



## Met hagel schieten op een bewegend doel

*De opgave om de collectieve financiën op orde te brengen is na de crisis alleen maar groter geworden. We hebben het nu over enkele tientallen miljarden, waarbij het CPB de politiek vastprijkt op 29 miljard euro. Onderscheid moet hierbij worden gemaakt tussen wat het gevolg is van de crisis en de discussie over lange termijn houdbaarheid van de overheidsuitgaven. Ambtenaren hebben op basis van het CPB-rekenwerk de afgelopen weken hun door de politiek opgedragen huiswerk gedaan. Maar wat kan de politiek ermee?*

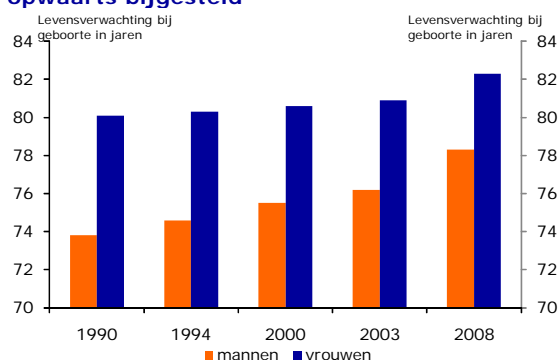
### Hoe komt het CPB aan 29 miljard?

Het goede nieuws van de vergrijzing is het feit dat we steeds langer leven in goede gezondheid. Sinds 2002 stijgt de levensverwachting opvallend snel. Dit geldt zowel bij geboorte, als voor de levensverwachting op 65- en 80-jarige leeftijd (zie figuur 1). In vergelijking met de vorige sommen die het CPB hierover heeft gemaakt, is de levensverwachting gestegen, en daardoor ook de kosten van de vergrijzing. Deels komt dit door hogere AOW-uitgaven, grotendeels door hogere zorgkosten. De relatie tussen zorgkosten en vergrijzing is daarbij niet altijd eenduidig. Het gaat niet alleen sec om vergrijzing, maar vooral om de extra zorgvraag die daaruit voortkomt. Het CPB rekent met een toenemende levensverwachting van een half

jaar in de periode 2011-2015, waarbij de helft van deze tijd (dus één kwartaal) in relatieve gezondheid wordt doorgebracht. Het CPB geeft daarbij ook aan dat die aannames met grote onzekerheid zijn omgeven.

De stijgende uitgaven aan de collectieve zorg- en pensioenvoorzieningen maken de structurele positie van de overheidsfinanciën zonder aanpassingen in het beleid onhoudbaar is. De staatsschuld zou dan immers exploderen. Om dat te voorkomen zijn maatregelen nodig die de vergrijzingsgerelateerde kosten dempen – zoals de verhoging van de AOW leeftijd – of de inkomsten laten stijgen – zoals een toename van de zorgpremies. Het CPB heeft berekend<sup>1</sup> dat het kabinet aan het eind van de regeerperiode (in 2015) een overschot van 1¾% BBP nodig heeft om toekomstige generaties dezelfde collectieve arrangementen te bieden zonder ze op te zadelen met een extra zware last. Zonder aanvullende maatregelen komt het overheidstekort in 2015 uit op 2,9% BBP. Het houdbaarheidstekort (het verschil tussen het houdbare overheidssaldo en robuust saldo) bedraagt dus 4½% BBP (29 miljard euro), zie ook figuur 2. Deze opgave is iets groter dan waar het CPB in de laatste vergrijzingsstudie op uit kwam. Niet alleen de hogere levensverwachting is daar debet aan. De houdbaarheidsopgave is bovendien groter geworden door de verslechtering van de uitgangssituatie als gevolg van de crisis. Grofweg kan je stellen dat het saldo dat nodig is voor de lange termijn houdbaarheid nauwelijks veranderd is (¼% BBP hoger). Weliswaar stijgt het tekort met 1¾%-punt door de hogere levensverwachting, maar daalt het met ¾%-punt doordat we langer gezond blijven. De houdbaarheidsmaatregelen die de afgelopen periode zijn genomen, hebben de olop van het houdbaarheidstekort

**Figuur 1: Levensverwachting telkens opwaarts bijgesteld**



Bron: Rivm, 2010

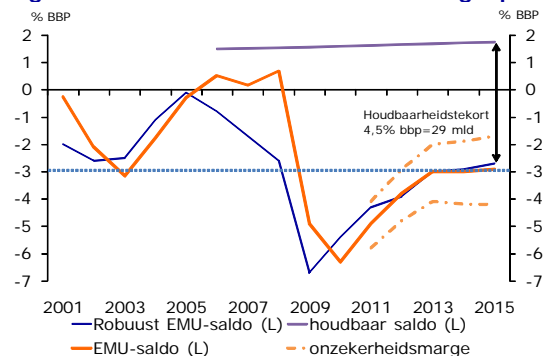
<sup>1</sup> CPB (2010) 'Economische verkenningen 2011-2015', CPB, Den Haag

met ½%-punt beperkt. Vooral de uitgangssituatie in 2015 is aanzienlijk slechter geworden in vergelijking met 2006. Dit is vooral het gevolg van het structurele verlies dat we door deze crisis hebben opgelopen als we kijken naar het BBP-volume. Dit betekent structureel lagere inkomsten, bij eenzelfde uitgavenpatroon.

### Waarom is het geen 29 miljard?

Het is waar dat ook deze berekening, net als elke raming, omgeven is met veel onzekerheden en noodzakelijke aannames. De veelgehoorde kritiek op de vergrijzingsommen van het CPB is dan ook dat de berekeningen niet meer zijn dan een 'wilde gok'.<sup>2</sup> Dat geldt op zichzelf ook al voor de sommen tot en met 2015. Het CPB heeft dat deels ook al in kaart gebracht door onzekerheidsmarges te presenteren. Bij ¾%-punt hogere of lagere groei komt het EMU-saldo respectievelijk op -1,7% en -4,2% BBP uit. Een groot verschil. In het slechtste geval betekent dit een houdbaarheidstekort van 37 miljard euro, in het geval van gunstigere economische groei een tekort van 22 miljard euro. Op basis van de economische onzekerheid kunnen we dus met de CPB-berekeningen in de hand zeggen dat met een zekerheid van 67% het tekort ergens tussen de 22 en 37 miljard euro ligt. Dit is

**Figuur 2: Het houdbaarheidstekort uitgesplitst**



Bron: CPB, 2010

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld het opiniestuk 'Bezuinigingsopgave van 29 miljard is niet meer dan een wilde gok' van Harrie Verbon, MeJustice, 24 maart 2010 en 'Tekort overheid kan wel oplopen tot 65 miljard' van Lans Bovenberg en Bas Jacobs, Volkskrant, 1 april 2010.

echter nog niet het hele verhaal. Een van de cruciale aannames die het CPB doet, is hoe om wordt gegaan met de zorgkosten. De veronderstelling van het CPB is hierbij dat de eigen betalingen harder stijgen dan volgens de vastgelegde regels. Concreet betekent dit in de CPB-berekeningen een verhoging van het eigen risico van 165 naar 775 euro in 2015. Geen enkele politieke partij heeft dit in deze mate in haar programma staan. Vier miljard euro wordt op deze wijze afgeboekt op het houdbaarheidsprobleem. Doen we dat niet, dan komt dat bedrag bovenop het bestaande gat. Daarnaast is het helemaal niet uit te sluiten dat het houdbaarheidssaldo bij een nieuwe CPB-exercitie weer anders uitvalt. Een beetje rommelen aan de rentevoet, of een iets andere verwachting omtrent hoe lang wij gemiddeld leven, en de miljarden vliegen ons weer om de oren. Dit kan het probleem verkleinen, maar de kans is groter, gezien de ervaringen de afgelopen tien jaar, dat het CPB op dit moment de situatie nog iets te rooskleurig voorstelt. Daar staat tegenover dat de aannames over houdbaarheid nogal stringent zijn. Wie zegt dat we ook dezelfde collectieve regelingen in de toekomst willen hebben? Zo niet, dan verkleint dat het houdbaarheidsprobleem aanzienlijk. Waar moeten we dan van uit gaan? Iets tussen de 20 en de 50 miljard lijkt een redelijke gok. Maar een gok blijft het.

### Schieten op een bewegend doel...

Over de hoogte van het tekort bestaat gelukkig in politiek Den Haag (in tegenstelling tot onder economen) redelijke overeenstemming, met dank aan de onbetwistbare positie van het CPB. Dat scheelt behoorlijk wat politiek gekrakeel.

Over de timing van de noodzakelijke maatregelen bestaat echter wel uitgebreide discussie. Een groepje topambtenaren geeft, voordat een nieuw kabinet aantreedt, alvast een voorzetje voor wat volgens hen goed begrotingsbeleid is. Vaak blijkt dit advies doorslaggevend voor de begrotingsregels die worden gehanteerd door een nieuw kabinet. Zo was het werken

met behoedzame economische uitgangspunten sinds 1994 onderdeel van het trendmatige begrotingsbeleid. Een uitvinding van de Studiegroep Begrotingsruimte waar (op dat moment) CPB-directeur Zalm in 1994 in zat. Een paar maanden later nam diezelfde Zalm als minister die aanbevelingen als Zalmnorm over. Om de kans op tegenvallers te beperken ging het kabinet in het regeerakkoord uit van voorzichtige economische voorspellingen, gebaseerd op het behoedzame scenario van het CPB. Het kabinet Balkenende IV stapte af van die gewoonte en ging in plaats daarvan uit van een 'realistische' groeiraming. Het kreeg het deksel op de neus. Ook in het behoedzame scenario was destijds geen rekening gehouden met de gevolgen van de financiële crisis, maar de gebeurtenissen van het afgelopen jaar illustreren wel waar het trendmatig begrotingsbeleid voor bedoeld was.

Het dertiende rapport van deze zogenaamde Studiegroep Begrotingsruimte<sup>3</sup> keert weer terug naar de behoedzame begrotingsregels. De Studiegroep gaat uit van een inspanning van 18 miljard euro in 2015. De rest van het tekort moet het liefst in 2015 ook zijn afgedekt door structurele maatregelen die op wat langere termijn geld opleveren. Deze 18 miljard euro is berekend door (1) te kijken op welke manier Nederland aan de begrotingsregels van Europa voldoet en (2) door rekening te houden met een behoedzaamheidsmarge. De eerste aanname is wel enigszins strikt gehanteerd. Op dit moment voldoet geen enkel land aan de regels van het Europese Stabiliteits- en GroeiPact (SGP) en het is maar de vraag of dat de komende jaren wel gaat gebeuren. Andere Europese landen zullen nog veel meer moeite hebben daaraan te voldoen. Feitelijke tekortreductie in 2015, en daarbij ook nog eens *frontloading* (vooral aan het begin van de kabinetsperiode bezuinigen) zoals de studiegroep voorstelt, kan het economisch

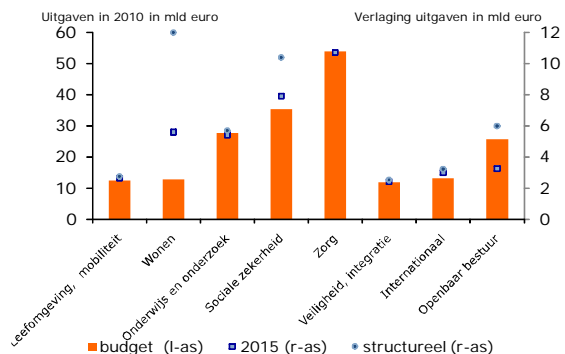
herstel in de knop breken.

Een ander, zinnvoller, voorstel betreft de invoering van een 'signaal marge' van 1% ten opzichte van de begrotingsdoelstelling. Bij overschrijding van de signaal marge moeten extra maatregelen worden genomen om de saldodoelstelling weer in zicht te krijgen. Dat is aanzienlijk strenger dan de huidige signaalwaarde van -2%.

### ...doe je met hagel

Alhoewel we niet duidelijk hebben hoeveel we precies moeten bezuinigen, en ook niet weten wanneer we wat moeten hebben bereikt, is het in ieder geval duidelijk dat er fors moet worden bezuinigd. Uitgaande van de aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte (waar veel politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's toch van uit lijken te gaan) ligt een bedrag tussen de 10 en 20 miljard euro de komende vier jaar in lijn de verwachting, en een structurele bezuiniging van om en nabij de 29 miljard euro. Gezien de omvang van de taakstelling zijn twintig ambtelijke werkgroepen op zoek gegaan naar mogelijkheden om 20% op verschillende onderdelen van de begroting om te buigen.<sup>4</sup> Variërend van forse reorganisaties in de zorg, verlaging van het minimumloon, verhogen van de AOW-leeftijd, flexibilisering van de arbeidsmarkt, tot invoering van een leenstelsel in het hoger onderwijs en hervormingen op de woningmarkt, zijn het

**Figuur 3: Overheidsuitgaven en voorgestelde omvang besparingen**



Bron: Werkgroepen Brede Heroverwegingen, 2010

<sup>3</sup> Risico's en zekerheden: Dertiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, april 2010

<sup>4</sup> Zie de rapporten van de Werkgroepen Brede Heroverwegingen, [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)

stuk voor stuk beleidsdilemma's die al jaren lastig of niet te bespreken zijn. Ook is duidelijk dat op de meeste van de dossiers waar het grote geld te verdienen is hervormingen veel tijd gaan kosten (zie figuur 3). Geen enkele zichzelf en het electoraat serieus nemende partij wil binnen vier jaar de AOW-leeftijd met twee jaar verhogen, of in de komende vier jaar de hypotheekrenteaftrek volledig afschaffen.

Daarnaast valt op dat de categorie waar de kostenstijging het hoogst is in vergelijking met dertig jaar geleden (zorg) op dit moment wordt gezien als de heilige koe: ingrepen in de zorg liggen politiek uiterst gevoelig en te concrete voorstellen kunnen electoraal veel schade opleveren. Daarnaast blijken bezuinigen op de onderwijsuitgaven nu ook niet goed te liggen bij de kiezer. Uit de vele opiniepeilingen die nu worden gehouden blijkt dat de kiezer wel vindt dat er moet worden bezuinigd, en ook een fors bedrag, maar dan vooral op zaken die hem of haar niet direct slechter af maken.<sup>5</sup> Minder rijksambtenaren en politici, opheffen van politieregio's, selectieve toelating van vreemdelingen, bezuiniging op ontwikkelingshulp, vrijgeven van softdrugs en opheffen van provincies zijn zaken waar de meerderheid van de kiezer geen moeite mee heeft. Dit levert bij elkaar echter bij lange na niet genoeg op. Maximaal kom je dan op een besparing van ongeveer zes miljard euro. Het grote geld valt te halen door de AOW-leeftijd te verhogen naar 67 bij tevens koppelen aan de levensverwachting (acht miljard), hervormingen op de huizenmarkt (vijf miljard) en hervormingen in de zorg (curatieve zorg zes miljard, langdurige zorg drie tot vier miljard). Een aantal van deze dossiers zullen dus hoogst waarschijnlijk op de agenda van een nieuw kabinet komen te staan.

### Het gevaar van de lappendeken

De nu geanalyseerde maatregelen geven een uitgebreid palet aan mogelijkheden om te besparen op de overheidsuitgaven. Deels zijn het

structurele hervormingen, deels maatregelen die vooral snel geld opleveren zonder een lange termijn visie. Een echt overzicht hierbij ontbreekt. Ook ontbreekt het inzicht in de uiteindelijke gevolgen voor de economie, evenals de gevolgen van de afzonderlijke maatregelen op andere beleidsterreinen. Zo is er in de huidige discussie nauwelijks aandacht voor de directe effecten op de economische groei en de zogenaamde in- en uitverdieneffecten. Dit laatste is Haags jargon van de effecten van overheidsbeleid op de economie en daardoor uiteindelijk ook op de overheidsbegroting.

Deze doorwerkingseffecten kunnen positief of negatief zijn, waarbij structurele hervormingen, die op langere termijn gunstig zijn voor de economische structuur, ook op langere termijn meer geld voor de overheid opleveren. Op kortere termijn moet echter vaak pijn genomen worden, bijvoorbeeld door lastenverzwaringen. De kans is hierdoor groot dat veel maatregelen in 2015 nog niet voldoende opleveren, maar verstandig beleid in de jaren erna wel.

### Conclusie

*De bezuinigingsopgave van 29 miljard euro, zoals berekend door het CPB wordt door de politiek redelijk klakkeloos overgenomen. De onzekerheid omtrent de hoogte van dit bedrag is echter groot, en dus ook de vraag hoeveel er snel moet worden bezuinigd. Het werk van de ambtelijke werkgroepen geeft echter wel genoeg ingrediënten voor economisch verstandig beleid. Nu afwachten of de politieke partijen genoeg geduld hebben om van deze ingrediënten een op de lange termijn gezonde begroting te brouwen.*

april 2010

Hans Stegeman (030 – 2131407)  
H.W.Stegeman@rn.rabobank.nl

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

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld [www.peil.nl](http://www.peil.nl) voor de laatste peilingen van Maurice de Hond.