



Berekeningen CPB voor Studiegroep Begrotingsruimte

Op verzoek van het secretariaat van de Studiegroep Begrotingsruimte heeft het CPB enkele aanvullende berekeningen gemaakt.

Het betreft een update van de stochastische analyse van de overheidsschuld tot en met 2030, projecties van de schuldquote in 2060 en het houdbaarheidssaldo.

CPB - september 2023

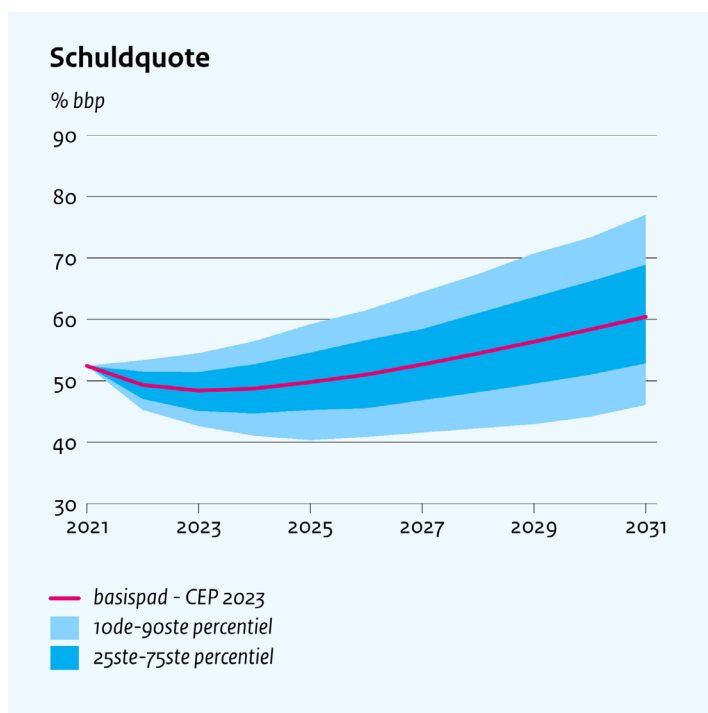
Luuk Metselaar, André Nibbelink, Joris van Toor

Update stochastische schuldprojectie

De verbetering van de ontwikkeling van de overheidsschuld in het basispad zorgt ervoor dat ook het beeld dat uit de stochastische schuldprojectie komt licht verbetert. Op basis van het Centraal Economisch Plan 2023 is de stochastische schuldanalyse geüpdatet.¹ Ten opzichte van Van Toor en Kuijpers (2022) is het basispad gewijzigd, is de ramingsperiode met een jaar opgeschoven, en is een jaar extra realisaties toegevoegd. De schuldquote van het basispad komt in 2031 uit op ruim 60% bbp (zie figuur 1.1).² De waaier rondom het basispad is aan het einde van de middellange termijn met vergelijkbare omvang verticaal naar beneden verschoven. Het 90% percentiel komt daarmee in 2031 uit op 73%.

De stochastische schuldprojectie is een instrument om de financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën te onderzoeken. De schuldquote in het volgende jaar is afhankelijk van het niveau in het vorige jaar met medeneming van rente en economische groei en verminderd met het primair saldo (EMU-saldo, gecorrigeerd voor rente-uitgaven). De stochastiek wordt in het model geïntroduceerd door duizend trekkingen uit de historische gezamenlijke verdeling van de effectieve rente³, groei en het primair saldo te doen, waardoor een waaier van duizend schuldprojecties ontstaat.

Figuur 1.1 Stochastische schuldprojectie op middellange termijn



Schuldprojectie 2060

Op basis van de cMEV2024 en huidige beleidsvoornemens komt de projectie van de overheidsschuld in 2060 op 151% bbp uit. Dit is berekend met een rente op overheidsobligaties gebaseerd op de meest recente rentetermijnstructuur met UFR.⁴ Deze rente bij de schuldprojectie komt in plaats van het uniforme rendement

¹ Deze analyse is uitgevoerd op basis van het CEP 2023 omdat dat de laatste keer is dat het basispad is geüpdatet tot en met 2031. In de concept-MEV 2024 loopt de raming maar tot en met 2028.

² Toor, J. van en S. Kuijpers, 2022, Stochastische schuldprojectie 2030, CPB ([link](#)).

³ Dit is de verhouding van de rentebetalingen van de overheid gedeeld door de totale waarde van de schuld.

⁴ Dit betreft de nominale rentetermijnstructuur voor pensioenfondsen met UFR van 31 juli 2023, [link](#).

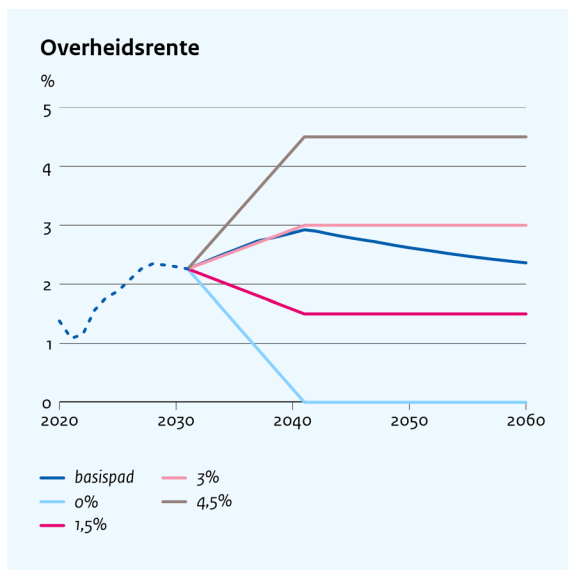
van 4,5% dat verderop in de berekening van het houdbaarheidssaldo is gebruikt. In deze schuldprojectie is geen rekening gehouden met de onzekerheid over de inkomsten en uitgaven van de overheid. Ten opzichte van de analyse van het coalitieakkoord is de projectie van de schuldquote in 2060 toegenomen, vooral door de gestegen overheidsrente.

Bij renteniveaus van 1,5% en 4,5% op de lange termijn zou de overheidsschuld in 2060 op respectievelijk 127% bbp en 211% bbp uitkomen. Dit is uitsluitend het effect van lagere of hogere rentebetalingen door de overheid. Deze vaste renteniveaus worden via een ingroeipad van tien jaar bereikt, zie figuur 1.2. Het renteniveau tot en met 2031 komt uit de cMEV2024.

Tabel 1.1 Schuldprojectie 2060 bij verschillende rentepaden

	% bbp
Basispad cMEV2024	151
0% rente	100
1,5% rente	127
3% rente	163
4,5% rente	211

Figuur 1.2 Nominale overheidsrente 2020-2060, met verschillende aannames voor de periode 2032-2060



Als de zorguitgaven met 1% per jaar extra stijgen vanaf 2022, komt de staatsschuld in 2060 hoger uit variërend van 161% tot 208% bbp, afhankelijk van de mate waarin de extra uitgaven gefinancierd worden door extra lasten voor huishoudens. Deze varianten, ten opzichte van een ander basispad, zijn eerder gepubliceerd in 2021.⁵ In de schuldprojectie en de berekening van het houdbaarheidssaldo (zie volgende paragraaf) wordt uitgegaan van constante arrangementen en groeien de collectieve zorguitgaven per leeftijd mee met de lonen. We maken daarbij een correctie voor de verbetering van de gezondheid van de bevolking. In het verleden zijn de collectieve zorguitgaven echter jaarlijks met ongeveer 1% extra toegenomen dan volgens de aanname van constante arrangementen het geval zou zijn. Dit kan het gevolg zijn van hogere kwaliteitseisen of de beschikbaarheid van nieuwe technologieën. Als de collectieve zorguitgaven met 1% extra stijgen zonder verhoging van belastingen of premies, neemt de schuld toe van 151% bbp zonder de extra zorgkosten naar 208% bbp. Wanneer alleen de hogere Zvw-uitgaven gedekt worden door hogere Zvw-premies, wordt de schuldprojectie in 2060 185% bbp. Bij volledige dekking is de schuld 161% bbp. Het effect op de schuldprojectie is niet neutraal omdat door de lastenstijgingen de bestedingen, en daarmee de indirecte belastingen, van huishoudens afnemen.

Tabel 1.2 Schuldprojectie 2060 bij 1% hogere groei collectieve zorguitgaven, met en zonder gelijkblijvende lasten

	% bbp
Basispad cMEV2024	151
Hogere groei collectieve zorguitgaven	208
Hogere groei collectieve zorguitgaven, extra groei Zvw-uitgaven gedekt door belastingen/premies	185
Hogere groei collectieve zorguitgaven, extra groei alle zorguitgaven gedekt door belastingen/premies	161

⁵ Van Tilburg, I. en S. Kuijpers, Schuldprojectie 2060 met varianten, CPB Achtergrondpublicatie

Actualisatie houdbaarheidssaldo

De actuele inschatting van het houdbaarheidssaldo is **-4,6% bbp**. Deze actualisatie is gebaseerd op de concept-MEV 2024, die ook als basis voor de analyse van de verkiezingsprogramma's dient. Er is gerekend met een discontovoet van nominaal 4,5%. In deze actualisatie is het beleid uit de Voorjaarsnota verwerkt, en beleidsuitgangspunten die zijn aangeleverd door het ministerie van Financiën. Het houdbaarheidssaldo is met 0,3% bbp verslechterd ten opzichte van de analyse van het coalitieakkoord van Rutte IV.⁶ Deze mutatie komt door een combinatie van nieuwe macro-economische ontwikkelingen, gewijzigd beleid, veranderingen in de bevolkingsprognose, enkele technische aanpassingen en actualisaties in veronderstelde productiviteitsgroei en onderwijs-, loon- en zorgprofielen (zie tabel 1.1).

Tabel 1.3 Verschillen in het houdbaarheidssaldo tussen de huidige raming en het coalitieakkoord

	%bbp
Coalitieakkoord 2022-2025	-4,3
Vershil bij cMEV2024	-0,3
- w.v. macro-economie en beleid	-0,2
- w.v. nieuwe bevolkingsprognose CBS	-0,2
- w.v. technische aanpassingen (m.n. houdbaar maken in 2029 i.p.v. 2026)	-0,1
- w.v. lagere productiviteitsgroei	+0,1
- w.v. nieuwe onderwijs-, loon- en zorgprofielen	+0,1
Huidig houdbaarheidssaldo	-4,6

Sinds de doorrekening van het coalitieakkoord van Rutte IV zijn er nieuwe macro-economische ramingen en realisaties; per saldo leiden deze tot een verslechtering van het houdbaarheidssaldo met **-0,2% bbp**. In vergelijking met het coalitieakkoord worden de belastingen op pensioenuitkeringen, de dividendbelasting en de indirecte belastingen lager ingeschat. Dit leidt tot een verslechtering van het houdbaarheidssaldo. Aan de andere kant leidt de hoge inflatie in de afgelopen jaren tot een lagere overheidsschuld in percentage bbp.

De nieuwste bevolkingsprognose van het CBS⁷ leidt tot een verslechtering van het houdbaarheidssaldo met **0,2% bbp** (de som van een nieuw arbeidsaanbod, een nieuwe bevolkingssamenstelling en het doortrekken van de prognose naar 2070). Bij de berekening van het houdbaarheidssaldo bij het coalitieakkoord werd de bevolking (en levensverwachting) na 2060 constant verondersteld, dit is nu vanaf 2070. De geraamde levensverwachting stijgt ook tussen 2060 en 2070, hierdoor zijn er op de lange termijn naar verwachting meer ouderen en stijgen de zorgkosten, met een negatief effect op het houdbaarheidssaldo. De nieuwe bevolkingsprognose voorziet daarentegen ook meer immigratie, wat een klein positief effect op het houdbaarheidssaldo heeft.⁸ Ten opzichte van de bevolkingsprognose die gebruikt werd bij het coalitieakkoord (de CBS Kernprognose 2020-2070) is de geschatte omvang van de bevolking in 2060 0,3 miljoen mensen groter.

Er zijn ook enkele kleine technische aanpassingen doorgevoerd. De belangrijkste hiervan is het verleggen van het jaar waarin de overheidsuitgaven structureel worden verlaagd om het houdbaarheidstekort op te lossen. Nu veronderstellen we de aanpassing in het jaar 2029, het eerste jaar na mlt-periode. Bij de analyse van het coalitieakkoord was dit 2026. De aanpassing in 2029 zorgt voor een verslechtering van het houdbaarheidssaldo met 0,1% bbp; als er later wordt bijgestuurd is er een grotere aanpassing vereist.

⁶ CPB, 2022, Analyse coalitieakkoord 2022-2025, CPB Notitie, [link](#).

⁷ CBS, 2022, Kernprognose 2022-2070: Door oorlog meer migranten naar Nederland, [link](#).

⁸ Hierbij is aangenomen dat de immigranten dezelfde karakteristieken hebben als de huidige ingezetenen.

In lijn met de concept-MEV wordt een licht lagere productiviteitsgroei verondersteld. De veronderstelde productiviteitsgroei was bij recente houdbaarheidsanalyses gemiddeld 1,0% per jaar op lange termijn, maar dit wordt verlaagd naar 0,9% per jaar. Het houdbaarheidssaldo verbetert met 0,1%.

Het updaten van de leeftijdsprofielen voor onderwijs⁹, loon¹⁰ en zorg¹¹ met nieuwere data heeft een licht positief effect op het houdbaarheidssaldo.¹² Dit is voornamelijk toe te schrijven aan de relatieve daling van zorgkosten voor de oudste leeftijden. Een groot deel zit bij de Wlz, maar ook de relatief lagere ziektekosten op lange termijn dragen bij aan de besparing.

⁹ Dillingh, R. en D. Visser, 2023, Publieke onderwijsuitgaven over de levensloop, CPB Publicatie, [link](#).

¹⁰ CBS Statline, Werkgelegenheid; banen, lonen, arbeidsduur, SBI2008; kerncijfers, [link](#).

¹¹ RIVM, 2019, Kosten van Ziekten 2019, [link](#).

¹² Het scherp uit elkaar halen van de effecten van een andere bevolkingsprognose en andere profielen is ingewikkeld, omdat mogelijk de volgorde van het berekenen van de effecten uit kan maken. Eerst een nieuwe bevolking en dan nieuwe profielen of andersom.