

Schuivende doelpalen - de budgettaire opgave na de crisis

M.A. Roscam Abbing*

Samenvatting

In 2009 verslechterden de overheidsfinanciën in recordtempo. Op prinsjesdag 2008 werd nog uitgegaan van een begrotingsoverschot van 1,2 procent bbp in 2009, maar dat werd een tekort van bijna 5 procent. De verslechtering was sterker dan op basis van standaard begrotingselasticiteiten verwacht mag worden. Het kwam door een combinatie van factoren, die stuk voor stuk wel te begrijpen zijn. De 'automatische' verbetering van de overheidsfinanciën, waar het CPB in de middellange termijnraming op uit komt, hangt grotendeels af van de gehanteerde vooronderstellingen. Ook bij de berekende langetermijnuitdaging zijn de gehanteerde vooronderstellingen cruciaal. Dat er bezuinigd moet worden, is echter duidelijk.

Trefwoorden: heroverweging, prognoses

1 Inleiding

'De staatsschuld loopt heel snel terug naar een historisch uniek laag niveau, lager dan ooit eerder bereikt, zelfs lager dan toen we in 1814 met het registreren ervan begonnen!' aldus toenmalig minister van Financiën Wouter Bos, in zijn speech bij de aanbidding van de Miljoenennota op Prinsjesdag 2008.¹ De verwachte verdere daling van de staatsschuld naar 36,2 procent bbp in 2011 volgde op een trend die was ingezet ongeveer met het aantreden van Gerrit Zalm als minister van Financiën. In 1993 piekte de staatsschuld als percentage bbp nog op 78,5 procent, om sindsdien bijna continu te dalen.² Tot 2008. Toen sloeg de crisis toe, moest de Nederlandse overheid het bankwezen te hulp schieten met in 81 miljard euro en doken de overheidsfinanciën in de rode cijfers. In de meest recente CPB ramingen wordt voor 2011 een schuld van 68,9 procent bbp geraamd; bijna twee keer zo veel als Bos in zijn speech had verwacht. Het kan verkeren.

2 Verslechtering overheidsfinanciën tijdens de crisis

Waarom zijn de overheidsfinanciën zo ongekend snel verslechterd? In de *Miljoenennota 2009* (die minister Bos presenteerde op Prinsjesdag 2008) werd voor begrotingsjaar 2009 nog een begrotingsoverschot van 1,2 procent bbp verwacht.³ In het *Centraal Economisch Plan* van maart 2010 wordt voor 2009 een tekort van 4,9 procent bbp

¹ Dat was de dag na het faillissement van Lehman Brothers. Nota bene: dergelijke teksten werden indertijd opgeschreven door de auteur van dit artikel, in zijn toenmalige functie van hoofd Begrotingsbeleid bij het Ministerie van Financiën.

² Waarmee niet gezegd is dat deze daling volledig de verdienste is van het gevoerde begrotingsbeleid. Zie bijvoorbeeld Jacobs (2007).

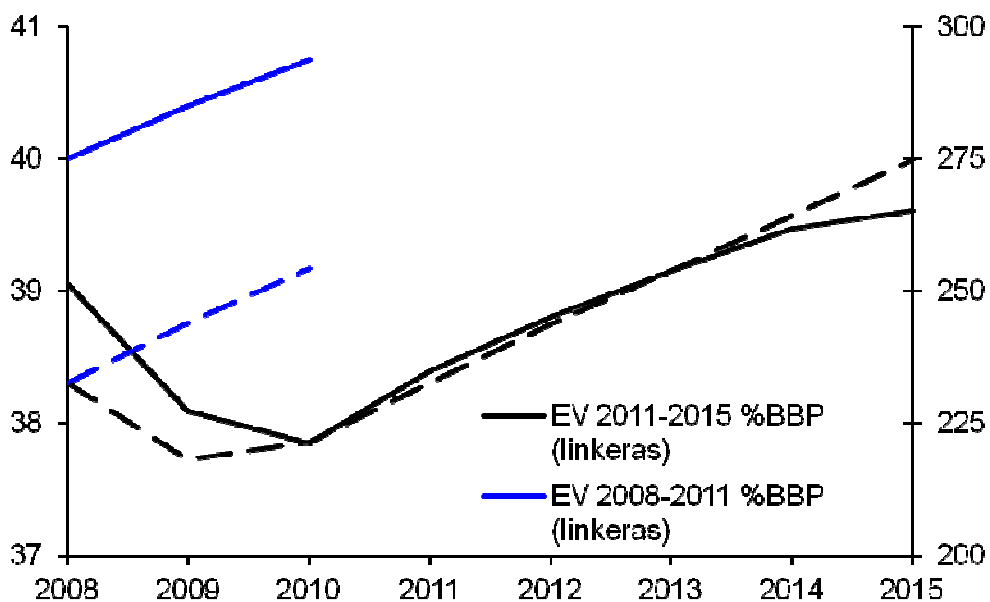
³ En in de tegelijk uitgebrachte *Macro Economische Verkenning 2009* van het CPB zelfs een overschot van 1,3 procent bbp. Het verschil volgt uit een verschillende manier van boeken van nog niet concreet gespecificeerde uitgaven.

gemeld. Een verschil van 6,1 procent bbp. Waar is al dat geld gebleven? Hieronder wordt een aantal gedeeltelijk overlappende mogelijke oorzaken onderscheiden.

Lage groei, lagere inkomsten door automatische stabilisatie

De belastinginkomsten ademen over het algemeen goed mee met de ontwikkeling van het bbp. Dit is de automatische stabilisatie via de inkomstenkant. Doordat huishoudens minder loon ontvangen, bedrijven minder winst maken, doordat er minder wordt geconsumeerd en doordat er bijvoorbeeld minder transacties zijn op de woningmarkt, komt er minder belasting binnen. In figuur 1 staan ontwikkeling van inkomsten (of preciezer: de collectieve lasten) zoals die nu door het CPB worden geraamd, versus de verwachting van het CPB uit september 2007. De gestippelde lijn in euro's, de doorgetrokken lijn als percentage bbp. Hier wordt duidelijk dat de inkomsten de ontwikkeling van het bbp volgen. Indien de inkomsten de ontwikkeling van het bbp perfect zouden volgen (en de lastenquote dus constant zou blijven), betekent dat bij een onverwachte 5¼ procent lager bbp-volume in 2009, dat de inkomsten in euro's ruim 2 procent bbp lager zouden uitvallen. De collectieve lastenquote bleef echter niet constant, maar daalde. Dat de inkomsten nog harder daalden, heeft te maken met én discretionair beleid en een autonome extra hevige reactie van de belastinginkomsten. Dit geldt vooral voor de vennootschapsbelasting (VpB): bedrijven maken minder winst en hebben flink moeten afboeken op (financiële) bezittingen (ook vastgoed). In de jaren voorafgaand aan de crisis was circa een derde van de vennootschapsbelasting afkomstig van financiële ondernemingen; dit zal de komende periode waarschijnlijk minder zijn. Ook de btw, dividendbelasting, overdrachtsbelasting en de BPM daalden harder dan het bbp – niet verbazend gezien de grote klappen op de huizenmarkt en bij de autoverkoop.

Figuur 1. Collectieve lasten – Inkomsten vallen tegen



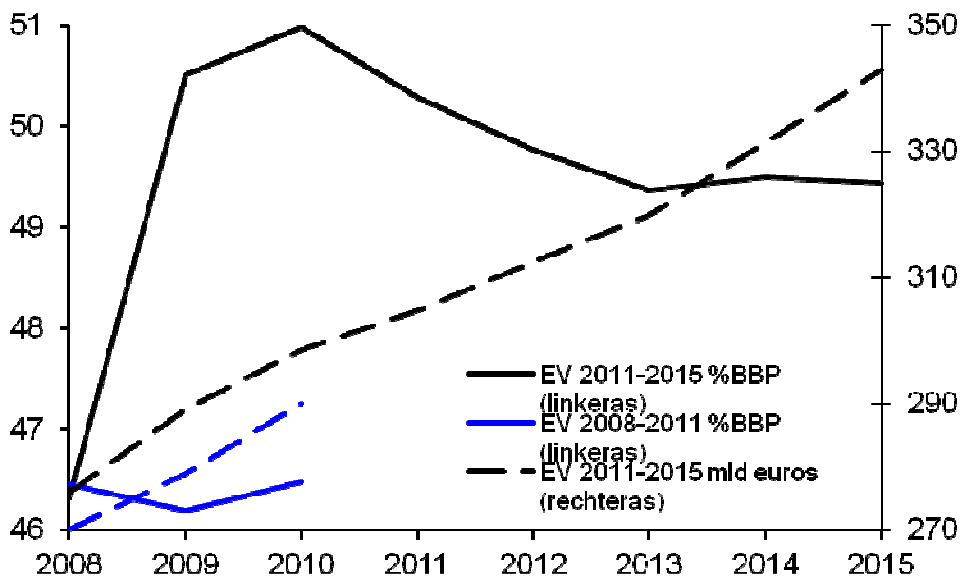
Bron: CPB

Reële uitgavenplafonds

Onder het trendmatig begrotingsbeleid reageren de overheidsuitgaven in euro's in theorie niet op onverwachte veranderingen in de economische ontwikkeling. De verschillende soorten uitgaven zijn gemaximeerd onder een uitgavenplafond en/of in de 'meerjarencijfers' van Financiën. In praktijk werken deze plafonds vaak ook als ijkpunt: eventuele ruimte onder de plafonds wordt meestal als een vacuüm opgevuld met tegenvallers. Zo kan het dat ongeacht de economische ontwikkeling, de uitgaven in euro's zich ontwikkelen volgens het pad zoals opgesteld bij het begin van de kabinetsperiode. Hoewel de totale uitgaven in euro's dan niet direct worden beïnvloed door een mee- of tegenvallende economische ontwikkeling⁴, geldt dat (via het noemereffect) wel voor de uitgaven als percentage bbp - de uitgavenquote. Dat verklaart een groot deel van de stijging van de collectieve uitgavenquote tijdens de crisis. Zie figuur 2.

Doordat het bbp-volume in 2009 zo'n 5 procent achterbleef bij de aanname ten tijde van de start van Balkenende IV, komt bij gelijkblijvende uitgaven in euro's de uitgavenquote al bijna 2,5 procentpunt hoger uit dan verwacht. Om terug te komen op oude pad (als percentage bbp) zou de groei van de uitgavencategorieën in de toekomst achter moeten blijven bij de bbp-groei. Voor iemand die kijkt naar de lijntjes van de quotes, is dat misschien geen punt: de uitgaven waren immers als percentage van het bbp hoger dan 'bedoeld'. Toch zal door beleidsmakers in praktijk een stijging van de uitgaven die achterblijft bij de bbp-groei worden gevoeld als een bezuiniging.

Figuur 2. Collectieve uitgaven – Uitgaven blijven op peil



Bron: CPB

⁴ Het totaal wordt niet beïnvloed, maar de samenstelling wel.

(Tijdelijke) aanpassing begrotingsregels

In het *Aanvullend Beleidsakkoord* heeft het kabinet afgesproken de begrotingsregels (die het zelf had vastgesteld bij aantreden in februari 2007) tijdelijk aan te passen. Ten eerste werd de extra (onvoorziene) oloploop van de werkloosheidsuitgaven 'buiten de kaders geplaatst', wat betekent dat hogere overheidsuitgaven werden toegestaan dan oorspronkelijk afgesproken volgens de uitgavenplafonds. Per saldo zorgt het buiten de kaders plaatsen van de extra uitgaven aan werkloosheid voor 0,6 procent bbp hogere uitgaven in 2009 en 0,4 procent bbp hogere uitgaven in 2010. Deze hogere uitgaven dragen bij aan de verslechtering van het begrotingssaldo in die jaren.

In de begrotingsregels van Balkenende IV was afgesproken dat indien de 'signaalwaarde' van een EMU-tekort van 2 procent bbp dreigt te worden overschreden, nadere maatregelen moeten worden genomen.⁵ Een soort van noodrem, dus, om te voorkomen dat de overheidsfinanciën te veel uit het lood raken en door het 'Maastricht'-plafond van een tekort van 3 procent bbp zouden schieten. Een tweede belangrijke aanpassing van de begrotingsregels was dat het kabinet in het *Aanvullend Beleidsakkoord* besloot deze noodrem en dus ook de Brusselse tekortnorm maar even te laten voor wat het was. Deze beslissing om niet in te grijpen bij een (dreigende) verslechtering van de begroting is op zichzelf natuurlijk niet de oorzaak van de verslechtering. Wel is het zo dat als hard was vastgehouden aan in elk geval het Maastricht-plafond van een tekort van maximaal 3 procent bbp, in 2009 voor zo'n 11 miljard euro had moeten worden bezuinigd en/of de belastingen verhoogd.

Overig discretionair beleid

Aanvullende discretionaire maatregelen van het kabinet hebben gezorgd voor hogere uitgaven en lagere inkomsten en daarmee dus een verslechtering van het begrotingssaldo. De maatregelen zijn in meerdere stappen ingevoerd: zo wordt op 30 november 2008 eerst een regeling 'werktijdverkorting' ingevoerd, deze ging later over in de regeling voor deeltijd-ww. Ook worden enkele garantieregelingen voor het bedrijfsleven uitgebreid de 'groeifaciliteit' en de exportkredietverzekeringfaciliteit). In januari 2009 neemt het kabinet aanvullende maatregelen die aansluiten bij (vermeende) problemen in de kredietverlening aan bedrijven, woningbouwcorporaties en zorginstellingen (onder andere versneld afschrijven, waardoor bedrijven in eerste instantie minder belasting hoeven te betalen). In maart 2009 wordt vervolgens met het aanvullende beleidsakkoord nog een groot aantal maatregelen aangekondigd. Het gaat hier om maatregelen zoals de sloopregeling voor auto's, het naar voren halen van investeringen door het rijk, gemeenten en provincies, verruiming van het budget voor de WBSO (subsidie voor innovatie), lastenverlichting voor bedrijven via soepelere verliesverrekening en om tal van kleinere stimuleringsmaatregelen. In totaal (uitgavenverhoging en lastenverlichting) gaat het om ongeveer 0,4 procent bbp in 2009 en 0,8 procent bbp in 2010. Deze maatregelen tellen niet mee onder de uitgavenplafonds en dragen dus bij aan een hogere uitgavenquote en aan een lagere inkomstenquote en daarmee dus aan een tijdelijke verslechtering van het EMU-saldo.

⁵ *Miljoenennota 2008*, september 2007, p. 104.

Overige factoren

Er zijn nog andere redenen waarom het begrotingssaldo zo snel is verslechterd. Neem bijvoorbeeld het EMU-saldo van gemeenten en provincies. De ervaring leert dat dit saldo relatief conjunctuurgevoelig is, onder andere doordat de netto-opbrengst uit grondexploitatie door gemeenten inzakt in een laagconjunctuur. Bovendien dragen gemeenten en provincies bij aan het discretionaire stimuleringspakket, via het naar voren halen van geplande investeringen. Voor 2009 wordt nu dan ook een EMU-tekort van de lagere overheden van 0,5 procent bbp gemeld, terwijl het CPB in september 2008 nog uitging van een evenwicht.

Een volgend punt is de inkomsten uit aardgas. Toen Bos zijn speech hield, op Prinsjesdag 2008, werd nog uitgegaan van een olieprijs van 125 dollar per vat en bijbehorende gasbaten van 2,3 procent bbp in 2009. De olieprijs daalde echter hard. De ontwikkeling van de olieprijs (en de gasbaten) kan wel de verslechtering van het EMU-saldo in 2009 verklaren (dat valt daardoor zo'n 0,9 procent bbp lager uit).

Een volgend element zijn de rente-uitgaven. Door én de onverwachte tekorten én de interventies in de financiële sector is de staatsschuld toegenomen (zie onder). Hierdoor zouden ceteris paribus ook de rentelasten voor de overheid hoger moeten uitvallen dan verwacht. In 2009 is dat echter nog niet het geval: het hogere schuldvolume wordt gecompenseerd door een lagere rentestand. De opbrengsten (rente en dividend) over de ingrepen in de financiële sector verbeteren het saldo juist weer; hier gaat het om zo'n 0,2 procent bbp.

Dan zijn er nog hoger dan geraamde uitgaven die op het eerste gezicht niet direct verband houden met de crisis. Zo stijgen de collectieve zorguitgaven in 2009 met 0,3 procent bbp meer dan op basis van het noemereffect (dus bij gelijkblijvend bedrag in euro's) mag worden verwacht. Ook de zorgtoeslag stijgt harder dan voor de crisis werd geraamd, evenals de uitgaven aan de AOW. Per saldo is er in 2009 voor zo'n 0,5-0,7 procent bbp aan onverwachte uitgavenstijging bij posten die weinig tot niets met de crisis te maken hebben.⁶ Omdat deze uitgaven voor het merendeel wel vallen onder de uitgavenkaders, zou een minister van Financiën er normaal gesproken samen met zijn collega's voor hebben moeten zorgen dat deze overschrijdingen worden teruggedrongen, of gecompenseerd met lagere andere uitgaven. Of dat ook is gebeurd (en uitgaven bij andere posten lager zijn dan oorspronkelijk de bedoeling), is moeilijk vast te stellen, omdat we niet kunnen weten wat er zou zijn gebeurd met deze posten zonder crisis en hoe de besluitvorming in het kabinet precies is verlopen.

Alle elementen samen

In tabel 1 wordt ter illustratie een volledig overzicht gegeven van de verschillende elementen die hebben bijgedragen aan de verslechtering van het begrotingssaldo. Noodgedwongen betreft het hier een cocktail van appels, peren en een enkele citroen. Het zijn cijfers van verschillende bronnen, ramingen gemaakt op verschillende momenten en begrippen die overlap vertonen. De tabel is opgezet in procent bbp. Consequentie van deze opzet is dat de daling van de inkomsten met het bbp niet zichtbaar wordt, voor zover die daling gelijke tred houdt (terwijl de inkomsten in euro's dus hard dalen). Bij de

⁶ De zorgtoeslag is natuurlijk een inkomensafhankelijke regeling. Bij lagere inkomens, stijgen de uitgaven. Per saldo steeg het inkomen uit loon en uitkeringen in 2009 echter *harder* dan in september 2008 werd verwacht.

uitgaven is het noemereffect juist wel zichtbaar, terwijl bij het noemereffect de uitgaven in euro's juist constant blijven. Alleen al om deze reden is de hier getoonde uitsplitsing anders dan die door het Ministerie van Financiën wordt gehanteerd in bijvoorbeeld tabel 4.2 van de *Miljoenennota 2010*.

Tabel 1. Verslechtering saldo 2009

Saldo in MEV 2009 (sept 2008)	1,3	
Noemereffect constante uitgaven	-2,1	
Ruilvoet+ werkloosheid buiten kader	-0,6	
Stimuleringspakket	-0,4	
lokale overheid	-0,5	
Extra daling inkomsten	-1,3	
wv Vpb		-0,8
wv BTW en invoer		-1
Gasbaten	-0,9	
Niet-crisis uitgaven	-0,6	
Opbrensten interventies	0,2	
Saldo CEP 2010 (maart 2010)	-4,9	

Bron: CPB

3 Overheidsfinanciën in de volgende kabinetsperiode

Tot zo verover de directe gevolgen van de crisis voor de overheidsfinanciën. Hoe zien de komende paar jaar eruit? In de *Economische Verkenning 2011-2015* heeft het CPB een 'beleidsarm' scenario voor de ontwikkeling van het EMU-saldo gepresenteerd. De belangrijkste elementen worden samengevat in tabel 2. Twee zaken vallen op. Ten eerste blijft het tekort bij ongewijzigd beleid hoog, ook in 2015 komt het heel dicht in de buurt van de Brusselse 3 procent-tekortnorm. Ten tweede valt op dat het saldo bij 'ongewijzigd beleid' toch sterk verbetert in de periode 2011-2015. Is het CPB-scenario dan optimistisch? Een aantal verschillende factoren speelt een rol bij de geraamde 'automatische' verbetering van het EMU-saldo.

Herstel van de overheidsfinanciën door conjunctureel herstel

Bij een economische neergang verslechteren de overheidsfinanciën 'vanzelf'. Belastinginkomsten vallen tegen en uitgaven aan bijvoorbeeld sociale zekerheid worden hoger. De OESO schat voor Nederland een begrotingselasticiteit van 0,53: als de groei 1 procentpunt tegenvalt, verslechtert het EMU-saldo met ongeveer 0,5 procent bbp. Zoals hierboven beschreven, lijkt de neerwaartse 'automatische' reactie van het saldo op de crisis zelfs nog sterker dan deze 0,53. Na regen komt zonneschijn. Kunnen we nu de crisis achter de rug lijkt een sterk conjunctureel herstel van de overheidsfinanciën verwachten? Dat is helaas maar ten dele het geval. Volgens de CPB-vooruitzichten is er in de periode 2011-2015 namelijk nauwelijks sprake van inhaalgroei. Het geleden groeiverlies is daarmee grotendeels permanent. Dat geldt daarmee ook gedeeltelijk voor de schade aan de overheidsfinanciën. Toch is van enig cyclisch herstel wel sprake. Dat

hangt dan vooral samen met die inkomstenposten die extra hard reageerden op de neergang, vooral de VpB. Doordat de vermogensverliezen als gevolg van de kredietcrisis niet langer op de winsten drukken en doordat de mogelijkheid tot verliesverrekening door bedrijven gedurende de komende jaren 'uit de winsten loopt', stijgen de VpB-opbrengsten harder dan het bbp. De VpB-opbrengsten stijgen als percentage bbp met zo'n 0,8 procentpunt. Wat betreft de overheidsuitgaven zijn het vooral de ww en bijstand die (ten opzichte van de stijging van het bbp) een daling laten zien, in lijn met de geraamde daling van de werkloosheid. De uitgavenquote voor ww en bijstand daalt met 0,5 procentpunt.

Beleid

De *Economische Verkenning 2011-2015* is 'beleidsarm', maar omdat de cijfers voor 2011 zijn overgenomen van de kortetermijnraming (CEP 2010) zit beleid dat reeds is aangekondigd voor 2011 er wel in verwerkt. En dat is in dat jaar niet niks: ten eerste lopen de stimuleringsmaatregelen af, waardoor het saldo van 2011 op 2010 verbetert. Ten tweede was in het *Aanvullend Beleidsakkoord* afgesproken dat indien de economie weer genoeg zou groeien (meer dan 0,5 procent bbp groei), extra bezuinigingen zouden worden ingevoerd ter grootte van 1¾ miljard euro. Aangezien deze maatregelen ondertussen zijn gespecificeerd, zijn ze verwerkt in de raming voor 2011. Ten derde is al eerder afgesproken beleid meegenomen (zoals de lopende taakstelling op ambtenaren). Per saldo verklaart het beleid een daling van de uitgavenquote in 2011 met zo'n 0,7 procentpunt. Ook worden de lasten in 2011 verzwaaard. Dit geldt vooral de VpB, door het aflopen van tijdelijke maatregelen uit het *Aanvullend Beleidsakkoord*. In 2011 wordt ook de aow-heffing ingevoerd ('Bos-belasting', of fiscalisering van de aow), maar de opbrengst van deze heffing is de komende kabinetsperiode nog zeer beperkt.

Aannames

Verschillende gehanteerde aannames dragen bij aan de geraamde saldoverbetering. De uitgaven zijn zo veel mogelijk gebaseerd op de 'meerjarencijfers' van het Ministerie van Financiën. Deze cijfers zijn voor het nieuwe kabinet het ongewijzigd-beleid-scenario dat door Financiën wordt gebruikt bij de opstelling van de uitgavenplafonds en begrotingen. Voor sommige uitgaven zit in de meerjarencijfers een relatief beperkte oploop verwerkt. Indien deze oploop kleiner is dan de geraamde groei van het bbp, leidt dat ceteris paribus tot een verbetering van het EMU-saldo.

In het CPB MLT-scenario wordt (in lijn met de wet) aangenomen dat schijflengtes van de inkomstenbelasting worden geïndexeerd met de inflatie, terwijl de gemiddelde loonstijging hoger is. Gevolg is dat steeds meer mensen in een hogere belastingschijf terechtkomen: het aantal belastingbetalers dat in de hoogste schijf valt, neemt in de raming met ruim een kwart toe. Gevolg van dit 'progressie-effect' is dat de loon- en inkomstenbelasting zo'n 4 miljard euro harder stijgt dan kan worden verwacht op basis van de ontwikkeling van het bbp.

Voor de gemeenten en provincies wordt aangenomen dat het EMU-tekort over de komende kabinetsperiode daalt van 0,7 procent bbp naar 0,3 procent bbp. Deze aanname is gemaakt omdat gemeenten en provincies niet continu grote tekorten kunnen houden en op termijn richting begrotingsevenwicht zullen moeten gaan. De verbetering van het EMU-saldo van de lokale overheid is dus niet berekend, maar wordt

verondersteld. De verbetering kan alleen worden bereikt als gemeenten en provincies stevig bezuinigen en/of de lasten verhogen.

In het scenario zit nog een groot aantal kleinere aannames verwerkt. Zo wordt verondersteld dat de huidige jaarlijkse 'korting' van 1 miljard euro op de EU-afdrachten niet wordt doorgezet in de vanaf 2014 (start van de nieuwe begrotingsperiode voor de EU). Dit verslechtert ceteris paribus het tekort. Ook zijn alleen reeds belegde investeringen via het FES meegenomen in de sommen. Er zit dus geen vrij besteedbaar geld in het FES. Dit verbetert het saldo ten opzichte van een scenario waarin de FES-uitgaven constant worden gehouden. Het saldo wordt ook (licht) verbeterd door het (technisch) veronderstelde rendement op de financiële interventies en door gedragseffecten die voortvloeien uit een (verondersteld) hoger eigen risico bij de AWBZ. Toch stijgen de AWBZ-uitgaven als percentage bbp, wat ceteris paribus het saldo drukt. De overige zorguitgaven stijgen ook als percentage bbp, maar vanwege de lastendeckende premies heeft dat geen (positieve of negatieve) invloed op de geraamde ontwikkeling van het saldo.

In tabel 2 staan alle factoren op een rijtje. Hier staan wederom alle effecten op de collectieve uitgaven- en lastenquotes, resulterend in een EMU-saldo in procenten bbp. De impliciete aanname is dat afgezien van de genoemde posten, inkomsten en uitgaven zich per saldo ontwikkelen in lijn met het BBP.

Tabel 2. Effecten op EMU-saldo in % bbp

Saldo 2010 (EV 2011-2015)	-6,3	
Herstel conjuncturele reactie	0,9	
wv VpB		0,4
ww/wwb		0,5
Progressie IB/LB	0,6	
Beleid uitgaven 2011 (aflopen pakket + bezuiniging)	0,7	
Beleid lasten 2011 (vnl aflopen pakket)	0,4	
Lokale overheid	0,4	
Gasbaten	0,1	
Zorg (AWBZ)	-0,1	
Overig (oa FES, Gedragseffect AWBZ, EU, meerjarencijfers)	0,3	
Saldo 2015 (EV 2011-2015)	-2,9	

Bron: CPB

Lastenverzwaring m.b.t. zorg

De 'microlastenontwikkeling' is de ontwikkeling van de lasten zoals ervaren door gezinnen en bedrijven, volgend uit beleidsmaatregelen. Deze stijgen gedurende de volgende kabinetsperiode met ongeveer 10 miljard euro. Voor een deel zijn dit de 'beleidsmaatregelen lasten', zoals die in tabel 2 zijn opgenomen (met name VpB). De rest van de lastenstijging heeft te maken met stijgende zorgpremies (en eigen

betalingen). De veronderstelde lastenverzwaring uit hoofde van stijgende zorgpremies draagt echter niet bij aan een verbetering van het begrotingssaldo, omdat tegenover de hogere zorgpremies (eigen betalingen) ook hogere zorguitgaven staan (in lijn met de regel van lastendekkende premies). Wel is het natuurlijk zo dat als het volgend kabinet besluit om de eigen betalingen of premies minder hard te laten stijgen zonder iets te doen aan de zorguitgaven, het EMU-saldo wordt belast.

4 Hoe groot is de budgettaire uitdaging: 0, 15, 18, 29, 36 of 65 miljard?

In de *Economische Verkenning 2011-2015* staat ook een actuele inschatting van de houdbaarheidsopgave. Het houdbaarheidstekort wordt door het CPB berekend met behulp van generatierekeningen en is het verschil tussen het houdbare saldo (dat weer wordt bepaald door toekomstige inkomsten en uitgaven) en het actuele begrotingssaldo. Zie De Mooij (2009) voor een uitgebreide toelichting van de gebruikte methodiek en een duiding van de resultaten. De meest recente inschatting van het houdbaarheidstekort komt uit op 4½ procent bbp (in 2015). In een op het moment van schrijven nog te verschijnen nieuwe houdbaarheidsstudie (eind mei 2010) zal dit resultaat nader worden gededd. Hier wordt volstaan met een paar algemene punten.

Allereerst is het belangrijk te begrijpen dat de genoemde uitkomst niet wordt gezien als een voorspelling, waarbij ook alle inkomsten en uitgaven zo exact mogelijk worden geraamd. Het is wel een scenario, conditioneel op een aantal vooronderstellingen. De belangrijkste aanname is die van constante arrangementen. Dit betekent dat toekomstige generaties dezelfde collectieve regelingen krijgen, tegen dezelfde prijs. Collectieve uitgavenquotes blijven constant, net als belastingquotes. Uitzondering op deze basisregel zijn de uitgaven die samenhangen met de vergrijzende bevolking (zorg, aow, pensioen). Deze uitgaven worden gecorrigeerd voor de bevolkingssamenstelling. Het basispad met constante arrangementen is op een aantal punten niet ingegeven door een realistische inschatting van toekomstige beleidsontwikkelingen. Het is zelfs beslist onwaarschijnlijk dat de overheid alle arrangementen constant zal houden. Zorg is een goed voorbeeld van een gebied waar aan de ene kant de uitgaven recent veel harder zijn gestegen dan kan worden verwacht onder de aanname van constante arrangementen, maar waar tegelijkertijd het zeker is dat er haast continu zal worden geschaafd aan de arrangementen. Over aannames kan je twisten, en dat doen economen dan ook⁷. Toch heeft het CPB na rijp beraad (en na het analyseren van alle opties) gekozen voor de huidige aanpak met constante arrangementen. Dit is volgens het CPB het best mogelijke referentiepunt voor de analyse. Onder deze aanname geldt bovendien dat alle generaties in de toekomst hetzelfde betalen en ontvangen van de overheid, een mooi startpunt voor de analyse van generatie-effecten. Dit referentiepunt wordt niet alleen door het CPB, maar in alle gezaghebbende generatierekening-studies en door de Europese Commissie gehanteerd. Zie De Mooij (2009) voor meer details.

In de media worden ook andere bedragen genoemd. Dat kan het gevolg zijn van andere veronderstellingen. Iemand die vindt dat de aanname van constante arrangementen kan worden losgelaten omdat toekomstige generaties welvarender zullen zijn (en dus toe

⁷ Zie bijvoorbeeld Bovenberg en Jacobs in *de Volkskrant* van 1 april, 'Tekort overheid kan oplopen tot 65 miljard' en Eijffinger en Van de Klundert in *de Volkskrant* van 27 april, 'Bezuinigen? Het hoeft allemaal niet ineens.'

zullen kunnen met een relatief kleiner deel collectieve voorzieningen) komt op een kleiner houdbaarheidstekort. Het loslaten van de aannames van constante arrangementen is echter impliciet een politieke keuze voor een relatief kleinere collectieve sector in de toekomst. Een dergelijke keuze past niet in een basisscenario van het CPB.

Als je, daarentegen, stelt dat de collectieve zorguitgaven in de toekomst net zo hard zullen stijgen als de afgelopen jaren, wordt het houdbaarheidsprobleem juist groter. Het probleem wordt ook groter als je de 'automatische' verbetering van de overheidsfinanciën zoals hierboven beschreven, optelt bij de benodigde inspanning. Andere genoemde bedragen voor de 'opgave' kunnen ook slaan op ander begrip. Dat geldt waarschijnlijk voor het bedrag van 36 miljard euro dat de ronde deed. Ten tijde van het uitkomen van de *Miljoenennota 2010* was 36 miljard de inschatting van de hoogte van het feitelijk tekort in 2015 (onder één van de drie door Financiën gepresenteerde scenario's). Als je dan 36 miljard bezuinigt, wordt het feitelijk tekort in 2015 0 (geen rekening houdend met uitverdieneffecten). Er is echter geen duidelijke reden waarom een tekort van 0 persé het streven zou moeten zijn - evenwicht in 2015 is immers iets anders dan houdbaarheid op de lange termijn. De Studiegroep Begrotingsruimte, ten slotte, "adviseert het volgende kabinet te besluiten tot maatregelen voor 29 miljard euro, waarvan 15 tot 18 miljard in 2015."⁸ Het mag duidelijk zijn dat de genoemde '15 tot 18 miljard' geen alternatief is voor de door het CPB berekende 29 miljard. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert echter om *de komende kabinetsperiode* 15 tot 18 miljard om te buigen. De omvang van de maatregelen voor de komende kabinetsperiode is een keuze, geen economische berekening. De keuze van de Studiegroep Begrotingsruimte wordt overigens voor een deel ingegeven door de vereisten van het Stabiele Groei- en Groeipact. Volgens de Studiegroep is daarom een minimale inspanning van 15 miljard nodig en gegeven 'de huidige omstandigheden' lijkt het de Studiegroep verstandig om nog iets meer te doen.

5 Besluit

Als gevolg van de crisis zijn de overheidsfinanciën in sneltreinvaart verslechterd. Bij ongewijzigd beleid verbetert het EMU-saldo de komende jaren behoorlijk, maar nog steeds bij lange na niet genoeg om weer terug te keren op het oorspronkelijk verwachte pad. Er moet dus nog wel wat gebeuren. De totale houdbaarheidsopgave is volgens het CPB 4½ procent bbb. Omgerekend naar bbb 2015 is dat 29 miljard euro. Dat betekent echter niet dat in 2015 29 miljard euro moet zijn omgebogen (bezuinigd of lasten verzwaaard). Wannéer wordt ingegrepen, is een politieke keuze. Veel bezuinigingen of lastenverzwaringen op korte termijn dempen ook de economische groei op korte termijn. Wachten met ingrijpen tot later betekent dat een groter deel van de rekening moet worden gedragen door toekomstige generaties. Wat de sommen van het CPB wél zeggen is dat op enig moment de wal het schip zal keren. Bovendien weten we dat onzekerheid over toekomstig beleid schadelijk kan zijn. Het zou daarom nuttig zijn indien een volgend kabinet duidelijk maakt hoe de overheidsfinanciën houdbaar worden gemaakt. Of dat voor een kleiner of groter deel pas op de lange termijn pijn doet, is een politieke keuze.

⁸ Aldus het persbericht op de website van het Ministerie van Financiën.

Mark Roscam Abbing

* De auteur is sectorhoofd Conjunctuur en Collectieve sector bij het CPB. Dit artikel is bijna volledig gebaseerd op CPB-publicaties, waaraan vele medewerkers van het CPB hebben gewerkt. Fouten zijn voor rekening van de auteur. Ruud de Mooij, Albert van der Horst en Johan Verbruggen worden bedankt voor commentaar en suggesties. Martin Vos wordt bedankt voor statistische ondersteuning.

Literatuur

Centraal Planbureau, diverse publicaties.

Jacobs, Bas (2007), De Zalmnorm en het Begrotingsbeleid 1994-2007, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 2007, 1.

Mooij, R.A. (2009), Het houdbaarheidstekort: een omlijning, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41-4, 189-198.

Ministerie van Financiën, diverse Miljoenennota's.