraal Planbureau (CPB), Pieter Hasekamp, heeft samen met de directeurs van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), een bezoek gebracht aan de informateur, Mariëtte Hamer.

Vanuit het CPB zijn er aandachtspunten voor het budgettaire en economische beleid naar voren gebracht.

Aandachtspunten

1. **Er is behoefte aan snelle duidelijkheid over herstelbeleid, dat verbonden moet zijn met de beleidsopgaven voor de langere termijn.** De Nederlandse economie staat er ondanks de coronapandemie relatief goed voor. De gevolgen van de economische krimp in 2020 zijn in belangrijke mate opgevangen door het steunbeleid van de overheid, waardoor ook de oploep van de werkloosheid beperkt is gebleven. Een aantal bedrijfssectoren is zwaar geraakt, maar veel bedrijven zullen na het opheffen van de contactbeperkingen op eigen kracht kunnen herstellen. De komende tijd zal het steunbeleid plaats moeten maken voor beleid gericht op het faciliteren van dit herstel. Hierbij zal de aanpak op de korte termijn (gericht op het terugbrengen van noodzakelijke bedrijvendynamiek, het ondersteunen van het aanpassingsvermogen en waar nodig gerichte vermindering van de schuldenlast) moeten worden verbonden met de beleidsopgaves op de langere termijn. Het valt in dit licht te overwegen een regeerakkoord op hoofdlijnen af te sluiten, zonder gedetailleerde uitwerking van maatregelen.
2. **Het is op dit moment verstandig de begroting niet structureel extra te belasten.** De overheidsfinanciën verkeren ondanks de snelle oploep van de overheidsschuld niet in de gevarenzone. De middellangetermijnverkenning van het CPB laat zien dat het overheidstekort weer zal dalen (en de schuldquote stabiliseren) door het aantrekken van de economische groei en het wegvallen van de incidentele uitgaven; er is geen noodzaak tot extra bezuinigingen of lastenverzwaringen. De beschikbare ruimte vanuit het Nationaal Groeifonds of de Europese *Recovery and Resilience Facility* kan benut worden voor (tijdelijke) uitgaven gericht op economisch herstel en versterking van de economie, ook in het licht van de duurzaamheid. Tegelijkertijd bestaat er op dit moment nog onzekerheid over een eventueel herleven van de pandemie, alsmede over de permanente gevolgen van de crisis voor de overheidsfinanciën; vanuit dat perspectief is het, in lijn met het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte, verstandig om de begroting voorlopig niet structureel extra te belasten. Tegenover structurele intensiveringen en lastenverlichtingen zouden daarom bij voorkeur even grote ombuigingen en/of lastenverzwaringen moeten staan. Als gekozen wordt voor een regeerakkoord op hoofdlijnen, is het raadzaam wel afspraken te maken over de meerjarige budgettaire kaders en eventueel ruimte te laten voor een herijking daarvan tijdens de kabinetsperiode.
3. **De aanpak van beleidsopgaves op de langere termijn vraagt om keuzes met afruilen die gewogen moeten worden vanuit het perspectief van brede welvaart.** De coronapandemie heeft reeds bestaande trends en kwetsbaarheden versterkt. Voor de langere termijn liggen er grote beleidsopgaves op het terrein van de arbeidsmarkt, klimaat en leefomgeving, wonen en (kansengelijkheid in) het onderwijs. Daarnaast zijn er knelpunten met betrekking tot de uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid van beleid. De keuzes in het budgettaire en fiscale beleid zouden moeten aangrijpen bij die beleidsopgaves. Het gaat daarbij niet alleen om de keuze voor intensiveringen of bezuinigingen, lastenverzwaringen of lastenverlichtingen, maar vooral ook om de samenstelling van de overheidsuitgaven en de verdeling van de lasten over verschillende grondslagen (arbeid, consumptie, milieu en kapitaal). Die keuzes en de daar mee gepaard gaande afruilen zouden moeten worden gewogen vanuit een perspectief van brede welvaart, op basis van indicatoren die in de begrotingscyclus een plek krijgen naast de reeds bestaande economische en budgettaire ramingen.

Toelichting

1. Economisch beeld

Ondanks de lockdown die specifieke sectoren zwaar treft, doet de economie als geheel het relatief goed. In de laatste raming van het CPB groeit de economie in 2021 naar verwachting met ruim 2% en in 2022 met 3,5%. Deze raming gaat ervan uit dat in Nederland en andere Europese landen de vaccinatiegraad geleidelijk oploopt en beperkingen kunnen worden afgeschaald. Herstel is in zicht, maar ook als straks het virus onder controle is, werken de gevolgen van de crisis door. Een eventueel herleven van de pandemie, in Nederland maar ook elders, kan niet worden uitgesloten en zal dan leiden tot nog grotere economische schade.

Sommige bedrijven zullen het in de herstelfase niet redden. Dat is pijnlijk, maar ook onvermijdelijk: de economie moet zich weer aanpassen. De werkloosheid, die mede door de ruime steunmaatregelen tot nu toe opvallend laag is gebleven, zal naar verwachting hierdoor nog licht stijgen.

Op de middellange termijn groeit het bbp 2,0% per jaar in 2022-2025. Het overheidstekort loopt, op basis van ongewijzigd beleid, terug tot 1,0% bbp in 2025. Het houdbaarheidstekort, dat een indicatie geeft van de mate waarin financiële lasten verschoven worden naar toekomstige generaties, is door de coronacrisis verslechterd en bedraagt 1,8% bbp.

Wanneer de beperkende maatregelen worden opgeheven, zullen de huidige steunregelingen voor bedrijven moeten plaatsmaken voor gerichte balanssteun. De normale productiviteitsverhogende dynamiek van bedrijfsoprichtingen en bedrijfsopheffingen moet weer op gang komen om ervoor te zorgen dat productiemiddelen efficiënt worden aangewend. In plaats van het huidige steunbeleid (gericht op compensatie van omzetverlies) zijn levensvatbare bedrijven straks vooral geholpen met gerichte kwijtschelding van schulden in publiek-private samenwerking.

2. Overheidsfinanciën

De overheidsbegroting slaat door de steunmaatregelen en lagere belastinginkomsten door de recessie om van een overschot van 1,7% bbp in 2019 naar een tekort van 4,3% bbp in 2020 en 5,9% bbp in 2021.

Door het aflopen van de steunmaatregelen en door het economisch herstel loopt het tekort in 2022 terug tot 1,7% bbp. Door deze begrotingstekorten, door verleend belastinguitstel en door extra overheidsleningen aan bedrijven neemt de overheidsschuld toe, tot respectievelijk 58,6%- en 56,9% bbp in 2021 en 2022, gemiddeld 9%-punt bbp hoger dan in 2019. Het EMU-saldo en de (oploop van de) overheidsschuld blijven hiermee ruim onder het gemiddelde van het eurogebied.

De noodzaak voor korte-termijn-vraagstimulering is beperkt, eventuele investeringen kunnen het beste worden gekoppeld aan langetermijnuitdagingen. Als het vaccinatieschema volgens plan verloopt en er geen nieuwe gevaarlijke coronavarianten opduiken, komt het economische herstel op gang en is er geen economische rationale voor tijdelijke extra intensivering en lastenverlichtingen. Als de pandemie onverhoopt niet onder controle komt, is de effectiviteit van vraagstimulering waarschijnlijk beperkt, doordat consumenten voorzichtig blijven en aanbodrestricties consumptiemogelijkheden beperken. Dat laat onverlet dat beleid gericht op vraagstukken op lange termijn (arbeidsmarkt, onderwijs, klimaat, stikstof, woningtekort) om investeringen kan vragen (en overigens ook om andere maatregelen, zoals regulering en aanpassing van ondoelmatige fiscale prikkels). Voor tijdelijke investeringen gericht op transitie kan overwogen worden om incidenteel middelen vrij te maken, waarbij de afbakening van de begrippen 'investering' en 'transitie' scherp bewaakt dienen te worden.

Gezien de onzekerheid over de langetermijnevolgen van de coronacrisis voor de stand van de overheidsfinanciën is het op dit moment niet raadzaam de begroting structureel extra te belasten. Om in de toekomst een tegenvallende economische ontwikkeling te kunnen opvangen en te voorkomen dat er additionele lasten worden verschoven naar toekomstige generaties, zouden structurele intensiveringen of lastenverlichtingen moeten worden gebalanceerd met ombuigingen of lastenverzwaringen elders op de begroting.

3. Beleidsopgaves

Het herstelbeleid zou de korte termijn moeten verbinden met hervormingen voor de langere termijn vanuit het perspectief van brede welvaart. Er zijn structurele maatregelen nodig om de bestaande kwetsbaarheden, die al voor de crisis bestonden, nu echt aan te pakken. Te denken valt aan de tweedeling op de arbeidsmarkt, waar flexwerkers en zzp'ers ook nu weer zeer kwetsbaar zijn gebleken en het onderwijs waar grote leerachterstanden zijn ontstaan die leiden tot een toename van de kansenongelijkheid. De coronacrisis brengt ook kansen met zich mee, zoals bijvoorbeeld het bevorderen van duurzame bedrijvigheid en klimaatbeleid. Hervormingen zijn een zaak van langere adem, maar kunnen de werking van de economie duurzaam verbeteren en daarmee het herstel de komende jaren kracht bijzetten.