



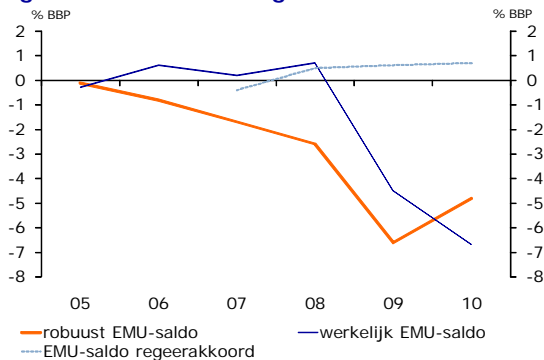
## Miljoenennota 2010: Veel sombere woorden, weinig daden

*De regering heeft zo ongeveer op het dieptepunt van een grote recessie de begroting voor 2010 op moeten stellen. Daarbij had ze weinig speelruimte. Nu bezuinigen zou niet verantwoord zijn. Veel geld voor extra uitgaven is er echter ook niet. Het gevolg is dat de nota vooral gaat over de periode na 2011. We vragen ons in dit Themabericht achtereenvolgens af hoe het zover heeft kunnen komen met de overheidsfinanciën, wat de concrete plannen zijn voor volgend jaar, welke dilemma's opduiken bij forse bezuinigingen en wat dit alles betekent voor de burger.*

### Hoe het zo ver heeft kunnen komen

Alhoewel het verleidelijk is om de crisis overal de schuld van te geven, is een deel van de verslechtering van het EMU-saldo al in 2006 in gang gezet<sup>1</sup> (zie figuur 1).

**Figuur 1: Verslechtering robuust saldo**



Bron: CPB

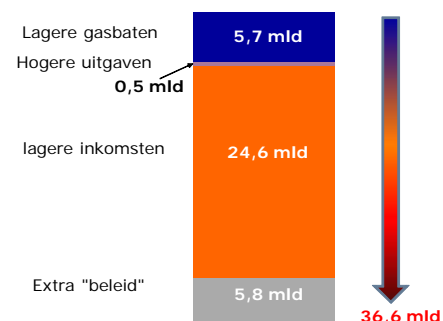
Vooraf vorig jaar is het zogenaamde robuuste saldo<sup>2</sup> al sterk verslechterd. Het kabinet gaf toen structureel meer uit dan er structureel binnenkwam. Deze uitgaven konden toch betaald worden zonder dat het EMU-saldo nega-

<sup>1</sup> Zie hierover ook ons commentaar op de Miljoenennota's van voorgaande jaren op [www.rabobank.com/kennisbank](http://www.rabobank.com/kennisbank).

<sup>2</sup> Het robuust saldo is het EMU-saldo, gecorrigeerd voor rentebetalingen, gasbaten en de stand van de conjunctuur.

tief werd. Dit had twee oorzaken. Ten eerste waren de aardgasbaten uitzonderlijk hoog door een combinatie van een zeer hoge olieprijs en een grote vraag naar gas. Daarnaast was de ophoging van de uitgavenkaders van de begroting (bij wijze van inflatiecorrectie) hoger dan de daadwerkelijke prijsstijging van de overheid. Deze zogenaamde ruilvoetwinst werd bijvoorbeeld veroorzaakt door een relatief kleine stijging van de ambtenarensalarissen. Het kabinet heeft deze eenmalige meevallers gebruikt om uitgaven te financieren die elk jaar terugkomen. Dit jaar zijn die eenmalige meevallers er niet. De aardgasprijs is sterk gedaald en de ruilvoetwinst is zelfs, zoals verwacht, veranderd in een ruilvoetverlies. Dit jaar stijgen de ambtenarensalarissen namelijk juist harder dan de standaard stijging van de uitgavenkaders. Ook zonder financiële crisis en zonder recessie zou het overheidssaldo door het wegvallen van de gasbaten en het ruilvoetverlies dus al niet meer positief zijn geweest. Dit alles neemt niet weg dat het grootste deel van de verslechtering ten opzichte van de Miljoenennota 2009 veroorzaakt wordt door de uitzonderlijke verslechtering van de economische groei. De lagere inkomsten uit belastingen 'kosten' circa € 25 miljard. Het zou een stuk makkelijker zijn geweest om deze conjuncturele tegenvaller op te vangen als het structurele saldo mooi boven nul was

**Figuur 2: Verslechtering saldo in 2009**



Bron: CPB en Rabobank

geweest. Dan waren we wellicht zelfs volgend jaar nog binnen het maximaal toegestane tekort van 3% gebleven. De combinatie van de structurele en conjuncturele tekorten zorgen er voor dat van de oorspronkelijke kabinetsdoelstelling om aan het einde van de regeerperiode een overschot van 1% te hebben niets meer terecht komt (zie figuur 1).

### Concrete plannen voor 2010

Het eerste dat opvalt bij het aanhoren van de troonrede en bij lezing van de Miljoenennota is dat er weinig nieuws in staat. Prinsjesdag 2009 viel dit jaar in maart. Het aanvullende beleidsakkoord vormde dit jaar de Miljoenennota. Het weinige nieuwe dat er volgend jaar gebeurt, is vooral kruimelwerk. De weinige maatregelen die genomen worden zijn vooral inkomenspolitiek van aard. Er wordt bijvoorbeeld wat gesleuteld aan de lengte van de schijven en de hoogte van de heffingskortingen.

Pikant is nog wel dat de lastenverlichting voor bedrijven die in het aanvullende beleidsakkoord is afgesproken (vervroegd afschrijven, eens per kwartaal BTW betalen, subsidie op speur en ontwikkelingswerk en verliesverrekening) weer vrijwel ongedaan wordt gemaakt door hogere WW-premies voor werkgevers (€ ½ miljard), hogere zorgpremies (€ ½ miljard) en overige lastenverzwaring. Per saldo dus vrijwel geen lastenverlichting voor bedrijven in 2010.

### De bezuinigingsdoelstelling

Al in het aanvullende beleidsakkoord<sup>3</sup>, dat in het voorjaar van 2009 is gesloten, is te lezen dat het kabinet nog geen begin wil maken met bezuinigingen zolang de economie nog krimpt. Afgesproken is toen dat er begin 2010 een weegmoment komt. Als er dan nog meer dan een ½% krimp is, zal er in 2011 nog niet bezuinigd worden en zal de € 3 miljard stimulering van 2009 en 2010 zelfs nog worden doorgetrokken tot in 2011. Groeit de economie tussen de -½% en de ½% dan zullen alleen de

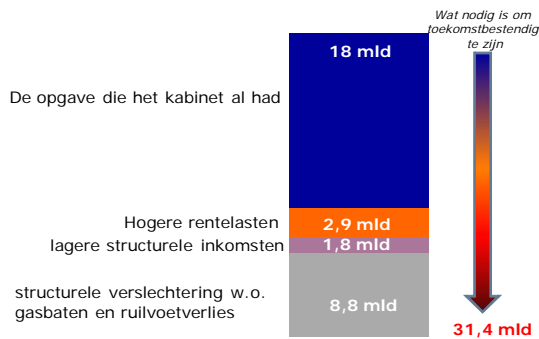
extra rentelasten van € 1,8 miljard als gevolg van de hogere schuld tot bezuinigingen leiden. Pas als de economische groei in 2010 hoger is dan een ½% zal in 2011 een begin worden gemaakt met de verbetering van het structurele saldo. Als de ramingen van het Centraal Planbureau (0%) en Rabobank (+¼%) voor 2010 uitkomen, zullen de echte bezuinigingen dus op z'n vroegst in 2012 van start gaan. Het kabinet wil wettelijk vast gaan leggen dat vanaf dat moment het structureel saldo met een ½%-punt per jaar wordt teruggebracht<sup>4</sup>. Daarbovenop moeten de hogere rentelasten betaald worden uit extra bezuinigingen. Het CPB heeft dit berekend op een extra 0,3%-punt. Hoe lang zal het kabinet hiervoor nodig hebben? Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten we kijken naar de structurele verslechtering en naar de opgave die het kabinet zich in het coalitieakkoord heeft gesteld. In figuur 4 is te zien dat de structurele verslechtering ongeveer € 8,8 miljard bedraagt (Dit zijn dus de uitgaven waar vorig jaar nog de eenmalig hoge gasbaten tegenover stonden en nu niet meer + de verslechtering van de ruilvoet + hogere uitgaven door structureel lagere groei). De uitgaven aan rente zullen de komende jaren structureel hoger zijn doordat de staatsschuld fors is opgelopen. Dit hebben we berekend op een kleine € 3 miljard. Daarnaast zal de economische groei de komende jaren structureel iets lager uitvallen door de enorme klap die de economie door deze crisis gekregen heeft. We schatten de inkomstenderving die hier het gevolg van is op een kleine € 2 miljard. Deze posten leiden al tot een structurele bezuinigingsopgave van € 13,6 miljard. Als deze bezuinigingen gerealiseerd zouden zijn, dan is de begroting weer terug bij de situatie van vorig jaar, dat wil zeggen een robuust saldo van -2%. Het kabinet is echter veel ambitieuzer dan dat. Om niet uitsluitend de toekomstige generaties op te laten draaien voor de kosten van de vergrijzing, streeft het kabinet naar een overschot van 1% (zie

<sup>3</sup> Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven', maart 2009, te vinden op [www.regering.nl](http://www.regering.nl)

<sup>4</sup> Aanvullend beleidsakkoord, pag 13, punt 33.

figuur 1). Nu deze doelstelling niet meer in 2011, maar waarschijnlijk pas in 2020 gerealiseerd zal worden lijkt een overschot van 2% realistischer. Als we echter uit blijven gaan van 1%, betekent dit een bezuinigingsopgave van nog eens € 18 miljard (zie figuur 3).

**Figuur 3: De opgave**



Bron: CPB en Rabobank

De totale bezuinigingsopgave komt daarmee uit op ruim €30 miljard. Dit is ongeveer 5% van het BBP. Bij een verbetering van een ½%-punt per jaar, zoals de ambitie van het kabinet is, betekent dit 10 jaar lang elk jaar weer nieuwe bezuinigingen. De schuld komt in de tussentijd op een veel hoger niveau terecht en ook de schuldquote zal nog lange tijd blijven stijgen.

### Het ambtelijke vooruitschuiven

In de Miljoenennota worden 20 beleidsterreinen genoemd waarop na 2011 waarschijnlijk bezuinigd kan gaan worden. Er zullen ambtelijke werkgroepen worden samengesteld die moeten gaan nadenken over bezuinigingsopties. De opdracht aan de ambtelijke werkgroepen is onder andere om voor 20% aan bezuinigingen te bedenken. De grote vraag is echter waarom het kabinet deze werkgroepen nu pas instelt. Vrijwel alle informatie was ook al bekend in maart 2009 toen het aanvullend beleidsakkoord geschreven werd. Tegen de tijd dat deze werkgroepen klaar zijn met hun werk is het voorjaar 2010. Daarna zal het politieke gesteggel beginnen over deze ongetwijfeld stuk voor stuk pijnlijke ingrepen. Het zal dus zeker niet voor de volgende Prinsjes-

dag worden voordat er besloten wordt over concrete bezuinigingen. Dit is verloren tijd. Bovendien is het verstandig om juist moeilijke besluiten zoals bezuinigingen snel in wetgeving vast te leggen. Zolang er nog geen wet is, is er voortdurend de mogelijkheid dat de ferme voornemens afgezwakt worden. Bezuinigingsvarianten van 20% lijken op het eerste gezicht wellicht wat aan de hoge kant. Met deze bezuiniging op beleidsterreinen wordt doorgevoerd levert dit € 40 miljard op. Een groot deel van de voorstellen die hier uit voortkomen gaan het waarschijnlijk door politieke tegenstellingen nooit halen. Driekwart van de voorstellen moet het wel halen, wil de opgave van € 31,4 miljard uit figuur 3 gehaald worden.

### Dilemma's per beleidsterrein

De werkgroepen wacht een pittige klus. Bezuinigingen van deze omvang kunnen namelijk niet worden opgelost door de kaasschaaf te hanteren. Er zullen duidelijke keuzes moeten worden gemaakt. Er is bijna geen terrein te verzinnen waar dit geen pijn zal doen. We lopen er een aantal langs.

**Zorg** Nederland kent een hoog niveau van gezondheidszorg met veel voorzieningen. Forse bezuinigingen betekent wellicht dat sommigen vormen van zorg niet meer aangeboden worden of niet voor iedereen. Geen keuzes maken betekent door de technische vooruitgang dat zorg relatief steeds duurder wordt.

**Onderwijs** Laten we onze kleinkinderen een goed onderwijssysteem na maar met een hele grote schuld? Of toch iets lagere salarissen, grotere klassen en andere vervelende maatregelen en een behapbare staatsschuld?

**Infrastructuur** Goede infrastructuur is een belangrijke randvoorwaarde voor economische ontwikkeling. Enkele grote infrastructurele projecten minder levert echter voor de begroting al snel een paar miljard euro op.

**Pensioenen** We worden steeds ouder en genieten steeds langer van een welvarende oude dag. Twee jaar langer doorwerken levert voor de overheid echter zomaar € 4 miljard op.

**Defensie** Nederland vervult een relatief grote

rol bij vredesmissie in de wereld. Dat is mooi, maar als we deze ambitie wat bijstellen, kost het minder geld. En wellicht toch maar geen JSF aanschaffen?

**Ontwikkelingssamenwerking** Dit is de enige post waarop eigenlijk automatisch bezuinigd wordt doordat het een vast percentage van het BBP is. Voor rigoureuze bezuinigingen zou het percentage naar beneden kunnen.

Ondanks de crisis zijn we echter nog altijd veel rijker dan de armste landen in de wereld.

**Reorganisatie ministeries en minder regels** Een grootschalige reorganisatie van de ministeries en andere overheidsdiensten kan wellicht veel geld opleveren. Maar dat impliceert wel dat er niet bij elk ongelukje geroepen wordt om nieuwe regels en wetgeving om dit in de toekomst te voorkomen.

Natuurlijk hoeft er niet op elk van bovenstaande terreinen bezuinigd te worden. Er zijn voor elk terrein wel goede argumenten verzinnen waarom juist daarop niet bezuinigd moet worden. Niet bezuinigen op het ene onderwerp betekent echter extra hard bezuinigen op het andere onderwerp. Op meerdere plekken in de overheidsbegroting zal de pijn genomen moeten worden. Een alternatief voor bezuinigen is belastingverhoging. Ook dit zal pijnlijk zijn. We hebben berekend dat de inkomstenbelasting dan met 7%-punt omhoog moet<sup>5</sup>.

#### **Wat betekent dit voor de burger?**

Wat gaat de gemiddelde burger hier nu allemaal van merken? Op korte termijn niet veel. Ook voor de burger bevat 2010 niet veel schokkends. Daarna zijn de gevolgen echter des te merkbaarder. Ook de burger zal namelijk de keuze moeten maken tussen een schuld die uit de hand dreigt te lopen of bezuinigingen accepteren die vervelend zijn en die pijn doen. De huidige situatie is voor de burger misschien nog wel het best te vergelijken met een hypotheekgesprek. We hebben zojuist bovenop onze bestaande schuld een lening afgesloten van € 136 miljard. Als we

alle steunoperaties hier uithalen en er gemakshalve even vanuit gaan dat al die steun ooit weer terugkomt, dan resteert een schuldtoename van € 89 miljard. We sluiten deze lening niet op één of twee, maar op circa 7,3 miljoen inkomens (=het aantal huishoudens). Als we al deze inkomens bij elkaar optellen krijgen we het reëel beschikbaar gezinsinkomen. Dit is momenteel ongeveer € 271 miljard groot. De lening in één of enkele jaren aflossen gaat niet lukken. Verdelen we de lening over het aantal inwoners in Nederland, dan is ieders schuld toegenomen met ongeveer € 5.400. Per huishouden is deze schuldtoename ruim € 12.000. Als we de lening in tien jaar tijd aflossen tegen 4% rente dan bedraagt de jaarlijkse annuïteit per huishouden ruim € 1.500. Dit leidt tot een koopkrachtverlies van bijna 5% per modaal huishouden. Dat komt redelijk overeen met de noodzakelijke belastingverhoging als we niet zouden bezuinigen. En stel nu dat we niet bezuinigen en de lening aflossingsvrij maken? De totale schuld explodeert dan in 10 jaar naar maar liefst € 504 miljard. Dit is € 69.000 per huishouden. Aflossingsvrij is dus geen optie. Als we alleen de eerste jaren niet aflossen groeit de schuld ook al aardig aan.

#### **Conclusie**

*De Miljoenennota bevat niets nieuws ten opzichte van het aanvullende beleidsakkoord en zeker geen spannende plannen voor 2010. Forse bezuinigingen liggen in het verschiet voor de periode daarna. Het is een gemiste kans dat moeilijke keuzes uitgesteld worden en dat noodzakelijke bezuinigingen voorlopig nog niet vastgelegd worden in wetgeving.*

september 2009

Niels Visser (030 – 2162674)

D.C.Visser@rn.rabobank.nl

[www.rabobank.com/kennisbank](http://www.rabobank.com/kennisbank)

<sup>5</sup> Zie hierover het artikel Begrotingsbeleid in ons Economisch Kwartaalbericht van september 2009.