

Uitvraag

1. Ingroeien naar 60%, stabiliseren op 57,7%, met rente 0% en 30% incidenteel inverdieneffect
2. Ingroeien naar 65%, stabiliseren op 57,7%, met rente 0% en 30% incidenteel inverdieneffect
3. Ingroeien naar 60%, stabiliseren op 57,7%, met rente 1% en 40% incidenteel inverdieneffect
4. Ingroeien naar 65%, stabiliseren op 57,7%, met rente 1% en 40% incidenteel inverdieneffect

Leeswijzer en disclaimer

Hieronder staat een uitleg van de berekeningen, en hoe er wordt omgegaan met de inverdieneffecten. Daarna volgt een kader over risico's bij de structurele ruimte. Op de volgende pagina's vindt u voor elk van de scenario's een berekening.

Algemene disclaimer is dat de sommen erg grof zijn, en het afleiden van de daadwerkelijk beschikbare structurele 'vrije' ruimte zeer onzeker is en erg afhangt van autonome groei van uitgaven (zoals zorg en sociale zekerheid) en de automatische indexeringen (bijv accres). Deze eten immers automatisch een deel van de ruimte op. Deze reeksen kunnen we echter niet construeren na 2025. Hier is wel een kader over opgenomen. Speciale aandacht wordt ook gevraagd voor de wijze van omgang met inverdieneffecten.

Uitleg berekeningen

- Voor de berekeningen is uitgegaan van de budgettaire kerngegevens op moment van uitvraag, na pakket energierekening en pakket APB, vóór verwerking van Najaarsnota mutaties.¹
- Voor alle scenario's is gevraagd om structureel te stabiliseren op het huidige schuldniveau, dit is op dit moment 57,7% bbp.
- Voor de jaren 2022 tot en met 2024 rekenen we uit wat de incidentele budgettaire ruimte is tot de 60% respectievelijk 65% schuld. We rekenen dit cumulatief uit, en smeren dit incidentele bedrag vervolgens uit over 10 jaar. We laten alleen de jaren 2022-2024 zien omdat we voor de jaren na 2025 geen berekeningen kunnen maken. 2025 wordt gezien als structureel en hiervoor wordt een separate berekening gemaakt. Het pad naar dat structurele niveau, en hoe lang dat zal duren, valt op basis van onze cijfers niet te modelleren.
- Voor 2025 begrenzen we de structurele ruimte middels de volgende grove som: de schuld blijft stabiel als het EMU-saldo even groot is als de nominale bbp-groei maal de schuld. Een deel van de uitgavengroei halen we hier al vanaf middels het structureel saldo, omdat we wel weten dat bepaalde uitgaven endogeen doorgroeien na 2025. Deze staan nog niet in de boeken omdat we de bedragen nog niet kennen. Wel maken we in de tabellen nog een onderscheid tussen 2025 inclusief de incidentele plak en structureel exclusief de incidentele plak.
- Dit betekent dat de schuld alleen op dat niveau stabiliseert als tot in lengte van dagen het EMU-saldo ook gestabiliseerd wordt op dat niveau. Het is daarom belangrijk om op te merken dat deze som onzekerder wordt als de periode na 2025 langer wordt, omdat een versnelling van de groei van bepaalde uitgaven (zoals vergrijzingsgevoelige uitgaven als de zorg) nog niet verwerkt zit in het structureel saldo 2025. Hiervoor kan beter gekeken worden naar het houdbaarheidssaldo.
- Volgens de huidige normeringssystematiek geldt dat voor veel uitgaven hier ook Accres over berekend wordt. Dit betekent dat conform de huidige systematiek voor elke euro van vrijwel alle uitgavenintensivering ook zo'n 13 cent naar provincies en gemeentes gaat. Het Nationaal groeifonds zit op dit moment niet in het accres, op het moment dat het advies van de SBR opgevolgd wordt om het NGF weer binnen de budgettaire kaders onder te brengen, zal dit wel een accreseffect genereren. Dat belast ook de ruimte. Daarnaast wordt er ook jaarlijks LPO uitgekeerd, waarvan een deel de ruimte opeet (door Wet van Baumol).
- De berekeningen voor saldo- en schuld (en dus budgettaire ruimte) zijn op basis van de huidige macro-economische voorspellingen. Er is geen garantie te geven dat het primair tekort niet boven de 3% uit zal komen bij deze uitgaven. Dit hangt af van de stand van de economie.

RRF

- Vanuit het RRF is circa 5,8 miljard euro beschikbaar. Dit is incidentele ruimte die schuld en saldo niet belast. Dit bedrag is lineair verdeeld over de jaren 2022 tot en met 2026.
- Deze ruimte is er alleen als ervoor wordt gekozen reeds gedekte investeringen op te nemen in het RRF. Daarnaast hoort bij het RRF ook een hervormingsinspanning.

¹ Dit is de bijstelling van de raming voor 2021.

Inverdieneffecten

Er is gevraagd om in alle de scenario's met een inverdieneffect te rekenen van 30% en 40%. Het is niet op voorhand te zeggen wat een reëel inverdieneffect is. We hebben de doorrekening van het CPB nodig voor een goede inschatting van de inverdieneffecten.

Er zijn twee types inverdieneffecten te onderscheiden:

1. Een direct effect: meer uitgaven aan bijvoorbeeld hogere ambtenarensalarissen of bepaalde investeringen leiden tot meer ontvangsten via de inkomstenbelasting of btw.
2. Een indirect effect: de hogere salarissen leiden tot meer consumptie en hogere belastinginkomsten. Een ander voorbeeld van een indirect effect is het verhogen van het arbeidsaanbod, dat is wel structureel van aard.

Het eerste effect zorgt voor een permanent effect op de belastinginkomsten. Het tweede effect vermindert na de MLT-periode. Voor indirecte effecten is ook de stand van de conjunctuur van belang. Maatregelen die aangrijpen op het arbeidsaanbod of de productiviteit, hebben een afwijkend langetermijneffect, omdat hiermee de structurele groei van de economie wordt aangepast. Hoe groot inverdieneffecten zijn, en in welk tempo ze afnemen, is in sterke mate afhankelijk van de inhoud van de maatregel. Het CPB neemt beide types inverdieneffecten mee in doorrekeningen van maatregelen. De inverdieneffecten variëren per type maatregel.

We gaan er gezien bovenstaande vanuit dat de inverdieneffecten langzaam uitfaseren na de initiële bestedingsimpuls. Gelet op de onzekerheid laten we in 2025 en strac daarom twee versies zien: in de ene gaan we uit van een structureel inverdieneffect van 0, en in de andere van 50% van het initiële inverdieneffect. Wat de precieze uitfasering van de inverdieneffecten is, hangt af van het pakket aan maatregelen en is op voorhand niet te zeggen.

Neerwaartse risico's structurele ruimte

De structurele ruimte is berekend op basis van de totale ruimte waarmee de overheidsuitgaven elk jaar kunnen groeien om de staatsschuld grofweg gelijk te houden. Een deel van deze uitgavengroei zal echter al standaard in het basispad zitten, dus zonder extra beleid ook opgaan. Twee risico's die belangrijk zijn om te benoemen, zijn: uitgaven die harder stijgen dan het bbp en de huidige normeringssystematiek van decentrale overheden. Daarnaast zullen extra uitgaven in de meeste gevallen het houdbaarheidssaldo verslechteren, waardoor er een verschuiving van lasten naar latere generaties plaatsvindt.

Als alle uitgaven net zo hard stijgen als het bbp, is er geen risico voor de staatsschuld. We weten echter voor een aantal uitgavencategorieën dat deze harder stijgen dan het bbp. Als deze groei doorzet, eten deze uitgaven op den duur de volledige budgettaire ruimte op.

Zorg

De reële zorguitgaven groeien de komende kabinetsperiode met 2,3 procent per jaar. Ook laten demografische modellen zien dat er nog een vergrijzingsgolf aan komt. Het CPB schat in dat als de zorguitgaven in het huidige tempo blijven stijgen het jaarlijkse gat tussen de inkomsten en uitgaven met 4,4 procent van het bbp toeneemt (ruim 40 miljard). Op lange termijn eten de zorguitgaven bij deze stijging een deel van de beschikbare ruimte op. Als de stijging van de zorg door het nemen van kostenbesparende maatregelen in lijn wordt gebracht met de stijging van de andere collectieve uitgaven, betekent dit een structurele bezuiniging van 3 miljard euro en verbetert dit de overheidsfinanciën op termijn met ruim 4 miljard euro.

Vergrijzingsgevoelige uitgaven

De zogenaamde 'demografische kop' zorgt er voor dat iedere euro die wordt besteed aan curatieve zorg en AOW de overheidsfinanciën op de lange termijn met 1,20 euro verslechtert. Iedere euro die wordt besteed aan ouderenzorg verslechtert de overheidsfinanciën op de lange termijn zelfs met 1,60 euro. Zo heeft de aanpassing in de koppeling van de AOW-leeftijd de overheidsfinanciën tijdens Rutte III verslechterd. Wel zorgt de koppeling met de AOW-leeftijd er per saldo voor dat het demografische effect van de AOW op de overheidsfinanciën wordt gedempt.

Accres

Volgens de huidige normeringssystematiek krijgen gemeentes en provincies jaarlijks extra middelen in de vorm van accres, dat meestijgt met de (volume en loon/prijs)-groei van de overheidsuitgaven. Voor elke euro die dus extra besteed wordt, gaat er ook ongeveer 13% extra naar gemeentes en provincies. Zonder wijziging van de systematiek gaat dit ook van de besteedbare ruimte af.

Houdbaarheid

Het CPB rekent middels het houdbaarheidssaldo door of de financiële lasten evenwichtig verdeeld zijn over generaties. Momenteel is er al sprake van een negatief houdbaarheidssaldo, wat betekent dat er lasten naar latere generaties worden doorgeschoven. Het huidige houdbaarheidstekort is 1,5%. Inzet van extra budgettaire ruimte zal dit saldo doen verslechteren.

Uitvraag formatie scenario's budgettaire ruimte, 28-10-2021

Scenario's

In alle scenario's is de ruimte van het RRF verdeeld over 5 jaar (2022-2026) en de incidentele ruimte naar een hogere schuld verdeeld over 10 jaar. Voor 2025 houden we echter de structurele som aan, waarbij de schuld gestabiliseerd wordt op het huidig geraamde niveau voor 2021 (57,7%). Dit betekent dat een deel van de incidentele plak om in te groeien naar de 60% nog niet uitgegeven is zoals te zien is in de tabel. Echter, omdat 2025 wordt gezien als structureel kijken we voor dit jaar naar de totale ruimte die beschikbaar is om de schuld te stabiliseren. Voor incidenteel en structureel wordt de ruimte dus onafhankelijk van elkaar berekend. Zoals onder de tabel is weergegeven, worden de meeste maatregelen uit 2025 structureel doorgetrokken. Regel 5 in de tabel laat zien wat er overblijft van de structurele ruimte als het CPB alle maatregelen uit 2025 structureel doortrekt. Daarnaast zal een deel van deze ruimte na 2025 worden opgegeten door uitgaven die (zonder nieuw beleid) harder doorstijgen dan het bbp, zoals beschreven in bovenstaand kader.

Basisscenario 1: ingroeien naar 60%, structureel stabiliseren op huidig schuldniveau, rente 0%, 30% incidenteel inverdieneffect	Cumulatief 2022-2032	2022	2023	2024	2025	Struc*
1. Structurele ruimte op basis macrosom (zonder inverdieneffect)**					9,7	9,7
2. Structurele ruimte op basis macrosom (met 15% inverdieneffect)**					11,4	11,4
3. Incidentele ruimte tot 60%	48	4,8	4,8	4,8	4,8	
4. Overgebleven structurele ruimte indien incidentele uitgaven als structureel kwalificeren*** (1-3)					4,9	4,9
5. Extra ruimte RRF (2022-2026)	5,8	1,2	1,2	1,2	1,2	
EMU-saldo		-3,3%	-1,8%	-1,3%	-2,2%	-1,7%
EMU-schuld		58,6%	58,4%	58,0%	58,7%	58,2%

* 2025 wordt gezien als structureel, maar de laatste kolom geeft het effect zonder de incidentele plak weer, ook voor de berekening van het saldo.

** Deze ruimte is niet volledig vrij besteedbaar aangezien sommige uitgaven al harder groeien dan het bbp, zie hiervoor het kader.

*** Maatregelen worden door CPB in beginsel structureel ingeboekt. Uitzondering zijn maatregelen die naar hun aard niet anders dan incidenteel kunnen zijn zoals sluiten kolencentrales of terugdringen veestapel. Deze uitzondering geldt niet voor maatregelen die weliswaar afgebakend zijn, maar deel uitmaken van structureel beleid (zoals een infrastructuurproject, of verduurzaming van gebouwen). Een tweede uitzondering op deze maatregel is het alternatief aanwenden van de middelen die gereserveerd zijn voor het Nationaal Groeifonds. (CPB, Keuzes in Kaart).

Basisscenario 2: ingroeien naar 65%, structureel stabiliseren op huidig schuldniveau, rente 0%, 30% incidenteel inverdieneffect	Cumulatief 2022-2032	2022	2023	2024	2025	Struc*
1. Structurele ruimte op basis macrosom (zonder inverdieneffect)**					9,7	9,7
2. Structurele ruimte op basis macrosom (met 15% inverdieneffect)**					11,4	11,4
3. Incidentele ruimte tot 65%	116	11,6	11,6	11,6	11,6	
4. Overgebleven structurele ruimte indien incidentele uitgaven als structureel kwalificeren*** (1-3)					-1,9	-1,9
5. Extra ruimte RRF (2022-2026)	5,8	1,2	1,2	1,2	1,2	
EMU-saldo		-4,1%	-2,5%	-2,0%	-2,9%	-1,7%
EMU-schuld		59,3%	59,9%	60,1%	61,4%	60,3%

* 2025 wordt gezien als structureel, maar de laatste kolom geeft het effect zonder de incidentele plak weer, ook voor de berekening van het saldo.

** Deze ruimte is niet volledig vrij besteedbaar aangezien sommige uitgaven al harder groeien dan het bbp, zie hiervoor het kader.

*** Maatregelen worden door CPB in beginsel structureel ingeboekt. Uitzondering zijn maatregelen die naar hun aard niet anders dan incidenteel kunnen zijn zoals sluiten kolencentrales of terugdringen veestapel. Deze uitzondering geldt niet voor maatregelen die weliswaar afgebakend zijn, maar deel uitmaken van structureel beleid (zoals een infrastructuurproject, of verduurzaming van gebouwen). Een tweede uitzondering op deze maatregel is het alternatief aanwenden van de middelen die gereserveerd zijn voor het Nationaal Groeifonds. (CPB, Keuzes in Kaart).

Basisscenario 3: ingroeien naar 60%, structureel stabiliseren op huidig schuldniveau, rente 1%, 40% incidenteel inverdieneffect	Cumulatief 2022-2032	2022	2023	2024	2025	Struc*
1. Structurele ruimte op basis macrosom (zonder inverdieneffect)**					4,0	4,0
2. Structurele ruimte op basis macrosom (met 20% inverdieneffect)**					5,0	5,0
3. Incidentele ruimte tot 60%	56	5,6	5,6	5,6	5,6	
4. Overgebleven structurele ruimte indien incidentele uitgaven als structureel kwalificeren*** (1-3)					-1,6	-1,6
5. Extra ruimte RRF (2022-2026)	5,8	1,2	1,2	1,2	1,2	
EMU-saldo		-3,4%	-1,8%	-1,4%	-1,7%	-1,2%
EMU-schuld		58,7%	58,6%	58,2%	58,4%	57,8%

* 2025 wordt gezien als structureel, maar de laatste kolom geeft het effect zonder de incidentele plak weer, ook voor de berekening van het saldo.

** Deze ruimte is niet volledig vrij besteedbaar aangezien sommige uitgaven al harder groeien dan het bbp, zie hiervoor het kader.

*** Maatregelen worden door CPB in beginsel structureel ingeboekt. Uitzondering zijn maatregelen die naar hun aard niet anders dan incidenteel kunnen zijn zoals sluiten kolencentrales of terugdringen veestapel. Deze uitzondering geldt niet voor maatregelen die weliswaar afgebakend zijn, maar deel uitmaken van structureel beleid (zoals een infrastructuurproject, of verduurzaming van gebouwen). Een tweede uitzondering op deze maatregel is het alternatief aanwenden van de middelen die gereserveerd zijn voor het Nationaal Groeifonds. (CPB, Keuzes in Kaart).

Basisscenario 4: ingroeien naar 65%, structureel stabiliseren op huidig schuldniveau, rente 0%, 40% incidenteel inverdieneffect	Cumulatief 2022-2032	2022	2023	2024	2025	Struc*
1. Structurele ruimte op basis macrosom (zonder inverdieneffect)**					4,0	4,0
2. Structurele ruimte op basis macrosom (met 15% inverdieneffect)**					5,0	5,0
3. Incidentele ruimte tot 65%	136	13,6	13,6	13,6	13,6	
4. Overgebleven structurele ruimte indien incidentele uitgaven als structureel kwalificeren*** (1-3)					-9,6	-9,6
5. Extra ruimte RRF (2022-2026)	5,8	1,2	1,2	1,2	1,2	
EMU-saldo		-4,3%	-2,7%	-2,2%	-2,5%	-1,2%
EMU-schuld		59,6%	60,3%	60,7%	61,7%	60,3%

* 2025 wordt gezien als structureel, maar de laatste kolom geeft het effect zonder de incidentele plak weer, ook voor de berekening van het saldo.

** Deze ruimte is niet volledig vrij besteedbaar aangezien sommige uitgaven al harder groeien dan het bbp, zie hiervoor het kader.

*** Maatregelen worden door CPB in beginsel structureel ingeboekt. Uitzondering zijn maatregelen die naar hun aard niet anders dan incidenteel kunnen zijn zoals sluiten kolencentrales of terugdringen veestapel. Deze uitzondering geldt niet voor maatregelen die weliswaar afgebakend zijn, maar deel uitmaken van structureel beleid (zoals een infrastructuurproject, of verduurzaming van gebouwen). Een tweede uitzondering op deze maatregel is het alternatief aanwenden van de middelen die gereserveerd zijn voor het Nationaal Groeifonds. (CPB, Keuzes in Kaart).