

# Economie en overheidsfinanciën

C.A. de Kam

## 1.1 Inleiding

In de kleine uurtjes van 20 februari 2010 struikelde ook het vierde kabinet onder leiding van premier Balkenende voortijdig. Na de val van het kabinet draaiden ambtenaren, persoonlijk rekentuig en kopieerapparaten in Den Haag overuren. Twintig heroverwegingswerkgroepen, een commissie die zich bezint op de toekomst van het belastingstelsel en de Studiegroep Begrotingsruimte, zetten alles op alles om hun rapporten op 1 april 2010 gereed te hebben. Alleen de Studiecommissie belastingstelsel bleek uiteindelijk een paar dagen extra nodig te hebben. Politieke partijen – op dat moment al druk doende met het opstellen van hun ontwerp-programma voor de vervroegde Kamerverkiezingen – beschikten nu over een stapel analyses om de door de Grote Recessie ontspoorde overheidsfinanciën in de aankomende kabinetsperiode weer op de rails te zetten.

Dat er iets moet gebeuren staat voor alle partijen uit het politieke spectrum buiten kijf. Twee publicaties van het Centraal Planbureau (CPB) zetten de toon. Het *Centraal Economisch Plan 2010* (CEP) toont voor het lopende jaar een begrotingstekort van omstreeks 6 procent van het bruto binnenlands product (bbp).<sup>1</sup> De economische groei op middellange termijn houdt blijkens de vrijwel tegelijk met het CEP verschenen *Economische Verkenning 2011–2015* niet over.<sup>2</sup> Met dank aan het conjuncturele herstel zou het begrotingstekort – overigens onder nogal gedurfde veronderstellingen – in 2015 kunnen zijn gedaald tot 3 procent van het bbp. De *Economische Verkenning* vat ook de voornaamste uitkomsten samen van de op dat moment nog niet gepubliceerde derde *Ageing*-studie van het planbureau. Deze samenvatting maakt duidelijk dat ingrijpende maatregelen nodig zijn om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zeker te stellen.

Al bestaat van links tot rechts consensus dat de schatkist in zwaar weer verkeert, de opvattingen van politieke partijen over aard en fasering van te nemen maatregelen lopen, niet verwonderlijk, behoorlijk uiteen. Afgaande op de ontwerpverkiezingsprogramma's kiest 'links'

1 Centraal Planbureau (2010a).

2 Centraal Planbureau (2010b).

– geheel volgens verwachting – voor geringere bezuinigingen en trekt het voor de sanering van de overheidsfinanciën meer tijd uit. ‘Rechts’ pleit voor dieper ingrijpende en sneller te implementeren ombuigingen. De grootste middenpartij – het Christen Democratisch Appel – zit daar volgens verwachting tussenin, maar helt over naar rechts.

De politieke situatie rechtvaardigt dat ditmaal in diverse hoofdstukken van het jaarboek nadrukkelijk wordt teruggeblikt, zowel op de prestaties van het in februari 2007 aangetreden kabinet-Balkenende IV,<sup>3</sup> als soms ook op ontwikkelingen in voorafgaande decennia. Zo’n lange-termijnperspectief bevat bijvoorbeeld een waarschuwing aan het adres van politici die van plan zijn de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid opnieuw op de schop te nemen.<sup>4</sup> Mogelijkheden om via het overheidsbeleid de bestaande personele inkomensverdeling verder bij te sturen mogen niet worden overschat.<sup>5</sup>

Dit inleidende hoofdstuk bespreekt de vooruitzichten voor de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën op korte termijn (onderdeel 1.2) en op middellange termijn (onderdeel 1.4). Een intermezzo (onderdeel 1.3) evalueert het begrotingsbeleid van het kabinet-Balkenende IV. In het laatste onderdeel (1.5) staat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn centraal.

## 1.2 Korte termijn: bescheiden economisch herstel

### 1.2.1 Economie

De Grote Recessie raakte de Nederlandse economie gevoelig. In 2009 zakte de vraag naar goederen en diensten in: het bbp kromp met 4 procent. Weliswaar steeg de productie van de zorgsector en het overheidsapparaat nog met 1,5 procent, maar industrie en commerciële dienstverlening werden hard getroffen met productiedalingen van 6 à 9 procent.<sup>6</sup> Voor 2010 en 2011 voorziet het CPB een bescheiden herstel. In 2010 groeit de Nederlandse economie naar verwachting met 1½ procent. Het jaar daarop kan de groei uitkomen op 2 procent (tabel 1.1). Desondanks ligt eind 2011 het productievolume nog altijd onder het niveau van begin 2008.<sup>7</sup> De onzekerheden hoe de internationale en de Nederlandse economie zich in de ramingsperiode 2010–2011 ontwikkelen, zijn groot. Het gaat daarbij vooral om het internationale beeld, want het voorziene herstel volgt bijna volledig uit het verwachte aantrekken van de wereldhandel. Wanneer overheden en centrale banken wereldwijd een daadkrachtig begin maken met het terugdraaien van het macro-economische stimuleringsbeleid, bestaat gerede kans dat dit een domper zet op de afzetperspectieven van de Nederlandse exporteurs en daarmee op de groei-vooruitzichten voor de nationale economie. Een nieuwe diepe vertrouwenscrisis door hoge begrotingstekorten en oplopende schulden van nationale overheden kan het uitzicht op herstel verduisteren.

In beide ramingsjaren is gemiddeld een half miljoen personen werkloos, wat overeenkomt met 6½ procent van de beroepsbevolking. Eerder rekende het CPB met een aanzienlijk

3 Zie onderdeel 1.3 voor een terugblik op het in de periode 2007–2010 gevoerde begrotingsbeleid.

4 Zie onderdeel 2.6.

5 Zie onderdeel 8.2.2.

6 Centraal Planbureau (2010a), 47.

7 Centraal Planbureau (2010a), 43.

sterkere oploop van de werkloosheid. De toegenomen flexibiliteit van de Nederlandse economie is klaarblijkelijk onderschat. Bedrijven hebben de terugval in de productie deels goedge maakt door hun werknemers minder uren te laten werken, mede via het tijdelijke instrument van de deeltijd-WW. Daarnaast hebben zelfstandigen zonder personeel een deel van de klap opgevangen.<sup>8</sup>

De gemiddelde contractloonsstijging is naar verwachting gelijk aan de inflatie: in 2010 1¼ procent en in 2011 1½ procent. Voor wie hun baan niet zijn kwijtgeraakt blijft de directe pijn van de crisis tot nu toe beperkt. In 2009 steeg de koopkracht zelfs nog! In 2010 en 2011 komt deze onder druk te staan. Toch verbetert de koopkracht in de periode 2008–2011 cumulatief met ¾ procent, doordat de gevolgen van de crisis vooralsnog grotendeels zijn *verschmerzt* in de overheidsfinanciën.<sup>9</sup>

De gevolgen van de Grote Recessie voor de overheidsfinanciën zijn dan ook ronduit dramatisch. In 2008 liet de begroting nog een overschot zien. Dit sloeg vorig jaar om in een fors tekort, dat in 2010 nog hoger oploopt. Door de hoge tekorten dikt de overheidsschuld snel aan. Van 2007 op 2011 stijgt de schuld met 160 mld euro. Dit is een bruto cijfer. Een deel van de gegroeide schuld is in het noodlijdende bankwezen gestoken, via kapitaaldeelnames en leningen. In zoverre staat nieuw bezit van de overheid tegenover de aangegane schuld. Maar ook de netto schuld is sterk gestegen, met 115 mld euro. De achtergronden van deze schuldexplosie zijn bekend. Hier en elders heeft het door overheden en monetaire autoriteiten gevoerde beleid weten te voorkomen dat de wereldeconomie tachtig jaar na de *Great Crash* van 1929 opnieuw zou wegzinken in een jarenlangdurende diepe depressie. In eigen land hebben beleidsmakers in Den Haag berust in de als gevolg van de economische krimp aanzienlijke terugval van de belasting- en premieontvangsten. Tegenvallers bij de uitkeringen aan werklozen en extra uitgaven om de ergste gevolgen van de financieel-economische crisis op te vangen zijn – dit in afwijking van de begrotingsregels – niet gepareerd met extra ombuigingen, die de crisis slechts zouden hebben verergerd. De prijs van dit anticyclische beleid valt na te lezen in de begrotingsstaat Nationale Schuld (IXA) voor 2010 en latere jaren.

Tabel 1.1 Kerngegevens voor Nederland, 2008–2011

	2008	2009	2010	2011
Binnenlandse productie (verandering in %)	2	-4	1½	2
Werkloosheid (niveau x 1.000 personen)	304	379	500	500
Consumentenprijsindex (verandering in %)	2,5	1,2	1¼	1½
Koopkracht, mediaan alle huishouden (%)	-0,1	1,6	-½	-¼
Begrotingssaldo (mld euro)	2	-28	-37	-30
Overheidsschuld (mld euro)	347	354	389	418
Bruto binnenlands product (mld euro)	596	572	585	606

Bron: Centraal Planbureau (2010a), 13 en 110-114

8 Zie voor een nadere analyse Centraal Planbureau (2010a), 97-107.

9 Centraal Planbureau (2010a), 14.

Over haar snel stijgende schuld moet de overheid, zoals iedere schuldenaar, rente betalen. De rentelasten lopen dan ook op. Op dit moment kan de Nederlandse staat nog lenen tegen een ongebruikelijk lage rente. Wanneer de overheidsschuld – hier en elders – sterk blijft stijgen, gaat de lange rente onherroepelijk omhoog. Bovendien komt er mogelijk een moment waarop beleggers in staatsschuld – ook in schuld van landen met een uitstekende reputatie, zoals Duitsland en Nederland – gaan twijfelen of zij al hun geld wel terug zullen zien. Zij vragen dan een hogere rente: de gewone rente plus een risico-opslag. Dit maakt niet alleen het aangaan van nieuwe schuld duurder, ook de herfinanciering van al bestaande schuld loopt dan meer in de papieren. Spiralende rentelasten dreigen het tekort op de begroting verder op te stuwten, tenzij op andere overheidsuitgaven wordt bezuinigd of de belastingen omhoog gaan. Neemt het tekort verder toe, dan moet de minister van Financiën een nog hogere risico-opslag betalen. Zo verzeilen de overheidsfinanciën in een gevaarlijke draaikolk. Het geval Griekenland illustreert wat dan kan gebeuren.

Om zo'n heilloze ontwikkeling te keren, dient tijdig de tering naar de nering te worden gezet. Gelukkig verdwijnt een deel van het begrotingstekort vanzelf wanneer de economische groei weer aantrekt. De belastingen brengen meer op, *du moment* dat iedereen het geld weer laat rollen, terwijl minder geld voor uitkeringen aan werklozen nodig is. De harde kern van het tekort, geschoond voor de invloed van de stand van de conjunctuur, valt evenwel uitsluitend aan te pakken via bezuinigingen of lastenverzwaringen. Hoe groot dit structurele tekort (tabel 1.2, onderste regel) op het moment is, laat zich lastig bepalen. De daarvoor door economen gebruikte modellen zijn niet opgewassen tegen de huidige uitzonderlijke omstandigheden. Bovendien bestaat onzekerheid over de in de toekomst haalbare economische groei. Bij eerdere kabinetsformaties rekenden politici op gemiddeld 2 procent groei per jaar, of nog een fractie meer. Voor aankomende kabinetsperiodes mag structureel met ten hoogste 1,5 procent groei worden gerekend, aangezien de beroepsbevolking nog maar weinig toeneemt.<sup>10</sup> De babyboomers verlaten massaal de arbeidsmarkt en in hun plaats komen minder jongeren terug. Tot voor kort dijde de beroepsbevolking flink uit, doordat steeds meer gehuwde vrouwen aan het werk bleven of opnieuw toetraden tot de arbeidsmarkt. Maar die bron van extra arbeidskrachten begint op te drogen. Omdat de economie nog uit het dal klautert, ligt de *feitelijke* bbp-groei in de periode 2011–2015 iets hoger dan de structurele: 1¾ procent per jaar; zie verder in onderdeel 1.4.1.

### 1.2.2 Overheidsfinanciën

Door de economische crisis zijn de vaderlandse overheidsfinanciën ontspoord. Bij zijn aantreden mikte het kabinet-Balkenende IV op een begrotingsoverschot aan het einde van de rit ter grootte van 1 procent van het bbp. De huidige raming voor 2011 is een tekort van bijna 5 procent bbp (tabel 1.2). Dit ontstaat – zoals al aangegeven – zowel door hogere uitgaven als door aanzienlijk lagere ontvangsten. Tussen 2007 en 2011 verslechtert het feitelijke begrotingssaldo met 5,1 procent bbp. Ook het structurele – voor de conjunctuur geschoonde – saldo is in deze periode aanzienlijk verslechterd, naar raming met 3,5 procent bbp.<sup>11</sup> De belangrijkste onderlig-

<sup>10</sup> Centraal Planbureau (2010b), 18.

<sup>11</sup> Centraal Planbureau (2010a), 69 en Ministerie van Financiën (2010), 20.

gende oorzaak is dat bij het opstellen van het regeerakkoord is uitgegaan van een achteraf gezien te hoge schatting van de (potentiële) economische groei.

Het beslag vanuit de collectieve sector op het nationale inkomen pleegt te worden uitgedrukt in de collectieve-uitgavenquote: de collectieve uitgaven als percentage van het bbp. In de jaren 2008–2011 loopt de uitgavenquote met vijf procentpunten van het bbp op, doordat de uitgaven bij ongewijzigd beleid doorgroeien conform de afspraken uit het Coalitieakkoord. Daar komen nu extra uitgaven door de crisis bij: werkloosheidsuitgaven, toenemende rentelasten en uitgaven die zijn bedoeld als tijdelijke stimulering van de economie. Ook het noemereffect speelt een rol: de stijgende uitgaven (in de teller van de breuk) worden gedeeld door een in 2009 en 2010 gekrompen bbp (de noemer van de breuk). Hierdoor vliegt de uitgavenquote omhoog.

Vermoedelijk presenteert het CEP 2010 een te rooskleurig beeld van de ontwikkeling van de collectieve uitgaven. Voor elk jaar uit de periode 2008–2011 zijn aan het begin van de kabinetsperiode uitgavenkaders vastgesteld voor de drie budgetdisciplinesectoren: de rijksbegroting, de sociale zekerheid en de zorg. Het planbureau hanteert als stilzwijgend uitgangspunt dat overschrijdingen van deze kaders in 2010 – die afgaande op berichten in de media kunnen oplopen tot richting 3 mld euro<sup>12</sup> – afdoende zullen worden gecompenseerd. De kans dat de budgetdiscipline strikt wordt gehandhaafd lijkt evenwel niet zo groot te zijn. Demissionaire bewindslieden die een *spending department* beheren zijn hiervoor niet (langer) optimaal gemotiveerd en voor behandeling van controversieel verklaarde bezuinigingen ontbreekt het parlementaire draagvlak. Daarbij komt dat de overschrijdingen in 2010 eens te meer zijn geconcentreerd bij de zorguitgaven. In deze sector is – naar de ervaring leert – voor de *take-off* van ombuigingen een lange startbaan nodig. Verder constateert het CPB zelf al een ander probleem. In 2011 kan – zo nam het kabinet in maart 2009 bij de besluitvorming over het Aanvullend Beleidsakkoord aan – pakweg 3,2 mld euro worden bezuinigd door een beperkte groei van de lonen in de collectieve sector en van de uitkeringen.<sup>13</sup> Dit veronderstelde een nominale nullijn in nadien nieuw afgesloten cao's, waarvan geen sprake is. Hierdoor wordt de ingeboekte besparing slechts voor een deel gerealiseerd, aangezien het kabinet geen andere daartoe strekkende maatregelen heeft genomen.<sup>14</sup>

Tabel 1.2 Kerngegevens collectieve financiën (procenten van het bbp)

	2008	2009	2010	2011
Collectieve uitgaven	46,3	50,5	51,0	50,3
Belastingen en premies	39,1	38,1	37,9	38,4
Overige ontvangsten	7,6	7,5	6,8	6,9
	46,7	45,6	44,7	45,3
Feitelijk begrotingssaldo	0,3	-4,9	-6,3	-4,9
Structureel begrotingssaldo	-0,7	-5,5	-4,9	-4,2

Bron: Centraal Planbureau (2010a), 70

12 'De Jager houdt hand op de knip', bericht in *het Financieele Dagblad*, 15 april 2010, 3.

13 Tweede Kamer (2008–2009a), 10.

14 Centraal Planbureau (2010a), 72.

Het collectievelastenpeil geeft de totale opbrengst van belastingen en premies voor de wettelijke sociale verzekeringen als percentage van het bbp. Gecorrigeerd voor de effecten van beleidsmaatregelen dalen de belasting- en premieontvangsten in 2009 sterker dan het bbp: het lastenpeil zakt met een vol procentpunt. Vooral de opbrengst van belastingen die samenhangen met bedrijfswinsten, de aanschaf van duurzame goederen (auto's) en de aankoop van bestaande woningen daalt fors. Verder lopen de btw-ontvangsten sterker terug dan het bbp. Ook in 2010 blijft de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten naar verwachting achter bij de ontwikkeling van het bbp.<sup>15</sup> Dat de macro-economische progressiefactor (mep) beneden de 1 duikt, lijkt geen incidenteel verschijnsel meer te zijn. De Studiecommissie belastingstelsel signaleert dat de waarde van de mep gemiddeld genomen over de afgelopen tien jaar beneden de 1 lag; zij concludeert echter tevens dat dit niet wil zeggen dat dit in de toekomst eveneens het geval zal zijn.<sup>16</sup> Waarvan akte.

### 1.3 Begrotingsbeleid 2007–2010: evaluatie en lessen voor de toekomst<sup>17</sup>

#### 1.3.1 Een zelfevaluatie

Het Ministerie van Financiën heeft het budgettaire beleid en de toepassing van de begrotingssystematiek in de jaren 2007–2010 geëvalueerd. Specifiek doel van deze zelfevaluatie was te onderzoeken in welke mate de kaders voor uitgaven en inkomsten van de collectieve sector in deze periode zijn gehandhaafd en of de doelstelling voor het structurele begrotingssaldo is gehaald. De voornaamste conclusies luiden als volgt:

- In 2008 is het uitgavenkader gehandhaafd, in 2009 en 2010 is het met 5,1 mld respectievelijk 6,0 mld euro overschreden. In deze overschrijdingen is berust om de schade aan de economie als gevolg van de uitzonderlijk zware recessie niet te vergroten.
- Voor het overige zijn de 'reguliere' uitgavenkaders in hun totaliteit gehandhaafd.
- Het kader voor de zorguitgaven is evenwel geschonden, cumulatief met 1,0 mld euro en zelfs met 3,2 mld euro wanneer de tussentijdse ophoging van de kaders bij de kabinetsformatie in 2007 wordt meegenomen.
- Het kabinet heeft de lasten met 0,8 mld euro méér verlicht dan bij de formatie was afgesproken.
- Het structurele, voor de invloed van de conjunctuur geschoonde begrotingssaldo is niet met de beoogde 0,5 procentpunt van het bbp verbeterd, maar sinds 2008 juist met 3,5 procentpunt verslechterd.

Het in deze zelfevaluatie voor 2010 en 2011 gepresenteerde cijferbeeld getuigt van mogelijk niet door de feiten gerechtvaardigd optimisme, mede gezien de beleidsimpasse waarin ons land sinds de val van het kabinet-Balkenende IV verkeert. Dit onderdeel besteedt achtereenvolgens aandacht aan het trendmatige begrotingsbeleid (1.3.2), de overschrijdingen van het uitgavenkader (1.3.3), een definitiekwestie bij het inkomstenkader (1.3.4), de ontwikkeling van het structurele (1.3.5), het feitelijke (1.3.6) en het houdbare (1.3.7) begrotingssaldo, en ten slotte aan een

<sup>15</sup> Centraal Planbureau (2010a), 79.

<sup>16</sup> Studiecommissie belastingstelsel (2010), 14.

<sup>17</sup> Dit onderdeel stoelt op De Kam (2010).

remedie tegen de aanhoudend omvangrijke overschrijdingen van het Budgettair Kader Zorg (1.3.8).

### 1.3.2 Trendmatig begrotingsbeleid

Alle ter zake kundige waarnemers zijn het er wel over eens dat het in 1994 ingevoerde trendmatige begrotingsbeleid, zoals nadien nog verfijnd, wezenlijk bijdraagt aan de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven en meer bestuurlijke rust heeft gebracht. Kenmerkend voor de nu al 16 jaar lang toegepaste begrotingsystematiek is het sturen op:

- vooraf vastgestelde kaders (plafonds) voor de (netto reële) uitgaven van drie budgetdiscipline-sectoren, die niet mogen worden overschreden, en
- een vooraf vastgesteld inkomstenkader,

waarbij:

- inkomsten en uitgaven van de collectieve sector strikt gescheiden worden behandeld,
- een ambitie voor het na te streven (structurele) begrotingssaldo is geformuleerd, en
- sinds 2007 wordt uitgegaan van een 'realistische' prognose van de economische groei.

Er is één hoofdmoment in de lente, waarop jaarlijks besluitvorming plaatsvindt over de begroting voor het daaropvolgende kalenderjaar.

### 1.3.3 Uitgavenkader

Bij alle successen die zijn geboekt, leidt een terugblik op het recent gevoerde begrotingsbeleid direct tot drie kritische observaties. Allereerst blijkt de systematiek kwetsbaar te zijn bij het (tussentijds) aantreden van een nieuw kabinet. Ieder kabinet stelt zijn eigen kaders vast voor de ontwikkeling van relevant verklaarde uitgaven en inkomsten van de collectieve sector. Vertrekpunt daarbij is de uitgavenontwikkeling bij ongewijzigde voortzetting van het beleid, aangevuld met de gevolgen van bij de formatie afgesproken intensiveringen en ombuigingen. Bij de formulering van het vertrekpunt ontstaat ruimte voor een 'kadersprong', omdat nog niet gecompenseerde overschrijdingen van het oude kader in het nieuwe kader worden geabsorbeerd als uitgaven bij ongewijzigd beleid. In geringe mate lijkt hiervan sprake te zijn geweest na de val van het kabinet-Balkenende I. Het ging toen om een opwaartse bijstelling van per saldo 0,6 mld euro (tabel 1.3, eerste kolom). Bij de correctie van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) met 1,4 mld euro ging het destijds duidelijk niet om een door het kabinet-Balkenende II afgesproken intensivering, maar werd een forse overschrijding van het oude kader 'witgewassen'. Duidelijker nog deed dit fenomeen zich voor in februari 2007, toen het uitgavenkader voor de periode 2004–2007 uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II als onderdeel van het Coalitieakkoord met 3,6 mld euro is opgerekt tot het kader waarmee het kabinet-Balkenende IV van start ging (tabel 1.3, zesde kolom). Bij deze gelegenheid werd het BKZ zelfs opgeblazen met 2,2 mld euro, terwijl bij de formatie afgesproken intensiveringen en ombuigingen in de zorg elkaar voor de periode 2008–2011 in evenwicht hielden (elk een half miljard euro).<sup>18</sup> Ook hier was dus sprake van een omvangrijke 'witwasoperatie'.

<sup>18</sup> Tweede Kamer (2006–2007a), 39.

Ten tweede is de begrotingssystematiek in de afgelopen 15 jaar slechts tweemaal werkelijk op de proef gesteld: na de forse recessie aan het begin van deze eeuw en door de Grote Recessie van 2009. In beide gevallen bleek het kader niet (volledig) houdbaar te zijn. In 2003 is het uitgavenkader uiteindelijk in geringe mate overschreden (tabel 1.3, tweede kolom), terwijl de lasten extra zijn verzwaard. Voor de jaren 2009, 2010 en 2011 zijn de uitgavenkaders zélf gecorrigeerd, te weten voor het saldo van mutaties in de ruilvoet en de werkloosheidsuitgaven sinds de *Miljoenennota 2009*. Extra uitgaven om de economie te stimuleren zijn bovendien buiten het uitgavenkader geplaatst. Zodoende is een overschrijding van 5,1 mld euro (2009) en 6 mld euro (2010) geaccommodeerd.

Ten derde is het uitgavenkader vanaf 2004 – dit overigens mede dankzij de gesignaleerde kunstgrepen – weliswaar in zijn totaliteit gehandhaafd, maar bij het Budgettaire Kader Zorg was van jaar op jaar sprake van een (forse) overschrijding. Deze overschrijdingen worden – dit in strijd met letter en geest van de begrotingsregels – inmiddels bijna als een vanzelfsprekendheid gecompenseerd met onderschrijdingen van de uitgavenkaders voor beide andere budgetdisciplinesectoren: de rijksbegroting in enge zin (Rbg-eng) en Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA). Een en ander valt des te meer op, aangezien bij de zorguitgaven – op de noemer van ongewijzigd beleid – van meet af aan al wordt uitgegaan van een in verhouding aanzienlijke stijging van de reële uitgaven. Voor andere terreinen van overheidszorg – zeg: onderwijs, wegen en infrastructuur – is van zo'n aan ongewijzigd beleid inherente sterke uitgavengroei geen sprake. In onderdeel 1.3.8 komen behandeling en beheersbaarheid van de zorguitgaven uitgebreider aan de orde.

Tabel 1.3 Begrotingsdiscipline, getoetst aan de uitgavenkaders (mutaties in mld euro)

	2003	2003 <sup>a</sup>	2004	2005	2006	2007 <sup>b</sup>	2007 <sup>c</sup>	2008	2009
	bijstelling								
	bijstelling								
Rbg-eng	-0,9	+0,1	-1,5	-1,5	-0,3	+1,5	-1,1	-0,1	-0,8
SZA	+0,1	-0,4	-2,0	-0,9	-0,9	-0,1	-0,1	-0,4	-0,5
BKZ	+1,4	+0,8	+1,5	+0,6	+0,9	+2,2	-0,4	+0,4	+1,0
Totaal	+0,6	+0,4	-2,1	-1,9	-0,3	+3,6	-1,6	-0,1	-0,3

a. Ten opzichte van het bijgestelde uitgavenkader uit de *Miljoenennota 2004*.

b. De Kam en Ros (2008), 31.

c. Ten opzichte van het bijgestelde uitgavenkader uit de *Miljoenennota 2008*.

Bronnen: Tweede Kamer (2003–2004, 26; 2004–2005, 30; 2005–2006, 32; 2006–2007b, 31; 2007–2008b, 13-16; 2008–2009b, 22; 2009–2010b, 2)

De vraag rijst in hoeverre de gesignaleerde drie bedenkingen zijn te ondervangen door in de toekomst aangepaste begrotingsregels te hanteren.

Ad 1. Het spreekt vanzelf dat politieke partijen die steun toezeggen aan een zojuist geformeerd kabinet, zich willen kunnen herkennen in de bij regeerakkoord vastgelegde uitgavenkaders (= het uitgavenpeil) en de daarachter liggende uitgavenmix. De transparantie van het begrotingsproces zou er evenwel zeer mee zijn gediend wanneer expliciet blijkt welke oude proble-

matiek via de definitie van ongewijzigd beleid wordt 'witgewassen' bij de kwantificering van de vertrekpunten voor nieuw beleid.

Ad 2. Bij uitzonderlijke omstandigheden lijkt het gerechtvaardigd sommige uitgaven buiten de haken van het kader te plaatsen, zoals voor de jaren 2009–2011 is gebeurd. Na de wijziging in juli 2005 laat het Pact voor Stabiliteit en Groei hiervoor onder voorwaarden ook ruimte.

Ad 3. De laatste hierboven gesignaleerde zwaarigheid verdient het te worden geadresseerd. Eén mogelijkheid is in het Budgettair Kader Zorg een uitgavenreserve te verwerken; zie verder in onderdeel 1.3.8.

### 1.3.4 Inkomstenkader

Het inkomstenkader laat de door een aantredend kabinet bij regeerakkoord vastgestelde lastenontwikkeling zien. Het Coalitieakkoord, zoals gespecificeerd in de *Miljoennota 2008*, voorzorg in een lastenverzwaring van 7,1 mld euro.<sup>19</sup> Gedurende de kabinetsperiode wordt elke wijziging van bestaand beleid met gevolgen voor de collectieve inkomsten (voor zover die invloed hebben op het EMU-saldo) gemeten met de inkomstenindicator. Deze indicator moet – over de gehele kabinetsperiode bezien – stroken met het inkomstenkader. Toetsing leert dat in de verstreken kabinetsperiode uiteindelijk voor 0,8 mld euro meer lastenverlichting is gegeven dan bij Coalitieakkoord in het vooruitzicht was gesteld.

De inkomstenindicator verschilt enigszins van de door het CPB gerapporteerde mutaties van de microlastendruk. Voor onbevangen waarnemers blijft het verwarrend dat begrotingsstukken en CPB-publicaties ongelijke veranderingen in de (micro)lasten rapporteren. Het verdient overweging dat het Ministerie van Financiën en het CPB toewerken naar een uniforme presentatie van de ontwikkeling van de microlasten. Tabel 1.4 geeft de aansluiting tussen inkomstenindicator en microlastendruk. Het verschil blijkt vrijwel uitsluitend te worden veroorzaakt door definitiekwesties. In 2008 was bij enkele posten ook sprake van ramingsverschillen.

Tabel 1.4 Inkomstenindicator versus microlastenontwikkeling (bedragen in mld euro)

Jaar	2008	2009	2010
Inkomstenindicator (Ministerie van Financiën)	5,3	-1,2	1,3
Microlastenontwikkeling (Centraal Planbureau)	5,0	-0,2	0,6
Vershil	0,3 <sup>a</sup>	1,0 <sup>a</sup>	0,7
<i>verklaring (+ = meer lastenverzwaring CPB)<sup>a</sup></i>			
Zorgtoeslag	0,9	0,2	0,2
Zorg (eigen betalingen/pakket)	-0,9		
Zorg (aftrek buitengewone uitgaven)		1,3	
Pseudo WW-premie		-0,5	
Overig	0,2	0,1	0,1
Andere boeking fiscaal crisispakket			-1,0
Ramingsverschillen	-0,2		

a. Door afrondingen tellen de onderdelen van onderstaande verklaring niet altijd precies op tot het hierboven weergegeven totale verschil.

Bron: Mededeling Ministerie van Financiën

<sup>19</sup> Tweede Kamer (2007–2008a), 53; Ministerie van Financiën (2010), 37.

De belangrijkste verschillen zijn terug te voeren op de verwerking van maatregelen in de sfeer van de zorg: pakketversmalling, hogere eigen betalingen, omzetting van een belastinguitgaaft – de aftrek van buitengewone uitgaven wegens ziekte – in een lagere directe *cash*-uitkering aan gehandicapten en chronisch zieken. Zoals werd geadviseerd in het Twaalfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte heeft het kabinet er in 2007 voor gekozen de zorgtoeslag mee te nemen in het inkomstenkader. Het blijft merkwaardig dat de zorgtoeslag (een *uitgaaft* op de rijksbegroting) onderdeel van de *inkomstenindicator* uitmaakt.

Door met deze conventie te breken – waar ik voor pleit – wordt na een verhoging van de premies voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) een grotere lastenstijging gemeten. De stijging van de Zvw-premies wordt immers niet langer gecorrigeerd voor de daarmee samenhangende hogere aanspraak op zorgtoeslag. Dit betekent bij de huidige begrotingsregels dat elders onder het inkomstenkader ter compensatie van de oplopende Zvw-premies een grotere lastenverlichting moet worden gegeven dan nu het geval is.<sup>20</sup> Om technische redenen kunnen vervolgens niet alle burgers die met de gestegen Zvw-premie van doen hebben van deze alternatieve lastenverlichting profiteren, bijvoorbeeld doordat zij een compenserende verhoging van de algemene heffingskorting niet kunnen verzilveren, aangezien zij daarvoor te weinig belasting betalen. Dit probleem valt te ondervangen door zowel de nominale premie (die aan de zorgverzekeraar wordt betaald) als de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet uit het inkomstenkader te lichten. Anders gezegd: sterkere stijgingen van de Zvw-premie dan waarmee bij de kabinetsformatie is gerekend, worden tijdens de kabinetsperiode niet langer automatisch gecompenseerd door andere collectieve lasten te verlichten. Het zodoende dreigende extra koopkrachtverlies zal beleidsmakers mogelijk prikkelen om de zorguitgaven binnen de perken van het BKZ te houden.<sup>21</sup> Overschrijdingen van het BKZ gaan voortaan immers via niet-gecompenseerde premiestijgingen rechtstreeks ten laste van de koopkracht van gezinnen.

### 1.3.5 Structureel begrotingsaldo

Het Coalitieakkoord verwoordde de ambitie om het structurele begrotingsoverschot – in 2008 gelijk aan 0,5 procent bbp – tijdens de kabinetsperiode op te voeren tot 1 procent van het bbp in 2011.<sup>22</sup> Voor 2011 wordt in de zelfevaluatie van het Ministerie van Financiën een structureel tekort van 4 procent bbp voorzien.<sup>23</sup> Het structurele tekort is in de periode 2008–2011 dus met 3,5 procentpunt opgelopen. In zoverre is het gevoerde begrotingsbeleid geen succes geweest.

Enigszins mismoedig constateren de opstellers van de zelfevaluatie dat het structurele saldo geen goede sturingsvariabele is. Aan het alternatief – sturen op het feitelijke begrotingsaldo – kleeft evenwel het bekende bezwaar dat het beleid de conjunctuurbeweging dan versterkt. De lezer van de zelfevaluatie blijft zitten met de vraag welke saldogrootheid dan richtinggevend moet zijn bij het in de toekomst te voeren begrotingsbeleid. Een poging om te sturen op het structurele saldo lijkt al met al toch het minste van alle kwaden te zijn.

20 Op dit moment telt immers de hogere aanspraak op zorgtoeslag nog mee als lastenverlichting.

21 Merk op dat de aanspraak op zorgtoeslag door de voorgestelde gewijzigde begrotingsregel onverlet blijft.

22 Formeel gaat het om het EMU-saldo, een door Eurostat gedefinieerde variant van het vorderingensaldo. In overeenstemming met het spraakgebruik is in dit hoofdstuk steeds sprake van het begrotingsaldo, al is dat strikt genomen niet hetzelfde als het EMU-saldo.

23 Ministerie van Financiën (2010), 20. Merk op dat het CPB (2010a, 70) in het CEP 2010 een structureel tekort van 4,2 procent bbp presenteert; vergelijk de onderste regel van tabel 1.2.

### 1.3.6 Feitelijk begrotingssaldo

Het Pact voor Stabieliteit en Groei (het Pact) stipuleert dat het tekort op de begroting – preciezer geformuleerd: het EMU-tekort – feitelijk niet groter mag zijn dan 3 procent bbp. Om onaangename verrassingen te voorkomen is in de begrotingsregels vastgelegd dat nieuwe afspraken worden gemaakt om een verslechtering van de overheidsfinanciën te voorkomen, zodra het EMU-saldo een bepaalde signaalwaarde overschrijft. Aanvankelijk knipperde het alarmlampje bij een zich aftekenend feitelijk tekort van 2,5 procent bbp. In de afgelopen kabinetsperiode brak de alarmfase al aan bij een feitelijk tekort van 2 procent bbp. De achtergrond van deze aanpassing was het besluit van de coalitiepartijen om voor de periode 2008–2011 uit te gaan van een destijds realistisch geachte raming van de economische groei van 2 procent per jaar, in plaats van hier een behoedzamer uitgangspunt te kiezen. Door van een hoger groeipercentage uit te gaan, nam de kans toe dat zich tegenvallers zouden voordoen. De verlaging van de signaalwaarde beoogde hier enig tegenwicht te bieden.

Het is de vraag of de begrotingsregel betreffende de signaalwaarde van het feitelijke tekort niet net zo goed kan worden geschrapt. In uitzonderlijke omstandigheden is er geen houden aan het tekort – zoals de recente ervaring leert – tenzij wordt gekozen voor drastische ingrepen die de economie grote schade (kunnen) berokkenen. In de *slip stream* van de Grote Recessie zag het kabinet het tekort ongekend snel verslechteren. Gegeven de ernst van de crisis is hierin terecht berust. Bovendien staat het Pact – zoals herzien in juni 2005 – onder nadere voorwaarden tijdelijk tekorten groter dan 3 procent bbp toe. Het lijkt daarom weinig zinvol om te opteren voor de schijnzekerheid die de signaalwaarde voor het feitelijke tekort biedt.

### 1.3.7 Houdbaarheidstekort

Het houdbaarheidstekort is de permanente verbetering van het begrotingssaldo die nodig is om de overheidsfinanciën ‘houdbaar’ te maken. Vanaf het jaar waarin het saldo houdbaar is kan de overheid constante arrangementen aanbieden, zonder dat de staatsschuld op de lange termijn explodeert. Met constante arrangementen wordt bedoeld dat toekomstige ontvangsten en uitgaven, gecorrigeerd voor demografische ontwikkelingen, meegroeien met de arbeidsproductiviteit.<sup>24</sup> Partijen die het Coalitieakkoord voor hun rekening namen gingen in februari 2007 uit van een houdbaarheidstekort van 1½ à 2½ procent bbp. Destijds is afgesproken in de loop van de kabinetsperiode een derde van het houdbaarheidstekort (0,7 procent bbp) weg te werken. Van de 0,15 procent bbp aan zorgmaatregelen uit dit pakket is niets aantoonbaars gerealiseerd. Nadien zijn – met het oog op de toegenomen levensverwachting en de structurele verslechtering van de collectieve financiën – aanvullende houdbaarheidsmaatregelen getroffen, waarmee nog eens 1,8 procent bbp was gemoeid.<sup>25</sup> Door hun controversiële karakter – stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar, niet indexeren van de waardegrens van de ‘villabelasting’<sup>26</sup> – zijn deze maatregelen in de ijskast geplaatst. Al met al is vooralsnog daadwerkelijk slechts voor een half procent bbp aan houdbaarheidsverbeterende ingrepen gerealiseerd.<sup>27</sup> Dusdoende is het houdbaarheidstekort in de achter ons liggende kabinetsperiode

24 Centraal Planbureau (2010b), 62.

25 Zie het overzicht in tabel 3 uit Ministerie van Financiën (2010), 21.

26 Vanaf 2012 bedraagt het eigenwoningforfait voor huizen met een WOZ-waarde boven € 1.010.000 een hoger percentage dan voor de woningen met een WOZ-waarde beneden deze waardegrens.

27 Centraal Planbureau (2010b), 67.

alleen maar toegenomen, als uitkomst van demografie, economische crisis en politieke instabiliteit. In de meest recente CPB-publicatie staat de dagnotering van het houdbaarheidstekort op 4,5 procent van het bbp.<sup>28</sup> Het volgende regeerakkoord zal hoogstwaarschijnlijk opnieuw een concrete doelstelling voor het wegwerken van het houdbaarheidstekort bevatten. Over het houdbaar maken van de overheidsfinanciën zullen hoogstwaarschijnlijk twee of drie kabinetsperiodes heengaan; zie onderdeel 1.5.

### 1.3.8 Budgettair Kader Zorg

Trendmatig stijgen de collectief gefinancierde zorguitgaven (veel) sterker dan het bbp; zij bepalen in belangrijke mate de stijging van de totale collectieve uitgaven. Dat geldt in versterkte mate sinds het begin van de jaren nul. In de aanloop naar verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer pleegt het Centraal Planbureau een economische verkenning voor de middel-lange termijn uit te brengen; zie verder onderdeel 1.4. Zij omvat onder andere een projectie van de overheidsfinanciën. Die projectie – het ‘referentiescenario’ – is beleidsarm, dat wil zeggen dat de opstellers ervan uitgaan van ongewijzigde voortzetting van bestaand beleid. Het beleidsarme pad van de rijksuitgaven laat zich betrekkelijk eenvoudig uitstippelen. Hier zoekt het planbureau aansluiting bij de meerjarenramingen uit de miljoenennota. Daarin ligt de invloed van demografische trends en in het verleden gemaakte politieke afspraken besloten. Bij de uitgaven voor sociale zekerheid houdt het planbureau, behalve met demografische veranderingen, tevens rekening met de voorziene macro-economische ontwikkeling, bijvoorbeeld met de gevolgen van de voorziene bbp-groei voor het beroep op werkloosheidsuitkeringen. Anders dan in het geval van de rijksuitgaven en de uitgaven voor collectief gefinancierde sociale zekerheid, blijkt de invulling van het begrip ongewijzigd beleid voor de zorgsector problematisch te zijn.

Het planbureau prikt voor het zorgvolume dan wel voor de (bruto) reële zorguitgaven een bepaalde trendmatige groei.<sup>29</sup> Voor de kabinetsperiode 1994–1998 was het uitgangspunt een volumegroei van 1,3 procent per jaar. De zorguitgaven vielen in die periode aanzienlijk hoger uit – niet zozeer door nieuw beleid, als wel door endogene oorzaken. Voor de kabinetsperiode 1999–2002 koos het CPB vervolgens een beleidsarme volumegroei van 2,3 procent per jaar. Opnieuw werd deze projectie ingehaald door de feiten.<sup>30</sup> In deze eeuw kenden de referentiescenario’s een nog forsere groei van het zorgvolume en de daarvan afgeleide zorguitgaven. Dit pad omhoog vormt na afloop van de Kamerverkiezingen het vertrekpunt bij de politieke besluitvorming over bezuinigingen en intensiveringen. Het resultaat van die besluitvorming slaat uiteindelijk neer in de drie separate uitgavenkaders, die het richtsnoer vormen voor het begrotingsbeleid van het zojuist aangetreden kabinet.

In de praktijk is het volgens deze procedure vastgestelde Budgettair Kader Zorg sinds 1994 nagenoeg ieder jaar opnieuw overschreden (tabel 1.2), dit ondanks het feit dat:

- het CPB in bijna elke middellange-termijnprognose (MLT) weer een hoger percentage prikte voor de oploop van de zorguitgaven bij ongewijzigd beleid;

28 Centraal Planbureau (2010b), 63.

29 Beide grootheden verschillen. Aangezien de prijzen in de zorgsector sterker stijgen dan gemiddeld in de nationale economie, zijn de procentuele volumemutaties geringer dan de procentuele stijging van de bruto uitgaven die zijn gedefleerd met de prijsstijging van het bbp of het bruto nationaal product.

30 De Kam en Nypels (2001), 53.

- bij de tussentijdse val van het kabinet in 2003 en in 2007 het kader voor de zorguitgaven incidenteel is bijgesteld met respectievelijk 1,4 mld en 2,2 mld euro.

Tabel 1.5 Zorguitgaven (groei in procenten per jaar)

Periode	Bruto reële uitgaven			Zorgvolumen		
	beleidsarm	met beleid	realisatie	beleidsarm	met beleid	realisatie
2004–2007	3 <sup>a</sup>		4 <sup>1/4</sup> <sup>b</sup>	2 <sup>1/2</sup>		
2008–2011	4 <sup>1/4</sup>	4 <sup>1/4</sup>		2,8	3	
2011–2015	4 <sup>c</sup>	afwachten	afwachten	onbekend	afwachten	afwachten

a. Eigen berekening uit data in de genoemde bron.

b. Trend 2001–2008.

c. Beleidsarm is hier een relatief begrip, omdat het CPB veronderstelt dat de eigen betalingen van zorggebruikers in deze kabinetsperiode stijgen met 4 mld euro (ten opzichte van ongewijzigd beleid).

Bron: Centraal Planbureau (2002, 33–34; 2006a, 45; 2006b, 34; 2007, 26; 2010b, 54)

Ten opzichte van de bij de formatie van het kabinet-Balkenende I gemaakte afspraken belopen de overschrijdingen cumulatief 8,4 mld euro. Het is regel geworden dat zij – dit in flagrante strijd met begrotingsregel 17 – worden weggestreept tegen onderschrijdingen bij de beide andere budgetdisciplinesectoren: Rbg-eng en SZA. De eerder genoemde zelfevaluatie van het Ministerie van Financiën vermeldt hiervoor als reden dat overschrijdingen bij de zorguitgaven eerst laat in beeld komen en in het jaar waarin zij worden geconstateerd niet voldoende kunnen worden teruggedrongen.<sup>31</sup> De ervaring leert evenwel dat ook in daaropvolgende jaren onvoldoende besparingen worden gerealiseerd om het totaal van de zorguitgaven alsnog binnens-kaders te persen, terwijl nieuwe overschrijdingen zich alweer aankondigen. Het gaat hier om een zo hardnekkig verschijnsel, dat het mijns inziens aanbeveling verdient om de projectie van de zorguitgaven in de MLT anders op te zetten, en wel door:

1. uit te gaan van een (nog weer) hoger groeipad;
2. aanvullende veronderstellingen te maken;
3. een buffer voor tegenvallers te vormen.

Ad 1. Eén mogelijkheid is de ontwikkeling van de zorguitgaven bij ongewijzigd beleid op een nog weer hoger groeipad te zetten, wat uiteraard de kans op toekomstige overschrijdingen vermindert.

Ad 2. Een tweede optie is het beleidsarme beeld aan te kleden met aanvullende veronderstellingen. In de laatste MLT heeft het planbureau voor deze mogelijkheid gekozen. In de periode 2001–2008 zijn de reële (voor inflatie gecorrigeerde) zorguitgaven trendmatig met 4<sup>1/4</sup> procent per jaar gegroeid. Extrapolatie van deze trend voor de periode 2011–2015 noemt het planbureau onbevredigend. Een situatie waarin de zorguitgaven blijvend aanmerkelijk sneller stijgen dan het bbp (groeit trendmatig met 1,5 procent per jaar) is op den duur onhoudbaar. In dit geval zouden de zorguitgaven op de zeer lange termijn immers beslag leggen op het gehele bbp. Anderzijds constateren de opstellers van de MLT dat er in de zorgsector nog altijd onvoldoende

31 Ministerie van Financiën (2010), 26.

*countervailing power* is tegen de interne druk om telkens meer uit te geven. Daarom wordt het simpelweg inzetten van een lager groeipad niet realistisch genoemd. Het CPB kiest er als verlegenheidsoplossing voor om de recente trend weliswaar te extrapoleren, maar het veronderstelt tevens dat individuele zorggebruikers via hogere eigen betalingen 4 mld euro van de oplopende zorgkosten gaan betalen. Deze aanpak kwam het bureau prompt op het verwijt te staan dat het politieke keuzen had gemaakt. De geprojecteerde groei van de bruto reële zorguitgaven met 4¼ procent per jaar wordt door de ruimere toepassing van ‘remgelden’ iets afgeknot tot 4 procent per jaar. Daarvan wordt in de periode 2011–2015 bij veronderstelling 3 procentpunt collectief gefinancierd, en 1 procentpunt via de hogere eigen betalingen van zorggebruikers.<sup>32</sup>

Het CPB onderbouwt de collectieve financiering vanuit twee elementen: de zorguitgaven groeien in lijn met het bbp (tot 2015 met 1¾ procent bbp per jaar) en er wordt rekening gehouden met de invloed van de vergrijzing (1,1 procent per jaar). Dat telt samen op tot (afgerond) 3 procent.

Merk op dat het BKZ een plafond stelt aan de *netto* collectieve zorguitgaven, dat zijn de *bruto* collectieve zorguitgaven verminderd met de wettelijke eigen betalingen van individuele zorggebruikers. Door de gekozen invulling van het referentiescenario stijgt het BKZ in reële termen met ruim 3 procent per jaar (tabel 1.7), terwijl de (bruto) collectieve zorguitgaven met 4 procent per jaar toenemen.

Ad 3. Uit een oogpunt van rationele besluitvorming over de collectieve uitgaven, passen bij de door het CPB gekozen aanpak grote vraagtekens. In feite is sprake van een capitulatiescenario. Uitgezonderd ontwikkelingssamenwerking is er geen enkele andere uitgavencategorie die (automatisch) meestijgt met het bbp-volume. Het verdient mijns inziens de voorkeur om de zorguitgaven in het referentiescenario in eerste aanleg te extrapoleren, uitsluitend met inachtneming van de invloed van de vergrijzing (1,1 procent groei per jaar). Denkbaar is niet alleen rekening te houden met de invloed van de demografie op het niveau van de zorguitgaven, maar daarnaast nog andere kostenverhogende factoren te honoreren, zoals technologie. Het verdient echter aanbeveling die factoren expliciet te benoemen. Dat zal nog niet eenvoudig zijn, want de Raad voor Volksgezondheid en Zorg constateert dat een aanzienlijk deel van de stijging van de zorguitgaven niet aan specifieke oorzaken valt toe te schrijven.<sup>33</sup> Verdedigbaar is ten slotte dat de zorguitgaven – los van de vergrijzing – (mee) stijgen naarmate de welvaart toeneemt (met trendmatig 1,5 procent per jaar). Waarom zouden de zorguitgaven zonder inhoudelijke motivering jaarlijks automatisch nog méér mogen toenemen, terwijl dit niet geldt voor de uitgaven voor een andere erkende beleidsprioriteit, zoals het onderwijs? Dat de budgetdiscipline bij andere uitgavencategorieën beter in acht wordt genomen, mag voor de zorgsector in het referentiescenario niet worden ‘beloond’ met een veel royaler bemeten budgetaccres.

De geleidelijk gegroeide scheve situatie vormt veeleer een krachtig signaal om de budgetdiscipline bij de zorguitgaven aanzienlijk te versterken. Door te kiezen voor een meer terughoudende projectie van het beloop van de zorguitgaven in een beleidsarme omgeving neemt de kans op toekomstige overschrijdingen van het Budgettair Kader Zorg uiteraard toe. Om die te kunnen opvangen verdient het aanbeveling in de financiële verantwoording van het volgende

32 Zie verder in onderdeel 1.4.2.

33 Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2008), 36-38.

regeerakkoord een bufferreserve te vormen ter grootte van ten minste 4 mld euro.<sup>34</sup> Deze reserve moet niet de vorm hebben van later toe te delen budgettaire ruimte, omdat die al snel wordt geclaimd voor allerlei wenselijk geachte intensiveringen. Het verdient de voorkeur in plaats daarvan bij regeerakkoord voor 4 mld euro aan concrete maatregelen – bezuinigingen, hogere eigen betalingen – vast te leggen, die achterwege kunnen blijven wanneer de (overige) zorguitgaven beneden de plafondwaarde van het Budgettair Kader Zorg blijven.

## 1.4 Middellange termijn: matige vooruitzichten

### 1.4.1 Economie

Met het oog op de vervroegde Kamerverkiezingen publiceerde het CPB medio maart 2010 het gebruikelijke scenario voor de Nederlandse economie op middellange termijn. Bij het basispad uit deze middellange-termijnverkenning groeit het bbp in de komende kabinetsperiode naar verwachting gemiddeld met  $1\frac{3}{4}$  procent per jaar. De groei (volume van de productie per uur x aantal gewerkte uren) wordt vooral gedreven door de veronderstelde verbetering van de arbeidsproductiviteit, die economiebreed leidt tot een hogere productie per gewerkt uur. Het aanbod van arbeidsuren zwakt sterk af door de vergrijzing, terwijl bovendien het werken in deeltijd blijft toenemen, waardoor werknemers gemiddeld genomen minder uren per jaar zijn ingeschakeld. De werkloosheid daalt van de verwachte  $6\frac{1}{2}$  procent in 2011 naar  $5\frac{1}{4}$  procent in 2015. De inflatie bedraagt in dit scenario voor de periode 2011–2015 gemiddeld ruim  $1\frac{1}{2}$  procent per jaar. Voor de cao-lonen wordt een plus van bijna  $2\frac{1}{2}$  procent per jaar ingezet. De koopkracht van huishoudens verbetert in doorsnee echter met slechts  $\frac{1}{4}$  procent per jaar. Het verschil met de toename van de reële-inkomensstijging (van gemiddeld  $\frac{3}{4}$  procent per jaar) wordt vrijwel geheel verklaard door de stijging van de ziektekostenpremies en door ‘schijfkruip’. Belastingplichtigen zien de druk van de over inkomsten in box 1 verschuldigde belasting effectief oplopen, doordat de lengte van de tariefschijven en het bedrag van de heffingskortingen jaarlijks slechts worden gecorrigeerd voor de invloed van de inflatie, waardoor zij langzaam in schijven met een hoger marginaal tarief schuiven.<sup>35</sup> Wanneer het volgende kabinet besluit tot bezuinigingen of lastenverzwaringen om zodoende het begrotingstekort te verkleinen, zal de koopkracht zich (nog) minder florissant ontwikkelen.

De ramingen zijn met grote onzekerheden omgeven. In de *Economische Verkenning 2011–2015* wordt dit geïllustreerd met twee onzekerheidsvarianten, waarbij de bbp-groei  $\frac{3}{4}$  procentpunt per jaar lager dan wel juist hoger uitvalt dan in het basispad. In het negatieve scenario – bij een bbp-groei van gemiddeld niet meer dan 1 procent per jaar – komt het begrotingstekort in 2015 uit op 4,2 procent bbp, ruimschoots boven het plafond van 3 procent dat ligt verankerd in het Pact voor Stabiliteit en Groei.<sup>36</sup>

34 De gewenste omvang van de uitgavenreserve is gelijkgesteld aan de door het CPB veronderstelde groei van de eigen betalingen in de periode 2011–2015. Zie Centraal Planbureau (2010b), 54.

35 De tweede schijf wordt zelfs uitgerekt met slechts driekwart van de inflatie.

36 De een half jaar eerder verschenen *Miljoenennota 2010* presenteert voor dit scenario een veel pessimistischer beeld. Uitgaande van een jaarlijkse bbp-groei van 1 procent zou het begrotingstekort in 2015 liggen in een bandbreedte van 6–8 procent bbp (Tweede Kamer 2009–2010a, 46). Het zou interessant zijn om uit te zoeken wat precies de verklaring is voor dit aanzienlijke verschil.

### 1.4.2 Overheidsfinanciën

Met de Kamerverkiezingen in zicht tijgen serieus te nemen politieke partijen naar de burelen van het Centraal Planbureau aan de Haagse Van Stolkweg 14. Een partij die het planbureau links laat liggen, krijgt van alle kanten het verwijt dat zij kiezers loze, want financieel niet onderbouwde, beloften doet. Een partij die wel met het bureau in zee gaat maakt echter moeilijke momenten door. Politici beseffen drommels goed dat de kiezers ambivalent zijn. Het electoraat eist meer en betere collectieve voorzieningen, maar dat mag liever niets extra's kosten. Daarom durfde bij de vorige Kamerverkiezingen geen enkele partij het aan om onomwonden een verhoging van de belastingen voor te stellen. Eerst bij de formatie werden vervolgens forse lastenverzwaringen afgesproken.<sup>37</sup> Ook bezuinigingen – bijvoorbeeld op de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg, onderwijs en de sociale uitkeringen – roepen over het algemeen veel weerstand op. Een en ander verklaart dat partijen maatregelen om op de uitgaven te besparen in zeer algemene termen formuleren. Of ze presenteren ingrepen die weliswaar goed in de kiezersmarkt liggen, zoals een forse afslanking van het ambtenarenapparaat, evenwel zonder te specificeren welke taken en voorzieningen zullen vervallen wanneer de zeis door de overheidsbureaucratie gaat. Bij het overleg dat voorafgaat aan de feitelijke doorrekening van de programma's, prest het planbureau de financiële woordvoerders om waar nodig meer helderheid te verschaffen over wat hun partijen precies van plan zijn. Heel wat ambities moeten dan worden bijgesteld.

Het CPB rekest het manifest van elke partij vervolgens door op basis van gelijkkluidende veronderstellingen over de toekomstige ontwikkeling van de economie.<sup>38</sup> Bij de overheidsfinanciën is beleidsarmoede (ongewijzigd beleid) het vertrekpunt. Maatgevend is het beloop van uitgaven en belastingontvangsten als partijen in de aankomende kabinetsperiode slechts op de winkel zouden passen. Tegen dit referentiescenario (tabel 1.6) worden de voornaamste plannen van partijen afgezet. Wil een partij minder uitgeven voor defensie of ontwikkelingshulp, dan ontstaat binnen het overheidsbudget ruimte om andere uitgaven te verhogen, de belastingen te verlagen of het begrotingssaldo te verbeteren. Durft een partij het aan om de belastingen op te schroeven, dan kunnen de collectieve uitgaven omhoog, of het begrotingstekort kan versneld worden weggewerkt. Dankzij dit rekenwerk kunnen partijen elkaar tijdens de campagne niet beschuldigen van kiezersbedrog. Hoe belangrijk dit is, bleek wel in de aanloop naar de verkiezingen in januari 2003. Het bureau had toen onvoldoende tijd om de programma's door te rekenen. Prompt sloegen politici elkaar met tegenstrijdige cijfers om de oren, waardoor media en kiezers de kluts volledig kwijtraakten.

37 De coalitiepartijen bereikten begin 2007 overeenstemming over een verzwaring van de microlastendruk met 7 mld euro; zie onderdeel 1.3.4.

38 Het resultaat van deze exercitie is op 20 mei 2010 openbaar gemaakt (Centraal Planbureau, 2010c) en kon niet meer in de tekst van dit hoofdstuk worden verwerkt.

Tabel 1.6 Kerngegevens collectieve financiën (procenten van het bbp)

	2012	2013	2014	2015
Collectieve uitgaven	49,8	49,4	49,5	49,4
Belastingen en premies	38,8	39,2	39,5	39,6
Overige ontvangsten	7,1	7,2	7,0	6,9
	45,9	46,4	46,5	46,5
Feitelijk begrotingssaldo	-3,8	-3,0	-3,0	-2,9
Structureel begrotingssaldo	-3,6	-2,8	-2,9	-2,8

Bron: Centraal Planbureau (2010b), 40

Bij het referentiescenario dat strookt met het basispad daalt het begrotingstekort van 6,3 procent bbp in 2010 (tabel 1.2) naar 2,9 procent bbp in 2015 (tabel 1.6). Het saldo verbetert zowel door een hogere collectievelastendrukquote (+1,8 procentpunt bbp) als door een lagere collectieve-uitgavenquote (-1,5 procentpunt bbp). Hoewel het tekort jaarlijks slinkt, stijgt de overheidsschuld bij een beleidsarm scenario door tot 74 procent van het bbp in 2015. Bij dit beeld van de collectieve financiën passen vijf kantekeningen.

Ten eerste neemt de opbrengst van rijksbelastingen en sociale premies tussen 2010 en 2015 volgens de projectie reëel met 32¼ mld euro toe. De stijging van de belastingen van de decentrale overheden bedraagt bij veronderstelling ¼ mld euro.<sup>39</sup> Dit lijkt een onderschatting te zijn nu gemeenten en provincies in het referentiescenario te maken krijgen met een korting op de uitkering uit het gemeentefonds en het provinciefonds van 1 mld euro,<sup>40</sup> terwijl het gemeentelijk grondbedrijf voorlopig verlieslatend blijft. Veel plaatselijke bestuurders zullen onder deze omstandigheden kiezen voor een forsere verhoging van de lokale lasten dan waarmee het CPB nu rekent.

Een tweede kanttekening betreft de waarde van de door het CPB ingezette macro-economische progressiefactor van 1,1. Schijfkruip is een belangrijke oorzaak.<sup>41</sup> Zoals eerder is opgemerkt was de waarde van de macro-economische progressiefactor over de afgelopen tien jaar echter gemiddeld minder dan 1. Mogelijk wordt de opbrengstontwikkeling van de belastingen bij ongewijzigd beleid dus overschat.

Ten derde vraagt het voorziene beloop van de uitgaven onder de kaders aandacht. Tussen 2010 en 2015 nemen zij reëel met 14¾ mld euro toe. Het realiteitsgehalte van dit geprojecteerde uitgavenpad lijkt betwistbaar. Zo zouden de collectieve uitgaven voor openbaar bestuur in deze periode dalen met 1,5 procentpunt tot 9,9 procent bbp. Na 1975 lag deze deelquote onafgebroken boven de 10 procent bbp. Ten opzichte van de ontwikkeling van de uitgaven in de verstreken kabinetsperiode zou van een trendbreuk sprake zijn, zie tabel 1.7.

39 Centraal Planbureau (2010b), 41.

40 Centraal Planbureau (2010b), 44. De lagere uitkering is het gevolg van de beleidsmatige koppeling van de voeding van beide fondsen aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, vermeerderd met een extra korting.

41 Heffingskortingen en schijflengten worden geïndexeerd met de prijsontwikkeling (1½ procent per jaar), terwijl de gemiddelde loonstijging (contractlonen plus incidenteel) het dubbele bedraagt. Door het progressie-effect neemt het aantal belastingbetalers met inkomen tot in de vierde schijf (marginaal tarief 52 procent) met ruim een kwart toe. Zie Centraal Planbureau (2010b), 42.

Tabel 1.7 Reële-uitgavengroei en mutatie werkgelegenheid (procenten per jaar)

	2008–2010	2011–2015
<i>Netto uitgaven onder kaders:</i>		
Rijksbegroting in enge zin	5 <sup>3</sup> / <sub>4</sub>	1 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>
Sociale zekerheid en arbeidsmarkt	2 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	1
Zorg	3 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	3 <sup>1</sup> / <sub>4</sub> <sup>a</sup>
<i>Werkgelegenheid</i>		
Overheid	1 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	-3 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>
Zorg	3	3 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>

a. De bruto zorguitgaven stijgen met 4 procent per jaar.

Bron: Centraal Planbureau (2010b), 46

Mede hierdoor – dat is een vierde kanttekening – daalt de werkgelegenheid bij de overheid cumulatief met 1 procent, of rond de tienduizend arbeidsplaatsen. Politieke partijen die menen dat bij deze post omvangrijke besparingen zijn te realiseren, moeten zich goed realiseren dat het overheidsapparaat ook bij ongewijzigd beleid al krimpt. Doordat het personeelsbestand in de zorgsector fors blijft groeien, werken er in 2015 meer mensen in de gezondheidszorg dan bij de overheid.

Een laatste kanttekening betreft het referentiep pad voor de zorguitgaven. Dit is gebaseerd op een extrapolatie van recente trends, met als bijkomende ‘technische’ aanname dat de eigen betalingen van zorggebruikers stijgen van 3 mld euro in 2010 tot 7 mld euro in 2015.<sup>42</sup> Concreet neemt het planbureau aan dat het wettelijk verplichte eigen risico voor de Zorgverzekeringswet wordt verhoogd van de huidige € 165 naar reëel € 775 per polis per jaar. In nominale termen betekent dit een eigen risico van € 820 in 2015. Verder is gerekend met een verhoging van de eigen bijdrage van bewoners van verzorgings- en verpleeghuizen met gemiddeld € 2.000 per persoon per jaar. Als gevolg van deze maatregelen zou het aandeel van eigen betalingen in de financiering van de wettelijke zorg toenemen van 5 procent in 2010 tot bijna 10 procent in 2015.<sup>43</sup> Doordat deze uitgangspunten zijn verwerkt in het referentiep pad (‘ongewijzigd’ beleid), beschikt een politieke partij die de bedoelde maatregelen afwijst in de komende kabinetsperiode over 4 mld euro minder budgettaire ruimte.

## 1.5 Lange termijn: de houdbaarheidsdiscussie

Op de (zeer) lange termijn zijn de overheidsfinanciën thans niet houdbaar. Met de term ‘houdbaar’ bedoelen economen dat huidige en toekomstige generaties *in verhouding* tot het inkomen dat zij over het gehele leven gerekend verdienen, hetzelfde profijt van het overheids-optreden hebben, zonder dat de overheidsschuld oploopt. Als percentage van hun levensinkomen dient het netto profijt van opeenvolgende generaties ongewijzigd te blijven. Afgaande op becijferingen van het Centraal Planbureau zijn de overheidsfinanciën op den duur onhoudbaar: latere generaties hebben in verhouding minder netto profijt. Dit komt doordat de uitgaven een

42 Zie ook onderdeel 1.3.8.

43 Centraal Planbureau (2010b), 53-54.

stuk sneller stijgen (vooral door de vergrijzing) dan de ontvangsten, terwijl de gasbaten wegvallen. Gevolg: stijgende tekorten op de begroting, een olopende staatsschuld en steeds zwaarder drukkende rentelasten. Toekomstige generaties draaien daarvoor op. Bij een hoge schuld kunnen beleggers het vertrouwen verliezen en een extra risicopremie vragen. Dan zijn nog veel forsere maatregelen nodig om de overheidsfinanciën weer in het juiste spoor te krijgen.

Het CPB becijfert dat in 2015 een begrotingsoverschot van 1,5 procent van het bbp nodig is om de overheidsfinanciën in één kabinetsperiode houdbaar te maken.<sup>44</sup> Een kleiner overschot (of een tekort) in 2015 impliceert dat na de komende kabinetsperiode nog aanvullende maatregelen nodig zijn om het gat in de overheidsfinanciën blijvend boven water te krijgen. Gegeven het feitelijke begrotingstekort bij ongewijzigd beleid (bijna 3 procent bbp, zie tabel 1.6) bedraagt het houdbaarheidstekort dus 4,5 procent bbp. Een verbetering van het saldo in deze orde van grootte is nodig om in 2015 het houdbare saldo te kunnen realiseren. De omvang van het houdbaarheidstekort varieert met de economische groei. Bij de middenvariant (met structureel 1,5 procent groei) zijn maatregelen nodig die het saldo met 29 mld euro verbeteren. Anders gezegd, door bezuinigingen moeten de overheidsuitgaven vanaf 2015 permanent 29 mld euro lager liggen. Of de belastingen moeten permanent met eenzelfde bedrag worden opgeschroefd. Ook een combinatie van bezuinigingen en lastenverzwaringen is natuurlijk mogelijk.

In de maatschappelijke discussie is dat bedrag van 29 mld een heel eigen leven gaan leiden. Daarom kan het geen kwaad nog eens te herhalen hoeveel onzekerheden kleven aan de CPB-projecties van de economische groei en het uitgavenpad bij 'ongewijzigd' beleid. Krijgt onze economie de wind in de zeilen, en valt de bbp-groei  $\frac{3}{4}$  procentpunt hoger uit, dan vermindert het houdbaarheidstekort met pakweg 8 mld euro. Blijft de groei in de komende kabinetsperiode daarentegen beperkt tot gemiddeld 1 procent per jaar, dan komt het begrotingstekort in 2015 uit op 4,2 procent van het bbp. Het houdbaarheidstekort neemt dan toe tot 5,7 procent bbp, of 37 mld euro. Bovendien behelst het uitgavenpad een trendbreuk (tabel 1.7), waarvan staat te bezien of hij kan worden gerealiseerd.

Hoe dit verder zij, de enorme uitdaging waar politici voor staan is – aangenomen dat zij willen beginnen met het houdbaar maken van de overheidsfinanciën – om over de daarbij te volgen aanpak onderling overeenstemming te bereiken. Dat wordt een heksentoer, want politieke partijen zijn tot op het bot verdeeld over de beste aanpak van het houdbaarheidstekort. Rechtse partijen zoeken het vooral in bezuinigingen. Linkse partijen sluiten belastingverhoging niet uit en ze willen de bezuinigingspijn bij voorkeur over meer dan een kabinetsperiode uitsmeren. Daarvoor wordt een prijs betaald. Uitstel van bezuinigingen betekent grotere tekorten en hogere rentelasten. Die beperken de ruimte voor andere uitgaven. Vergelijk het met iemand die een huis koopt en voor de financiering bij de bank een hypotheek heeft genomen. Hoe sneller hij aflost, hoe minder rente hij in totaal kwijt is en hoe meer geld hij in de toekomst voor andere bestedingen overhoudt. De eerste vijf tot tien jaar moet de kersverse huizenbezitter dan echter zuinig aan doen. Links lijkt op een huiseigenaar die de aflossing uitstelt. De overheid houdt nú wel meer geld over om aan andere zaken te besteden, maar uiteindelijk betaalt

44 Centraal Planbureau (2010b), 61.

zij veel meer rente en blijft er dus minder belastinggeld over voor nuttige zaken, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Bij de aanpak van partijen aan de rechterkant van het politieke spectrum dreigt vooral het gevaar dat te snelle en te omvangrijke ingrepen het nog broeze economische herstel in de knop breken.

### **De houdbaarheidsdiscussie**

Niet iedereen is ervan overtuigd dat de overheidsfinanciën door de vergrijzing ontregeld raken. Ten eerste twijfelen sommigen aan de berekeningen zelf. Anderen zetten een vraagteken bij het uitgangspunt dat elke opeenvolgende jaargang in verhouding tot het levensinkomen hetzelfde profijt van de overheid moet hebben. Toekomstige generaties zijn in deze visie rijker (maar is dat zeker?) en kunnen dus gemakkelijker de hogere belastingen opbrengen die nodig zijn om de stijgende rentelasten op te brengen en een deel van de schuld te delgen die wij hen nalaten. Hier passen drie tegenwerpingen. Ten eerste zijn veel overheidsuitgaven direct gerelateerd aan de groei van de welvaart, met name die voor de ambtenarensalarissen en sociale uitkeringen. Ten tweede is welvaart een relatief begrip, elke nieuwe generatie waardeert zijn welvaart ongeveer even hoog. Ten slotte kan een hoge(re) belastingdruk in de toekomst mensen van de arbeidsmarkt weghouden, waardoor de economische groei lager uitvalt.

### **Literatuur**

- Centraal Planbureau (2002), *Economische Verkenning 2004–2007*, CPB Document 26, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2006a), *Een scenario voor de zorguitgaven 2008–2011*, CPB Document 121, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2006b), *Economische Verkenning 2008–2011*, CPB Document 129, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2007), *Actualisatie Economische Verkenning 2008–2011*, CPB Document 151, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2010a), *Centraal Economisch Plan 2010*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2010b), *Economische Verkenning 2011–2015*, CPB Document 203, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2010c), *Keuzes in kaart 2011–2015*, Bijzondere Publicatie 8, Den Haag: CPB
- Kam, C.A. de (2010), Oordeel extern deskundige, in Ministerie van Financiën (2010), *Evaluatie begrotingssystematiek 2007–2010. Bijlage bij het dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën, 55-67
- Kam, C.A. de, en F. Nypels (2001), *De zorg van Nederland. Waarom de gezondheidszorg tekortschiet*, Amsterdam: Uitgeverij Contact
- Kam, C.A. de, en A.P. Ros (2008), *Economie en overheidsfinanciën*, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 23-38

- Ministerie van Financiën (2010), *Evaluatie begrotingssystematiek 2007–2010. Bijlage bij het dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008), *Uitgavenbeheer in de gezondheidszorg*, Den Haag: RVZ
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Studiegroep Begrotingsruimte (2010), *Risico's en zekerheden. Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Tweede Kamer (2003–2004), *Jaarverslagen voor het jaar 2003. Financieel Jaarverslag van het Rijk 2003*, 29 540, nr. 1
- Tweede Kamer (2004–2005), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2004*, 30 100, nr. 1
- Tweede Kamer (2005–2006), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2005*, 30 550, nr. 1
- Tweede Kamer (2006–2007a), *Kabinetsformatie 2006. Brief van de informateur*, 30 891, nr. 4
- Tweede Kamer (2006–2007b), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2006*, 31 031, nr. 1
- Tweede Kamer (2007–2008a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2008)*, 31 200, nr. 1
- Tweede Kamer (2007–2008b), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2007*, 31 444, nr. 1
- Tweede Kamer (2008–2009a), *Beleidsprogramma 2007–2011. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, en de vice-minister-presidenten*, 31 070, nr. 24
- Tweede Kamer (2008–2009b), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2008*, 31 924, nr. 1
- Tweede Kamer (2009–2010a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2010)*, 32 123, nr. 1
- Tweede Kamer (2009–2010b), *Voorlopige Rekening 2009. Brief van de minister van Financiën*, 32 326, nr. 1