

CPB Memorandum



Sector : Directiesecretariaat
Afdeling/Project :
Samensteller(s) : Jacqueline Timmerhuis
Nummer : 167
Datum : 17 november 2006

Toelichting n.a.v. vragen over houdbaarheid overheidsfinanciën

Dit memorandum geeft een toelichting op enkele veelgestelde vragen rond de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

1. **‘Ziet het CPB vergrijzing alleen maar als probleem? Het is toch mooi dat we ouder worden?’**
2. **‘Zal de gemiddelde levensduur niet nog aanzienlijk verder stijgen, waardoor de vergrijzingsproblemen nog toenemen?’**
3. **‘Leidt stijging van de gemiddelde levensduur wel tot hogere zorgkosten?’**
4. **‘Is het CPB niet te pessimistisch / optimistisch over de ontwikkeling van de zorgkosten?’**
5. **‘Rekent het CPB niet met te lage rendementen en is het daarom te somber?’**
6. **‘Zullen sterk stijgende successierechten het vergrijzingsprobleem niet sterk verminderen?’**
7. **‘Waarom houdt het CPB geen rekening met het effect van vergrijzing op andere overheidsuitgaven, bijvoorbeeld voor criminaliteit?’**
8. **‘Heeft het CPB het vergrijzingsprobleem gehalveerd?’**

1. ‘Ziet het CPB vergrijzing alleen maar als probleem? Het is toch mooi dat we ouder worden?’

Het CPB ziet het steeds ouder worden van de bevolking zeker niet als iets wat slecht of zorgelijk is. Voor burgers is dit vooral goed nieuws. Wel stelt onze gemiddeld steeds oudere bevolking Nederland voor een opgave op het gebied van de overheidsfinanciën. Doordat vergrijzing samen komt met ontgroening (minder jongeren) tikt de vergrijzing nog harder aan. Op pag. 24 van *Keuzes in kaart 2008-2011* zegt het CPB dit als volgt:

“De Nederlandse bevolking wordt gemiddeld steeds ouder en het aandeel 65-plussers in de totale bevolking zal aanzienlijk toenemen. Deze vergrijzing is goed nieuws voor individuele burgers, omdat zij langer en in betere gezondheid leven, maar zet de houdbaarheid van de overheidsfinanciën wel onder druk. Vergrijzing zorgt immers voor een groter beroep op collectieve voorzieningen.”

2. ‘Zal de gemiddelde levensduur niet nog aanzienlijk verder stijgen, waardoor de vergrijzingsproblemen nog toenemen?’

Op basis van de meest recente sterftcijfers komt het Actuarieel Genootschap (AG) tot een projectie van de levensverwachting in 2050 voor mannen en vrouwen van zo'n 82 respectievelijk 84,5 jaar. De CPB-vergrijzingsstudie *Ageing and the sustainability of Dutch public finances* van maart 2006 rekende met een levensverwachting in 2050 van 80 jaar voor mannen en van 83 jaar voor vrouwen. De berekeningen van het AG komen dus uit op een 2 jaar hogere levensverwachting voor mannen en een 1,5 jaar hogere levensverwachting voor vrouwen.

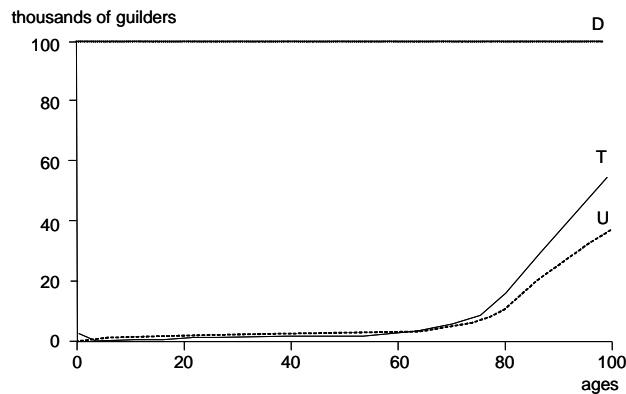
Voor wat betreft de te hanteren gemiddelde levensverwachting hanteert het CPB de CBS-cijfers. Als het CBS op basis van de nieuwe inzichten zijn schatting van de gemiddelde levensverwachting ook bijstelt, zal het CPB deze ook als uitgangspunt nemen voor de vergrijzingskosten. Op basis van een gevoeligheidsvariant in de vergrijzingsstudie is eenvoudig te becijferen dat het houdbaarheidstekort *ceteris paribus* met ongeveer 7 mld euro zal toenemen, als deze hogere levensverwachting echt gerealiseerd gaat worden.

3. ‘Leidt stijging van de gemiddelde levensduur wel tot hogere zorgkosten?’

Is het CPB te pessimistisch als het beweert dat de zorgkosten zullen oplopen met de toenemende levensverwachting? Als argument voor die stelling wordt er wel op gewezen dat

een groot deel van de zorgkosten overlijdensgerelateerd is. Een langere levensduur zou er dan vooral toe leiden dat de zorgkosten pas later komen. Dit uitstel zou juist positief uitpakken op de collectieve financiën.

Helaas nemen in de praktijk ook de niet-overlijdensgerelateerde zorgkosten ook aanzienlijk toe met de leeftijd, vooral vanaf ongeveer 75 jarige leeftijd. Een grafiek op pag. 45 van de eerste CPB-vergrijzingsstudie *Ageing in the Netherlands* (uit het jaar 2000) laat dit zien.



D staat hier voor 'death related' ofwel de overlijdensgerelateerde zorgkosten; deze zijn onafhankelijk van de leeftijd. Toch neemt de invloed van deze kosten toe met de leeftijd, omdat er nu eenmaal meer ouderen overlijden dan jongeren. De lijn U geeft de gemiddelde niet-overlijdensgerelateerde kosten weer bij een bepaalde leeftijd, en de lijn T de gemiddelde totale zorgkosten.

Met het toenemen met de leeftijd krijgen mensen meer last van ouderdomsgerelateerde ziektes die niet dodelijk zijn (en dus niet tot spoedig overlijden leiden), maar wel hoge zorgkosten met zich meebrengen. Het belangrijkste voorbeeld hierbij is dementie. Gevolg is dat de zorguitgaven toch echt gaan oplopen met de gemiddelde levensverwachting.

Bovendien leidt een gelijktijdige daling van de geboortecijfers (ontgroening) tot een stijging van de zorguitgaven per hoofd van de bevolking, omdat er relatief meer ouderen zijn en daardoor ook het aantal sterfgevallen toeneemt.

4. 'Is het CPB niet te pessimistisch / optimistisch over de ontwikkeling van de zorgkosten?'

De veronderstelling van het CPB dat de zorguitgaven in de toekomst aanzienlijk oplopen heeft tot uiteenlopende reacties geleid. Is deze te optimistisch of te pessimistisch?

In de vergrijzingsstudie is wel rekening gehouden met hogere zorgkosten door de langere levensduur en door een stijging van het algemene welvaartspeil, maar niet met een mogelijke stijging van de zorguitgaven om andere redenen. *Ageing and the sustainability of*

Dutch public finances veronderstelt dat de zorguitgaven per persoon (van een bepaalde leeftijd) meegroeien met de economische groei (zo'n 3,75% per jaar nominaal). Daar komt bovenop dat de zorguitgaven voor ouderen gemiddeld hoger dan die voor jongeren. Omdat de samenstelling van de bevolking verandert door de vergrijzing neemt het aandeel van de zorguitgaven ten opzichte van het BBP toe met 4,3% punt van het BBP (van 8,8% in 2006 tot 13,1% in 2040).

In deze berekening is geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat nieuwe medische technologie en hogere welvaart leiden tot veranderende voorkeuren, waardoor toekomstige generaties wellicht meer aan zorg willen gaan besteden. Hierdoor kunnen de feitelijke zorgkosten meer oplopen dan nu in de vergrijzingssommen zit. Omdat het echter om een keuze van toekomstige generaties gaat, heeft het CPB hier bewust geen rekening mee gehouden. Houdbaarheid heeft immers betrekking op de collectieve voorzieningen zoals wij die vandaag kennen.

Wel heeft het CPB een indicatie gegeven van wat hogere zorguitgaven kunnen betekenen voor het berekende houdbaarheidstekort. In de vergrijzingstudie zijn de effecten berekend van een scenario waarin de zorguitgaven 40 jaar lang 0,5%-punt harder groeien dan in het basisscenario. Het houdbaarheidstekort zou in een dergelijk scenario maar liefst zo'n 12,5 mld euro hoger uitkomen (2,3% BBP).

Ofwel: er is geen reden om aan te nemen dat het wel zal meevallen met de ontwikkeling van de zorgkosten. Naar verwachting zullen deze nog hoger uitkomen dan waar het CPB al rekening mee houdt. In het licht van de houdbaarheidsdiscussie zijn echter alleen de uitgaven van belang die de zorg op het huidige niveau houden, en niet de verbeteringen daarin.

5. **'Rekent het CPB niet met te lage rendementen en is het daarom te somber?'**

Het CPB rekent voor het overheidsbudget met een nominaal rendement ('disconto') van 5% ofwel 3% plus 2% inflatie. Dit komt overeen met het disconto dat in EU-verband wordt voorgeschreven voor vergrijzingssommen. Dit disconto is 1%-punt lager dan bij de vergrijzingsstudie uit 2000 toen een disconto van 6% nominaal werd gehanteerd. Reden voor de verlaging is de daling van de kapitaalmarktrente, die in dezelfde periode met circa 1½ % is gedaald.

Zonder deze verlaging van het disconto zouden de berekeningen weliswaar een kleiner vergrijzingsprobleem hebben opgeleverd. Het voor houdbaarheid van de overheidsfinanciën noodzakelijke overschot (in termen van primair EMU-saldo) zou dan met 0,4% BBP dalen. Dit is echter een beperkte verandering. Ook bij de hogere rente vereist houdbaarheid nog steeds een aanzienlijke verbetering van het EMU saldo. Zie voor een uitgebreidere reactie het ingezonden stuk '*CPB is niet somber*', dat is verschenen in het Financieele Dagblad d.d. 29 augustus 2006.

6. **‘Zullen sterk stijgende successierechten het vergrijzingsprobleem niet sterk verminderen?’**

Kunnen stijgende successierechten de problemen rond de houdbaarheid van de overheidsfinanciën laten verdwijnen? Dat is helaas niet waar. In de vergrijzingsstudie gaat het CPB ervan uit dat de ontvangsten aan successierechten meegroeien met het BBP en structureel circa 0,3% BBP zullen bedragen.

Hierbij is geen rekening gehouden met demografische veranderingen. Het aantal sterfgevallen neemt echter toe door de vergrijzing, waarbij de *babyboomers* vermogens zullen nalaten. Wanneer daar rekening mee wordt gehouden, dan zullen de opbrengsten van successie rechten iets meer stijgen dan in de huidige CPB-sommen. De opbrengst zou dan stijgen tot ongeveer 0,5% BBP rond 2040. Op termijn gaat het dan dus om een verschil van 0,2% BBP. De bijdrage aan de houdbaarheid is echter klein. Het houdbaarheidstekort zou hierdoor met 0,1% BBP lager uitvallen. In het licht van de gehele vergrijzingsproblematiek gaat het dus om een relatief geringe impact. Dit kan zeker niet voor miljarden extra opbrengsten van de successierechten zorgen om daarmee de houdbaarheidsproblemen van de overheidsfinanciën op te lossen.

Bovendien is het de vraag of de babyboomers zulke grote erfenissen gaan nalaten. Het vermogen van de babyboomers is voor een groter deel dan bij voorgaande generaties ondergebracht in pensioenfondsen. Daarnaast kan worden verondersteld dat de toekomstige ouderen bij een langere levensduur hun vermogens meer zullen aanspreken voor (zorg)consumptie.

Een andere wel genoemde reden voor hogere successierechten is dat het aandeel kinderloze erflaters zal toenemen, waarbij hun erfgenamen hogere tarieven van successierechten moeten betalen. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs tot een evenredig hogere opbrengst te leiden. Mensen zonder kinderen voelen waarschijnlijk minder de behoefte geld na te laten.

Al deze redenen leiden ertoe dat het CPB een sterke stijging van de successierechten niet waarschijnlijk acht. Maar stel dat dat toch gebeurt, dan betekent dit tegelijkertijd een evenredige vermindering van de consumptie. Immers, mensen kunnen hun geld maar op één manier besteden: zelf uitgeven of nalaten aan hun erfgenamen. De toename van de successierechten zou dan tegelijkertijd een afname van andere belastingontvangsten betekenen, met name BTW en Vpb.

7. ‘Waarom houdt het CPB geen rekening met het effect van vergrijzing op andere overheidsuitgaven, bijvoorbeeld voor criminaliteit?’

De CPB-vergrijzingsstudie is gebaseerd op een voorspelling van alle inkomsten en uitgaven van de overheid tot ver in de toekomst. Hierbij is als regel aangenomen dat de begrotingsposten evenredig zullen meegroeien met de omvang van de economie. Daarbij is ook zoveel mogelijk rekening gehouden met de invloed van demografische veranderingen. Daarbij hebben wij ons geconcentreerd op de grote begrotingsposten die voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van belang zijn.

Vanzelfsprekend zullen demografische invloeden een rol spelen bij veel meer begrotingsposten. Een voorbeeld is de justitiebegroting. Ouderen vertonen belangrijk minder crimineel gedrag dan jongeren. Onder de vergrijzing zal de criminaliteit per hoofd van de bevolking daardoor wellicht afnemen, zodat de uitgaven aan de bestrijding ervan minder hard zullen toenemen. Dergelijke afwegingen kun je bij heel veel, zo niet alle posten van de overheidsbegroting maken. De ene keer zou men bij een grondige analyse concluderen dat er wellicht sprake is van een plus, de andere keer van een min. In vrijwel alle gevallen is dat een plus of een min die slechts een beperkt effect heeft op de finale uitkomst van de vergrijzingssom. Omdat er heel veel van deze posten zijn kan men bovendien redeneren dat de vele mogelijke plussen en minnen grotendeels tegen elkaar zullen wegvallen. Om deze reden is de aandacht vooral gericht op de posten die echt het verschil kunnen maken in de finale uitkomsten. Dat zijn:

- de pensioenen, waaronder de AOW;
- de zorgkosten;
- de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie en het beroep op de WAO;
- de ontwikkeling van de opbrengsten uit aardgas.

8. ‘Heeft het CPB het vergrijzingsprobleem gehalveerd?’

Er circuleren verschillende cijfers over het houdbaarheidsprobleem voor de overheidsfinanciën. Hoe groot is het probleem volgens het planbureau, en in hoeverre is het vergrijzingsprobleem minder groot geworden volgens het CPB?

In *Ageing and the sustainability of Dutch public finances* uit maart 2006 heeft het CPB aangegeven dat voor houdbare overheidsfinanciën een overschot van 3% BBP (structureel EMU-saldo in 2011) nodig is om ook op lange termijn hetzelfde voorzieningenniveau als thans te kunnen blijven bieden.

Om te weten hoeveel beleidsinspanning vereist is om houdbaarheid te bereiken, moet worden gekeken naar het verschil tussen het voor houdbaarheid vereiste saldo en het saldo dat — bij ongewijzigd beleid — wordt verwacht voor 2011. Dat verschil wordt het ‘houdbaarheidstekort’ genoemd. Volgens de huidige inzichten bedraagt het houdbaarheidstekort 1½% BBP. In juni jl. ging

het CPB in het CPB Document *Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 2008-2011* nog uit van een houdbaarheidstekort van 2%. De verbetering is het gevolg van een betere structurele uitgangssituatie in 2007 waardoor het CPB nu iets optimistischer is over het voor 2011 te verwachten saldo; zie hiervoor de *Economische Verkenning 2008-2011* van september jl..

Bij deze cijfers past de volgende kanttekening. Het houdbaarheidstekort wordt in deze becijferingen gedrukt doordat is gerekend met een aanzienlijke stijging van de ziektekostenpremies tussen nu en 2011, uitgaande van kostendekkende premiestelling. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft geadviseerd om hiervoor te corrigeren, omdat het de budgettaire taakstelling wil bezien bij gelijkblijvende microlasten. In dat geval zou het houdbaarheidstekort in de berekening van juni jl. niet 2% maar 2¾% BBP hebben bedragen. Het laatste getal sluit nauw aan bij de tentatieve technische berekening van het houdbaarheidstekort van 2,6% die *Ageing and the sustainability of Dutch public finances* is te vinden. Ook die berekening ging uit van gelijkblijvende ziektekostenpremies. In termen van de *Ageing*-studie is dus een deel van de houdbaarheidstaakstelling ingevuld door de zorgpremies tussen 2006 en 2011 te laten stijgen, waardoor de resterende taakstelling kleiner is.

Stapsgewijs een nadere toelichting:

- Het startpunt is de berekening van het overheidssaldo in 2011 dat nodig is voor houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Dit is gedaan in *Ageing and the sustainability of Dutch public finances* van maart 2006.
- Dit benodigde saldo kan het best worden uitgedrukt als het (robuuste) primaire saldo. Vanuit het oogpunt van de lange termijn biedt dit de beste indicator voor de stand van de overheidsfinanciën omdat het geschoond is van conjuncturele invloeden en ook niet afhankelijk is van de - jaarlijks fluctuerende - inkomsten uit overheidsbezit (rente, dividenden en aardgasbaten) en de betalingen op schulden. Schuld en overheidsbezit worden apart meegenomen in de berekening van houdbaarheid.
- Het voor houdbaarheid benodigde robuust primaire saldo is berekend op 2%. Dit getal is niet gewijzigd sinds *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*.
- Omdat de meeste mensen meer bekend zijn met het 'gewone' EMU-saldo is in de vergrijzingsstudie van maart jl. het structurele EMU-saldo voorop gezet in de presentatie naar buiten toe (maar niet in de analyse zelf). Voor houdbaarheid is een structureel EMU-saldo van 3% BBP (=overschot) vereist. Dat komt overeen met een robuust primair saldo van 2% BBP (dus na correctie voor gasbaten, rente en dividenden, samen 1%-punt BBP). De keuze van de definitie is niet van invloed op het houdbaarheidstekort; het gat tussen vereist en verwacht saldo is voor alle definities gelijk.

- Het vereiste robuuste primaire saldo van 2% vormde het uitgangspunt voor de berekening van de noodzakelijke beleidsinspanning, die in juni 2006 is gepubliceerd in CPB Document 118, *Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 2008-2011*. Daar werd een houdbaarheidstekort becijferd van 2% BBP, namelijk het verschil tussen het vereiste robuust primair saldo van 2% en een verwacht saldo van 0%.
- In de Economische Verkenning 2008-2011, ofwel de op Prinsjesdag gepubliceerde middellange-termijnverkenning (MLT) voor de komende kabinetsperiode, is het houdbaarheidstekort geactualiseerd. Door een meevallend EMU-saldo in 2007 is de verwachting voor het verwachte saldo in 2011 met ½% bijgesteld (van 0% tot ½%), waardoor het houdbaarheidstekort in 2011 uitkomt op 1½% BBP, ½%-punt gunstiger dan in de berekening uit juni. Deze stand is het uitgangspunt voor Keuzes in kaart 2008-2011 (de analyse van de verkiezingsprogramma's).