



Rabobank

Langs de meetlat van het CPB

Met de verkiezingen voor de deur is de strijd om de kiezer losgebarsten. Hoewel de meeste politieke partijen niet uitblinken in het concreet maken van hun plannen, hebben het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) er toch chocola van proberen te maken. Voor de achtste keer hebben zij de effecten van de verkiezingsprogramma's in kaart gebracht.¹ Uit de doorrekening blijkt dat alle politieke partijen het begrotingstekort in 2017 terugdringen en dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbetert. Bij nagenoeg alle partijen betekent dit minder koopkracht, minder economische groei en een hogere werkloosheid. Desondanks zijn de verschillen groot: de pijn wordt telkens weer anders verdeeld.

Regeren met een missie

De titels van de verkiezingsprogramma's lichten een tipje van de sluier op over de missies van de verschillende politieke partijen. De VVD wil de problemen waar we momenteel voor staan "niet doorschuiven maar aanpakken". Volgens de ChristenUnie is het in het licht van de diepe crisis waarin Nederland en Europa nu verkeren "Tijd voor verandering". De SGP voegt de "Daad bij het woord". Volgens D66 heeft ons land jaren stilgestaan en moeten we "Nu vooruit". De PvdA wil "Nederland sterker en socialer" maken, zodat we de crisis definitief achter ons kunnen laten en ons land kunnen klaarstomen voor de toekomst. Het verkiezingsprogramma van het CDA is van "Iedereen". Volgens de SP maken mensen zich nu grote zorgen en daarom gaat de SP bouwen aan "Nieuw vertrouwen". GroenLinks pakt de "Groene kansen voor Nederland", terwijl de PVV "Hún Brussel, óns Nederland" als motto heeft.

¹ De volgende politieke partijen hebben hun verkiezingsprogramma laten doorrekenen: VVD, PvdA, PVV, CDA, SP, D66, GroenLinks, ChristenUnie, SGP en DPK. Wij beperken ons in dit Themabericht tot de economische effecten.

De missies klinken mooi, maar in de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen ontbreekt het aan een duidelijke financiële onderbouwing van de plannen. De relevante financiële cijfers kunnen worden teruggevonden in het CPB-rapport "Keuzes in kaart 2012-2017" (Kik), waarin het CPB de resultaten van de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's presenteert. De belangrijkste meerwaarde van Kik is wat ons betreft dat voor alle partijen dezelfde meetlat wordt gehanteerd: het biedt een objectief vergelijkingsraamwerk. Dit heeft echter wel tot gevolg dat het CPB bij de PVV-plannen niet uitgaat van uittreden uit de eurozone, iets wat toch nadrukkelijk in hun verkiezingsprogramma staat.

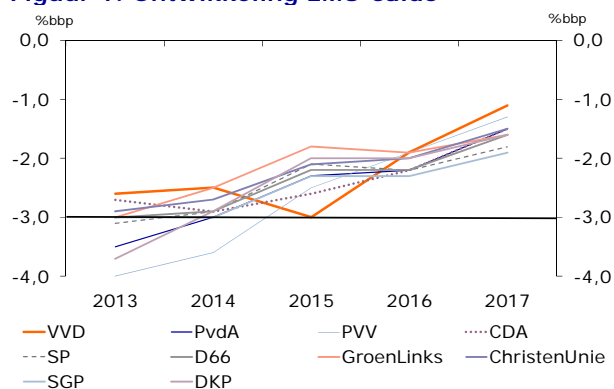
Begrotingstekort niet in steen gebeiteld

De overheidsfinanciën staan sinds het uitbreken van de financiële crisis in 2008 in de schijnwerpers. Door de noodzakelijke stimuleringsmaatregelen, steun aan de financiële sector en steun aan overheden van andere EMU-landen zijn het begrotingstekort en de staatschuld van de Nederlandse overheid sterk opgelopen. Om het begrotingstekort in 2013 weer terug te brengen onder de vereiste 3% heeft het kabinet in de afgelopen jaren diverse bezuinigingsmaatregelen getroffen. Volgens het basispad uit Kik, waarin de bezuinigingen uit het Begrotingsakkoord 2013 zijn verwerkt, komt het begrotingstekort in 2013 uit op 2,9%.²

Over de noodzaak om aan de 3%-norm te voldoen verschillen de politieke partijen echter van mening. De VVD, D66 en de ChristenUnie hebben aangegeven dat Nederland in 2013 aan de norm moet voldoen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de VVD en ChristenUnie,

² Volgens de conceptberekeningen ten behoeve van de Miljoenennota komt het EMU-saldo in 2013 0,2%-punt hoger uit.

Figuur 1: Ontwikkeling EMU-saldo



Bron: CPB (2012a)

evenals het CDA, al in 2013 beginnen met een tekortvermindering ten opzichte van het basispad (figuur 1). D66 en de SGP houden het overheidstekort komend jaar ongewijzigd. De SP en PVV vinden het niet noodzakelijk om al in 2013 aan de Europese begrotingsregels te voldoen. Zij willen de 3%-norm pas in 2015 halen. Bij de SP en PVV, evenals bij de DPK, PvdA en GroenLinks, neemt het overheidstekort in 2013 dan ook nog toe ten opzichte van het basispad. Bij de PVV is dit in 2014 eveneens het geval.

Geen van de partijen voldoet aan de Europese eis dat het tekort in 2017 terug wordt gebracht tot minder dan 1%. Dit impliceert dat er zich een parlementaire meerderheid aftekent die zich niet aan de Europese begrotingsregels voor de komende jaren wenst te houden.

Indien men zich daar niet aan houdt, riskeert Nederland een Europese boete. Onze politici hebben daarbij hun eigen bewegingsruimte beperkt door in Europa stevig te hameren op spijkerharde begrotingsafspraken. Door zelf niet het goede voorbeeld te geven loopt Nederland de kans om het lachertje van Europa te worden. Het argument dat het economisch niet slim is om te gaan bezuinigen in het komende jaar gaat niet op. Uit doorrekeningen van het CPB (2012b) is gebleken dat de invloed van het Begrotingsakkoord 2013 op de economie beperkt is.

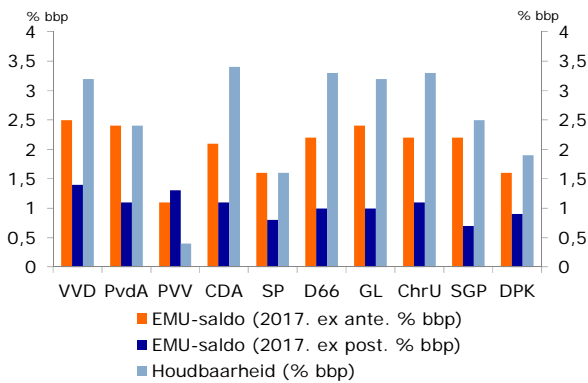
Voor 2017 mikken de VVD, PvdA, D66 en de ChristenUnie op een structureel begrotings-evenwicht. Het CDA wil hier tenminste uitzicht

op hebben, terwijl de PVV betere overheidsfinanciën en een lager tekort wil bewerkstelligen. Volgens het basispad, waarin de bezuinigingen uit het begrotingsakkoord zijn meegenomen, komt het begrotingstekort in 2017 echter uit op 2,6% bbbp. Dit impliceert dat de partijen die het EMU-saldo in 2017 feitelijk op nul willen brengen, bovenop de bezuinigingen die in het Begrotingsakkoord 2013 zijn voorzien, nog € 28 mrd extra dienen te bezuinigen.³ Geen enkele partij voert echter voor zo'n bedrag maatregelen door. Voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is begrotings-evenwicht in de komende kabinetsperiode echter wel van cruciaal belang (SBR, 2012).

Aanpak van het houdbaarheidsprobleem

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn vormt een uitdaging. Op dit moment kunnen de bestaande collectieve arrangementen niet meegroeien met de welvaart zonder dat de belastingen moeten worden verhoogd of de overheidsschuld uiteindelijk explodeert. Dit impliceert dat ombuigingen noodzakelijk zijn. Het benodigde ombuigingsbedrag wordt ook wel het houdbaarheidstekort genoemd. Aan het begin van de vorige kabinetsperiode bedroeg dit tekort nog ruim € 29 mrd. Mede door maatregelen uit het Begrotingsakkoord zoals de verhoging van de AOW-leef-tijd en de beperking van de hypotheekrenteaftrek is forse vooruitgang geboekt. Naar verwachting bedraagt het houdbaarheidstekort in 2017 nog 1,1% bbbp ofwel € 7 mrd euro. Politieke partijen die louter dit gat willen dichten, kunnen volstaan met een ombuigingspakket van deze omvang. Bovendien kunnen ze een deel invullen met maatregelen die pas na 2017 hun volledige effect bereiken. Uit KiK blijkt dat alle politieke partijen actie ondernemen om het houdbaarheidstekort terug te dringen, alleen het tempo waarin het gebeurt varieert. Politieke partijen kunnen ervoor kiezen om per direct het benodigde bedrag

³ Hierbij is rekening gehouden met de ruwe vuistregel van 40% uitverdieneffecten die ombuigingen op korte termijn met zich meebrengen.

Figuur 2: Verbetering EMU-saldo en houdbaarheidssaldo

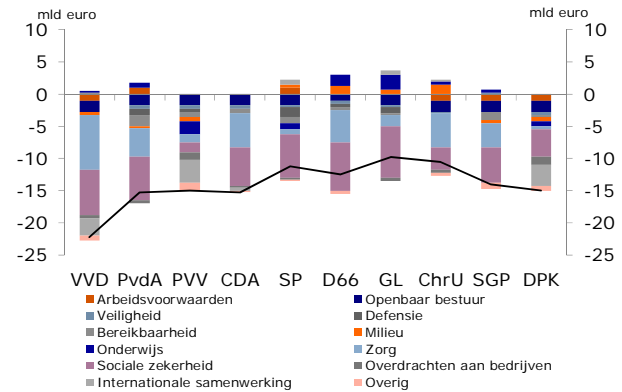
Bron: CPB (2012a)

om te buigen, de ombuigingen in de loop der tijd te laten toenemen of ombuigingen (deels) voor zich uit te schuiven (figuur 2). Voor welke optie een partij kiest is binnen strikte randvoorwaarden⁴ een politieke keuze. De meeste partijen houden in 2017 een positief houdbaarheidssaldo over, waardoor zij geld kunnen reserveren voor toekomstige lastenverlichtingen of hogere uitgaven. Alleen de PVV schuift een besluit met betrekking tot noodzakelijke ombuigingen (grotendeels) op de lange baan. Vanuit economisch oogpunt is dit onverstandig. Zo kan dit leiden tot onzekerheid en is het slecht voor het vertrouwen van consumenten en producenten, waardoor consumenten mogelijk uit voorzorg minder gaan besteden en het investeringsklimaat wordt aangetast.

Budgettaire keuzes

Alle politieke partijen voeren bezuinigingen en/of lastenverzwaringen door die het EMU-saldo in 2017 ex ante verbeteren (figuur 2). Ex ante wil zeggen dat effecten van de maatregelen op de economie en de doorwerking daarvan op het EMU-saldo niet zijn meegenomen. De vermindering van het begrotingstekort in 2017 varieert van € 7¼ mrd (1,1% bbp) voor de PVV tot € 16 mrd (2,5% bbp) voor de VVD. Door zogenaamde uitverdieneffecten zullen de maatregelen in de praktijk minder opleveren.

⁴ Een belangrijke randvoorwaarde is dat financiële markten vertrouwen houden dat de Nederlandse overheid haar schulden ooit aflost.

Figuur 3: Netto-uitgaven

Bron: CPB (2012a)

Volgens het CPB (2010a) brengt een gemiddeld ombuigingspakket ruim 40% uitverdieneffecten met zich mee. Indien deze effecten worden meegenomen varieert de tekortvermindering van 0,7% bbp voor de SGP tot 1,4% bbp voor de VVD, ten opzichte van het tekort van 2,6% bbp in 2017 in het basispad. Ondanks de verbetering van het EMU-saldo zal de schuldquote bij een aantal partijen toch hoger uitvallen dan in het basispad. Dit wordt bij veel partijen veroorzaakt door het feit dat het nominale bbp lager uitkomt dan in het basispad (het zogenaamde 'noemereffect'). De politieke partijen maken verschillende budgettaire keuzes om tot een minder groot gat in de begroting te komen (figuur 3). Alle partijen bezuinigen per saldo op de uitgaven. De VVD buigt het meest om (€ 22¼ mrd) en GroenLinks het minst (€9¾ mrd). Indien wordt gekeken naar de netto-uitgavencategorieën dan blijken de verschillen tussen partijen vooral groot op het gebied van zorg, sociale zekerheid en internationale samenwerking. D66 en de ChristenUnie kiezen ervoor om de lasten van burgers te verzwaren, terwijl de andere partijen juist een lastenverlichting voor huishoudens willen doorvoeren. Alle partijen, behalve het DPK, kiezen ervoor om de lasten van bedrijven te verzwaren.

Structurele maatregelen

De houdbaarheid kan ook worden verbeterd door structurele maatregelen te nemen op vooral het gebied van de AOW, de woning-

markt en de zorg (figuur 4). Door de vergrijzing van de bevolking lopen de kosten van de AOW steeds verder op. Om de AOW betaalbaar te houden moet de pensioenleeftijd omhoog. Bij een ongewijzigd pensioenarrangement stijgen de kosten van 5,4% van het bbp in 2015 naar 8,5% in 2040 (CPB, 2010b). In het lente-akkoord zijn de VVD, CDA, D66, GroenLinks en de ChristenUnie overeengekomen dat de AOW-leeftijd stapsgewijs omhoog tot 66 jaar in 2019 en 67 jaar in 2023. Daarna wordt de AOW-leeftijd gekoppeld aan de levensverwachting. In de verkiezingsprogramma's wordt er echter aan dit akkoord gemorrelt. De PVV ervoor om de pensioenleeftijd niet te verhogen. Ook de SP is van plan om tot 2020 de leeftijdsgrens niet op te trekken. De andere partijen kiezen wel voor verhoging, alleen varieert het tempo waarin dit gebeurt. Ons inziens is een stijging van de pensioenleeftijd onvermijdelijk en dient deze zo snel mogelijk te worden opgetrokken, omdat anders een groot deel van de van de babyboomers geboren tussen 1945 en 1955 volledig buiten schot blijft (Smid en Piljic, 2011).

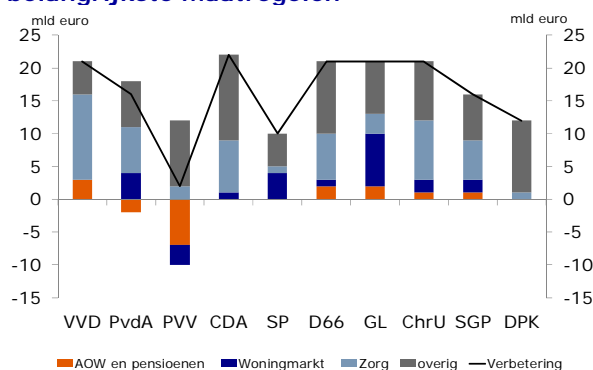
De pensioenleeftijd kan echter alleen worden verhoogd als de werking van de arbeidsmarkt voor oudere werknemers wordt verbeterd. De meeste partijen nemen maatregelen om dit te bewerkstelligen. Het CDA en de ChristenUnie zijn voornemens om belemmeringen weg te nemen, D66 zet in op scholing, de ChristenUnie wil de loonkosten verlagen zodat het loon van de oudere werknemer beter aansluit op de

productiviteit en de SGP wil bonussen aan werkgevers toekennen die ouderen in dienst nemen. Door ook in te zetten op het bevorderen van de arbeidsparticipatie onder andere bevolkingsgroepen, bijvoorbeeld van arbeidsgeschikte maar niet-werkende personen, kan het houdbaarheidsprobleem verder worden opgelost (Peeters, 2012). Hierdoor neemt immers de draagkracht van de (nominale) AOW-uitkering toe. Hoewel dit een potentieel grote bron vormt, wordt deze slechts ten dele benut.

Alle partijen passen op de een of andere manier de hypotheekrenteaftrek aan, wat ook een houdbaarheidswinst oplevert. De winst is het grootst bij GroenLinks, die een volledige wijziging van de totale huur- en koopmarkt voorstaat. De effecten, ook op de prijzen, zijn bij nagenoeg alle partijen bescheiden. PvdA, GroenLinks, ChristenUnie, SGP, en in mindere mate D66, verbeteren de werking van de woningmarkt. Bij de PVV, SP en in mindere mate de VVD en het CDA, verslechtert de werking van de woningmarkt juist.

Als er geen structurele maatregelen op het gebied van de zorg worden genomen, dreigen ook deze kosten in de toekomst de pan uit te rijzen. Het CPB (2010b) voorspelt dat in het geval van constante zorgarrangementen de kosten stijgen van 10,3% in 2015 naar 14,3% van het bbp in 2040. Toch maken de meeste politieke partijen geen echte keuzes. De voorstellen in de verkiezingsprogramma's gaan nauwelijks verder dan het al dan niet verhogen van het eigen risico, de eigen bijdrage en/of het verkleinen van het basispakket. In plaats van keer op keer met deze oplossingen aan te komen, zouden politieke partijen eigenlijk een standpunt moeten innemen over wat er respectievelijk onder de publieke en individuele verantwoordelijkheid valt. Er moet een fundamentele discussie plaatsvinden over wat we als samenleving voor elke ingezetene willen garanderen, wat we bereid om gezamenlijk te financieren en wat ingezetenen zelf moeten regelen (Van de Belt, 2011).

Figuur 4: Verbetering houdbaarheid naar belangrijkste maatregelen

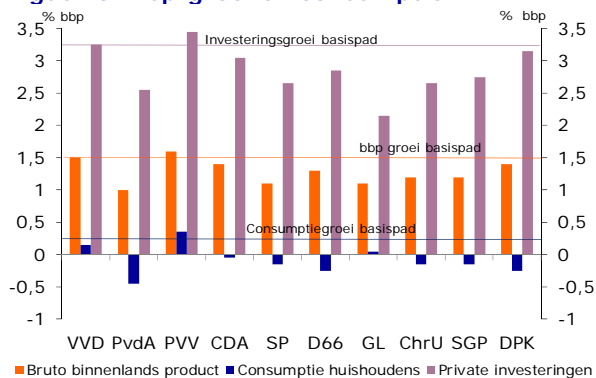


Bron: CPB (2012a)

Macro-economische effecten

Volgens het basispad komt de jaarlijkse economische groei gedurende de periode 2013-2017 gemiddeld uit op 1½%. Bij de meeste partijen valt de gemiddelde jaarlijkse groei door de maatregelen die zij nemen lager uit. Het effect van het beleidspakket van de PvdA is met 0,5%-punt het grootst. De maatregelen van de VVD tasten de gemiddelde jaarlijkse groei nauwelijks aan, terwijl de PVV een bbp-groei van 0,1%-punt realiseert ten opzichte van het basispad (figuur 5). Zoals hierboven beschreven verlagen alle politieke partijen de EMU-relevante uitgaven ten opzichte van het basispad. De partijen realiseren deze afname deels door een vermindering van de overheidsbestedingen en deels door een verlaging van inkomensoverdrachten.

Figuur 5: Bbp-groei en consumptie



Bron: CPB (2012a)

Bij alle partijen, met uitzondering van de PVV, komt de particuliere consumptie eveneens lager uit. De redenen variëren van partij tot partij. Bij de PvdA daalt de consumptie het sterkst door een combinatie van een verminderde werkgelegenheid en lagere reële lonen. Alleen bij de PVV stijgt de consumptie als gevolg van een hogere werkgelegenheids groei in combinatie met een lastenverlichting. De private investeringen nemen bij de meeste partijen eveneens af ten opzichte van het basispad. De VVD weet het investeringsvolume constant te houden, terwijl de bedrijfsinvesteringen door het pakket van de PVV met 0,2% toenemen.

De verschillen in economische groei komen ook tot uitdrukking in de werkloosheidspercentages die de verschillende beleidspakketten tot gevolg hebben. Bij de PVV daalt de werkloosheid met 0,5%-punt ten opzichte van het basispad van 5¼%-punt, doordat hun beleidspakket tot economische groei leidt. Bij alle andere partijen is sprake van een stijging van de werkloosheid. Het pakket van de SGP heeft de grootste stijging tot gevolg (1,5%-punt), maar bij de PvdA, CDA en D66 bedraagt de toename eveneens meer dan 1,0%-punt. Niet alleen de economische krimp speelt hierbij een rol, maar ook de afname van de werkgelegenheid bij de overheid en in de zorg. In het basispad was weliswaar al een daling van de werkgelegenheid bij de overheid voorzien, dit effect wordt door de beleidspakketten van de partijen versterkt. Voor de zorg werd in het basispad juist een stijging van de werkgelegenheid voorzien.

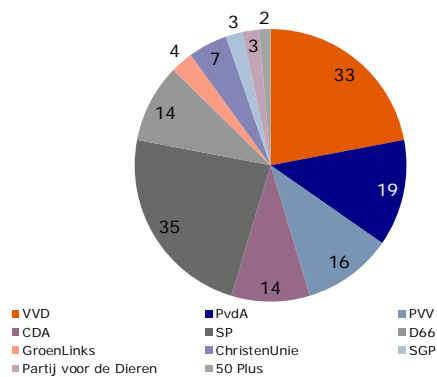
Uit KiK kan worden geconcludeerd dat het verkiezingsprogramma van de PVV goed is voor de economische groei op korte termijn. Hier staat echter wel tegenover dat de PVV op het gebied van houdbaarheid weinig maatregelen neemt. Hierdoor komt de economische groei op lange termijn in gevaar en dit vormt eveneens een risico voor de korte termijn. Bovendien willen we er nogmaals op wijzen dat het belangrijkste effect van het PVV-verkiezingsprogramma, het uittreden uit de eurozone, niet is meegenomen. Een belangrijke omissie.

Verkiezingsprogramma als fata morgana

Het is zinvol om de verkiezingsprogramma's met elkaar te vergelijken, omdat het een beeld geeft van de politieke prioriteitstelling van een partij. Wat echter op voorhand vaststaat is dat een partij zijn verkiezingsprogramma nooit in zijn geheel zal uitvoeren. Door de versplintering van het Nederlandse politieke landschap (figuur 6) is coalitievorming noodzakelijk en moeten politieke partijen tijdens de kabinetsformatie water bij de wijn doen. De ervaring leert dat de kabinetsformatie in Nederland een

proces van de lange adem is. In het begin van de jaren tachtig was sprake van een record-formatie van 209 dagen, maar ook in andere jaren nam de formatie vaak maanden in beslag. Op basis van de zetelverdeling van de gewogen peilingen van voor 22 augustus kan worden geconcludeerd dat Nederland waarschijnlijk wederom een lange kabinetsformatie tegemoet gaat. Veel combinaties van partijen beschikken niet over een absolute meerderheid. Tevens ligt op basis van de plannen van de verschillende partijen niet één bepaalde combinatie voor de hand. Hoewel alle partijen de noodzaak van bezuinigen inzien, verschillen zij van mening over de omvang van en de beleidsterreinen waarop bespaard moet worden.

Figuur 6: Zetelverdeling peiling 22-8-2012



Bron: www.nos.nl

Een lange kabinetsformatie heeft tot gevolg dat consumenten en ondernemers geruime tijd in onzekerheid leven over de op handen zijnde bezuinigingsplannen van de overheid. Voor een bestendig economisch herstel is het echter van belang dat consumenten hun hand van de knip halen en ondernemers gaan investeren. Vanuit economisch oogpunt is het dan ook belangrijk dat er snel een nieuw kabinet wordt gevormd.

Hopen op druk vanuit financiële markten?

Een ellenlange kabinetsformatie kan ervoor zorgen dat de rente die Nederland moet betalen op haar staatsobligaties oploopt, omdat de onzekerheid over de financiële positie van Nederland onder beleggers groeit. Temeer daar een, naar het zich nu laat aanzien, parlemen-

taire meerderheid ook in 2013 én in 2017 niet wil voldoen aan de Europese begrotingsregels. Wat dit kan betekenen was ook duidelijk terug te zien na de mislukte onderhandelingen in het Catshuis en de val van het kabinet Rutte. De rente op staatsobligaties zette de weg naar boven in. Het Lente-akkoord bracht daar gelukkig binnen een paar dagen verandering in. In de komende maanden moet blijken hoe wordt omgesprongen met de begroting 2013 en hoe de formatiebesprekingen lopen. Mocht dit niet vlotten, dan kan een oplopend renteverschuif met Duitsland wellicht leiden tot een gevoel van urgentie bij Nederlandse politici. Bovendien is het altijd makkelijker een vervelende boodschap te verkopen als de boze buitenwereld de zwarte piet kan worden toegevoerd.

Conclusie

Welk kabinet we ook krijgen, veel 'leuks voor de mens' zit er waarschijnlijk niet in. Bijna alle verkiezingsprogramma's leiden tot minder economische groei, een lagere consumptie en minder werkgelegenheid. Dat is de pijn die de burger moet lijden om de overheidsbegroting niet uit de hand te laten lopen. Opvallend is wel dat geen van de partijen erin slaagt in 2017 het tekort geheel te reduceren. Blijkbaar geldt dat het verkopen van een slechte boodschap ook een grens heeft. De wijze waarop het begrotingstekort wordt teruggedrongen verschilt hemelsbreed tussen de verschillende partijen, zodat elke partij zich wel weer ergens kampioen in kan noemen. Zowel met betrekking tot de keuze wie nu moet betalen (naar inkomen, bedrijven of gezinnen) en wat mag worden doorgeschoven naar latere generaties bestaat totaal geen consensus.

Augustus 2012

Ruth van de Belt (030 – 216 0143)

R.Belt@rn.rabobank.nl

Hans Stegeman (030 – 213 1407)

H.W.Stegeman@rn.rabobank.nl

www.rabobank.com/economie

Literatuurlijst

- CPB (2010a). *Keuzes in kaart 2011-2015. Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*. Den Haag: CPB
- CPB (2010b). *Vergrijzing verdeeld*. Den Haag: CPB.
- CPB (2012a). *Keuzes in kaart 2012-2017. Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*. Den Haag: CPB.
- CPB (2012b). *Juniraming 2012, De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013*. Den Haag: CPB
- Peeters, M. (2012). Houdbaarheid AOW: grote verschillen tussen verkiezingsprogramma's. www.mejudice.nl, 9 juli 2012.
- Smid, T en D. Piljic (2011). *Pensioenakkoord voor de toekomst*. Themabericht 2011/14, Rabobank Nederland.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012). *Stabiliteit en Vertrouwen. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Den Haag: SBR.
- Van de Belt, R. (2011). *Zorgen voor toekomstbestendige zorg*. Themabericht 2011/33, Rabobank Nederland.