



Centraal Planbureau

De begroting 2011-15, na 230 dagen regeren



Wim Suyker
CPB, Hoofd afdeling overheidsfinanciën

Masterclass Financieel Management
Rijksacademie voor Financiën en Economie

31 mei 2011



Inhoud

- Op weg naar het regeerakkoord
- Het regeerakkoord
 - Doelstellingen voor de overheidsbegroting 2011-2015
 - Begrotingsregels
- De overheidsbegroting: wat is er gebeurd in de afgelopen 230 dagen?
- Vooruitblik
- Slotopmerkingen en conclusies

Op weg naar het regeerakkoord



- 19 februari 2010:
Val Kabinet Balkenende IV.
- 23 februari 2010:
De verkiezingen vinden plaats
op 9 juni 2010.
- Verkiezingen een jaar eerder!!!
- Alle voorbereidingen voor
verkiezingen en nieuwe
regering in hoogste versnelling.

Essentiële voorbereidingen begrotingsafspraken



- CPB: Economische Verkenningen 2011-2015 (16 maart).
- studiegroep begrotingsruimte (1 april)
- De 20 heroverwegingsrapporten (1 april).
- CPB: Keuzes in kaart 2011-2015 (doorrekenen verkiezingsprogramma's; 20 mei)



CPB: Economische Verkenningen 2011-15 (16/3)

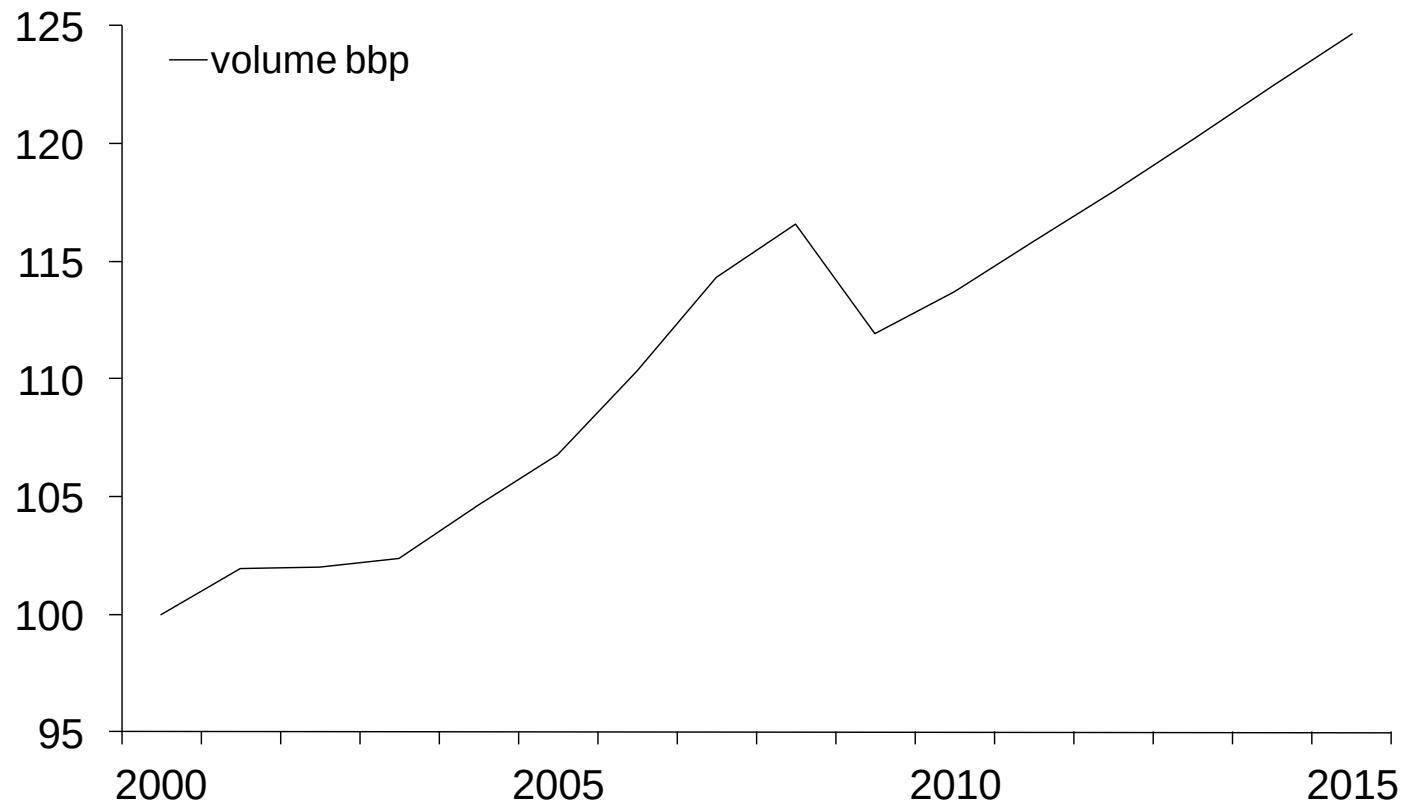
29

= de nulmeting:

- het economisch beeld 2011-2015 bij ongewijzigd (bestaand) beleid
- het begrotingstekort in 2015 bij ongewijzigd beleid
- het houdbaarheidstekort

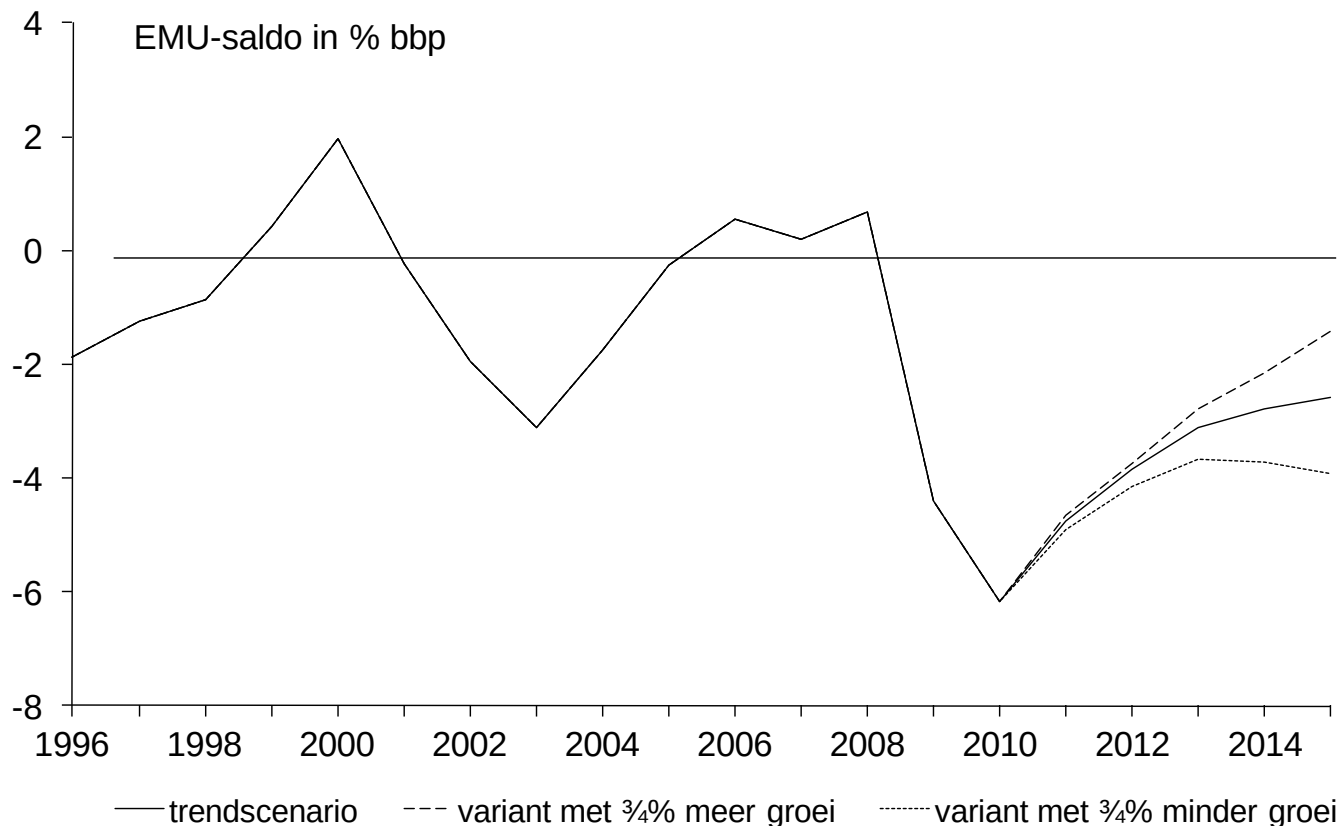


Productieniveau blijvend beïnvloed door Grote Recessie





Bij ongewijzigd beleid neemt overheidstekort af, maar blijft te groot





CPB: Economische Verkenningen: houdbaarheid

Houdbaar saldo: het saldo waarop de overheidsbegroting in 2015 uit moet komen om (ook bij komende vergrijzing) constante arrangementen te kunnen handhaven zonder dat de staatsschuld op lange termijn explodeert.

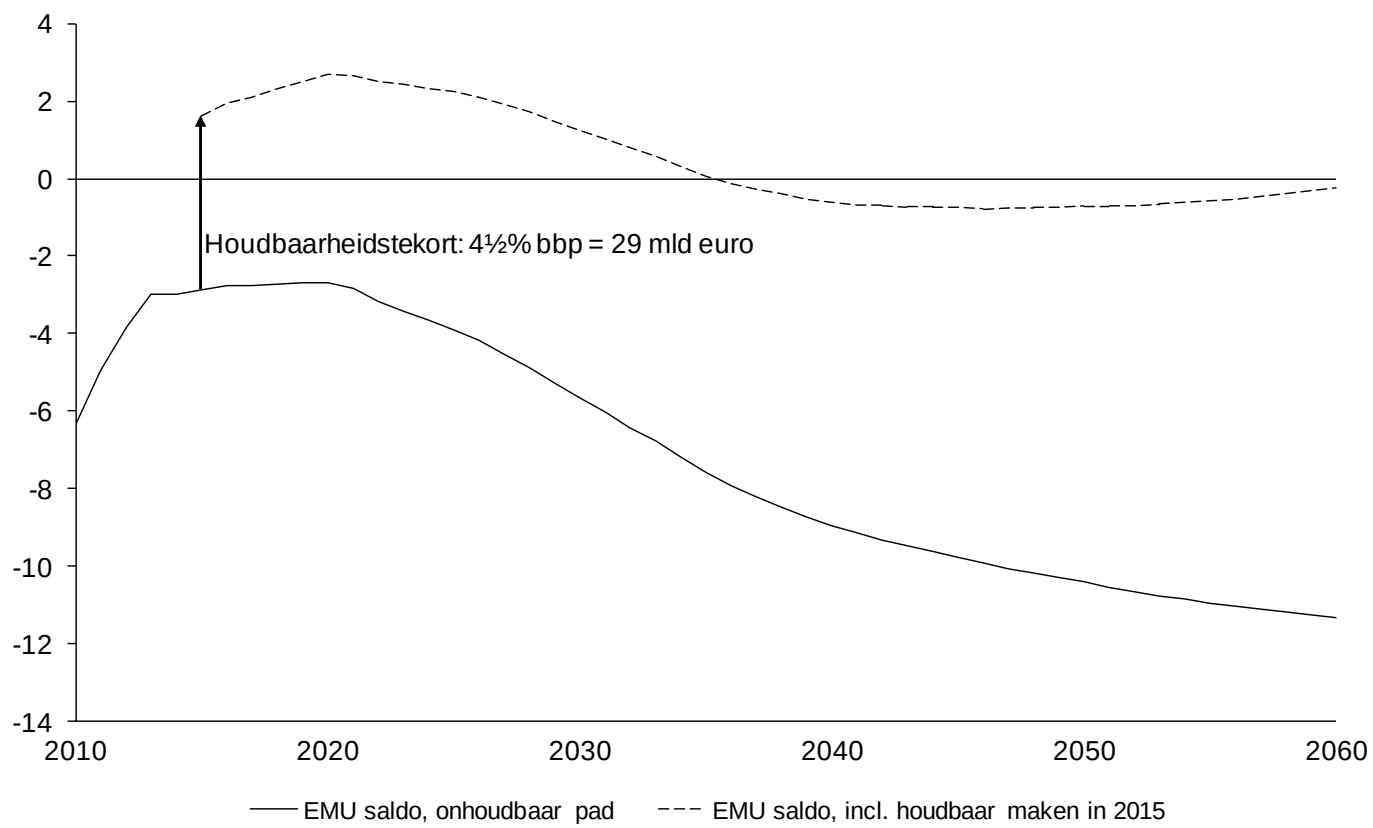
Houdbaarheidstekort: permanente verbetering van het begrotingssaldo die nodig is om de overheidsfinanciën houdbaar te maken.

Constance arrangementen: toekomstige inkomsten en uitgaven, gecorrigeerd voor de ontwikkelingen in de demografie, meegroeien met de arbeidsproductiviteit. Dit impliceert dat toekomstige generaties dezelfde voorzieningen hebben als de huidige generaties.

Verminderen houdbaarheidstekort kan door: 1. ombuigingen en lastenverhogingen die het tekort in 2015 verminderen; 2. maatregelen die netto uitgaven na 2015 verminderen (bijvoorbeeld verhoging pensioengerechtigde leeftijd).



Houdbaarheidstekort $4\frac{1}{2}\%$ bbp = 29 mld euro



Essentiële voorbereidingen begrotingsafspraken



- CPB: Economische Verkenningen 2011-2015 (16 maart).
- **studiegroep begrotingsruimte (1 april)**
- De 20 heroverwegingsrapporten (1 april).
- CPB: Keuzes in kaart 2011-2015 (doorrekenen verkiezingsprogramma's; 20 mei)



Studiegroep Begrotingsruimte (1/4)

18

- “acht de Studiegroep het meer solide om te kiezen voor een pakket maatregelen met een omvang van **18** miljard euro in 2015.”
- “Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren adviseert de Studiegroep een pakket houdbaarheidsmaatregelen met een omvang van zeker 1½% bbp. In samenhang met het pakket voor de middellange termijn wordt dan de volledige opgave van **29** miljard geadresseerd.”



Twintig heroverwegingsrapporten (1/4)

-20

- Het doel van deze heroverwegingen is om te zoeken naar mogelijkheden om te bezuinigen op collectieve voorzieningen.
- In elk rapport is tenminste één variant beschikbaar die leidt tot een besparing van 20% op de uitgaven.
- 2258 pagina's met bezuinigingssuggesties (veel gebruikt door politieke partijen en tijdens coalitie-onderhandelingen)



CPB Keuzes in Kaart 2011-2015 (20 mei)

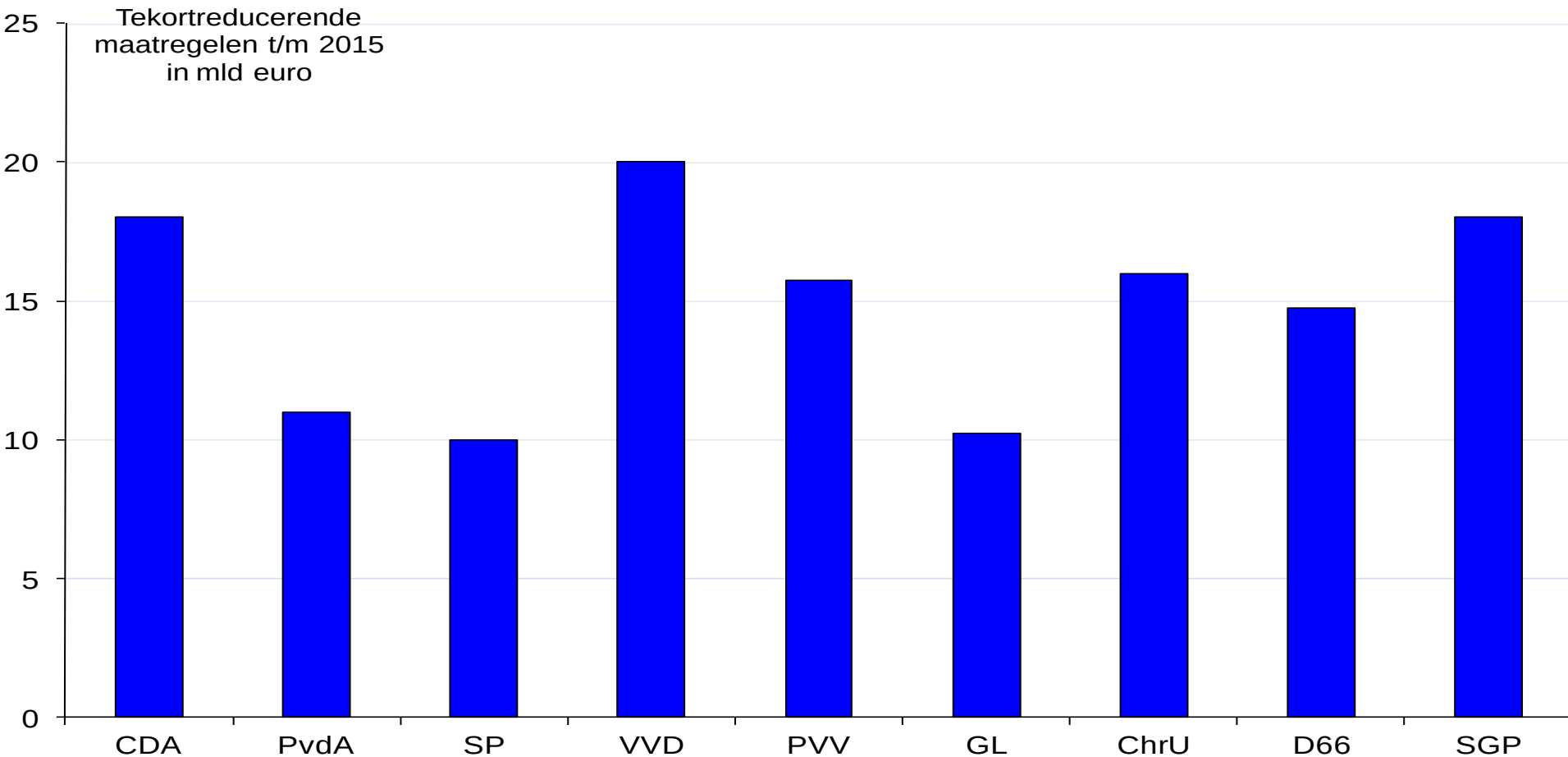


- Doorrekening verkiezingsprogramma's van **9** politieke partijen voor **8** topics:

- 1. overheidsbegroting** (t/m 2015 en lange termijn)
2. werkgelegenheid lange termijn
3. bereikbaarheid
4. energie en klimaat
5. landbouw en natuur
6. onderwijs en innovatie
7. woningmarkt
8. zorg.

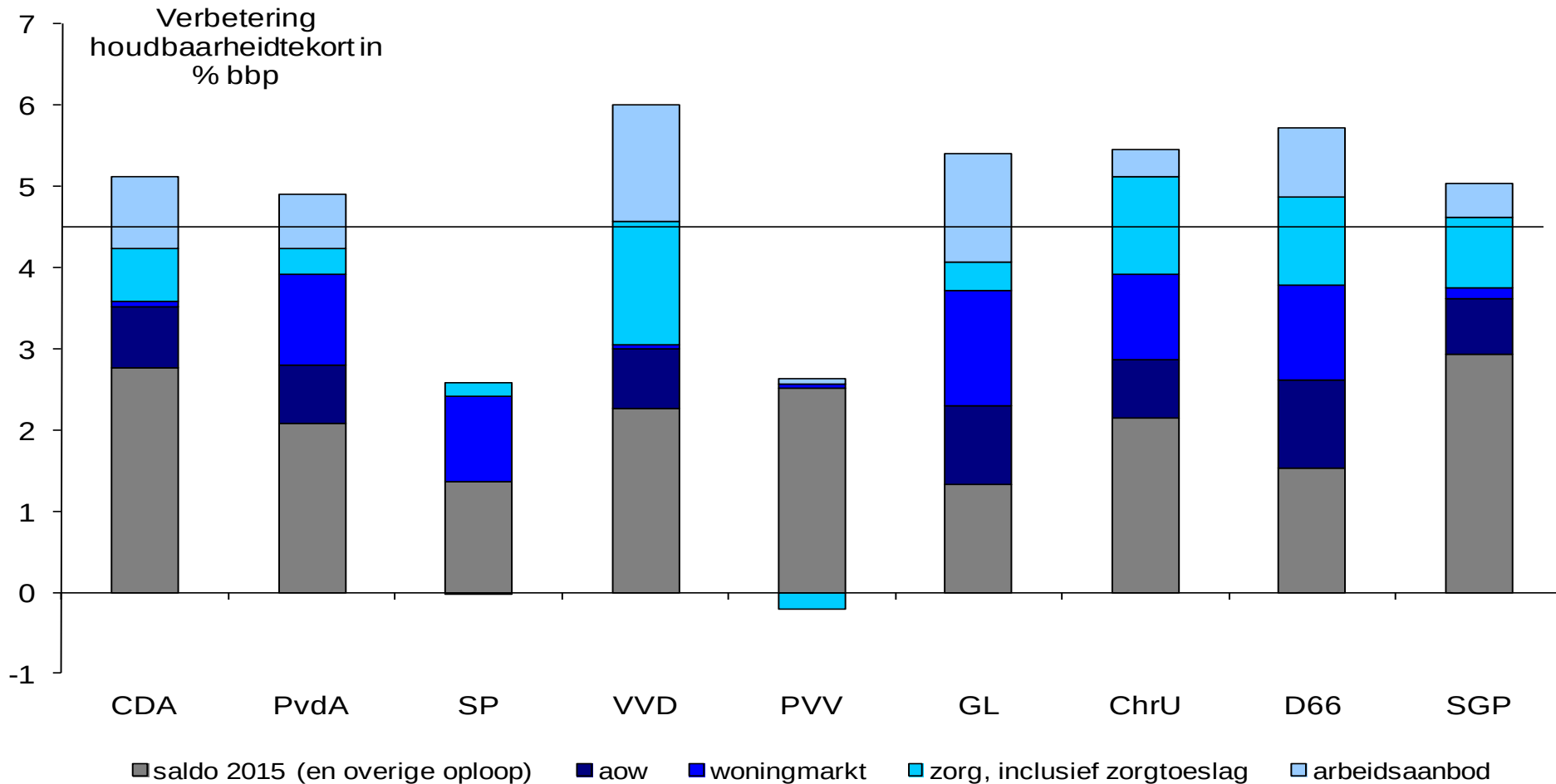


CPB: Keuzes in Kaart 2011-2015





CPB: Keuzes in Kaart 2011-2015





Tweede-Kamerverkiezingen: 9 juni 2010





113 dagen formeren; 30 september: Regeerakkoord





Inhoud

- Op weg naar het regeerakkoord
- **Het regeerakkoord**
 - **Doelstellingen voor de overheidsbegroting 2011-2015**
 - Begrotingsregels
- De overheidsbegroting: wat is er gebeurd in de afgelopen 230 dagen?
- Vooruitblik
- Slotopmerkingen en conclusies



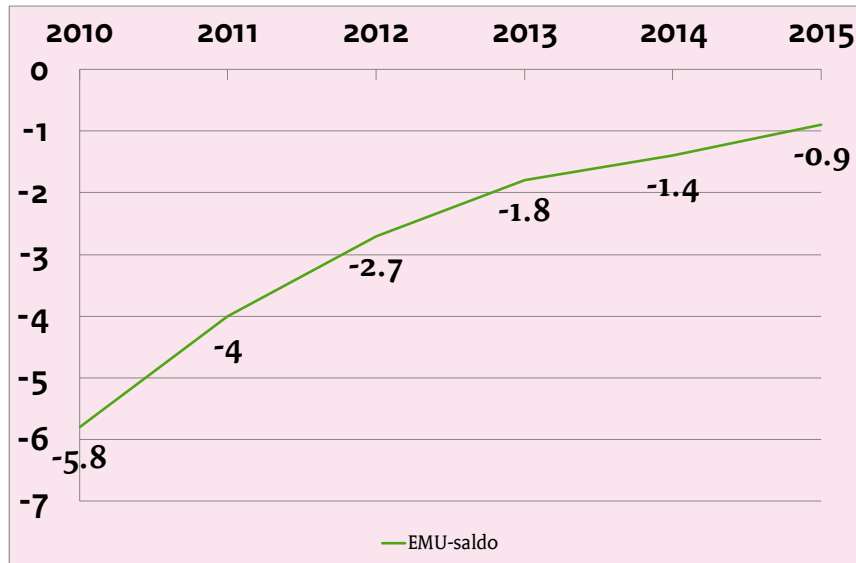
Financiële bijlage Regeer- en Gedoogakkoord

18

- **Hoofddoelstelling begrotingsbeleid:**
tekortreducerende maatregelen van **18** mld euro in 2015.
- Doorrekening door het CPB:
 - Maatregelen dempen groei. Daardoor (tijdelijke) uitverdieneffecten van 4 mld euro.
 - Nauwelijks houdbaarheidsmaatregelen. Daardoor nog een houdbaarheidstekort van 7 mld euro (duidelijk minder dan de 29 mld berekend in maart)



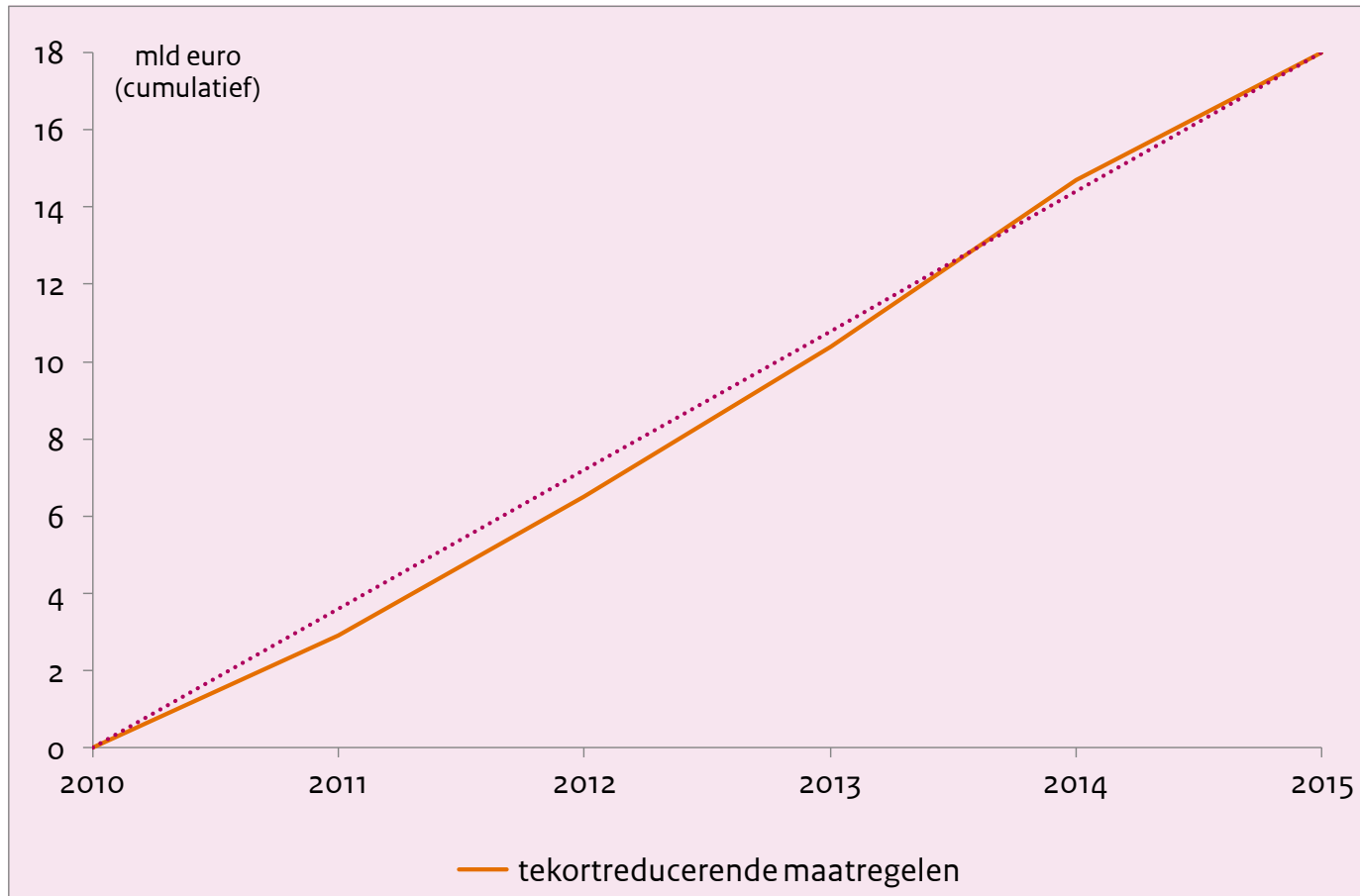
Financiële bijlage uitgewerkt in Startnota (9 nov'11)



- .. en ook in CPB Actualisatie Economische Verkenning 2011-2015 (18 nov'11).
- In Startnota vertaling van maatregelen financiële bijlage naar de diverse begrotingshoofdstukken...
- ... en in een tijdpad voor het begrotingstekort



Financiële bijlage uitgewerkt:



Geen backloading of frontloading

Tekortreducerende
maatregelen ieder
jaar van de
kabinetsperiode min
of meer gelijk.

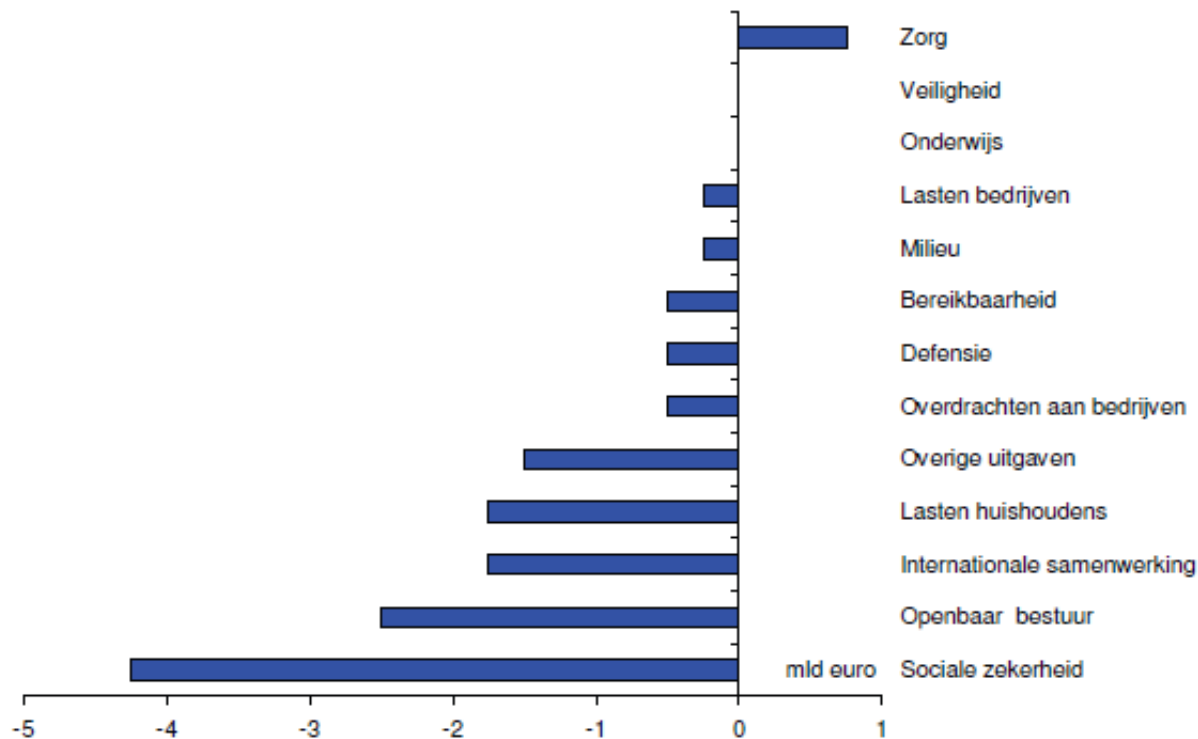
In 2011 ook nog afloop
stimuleringspakket

Bron: CPB Centraal
Economisch Plan
2011



Financiële bijlage uitgewerkt:

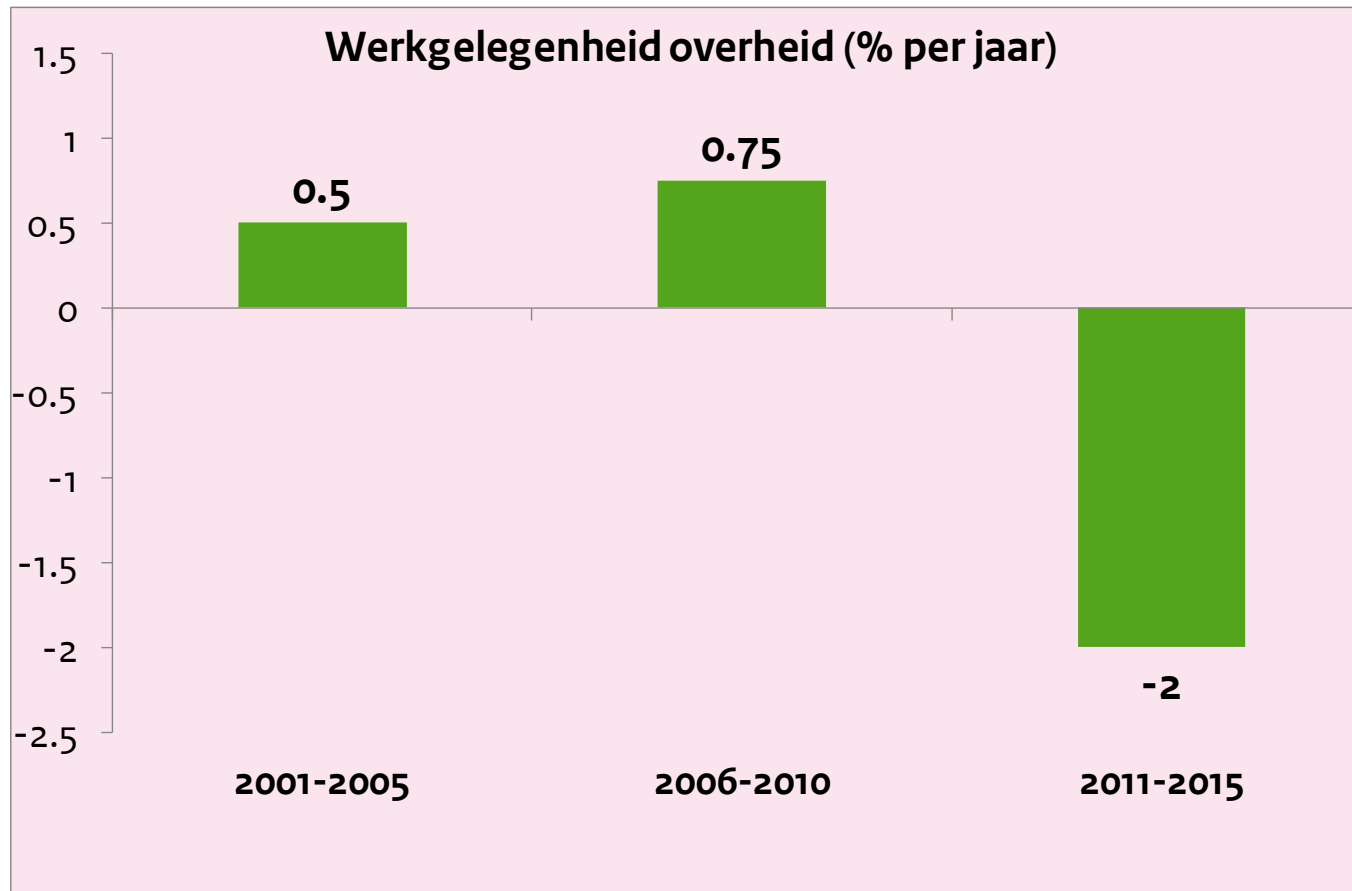
Figuur 4.1 Ex ante budgettaire effecten van financieel kader t.o.v. basispad, 2015 (gecorrigeerd voor financieringsverschuivingen, 2015, mld euro in prijzen 2010; – = positief effect op EMU-saldo)



Bron: CPB Notitie aan
informatuur
27 september 2010
excl. maatregelen al
gepresenteerd in
Miljoenennota 2011



Financiële bijlage uitgewerkt:



Werkgelegenheid bij de totale overheid neemt tussen 2010 en 2015 af met honderdduizend tot een kleine 1 mln arbeidsjaren.

Vanaf 2014 meer arbeidsplaatsen in zorg dan bij overheid.

Bron: CPB Actualisatie Economische Verkenning 2011-2015
November 2010



Inhoud

- Op weg naar het regeerakkoord
- **Het regeerakkoord**
 - Doelstellingen voor de overheidsbegroting 2011-2015
 - **Begrotingsregels**
- De overheidsbegroting: wat is er gebeurd in de afgelopen 230 dagen?
- Vooruitblik
- Slotopmerkingen en conclusies



Begrotingsregels

Waarom?

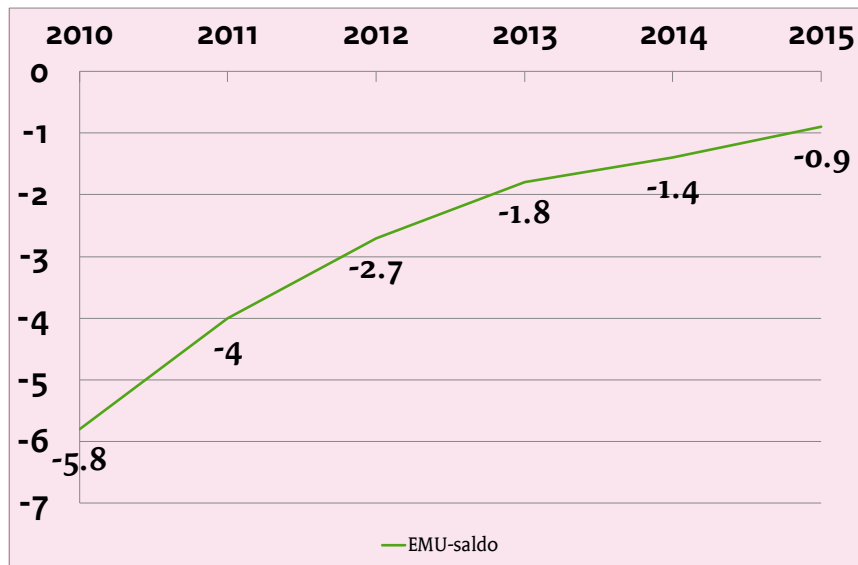
- De overheidsbegroting zal zich anders ontwikkelen dan verwacht bij het afsluiten van het regeerakkoord. Partijen moeten het eens zijn wat dan te doen (vandaar de regels).
- “Het doel van de begrotingsregels is zowel een doelmatig allocatie van middelen, als een beheersing van de overheidfinanciën.”

Belangrijkste?

- Uitgavenoverschrijdingen moeten direct worden gecompenseerd door bezuinigingen.
- Omvang van belastingmaatregelen staat vast (inkomstenkader).
- Uitgaven en inkomsten strikt gescheiden.
- Inkomsten ademen mee met conjunctuur.
- Maar extra maatregelen bij te grote afwijkingen van het tekorttijdpad (signaalmarge).



Begrotingsregels



- De signaalmarge wordt overschreden wanneer de raming van het feitelijk EMU-saldo op basis van het Centraal Economisch Plan een neerwaartse afwijking van meer dan 1%-punt ten opzichte van het beoogde saldopad laat zien.
- Dan dienen maatregelen te worden genomen om het beoogde saldo aan het einde van de kabinetsperiode weer in zicht te krijgen.
- Signaalmarge past eigenlijk niet in trendmatig begrotingsbeleid.



Begrotingsregels

Overheidsgaranties:

eind 2007: 66 mld euro.

eind 2010: 155 mld euro.

Plus nog achterborgstelling:

eind 2010: 193 mld euro.

- Nieuwe begrotingsregels betekenen aanscherping garantiebeleid.
- Regel 25: Voor nieuwe garanties en leningen (regelingen) is het “nee, tenzij beleid” van kracht.
- Ministerraad beslist over nieuwe garantieregelingen.
- Periodieke toets bestaande regelingen.
- Tot nu toe aanscherping nog geen aanwijsbaar effect gehad.



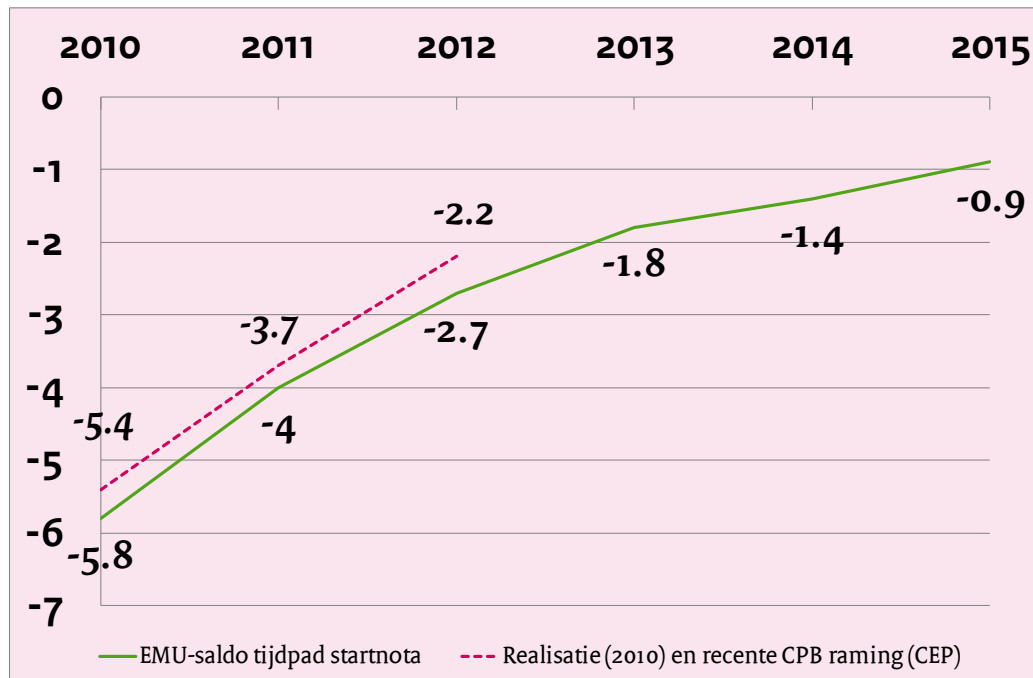
Inhoud

- Op weg naar het regeerakkoord
- Het regeerakkoord
 - Doelstellingen voor de overheidsbegroting 2011-2015
 - Begrotingsregels
- **De overheidsbegroting: wat is er gebeurd in de afgelopen 230 dagen?**
- Vooruitblik
- Slotopmerkingen en conclusies



Gebeurtenissen van de afgelopen 230 dagen

- Huidige raming van overheidstekort in 2011 en 2012 wijkt niet substantieel af van nagestreefd tijdpad.





Gebeurtenissen van de afgelopen 230 dagen

SGP dwingt kabinet tot uitstel van impopulaire maatregelen bij ouders en studenten

Onderwijs bezuinigt jaar later

Overleg Schultz
over aanbesteding
ov levert niets op

Donner stelt extra
huurverhoging uit

Geen animo financiers
voor supersnelwegen

Streep door rekening Donner:
scheefhuren niet aangepakt

'Rechter zal 3.000 euro boete
voor langstudeerder afwijzen'

CDA tegen plan voor AOW-korting
bij samenwonen met werkend kind

Minister bekogeld met badeendjes op manifestatie



Gebeurtenissen van de afgelopen 230 dagen

Rekenkamer: kabinet loopt achter met zijn bezuinigingen

1 p 65

- Krantenkoppen geven de indruk dat veel bezuinigingsmaatregelen in de afgelopen 230 dagen gesneuveld of vertraagd zijn.



Gebeurtenissen van de afgelopen 230 dagen

Rekenkamer: kabinet loopt achter met zijn bezuinigingen

1 p 65

- Krantenkoppen geven de indruk dat veel bezuinigingsmaatregelen in de afgelopen 230 dagen gesneuveld of vertraagd zijn. Ten onrechte!



Gebeurtenissen van de afgelopen 230 dagen

Rekenkamer: kabinet loopt achter met zijn bezuinigingen

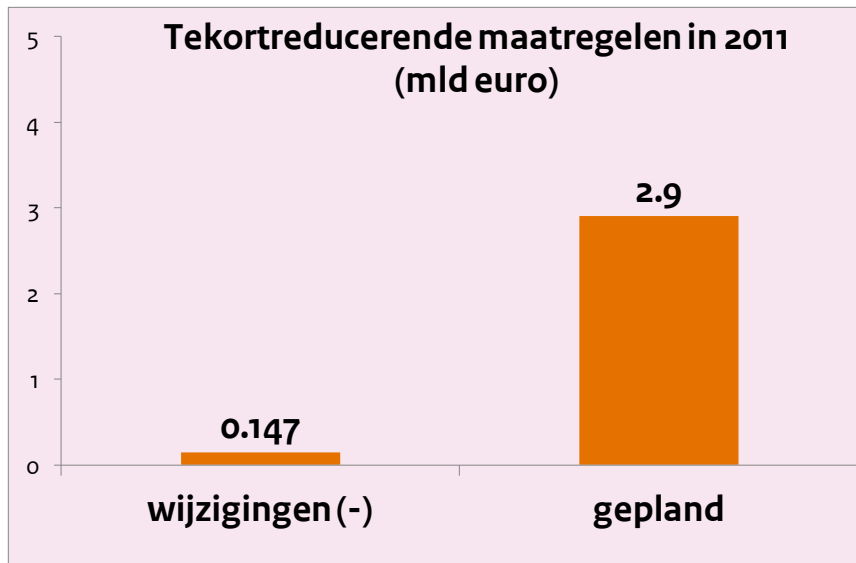
1 p 65

- Krantenkoppen geven de indruk dat veel bezuinigingsmaatregelen in de afgelopen 230 dagen gesneuveld of vertraagd zijn. Ten onrechte!

Minister de Jager:
'We liggen volledig
op koers'



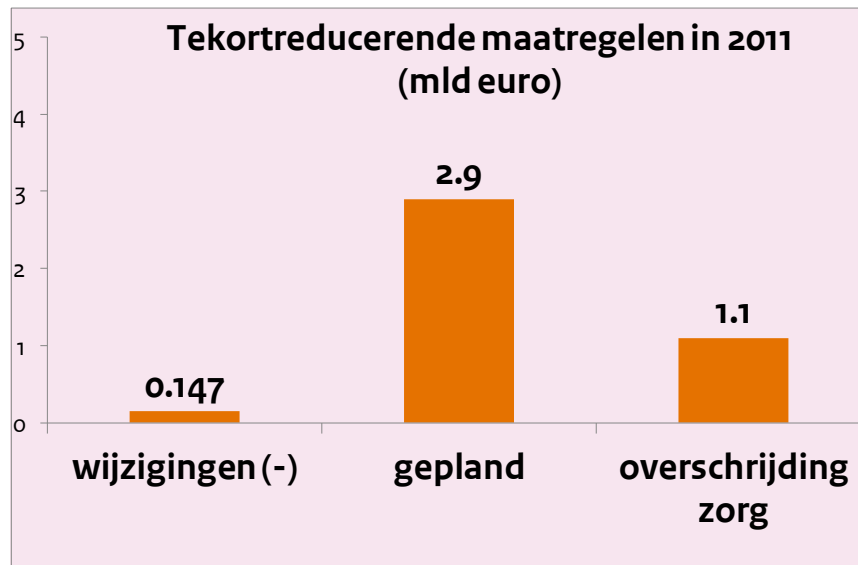
Gebeurtenissen van de afgelopen 230 dagen



Rekenkamer Bezuinigingsmonitor
(gepubliceerd 18 mei)

Alle wijzigingen in voorgenomen
maatregelen (t/m 15 maart):

- De btw-verhoging op de podiumkunsten is met een half jaar uitgesteld.
- De afschaffing van een aantal heffingskortingen in box 3 gaat niet per direct volledig in, maar wordt uitgesmeerd over een aantal jaar.
- De verhoging van de assurantiebelastingen is met twee maanden uitgesteld.



- Het echte begrotingsnieuws over 2011: (opnieuw) een overschrijding van de zorguitgaven, van naar verwachting 1,1 mld euro (zie Voorjaarsnota).



Inhoud

- Op weg naar het regeerakkoord
- Het regeerakkoord
 - Doelstellingen voor de overheidsbegroting 2011-2015
 - Begrotingsregels
- De overheidsbegroting: wat is er gebeurd in de afgelopen 230 dagen?
- **Vooruitblik**
- Slotopmerkingen en conclusies



Bestuursakkoord bereikt eind april; goedkeuring begin juni?

Overeenkomst basis voor miljardenbezuiniging

Akkoord taakverdeling lagere overheden en Rijk

Van onze verslaggever
Gijs Herderschee

DEN HAAG Het kabinet heeft donderdag een grote stap gezet met zijn plannen voor het verbouwen van Nederland en het realiseren van de voorgestelde bezuinigingen. Daarover heeft het gisteren met provincies, waterschappen en gemeenten een akkoord gesloten.

Met het akkoord wordt de uitvoering van veel beleid gedecentraliseerd. De lagere overheden moeten het beleid met ruim 2 miljard euro minder uitvoeren.

Het gaat om een 'onderhandelaarsakkoord' met de landelijke organisaties van provincies, gemeenten en waterschappen. De vier grote gemeenten - Den Haag, Utrecht, Rotterdam, Amsterdam - en de provincies Noord-Holland en Flevoland hebben al bezwaar aangetekend.

Wat premier Rutte betreft valt er niets meer aan het conceptakkoord

te veranderen. 'Dit is het. Ik onderhandel nooit met kaarten in de mouw.'

Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg verwachten dat het akkoord overleind blijft. Dat is voor het kabinet van groot belang, omdat het betekent dat provincies, waterschappen en gemeenten op hoofdlijnen meewerken aan de bezuinigingen.

Het Haagse beleid voor ruimtelijke ordening en waterbeheer wordt gedelegeerd naar de provincies en de waterschappen. Hierop wordt zo'n 400 miljoen euro bezuinigd.

De gemeenten krijgen de zwaarste klus te klaren. Zij worden verantwoordelijk voor drie grote beleids-terreinen. Uit de nationale zorgwet AWBZ worden 'dagbesteding' en 'begeleiding' overgeheveld naar de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet.

WMO-zorg is een voorziening. Dat

betekent dat als het geld op is er geen zorg wordt geleverd. Zorg uit de AWBZ is een wettelijk recht en wordt altijd gefinancierd. Met deze zorg is ruim 2 miljard euro gemoeid. Het kabinet vindt dat gemeenten het met zo'n 150 miljoen minder kunnen.

Gemeenten worden ook volledig verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Dan gaat het om simpele opvoedingsadviezen via de Centra voor Jeugd en Gezin tot gedwongen jeugdzorg. De jeugdzorg moet zo'n 300 miljoen euro goedkoper worden.

Op 1 januari 2013 wil het kabinet de gemeenten verantwoordelijk maken voor de Wet Werken naar Vermogen, een samenvoeging van de bijstand, de arbeidsongeschiktheidsregeling voor jonggehandicapten Wajong en de sociale werkplaatsen. Door deze wetten en subsidies voor werkbe-middeling samen te voegen, wordt op termijn 1.850 miljoen euro bezuinigd.

ECONOMIE PAGINA'S 22 EN 23

Gemeenten staan niet meer achter bestuursakkoord

Nelleke Trappenburg
Amsterdam

Het bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) neemt afstand van het voorlopige bestuursakkoord dat de vereniging in april sloot met de onderhandelaars van het Rijk, provincies en waterschappen. De weerstand bij de gemeenten tegen met name bezuinigingen op de sociale werkplaatsen is zo groot dat er voor de VNG niets anders opzit dan terug te gaan naar de onderhandelingsstafel.

Dat stelt VNG-bestuurder Marco Florijn. 'Met de huidige inhoud gaan de gemeenten niet akkoord.'



Marco Florijn

Foto: HH

Gaat een nullijn voor ambtenaren lukken in 2011?

In de publieke sector ligt het cao-overleg bijna volledig stil

Ria Cats
Amsterdam

Het cao-seizoen in de publieke sector verloopt uiterst moeizaam. De bonden sluiten acties en stakingen later dit jaar niet uit.

'Dynamisch'. Zo omschrijft vice-voorzitter Corrie van Brenk van Abvakabo FNV het huidige cao-seizoen in de overheidssector. Abvakabo FNV, de vakbond voor ambtenaren en zorgpersoneel, heeft de grootste moeite om nieuwe cao's af te sluiten met de werkgevers.

Heetste hangijzer zijn de forse bezuinigingen die het kabinet aan de publieke sector oplegt. Veel ruimte om de lonen voor het per-



Ambtenaren in actie. Foto: HH

Inmiddels ligt een scala aan

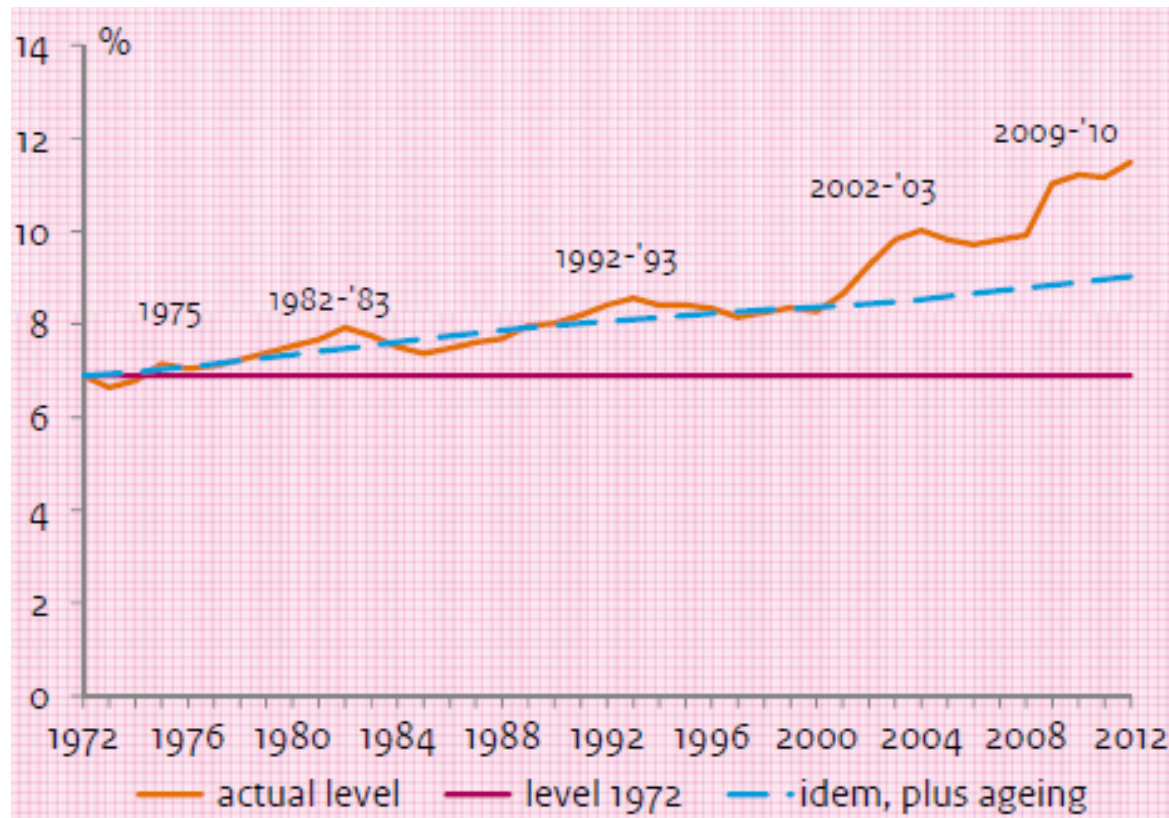
openlijk, zoals bij het openbaar vervoer in de drie grote steden, waar het kabinet door openbare aanbesteding € 120 mln wil besparen. Hierdoor staan alleen in Amsterdam al 1.400 banen op de tocht. Maar soms gebeurt het stiekem.'

Dat laatste vindt volgens Van Brenk bijvoorbeeld plaats in Haarlem, waar thuiszorgwerkers van de Viva Zorggroep vorige week hun werk neerlegden. Ze protesteerden tegen het voorstel van hun werkgever om de lonen fors te verlagen. Abvakabo FNV stelt dat Viva Zorggroep zichzelf voor een te laag bedrag op de aanbesteding heeft ingeschreven en nu haar personeel laat bloeden. De Viva-medewerkers staken vrijdag opnieuw.



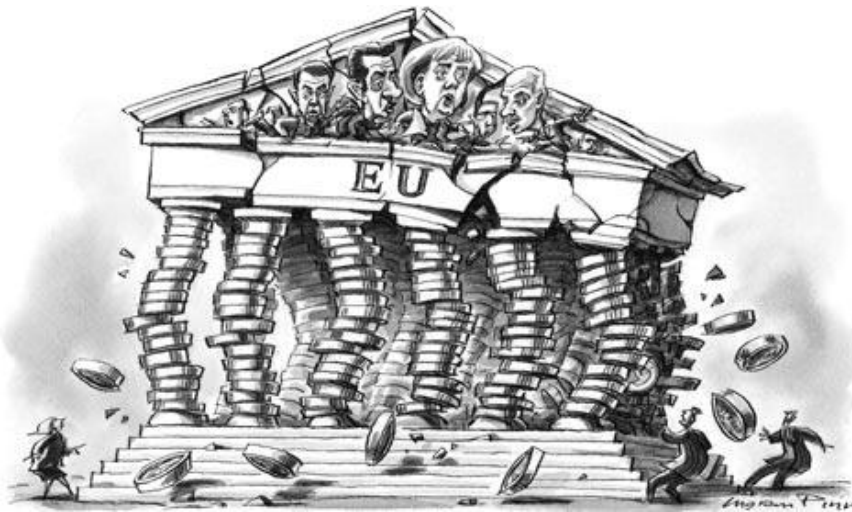
Zorgen om de zorg

Zorguitgaven (in % bbp):



- Hebben we dit jaar de laatste overschrijding gezien?

Zorgen over de euro



Mogelijke gevolgen van
aanscherping eurocrisis voor
Nederlandse
overheidsfinanciën:

- Veel lagere uitvoer naar
probleemlanden; bestedingen
onder druk door onzekerheid.
>>> lagere belastinginkomsten
- Nieuwe kapitaalinjecties
financiële sector.
- Vergt tijd top-beleidsmakers
(dus minder voor andere
zaken). Kan politiek kapitaal
kosten.



Inhoud

- Op weg naar het regeerakkoord
- Het regeerakkoord
 - Doelstellingen voor de overheidsbegroting 2011-2015
 - Begrotingsregels
- De overheidsbegroting: wat is er gebeurd in de afgelopen 230 dagen?
- Vooruitblik
- **Slotopmerkingen en conclusies**



Slotopmerkingen en conclusies

- Organisatoren Masterclass hebben mij gevraagd ook te reflecteren over de opinie van het CPB als het gaat om de overheidsfinanciën:
- Het is ons inziens onvermijdelijk dat er maatregelen ("29 mld") genomen worden om de begroting houdbaar te maken.
- Maar tempo waarin is vooral een politieke keuze.
- De randvoorwaarde daarbij is dat financiële markten het vertrouwen houden dat de schulden ooit worden afgelost. Door de sterke oploep van het begrotingstekort in 2009 en 2010 is Nederland op dit punt dichterbij de kritische grens gekomen. Maar onze positie is onvergelijkbaar met europa-landen (Griekenland, Portugal, Ierland).
- Verder: ons trendmatig begrotingsbeleid (vastgelegd in de begrotingsregels) is positief voor begroting en economie.



Slotopmerkingen en conclusies

- Kabinet nog steeds aan het begin van de rit (opstartfase).
- Opgave (18 mld euro) is groot.
- Te vroeg om al conclusies te trekken of het gaat lukken.
- Maar niet te vroeg voor de observatie: er zijn naast *known unknowns* (zorg, eurocrisis) ook nog *unknown unknowns*.



Dank U!

- Alle publicaties genoemd in deze presentatie zijn te downloaden via mijn home page (<http://www.cpb.nl/medewerkers/wim-suyker>)