

Datum : 7 februari 2007

Aan :

Indicatie van effecten Financieel kader 2008-2011

1 Inleiding

Deze notitie bevat een indicatieve analyse van de ex-ante budgettaire effecten van het Financieel kader van het coalitie-akkoord. De analyse is met name gebaseerd op het “Financieel kader 2008-2011”. De in de hoofdtekst van het akkoord vermelde voornemens bevatten budgettaire risico’s ten opzichte van het geanalyseerde financiële kader. Deze risico’s zijn echter zonder concrete invulling van de maatregelen niet te kwantificeren. De analyse in deze notitie richt zich alleen op de cijfers in het eindjaar 2011.

De maatregelen in het Financieel kader worden in de komende maanden door het nieuwe kabinet nader uitgewerkt. Zo moet nog worden besloten over de exacte invulling van diverse enveloppen voor uitgavenverhoging en lastenverlichting. Een en ander betekent beperkingen voor het CPB bij de kwantitatieve analyse van de budgettaire en economische effecten. De analyse richt zich daarom voornamelijk op een toets op de (haalbaarheid van de) voorgestelde maatregelen. Daarnaast wordt (kwalitatief) ingegaan op de macro-economische effecten, de koopkrachteffecten en op de lange-termijn houdbaarheid. Gezien bovenstaande kent de analyse meer dan de gebruikelijke onzekerheden.

De opbouw van de notitie is als volgt. Paragraaf 2 schetst het actuele beeld van de overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid. In paragraaf 3 wordt een nadere toelichting gegeven op de maatregelen van het Financieel kader en het resulterende ex ante budgettaire beeld. Paragraaf 4 geeft een globale kwalitatieve beschouwing over de te verwachten macro-economische effecten, de koopkrachtontwikkeling en de lange-termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën. In bijlage A wordt het actuele beeld van de overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid nader toegelicht en in bijlage B het actuele beeld van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Bijlage C geeft de invulling van de ombuiging in de curatieve zorg.

2 Actuele beeld overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid

Het voorzichtigte scenario uit de Economische Verkenning 2008-2011 (EV) is het uitgangspunt voor de doorrekening van het beleidspakket. Volgens dit voorzichtigte scenario resulteert, bij ongewijzigd beleid, in 2011 een EMU-saldo van 1,0% BBP (circa 6 mld euro in prijzen 2007). De budgettaire ruimte voor de nieuwe kabinetsperiode is hierbij toegerekend aan het EMU-saldo van 2011. Ten behoeve van de formatie heeft het CPB begin januari een actuele opstelling gemaakt van de budgettaire cijfers tot en met 2011 (zie bijlage A voor een uitgebreide toelichting).

Na publicatie van de EV in september 2006 zijn realisatiecijfers beschikbaar gekomen over de begrotingsuitvoering en de belastingafdrachten in 2006. Daarnaast heeft het Ministerie van Financiën een actualisatie gemaakt van de financiële meerjarencijfers. Voorts heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek een nieuwe bevolkingsprognose gepubliceerd, waarin de gemiddelde levensverwachting aanmerkelijk harder toeneemt dan in eerdere prognoses. Een hogere levensverwachting betekent dat de kosten van vergrijzing hoger uitvallen. Door deze bijstellingen blijft het EMU-saldo in 2011 bij ongewijzigd beleid per saldo gelijk aan de eerder in de EV geraamde 1,0% BBP (tabel 2.1). Bij deze stand hoort een structureel EMU-saldo van 0,9% BBP en een robuust saldo van 0,5% BBP.¹ Het houdbaarheidstekort, dat wil zeggen het verschil tussen het feitelijke robuuste saldo en het houdbare robuuste saldo, bedraagt 2½% BBP in 2011. Dit is 1% BBP hoger dan de 1½% BBP in de EV, waar de politieke partijen in september hun verkiezingsprogramma's op hebben gebaseerd. Dit komt door de hogere levensverwachting (bijlage B).

Tabel 2.1 EMU-saldo collectieve sector, 2006-2011

	2006	2007	2011	2011
			Voorzichtig scenario	Trendmatig scenario
	% BBP			
EMU-saldo actuele stand	0,5	- 0,2	1,0	1,3
EMU-saldo structureel	0,8	- 0,3	0,9	1,2
Robuust EMU-saldo	- 0,2	- 1,2	0,5	0,8
Houdbaar robuust saldo			3	3
Houdbaarheidstekort			2½	2¼

In de EV heeft het CPB voor de komende kabinetsperiode (2008-2011) gerekend met een gemiddelde economische groei van 1¾% per jaar. Daarbij is de verwachte trendmatige groei van 2% per jaar met ¼%-punt verlaagd vanwege een voorzichtigheidsmarge, conform de

¹ Het robuuste saldo is gelijk aan het structurele saldo exclusief de rentelasten, de rente- en dividendontvangsten en de gasbaten. Dit saldobegrip is relevant voor de beoordeling van houdbare overheidsfinanciën.

aanbeveling in het twaalfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. In het Financieel kader wordt gerekend met de verwachte trendmatige BBP-groei van 2% per jaar waardoor de budgettaire ruimte en daarmee het EMU-saldo in 2011 circa 2 mld euro (0,3% BBP) hoger uit komt.² Het houdbaarheidstekort is, uitgaande van een trendmatige groei, 2¼% BBP.

3 Ex ante budgettaire effecten

In deze paragraaf worden de maatregelen uit het Financieel kader nader beschreven. De bedragen zijn ex ante, dat wil zeggen ongerekend macro-economische doorwerkingseffecten, en betreffen allemaal afwijkingen ten opzichte van de ontwikkeling bij ongewijzigd beleid (zie paragraaf 2). Genoemde bedragen hebben betrekking op 2011 en luiden in prijzen van 2007; dit geldt ook voor de beschrijving van de belasting- en premietarieven.

De maatregelen leiden, gecorrigeerd voor financieringsverschuivingen, per saldo tot een netto intensivering van 3,05 mld euro. De microlasten stijgen per saldo met 1,5 mld euro. Door een verschil in boekingswijze wijkt dit laatste cijfer af van de in het Financieel kader gemelde lastenverlichting van 0,4 mld euro. Het EMU-saldo verslechtert ex ante met 1,6 mld euro (0,3% BBP).

Tabel 3.1 Effect Financieel kader op EMU-saldo

	2011 Voorzichtig scenario	2011 Trendmatig scenario
	% BBP	
EMU-saldo basisscenario	1,0	1,3
Ex ante effect	- 0,3	- 0,3
In- of uitverdieneffecten	PM	PM
EMU-saldo	0,7+PM	1,0+PM
Structureel EMU-saldo basisscenario	0,9	1,2
Ex ante effect	- 0,3	- 0,3
Structurele in- of uitverdieneffecten	PM	PM
Structureel EMU-saldo	0,6+PM	0,9+PM

In het Financieel kader is bij de ombuigingen ook een voorschot genomen op de opstelling van de Voorjaarsnota (begrotingsuitvoering) 2007. De departementen hebben in overleg met het ministerie van Financiën een inventarisatie gemaakt van onvermijdelijke tegenvallers en ramingsbijstellingen die niet in de meerjarencijfers zijn opgenomen. Zoals in paragraaf 2 is aangegeven is deze problematiek door het CPB in de actualisatie van het budgettaire beeld

² Zie C.L. Jansen, 2006, Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 2008-2011, CPB Document 118, blz. 22.

meegenomen. In het Financieel kader wordt uitgegaan van specifieke compensatie en indien dit niet mogelijk blijkt van korting op de prijsbijstelling.

3.1 Ombuigingen

In het Financieel kader wordt 5,15 mld euro omgebogen op de collectieve uitgaven; hierbij is gecorrigeerd voor financieringsverschuivingen (eigen bijdrage zorg). Tabel 3.2 geeft een overzicht.

Tabel 3.2 Ombuigingen, 2011 (prijzen 2007, mld euro)

Naar beleidsmatig cluster		
Openbaar bestuur	1,30	
w.v. rijk en ZBO's		0,60
provincies		0,20
gemeente- en provinciefonds		0,50
Veiligheid	0,40	
Defensie	0,10	
Infrastructuur	0,30	
Onderwijs	0,40	
Zorg	0,55	
Sociale zekerheid	1,25	
w.v. efficiency/reïntegratie		0,50
bijstand vanaf 27 jaar		0,50
premiëdifferentiatie WW		0,10
overig		0,15
Overig	0,90	
w.v. luchthavenbelasting buitenlandse reizigers		0,20
subsidies		0,30
verkoop gronden defensie		0,20
opbrengst boetes e.d.		0,20
Totaal ombuigingen gecorrigeerd	5,15	
Financieringsverschuiving: eigen betalingen zorg	1,25	
Totaal ombuigingen ongecorrigeerd	6,40	

- Op de bestuur- en uitvoeringskosten van het rijk en ZBO's wordt structureel 0,75 mld bezuinigd; hiervan wordt vanwege aanpassingskosten naar verwachting 0,6 mld euro gerealiseerd in 2011. Uitgaande van de relatieve omvang van de diverse organisatieonderdelen is dit onderverdeeld naar functie: openbaar bestuur 0,4 mld euro, veiligheid 0,15 mld euro en infrastructuur 0,05 mld euro. Nadere invulling van deze ombuigingen kan tot een andere verdeling van de ombuiging over functies leiden. Het CPB gaat ervan uit dat ombuigingen op de bestuur- en uitvoeringskosten niet alleen leiden tot efficiencywinst, maar ook deels tot minder dienstverlening, bijvoorbeeld door het afstoten van taken.

- Tegenvallers van 0,8 mld euro uit de Voorjaarsnota moeten in principe worden gecompenseerd door aanvullende ombuigingen binnen de verschillende uitgavenkaders. Op de rijksbegroting in enge zin wordt rekentechnisch verondersteld dat dit wordt gerealiseerd door een korting op de prijsbijstelling; dit komt neer op een generieke volumetaakstelling. Uitgaande van de grondslagen van de prijsbijstelling is deze laatste ombuiging van 0,65 mld euro toegeedeeld naar functies: openbaar bestuur 0,2 mld euro, veiligheid 0,1 mld euro, onderwijs 0,15 mld euro, infrastructuur 0,15 mld euro en defensie 0,1 mld euro.
- Om de vermogens van provincies af te romen, wordt op het provinciefonds 0,2 mld euro gekort.
- De ombuigingen op de rijksbegroting in enge zin leiden tot een vermindering van de voeding van het gemeente- en provinciefonds met 0,5 mld euro.
- De aanvullende ombuiging op infrastructuur betreft een vermindering van de Brede Doel Uitkering Verkeer en Vervoer (0,1 mld euro).
- Op veiligheid is daarnaast sprake van bezuinigingen door samenwerking bedrijfsvoering politie (0,1 mld euro) en meer op één cel en soberder gevangenisregime (0,05 mld euro).
- De aanvullende ombuigingen bij het onderwijs van 0,25 mld euro betreffen de afschaffing van de fusieprikkels in het onderwijs en verandering van de teldatum in het MBO.
- Een beheersing van de zorgkosten onder het Budgettair Kader Zorg (BKZ) dient volgens het Financieel kader een ombuiging van 0,5 mld euro in 2011 op te leveren. De invulling van de ombuiging in de curatieve zorg van 0,3 mld euro wordt in bijlage C nader toegelicht. In de AWBZ wordt 0,2 mld euro op het volume bezuinigd.
- De no-claim teruggaveregeling wordt vervangen door een andere vorm van eigen betalingen met een even groot gedragseffect. In deze notitie wordt verder de technische veronderstelling gehanteerd dat dat een eigen risico van 150 euro per volwassene is. De totale zorguitgaven veranderen hierdoor niet. Wel nemen de collectieve zorguitgaven met 1,25 mld euro af door een financieringsverschuiving van collectief naar particulier.
- Door verschuiving en opheffing van taken in de SUWI-keten en korten op het reïntegratiebudget voor de Wet Werk en Bijstand (WWB) is een ombuiging met 0,5 mld euro haalbaar. Dit betreft een netto ombuiging dat wil zeggen inclusief weglek-effecten naar WW- en/of bijstandsuitgaven.
- Bijstand vanaf 27 jaar kan een netto besparing met 0,25 mld euro leveren (zie Keuzes in Kaart (KiK), blz. 154). De maatregel bestaat uit een ombuiging van 0,5 mld euro bij de bijstand en een intensivering van 0,25 mld euro bij onderwijs.
- De precieze invulling van de WW-premiedifferentiatie is nog onbekend, maar een besparing op de WW-uitgaven met 0,1 mld euro lijkt haalbaar (zie KiK, blz. 146).
- Onder sociale zekerheid overig is opgenomen de specifieke ombuiging onder het kader sociale zekerheid (boedelbrief) en een besparing op de bijstandsuitgaven door een wijziging in het alimentatiestelsel

- De opbrengst uit de rijksluchthavenbelasting (zie lasten voor precieze vormgeving) komt deels ten laste van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen en wordt als ombuiging (niet-belastingmiddel) geboekt. Dit betreft 0,2 mld euro.
- Op subsidies wordt 0,30 mld euro bezuinigd, waaronder 0,05 mld euro door het toepassen van het profijtbeginsel bij cultuur.
- Verkoop van gebouwen en gronden van defensie levert een incidentele extra inkomst op van 0,20 mld euro.
- De niet-belastingmiddelen van de overheid nemen toe met 0,20 mld euro door verhoging van de boetes van bedrijven en burgers.

3.2 Intensiveringen

In het Financieel kader wordt 8,20 mld euro uitgetrokken voor extra uitgaven; hierbij is gecorrigeerd voor financieringsverschuivingen (pakketvergroting ZVW). Tabel 3.3 geeft een overzicht van deze intensiveringen.

- De intensiveringen bij openbaar bestuur betreffen vooral de doorwerking van de intensiveringen op de rijksbegroting in enge zin naar het Gemeente- en Provinciefonds. Dit leidt tot een extra voeding van het Gemeente- en Provinciefonds van 0,75 mld euro. Volgens het Financieel kader wordt met gemeenten en provincies in overleg getreden om de bijdrage van circa 0,65 mld euro die voortvloeit uit de zogenoemde evenredigheidssystematiek te bestemmen voor intensiveringen op het gebied van duurzame leefomgeving, sociale samenhang, lokale veiligheid en regionaal economisch beleid. In hoeverre deze intensiveringen daadwerkelijk via een convenant kunnen worden gerealiseerd is onzeker.
- Bij veiligheid wordt 0,55 mld euro geïntensiveerd. Dit geld is bestemd voor vergroting van de capaciteit van de veiligheidsketen en preventie. Een eventuele bijdrage van gemeenten en provincies is hierbij buiten beschouwing gebleven.
- De investeringen van defensie worden met 0,15 mld euro verhoogd.

Tabel 3.3 Intensiveringen, 2011 (prijzen 2007, mld euro)

Naar beleidsmatig cluster		
Openbaar bestuur: gemeente en provinciefonds	0,75	
Veiligheid	0,55	
Defensie	0,15	
Infrastructuur	0,30	
Milieu	0,75	
Onderwijs	1,60	
Zorg	1,35	
w.v. overheveling TBU naar WMO		1,20
overig		0,15
Sociale zekerheid	1,50	
Ontwikkelingssamenwerking	0,25	
Overig	1,00	
w.v. integratie en jeugd en gezin		0,60
ondernemerschap		0,20
publieke omroep en cultuur en monumenten		0,20
Totaal intensiveringen gecorrigeerd	8,20	
Financieringsverschuiving: pakketvergroting ZVW	0,35	
Totaal intensiveringen ongecorrigeerd	8,55	

- Voor infrastructuur, zoals aanleg van wegen en verbeteren van de regionale bereikbaarheid en het openbaar vervoer, wordt 0,30 mld uitgetrokken.
- De subsidies voor duurzame energie worden met 0,5 mld euro verhoogd. Extra milieusubsidies zijn er daarnaast voor water, kust en natuur (0,25 mld euro).
- Bij de uitgaven voor onderwijs en onderzoek is sprake van een intensivering van 1,60 mld euro; hiervan heeft 0,3 mld euro betrekking op onderzoek en 0,25 mld euro hangt samen met de afschaffing van de bijstand tot 27 jaar (zie ombuigingen).
- De afschaffing van de (Tegemoetkoming) Buitengewone Uitgaven leidt tot een lastenverzwaring met 1,6 mld euro. Hier tegenover staat een intensivering van 1,2 mld euro bij de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Per saldo levert dit een budgettaire verbetering van 0,4 mld euro op.
- Er is een bedrag van 0,5 mld euro beschikbaar voor de zorg. Het CPB gaat er vooralsnog van uit dat 0,4 mld euro wordt aangewend voor pakketvergroting in de ZVW (waarvan 0,35 mld euro financieringsverschuiving) en 0,1 mld euro voor een intensivering in de verpleeghuiszorg.
- Voor WAO/WIA, gesubsidieerde arbeid, participatie etc. wordt 1,5 mld euro uitgetrokken.
- De intensiveringen voor internationale samenwerking en vredesoperaties bedragen in totaal 0,25 mld euro.
- Voor integratie en jeugd en gezin wordt in totaal 0,6 mld euro extra uitgetrokken.
- Om het ondernemerschap te stimuleren wordt 0,2 mld euro beschikbaar gesteld; onduidelijk is of dit via subsidies dan wel fiscale maatregelen wordt ingevuld. Voor de publieke omroep

wordt 0,1 mld euro extra beschikbaar gesteld en voor cultuur en monumenten eveneens 0,1 mld euro.

- Het ministerie van VROM overlegt met woningcorporaties over (verhoging van) investeringen in wijken. Deze toename van de particuliere investeringen valt buiten de intensiveringen en ombuigingen in de overheidsbegroting. Mocht dit overleg niet tot resultaat leiden, dan wordt overwogen om tot een vorm van verplichte heffing te komen.

3.3 Microlasten

De lastenmaatregelen uit het Financieel kader leiden tot een verzwaring van de microlasten³ met 1,5 mld euro. Dit is het saldo van een lastenverlichting voor bedrijven van 0,1 mld euro en een lastenverzwaring voor gezinnen van 1,55 mld euro. De maatregelen omvatten voor 0,9 mld euro aan niet-EMU-relevante financieringsverschuivingen. Dit betreft het saldo van de invoering van een verplicht eigen risico en pakketuitbreiding in de zorg. Tabel 3.3 geeft een overzicht van de fiscale maatregelen uit het Financieel kader.

- Er wordt een rijksluchthavenbelasting ingevoerd van twaalf euro per vertrekkende passagier naar een Europese bestemming en van 24 euro per vertrekkende intercontinentale passagier. Na wegleffect vanwege uitwijking naar buitenlandse luchthavens levert deze heffing 0,35 mld euro op.⁴ Hiervan komt de helft als lastenverzwaring ten laste van Nederlandse reizigers en de andere helft als niet-belastingmiddel ten laste van buitenlandse reizigers (zie ombuigingen).
- De differentiatie binnen de BPM naar milieuaspecten wordt vergroot en de lasten worden met 0,15 mld euro verzwaard. Er is technisch verondersteld dat dit voor tweederde drukt op bedrijven en voor éénderde op gezinnen.
- Accijnzen, belastingen en heffingen worden verhoogd voor vervuilende producten indien er een algemeen beschikbaar milieuvriendelijker alternatief is. Gedacht wordt aan brandstoffenaccijnzen en heffingen op basis van reeds bestaande energielabels. In totaal verzwaard dit de lasten met 0,35 mld euro. Er is van uitgegaan dat de vormgeving zo wordt gekozen dat de lastenverzwaring gelijk verdeeld wordt over bedrijven en gezinnen.

³ De meting van microlasten komt niet noodzakelijk overeen met het inkomenseffect dat burgers en bedrijven ervaren. Ook maatregelen aan de uitgavenkant kunnen effect op de koopkracht of winst hebben.

⁴ De hierbij gehanteerde uitgangspunten zijn dat er in 2011 circa 27 mln passagiers uit Nederland vertrekken. De ex ante opbrengst van de heffing is 0,45 mld euro. Vanwege uitwijkgedrag naar buitenlandse luchthavens is rekening gehouden met 15% vraaguitval, zodat er een budgettair bedrag van 0,35 mld euro resteert.

Tabel 3.4 Microlasten, 2008-2011 (mld euro, prijzen 2007)

Milieu	0,95	
w.v. rijksluchthavenbelasting		0,20
milieudifferentiatie BPM		0,15
belastingverhoging op milieuvriendelijke energie, brandstof en motoren		0,35
drankverpakkingenheffing		0,25
Inkomen en arbeid	- 0,35	
w.v. verlaging ZVW-premies		- 1,15
uitbreiding ZVW-pakket		- 0,35
invouren eigen bijdrage		1,25
bevrozen algemene heffingskorting		1,20
beperking verzilvering algemene heffingskorting tegen heffing partner		0,05
enveloppe arbeidsparticipatie		- 1,20
enveloppe economische structuurversterking		- 0,50
enveloppe kinderen, jeugd en gezin		- 0,50
enveloppe koopkracht lage inkomens		- 0,80
ouderenhffing met korting werkende 63-plussers		0,05
overhevelen TBU naar WMO		1,60
Overig	0,90	
w.v. vermogensheffing woningcorporaties		0,60
verhogen accijns op alcohol en tabak		0,20
overhevelen kermissen en andere attracties naar algemeen btw-tarief		0,10
Totaal mutatie microlasten (MLO) ^a	1,50	
w.v. bedrijven		- 0,10
gezinnen		1,55
Financieringsverschuiving: pakketvergroting en eigen betalingen zorg	0,90	
Beleids effect EMU-relevante lasten	0,60	

^a Het coalitie-akkoord vermeldt een lastenverlichting van 0,4 mld euro. Het verschil betreft voornamelijk de andere boeking van het vervallen van de TBU en van de vermogensheffing woningcorporaties.

- Er wordt een heffing op drankverpakkingen ingevoerd. Taakstellend is hiermee 0,25 mld euro gemoeid. Er is verondersteld dat de heffing geheven wordt bij verkoop door de detailhandel aan de consument en dat het daarmee een lastenverzwaring voor gezinnen is. De detailhandel is alleen maar inhoudings- en afdrachtplichtige (“doorgeefluik”).
- Vanwege lagere collectieve zorguitgaven worden de ZVW-premies met 1,15 mld euro verlaagd. De 50/50-verdelingsregel tussen inkomensafhankelijke bijdrage en nominale premie impliceert dat hiervan 0,7 mld euro ten goede komt aan gezinnen en 0,45 mld euro aan bedrijven. De uitbreiding van het zorgpakket betekent bovendien een lastenverlichtende financieringsverschuiving van 0,35 mld euro voor gezinnen. Daar staat echter tegenover dat er een verplicht eigen risico van 150 euro wordt ingevoerd. Dit is een lastenverzwarende financieringsverschuiving van 1,25 mld euro ten laste van gezinnen. Per saldo verzwaren de zorgmaatregelen de lasten van gezinnen met 0,2 mld euro, terwijl de lasten voor bedrijven hierdoor 0,45 mld euro lager worden.

- De algemene heffingskorting wordt met circa 100 euro verlaagd ten opzichte van het referentiepad. Dit verzwaart de lasten van gezinnen met 1,2 mld euro.
- Daarnaast wordt de mogelijkheid om de algemene heffingskorting te verzilveren tegen de door de partner betaalde loon- en inkomstenheffing afgeschaft voor minstverdienende partners die geen kinderen tot en met zes jaar verzorgen. Structureel is dit een lastenverzwaring van 1,3 mld euro. Doordat dit in stapjes van 5% per jaar geïmplementeerd wordt en personen geboren voor 1972 buiten schot blijven wordt dit structurele effect pas in 2037 bereikt en is in 2011 het lastenverzwarende effect beperkt tot 0,05 mld euro.
- De enveloppe ter bevordering van de arbeidsparticipatie verlicht de lasten voor gezinnen met 1,2 mld euro. De enveloppe is onder meer ingevuld met de invoering van een inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting (0,2 mld euro) en extra geld voor de arbeidskorting (0,8 mld euro) die (deels) inkomensafhankelijk wordt (EITC).
- De enveloppe voor economische structuurversterking verlicht de lasten voor bedrijven met 0,5 mld euro. De enveloppe is voor de helft ingevuld door herinvoering van de scholingsaftrek/afdrachtvermindering scholing voor bedrijven. De andere helft is ingevuld door uitbreiding en verhoging van de afdrachtvermindering voor speur- en ontwikkelingswerk (WBSO).
- Met de enveloppe kinderen, jeugd en gezin worden de lasten voor gezinnen met kinderen verlaagd met 0,5 mld euro. Het huidige fiscale instrumentarium biedt geen mogelijkheden om dit eenvoudig vorm te geven, zie volgende bullet. Het is wel mogelijk om via de kinderbijslag of kindertoeslag de koopkracht van gezinnen met kinderen te ondersteunen, maar dat betreft dan intensiveringen omdat het uitgavenregelingen zijn.
- De enveloppe voor koopkrachtverbetering van lage inkomens en kwetsbare groepen verlicht de lasten voor gezinnen met 0,8 mld euro. Het is lastig om de doelgroep met fiscale maatregelen te bereiken omdat lage inkomens weinig of geen belasting betalen. Wel kan de koopkracht van deze groepen via de huur- of zorgtoeslag worden verbeterd, maar dat betreft dan intensiveringen omdat het uitgavenregelingen zijn.
- Vanaf 2011 wordt begonnen met de geleidelijke invoering van een ouderenhoefting die alleen moet worden betaald indien niet wordt doorgewerkt vanaf 63 jaar. Structureel verbetert dit de houdbaarheid met 1 mld euro, maar het effect op de lasten in 2011 is verwaarloosbaar. In paragraaf 4.3 wordt deze maatregel nader toegelicht.
- De fiscale buitengewone-uitgavenregeling (TBU) wordt overgeheveld naar de WMO. Dit verzwaart de lasten met 1,6 mld euro. Hier staat een intensivering bij de WMO van 1,2 mld euro tegenover.
- Een heffing van 0,6 mld euro wordt ingevoerd op het vermogen van woningcorporaties.
- De accijnzen voor tabak en alcohol worden taakstellend met 0,2 mld euro verhoogd.
- Kermissen en andere attracties worden overgeheveld van het verlaagde btw-tarief (6%) naar het algemene btw-tarief (19%). Dit verzwaart de lasten voor gezinnen met 0,1 mld euro.

4 Macro-economische effecten en lange-termijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën

4.1 Macro-economische effecten

Het pakket maatregelen leidt per saldo tot een ex ante verslechtering van het EMU-saldo met 0,3% BBP ten opzichte van het basisscenario. In welke richting en in welke mate dit de (structurele) economische groei 2008-2011 beïnvloedt, valt vooralsnog niet te zeggen. Daarvoor zijn de maatregelen nog niet concreet genoeg ingevuld. Enerzijds zijn er maatregelen die het arbeidsaanbod bevorderen en de evenwichtswerkloosheid verlagen via een verlaging van de replacement rate, zoals bijvoorbeeld de aanvullende combinatiekorting en de inkomensafhankelijke arbeidskorting (EITC). Anderzijds hebben de lastenverzwaringen ten bate van een schoner milieu en gezonder gedrag nadelige effecten op de structurele economische groei. En tenslotte is een aantal enveloppen, met name aan de lastenkant, nog niet ingevuld.

4.2 Koopkracht

De effecten van de maatregelen in het Financieel kader op de koopkracht voor verschillende huishoudens kunnen in dit stadium niet worden bepaald. Dit komt door het ontbreken van een concrete invulling van de maatregelen, waaronder de enveloppen voor gezinnen met kinderen en voor lagere inkomens en kwetsbare groepen. Ook is geen macro-economische doorwerking bekend op lonen en prijzen. Ex ante is het Financieel kader op macroniveau ongeveer neutraal voor de koopkracht van huishoudens.

4.3 Houdbaarheid overheidsfinanciën op lange termijn

Voor de beoordeling van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën zijn zowel het structurele EMU-saldo in 2011 als de maatregelen die pas effect hebben na 2011 relevant. Voor het structurele saldo in 2011 kan op basis van de beschikbare informatie geen inschatting worden gemaakt. Een indicatie is dat de voorgestelde maatregelen ex ante, dus zonder macro-economische doorwerking, het saldo verslechteren met 0,3% BBP, waardoor de opgave voor de houdbaarheid evenveel toeneemt. De structurele in- of uitverdieneffecten kunnen pas worden bepaald als de nadere invulling van de maatregelen bekend is.

Voor een aantal maatregelen die pas na 2011 volledig effect hebben en/of geleidelijk in meerdere kabinetsperiodes worden ingevoerd, kan wel een inschatting van de bijdrage aan houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn worden gemaakt. Dit betreft de volgende maatregelen:

1. Invoering van een inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting en verhoging van de arbeidskorting (of invoering van een inkomensafhankelijke arbeidskorting EITC). Deze maatregel gaat weliswaar in de periode 2008-2011 in, maar de werkgelegenheidseffecten, en daarmee de effecten op houdbaarheid, worden pas op lange termijn bereikt;
2. Beperking verzilvering algemene heffingskorting tegen de heffing van de partner voor niet-werkende partners die geboren zijn in 1972 of later zonder kinderen tot en met 6 jaar;
3. Invoering ouderenheffing met korting voor werkende 63-plussers;
4. Vergrijzingseffect maatregelen zorg

Deze paragraaf geeft een nadere toelichting op deze maatregelen.

4.3.1 Beschrijving maatregelen

Aanvullende combinatiekorting en EITC

Dit pakket omvat de volgende maatregelen:

- Invoering van een inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting, die evenals de bestaande aanvullende combinatiekorting geldt voor de minstverdienende partner van tweeverdieners en voor alleenstaande ouders die werk en zorg voor kinderen tot 12 jaar combineren. De korting loopt op van 0 bij een belastbaar inkomen voor de minstverdienende partner gelijk aan het wettelijk minimumloon (WML) tot cumulatief 1330 euro bij een inkomen van 300% WML en meer. Deze korting kost de overheid 0,2 mld euro in 2011 (in prijzen 2007).
- Er wordt een inkomensafhankelijke arbeidskorting (EITC) ingevoerd, die deels wordt gefinancierd uit de bestaande arbeidskorting en deels uit extra middelen (0,8 mld euro).
- De algemene heffingskorting wordt ten opzichte van het basispad voor 2008-2011 met 96 euro verlaagd. De stijging in het basispad vanwege inflatiecorrectie is iets hoger, zodat in euro's gezien een beperkte stijging resteert. De verlaging van de algemene heffingskorting verhoogt de inkomsten met 1,1 mld euro.

Beperking verzilvering algemene heffingskorting tegen heffing partner

Beperking van de verzilvering van de algemene heffingskorting tegen de heffing van de partner met 5%-punt per jaar (20%, ofwel 409 euro, cumulatief na 4 jaar) voor partners die geboren zijn in 1972 of later en geen kinderen hebben van 0 tot en met 6 jaar. Voor houdbaarheid wordt verondersteld dat de beperking na 2011 nog zestien jaar wordt voortgezet. In 2037, als de

generaties geboren voor 1972 inmiddels 65 jaar of ouder zijn, is de verzilvering tegen de heffing van de partner afgeschaft, behalve voor partners met kinderen tot en met 6 jaar.⁵

De maatregel levert in 2011 ex ante 0,05 mld euro op. De structurele opbrengst in 2037, uitgedrukt in prijzen 2007, bedraagt 1,3 mld euro. Het uitzonderen van huishoudens met kinderen tot en met zes jaar vermindert de opbrengst op lange termijn met ruim een kwart.

Invoering ouderenheffing met korting voor werkende 63-plussers

Vanaf 2011 wordt geleidelijk een heffing ingevoerd over het inkomen naast de AOW (veelal aanvullend pensioen) boven 18 000 euro tot het einde van de tweede schijf voor mensen die geboren zijn in 1946 of later. De heffing stijgt vanaf 2011 met 0,6%-punt per jaar tot 17,9% in 2040. De ondergrens voor de heffing over het aanvullende pensioen van 18 000 euro wordt niet gekoppeld aan de lonen, maar aan de prijzen. Het aandeel van de huishoudens boven de 65 jaar dat nadeel ondervindt van de maatregel en het deel van het aanvullend pensioen waarvoor de heffing geldt, nemen hierdoor geleidelijk toe.

Teneinde de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te bevorderen wordt voorgesteld personen die doorwerken op hun 63e en 64e, een korting te geven op de later te betalen ouderenheffing. Deze korting zou naar rato van het aantal gewerkte maanden op 63- en 64-jarige leeftijd moeten zijn. Bij dit plan zijn vraagtekens te plaatsen ten aanzien van de uitvoerbaarheid. Een belastingstelsel waarbij voor gepensioneerden verschillende tarieven gelden die afhangen van het arbeidsverleden op 63-64 jaar is zeer complex. Ook kent de fiscus het begrip gewerkte maanden niet, maar alleen jaarinkomens. Tenslotte heeft de maatregel fiscaal-economische bezwaren.

Vergrijzingseffect maatregelen zorg

Maatregelen in de zorg beïnvloeden niet alleen het niveau van de zorguitgaven in 2011, maar hebben na 2011 een extra effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Door de vergrijzing van de bevolking nemen de zorguitgaven in de toekomst met 40% toe. Dit geldt zowel voor de ombuigingen als de intensiveringen. Daarnaast is in 2011 nog niet het gehele effect bereikt van de maatregelen ter bevordering van meer marktwerking in de zorg. En tenslotte leidt de vervanging van de no-claim van 255 euro door een andere vorm van eigen betaling tot een verschuiving van zorguitgaven van publiek naar privaat. Tezamen leveren deze maatregelen na 2011 een bijdrage aan de verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,15% BBP.

⁵ Ook 65-plussers met onvolledige AOW kunnen nadeel hebben van een beperking van de mogelijkheid de algemene heffingskorting te verzilveren tegen de heffing van de partner. In de berekeningen is verondersteld dat de beperking niet voor hen geldt; budgettaire gezien maakt dit overigens weinig verschil.

4.3.2 Effecten op houdbaarheid

De maatregelen in het Financieel kader leiden, afgezien van in- en uitverdieneffecten in de periode 2008-2011, tot een verbetering van de houdbaarheid met 0,4% BBP (zie tabel 4.1). Enerzijds leidt het Financieel kader ex ante tot een verslechtering van het EMU-saldo met 1,6 mld euro (0,3% BBP). Hierbij is, wegens het ontbreken van een nadere invulling van de maatregelen in het Financieel kader, nog geen rekening gehouden met in- of uitverdieneffecten. Anderzijds leiden de vier pakketten met maatregelen, inclusief de voortzetting hiervan na 2011, tot een verbetering van de houdbaarheid met 0,65% BBP.

De verbetering van de houdbaarheid is deels te danken aan lastenverzwaring en deels aan extra groei van de werkgelegenheid. De invoering van de inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting en de invoering van een EITC en de beperking van de verzilvering van de algemene heffingskorting tegen de heffing van de partner verhogen beide de werkgelegenheid met 0,4%.

Invoering van de ouderenhoeffing zonder korting verbetert de houdbaarheid met ruim 0,2% BBP. Het voorstel voor een korting op de later te betalen ouderenhoeffing lijkt, zoals gezegd, niet goed uitvoerbaar. Indien de maatregel toch uitvoerbaar zou zijn, dan zou de opbrengst voor houdbaarheid krap 0,1% BBP lager uitkomen. Met name doordat hoger betaalde ouderen die sowieso al doorwerken de korting ook zullen ontvangen. Per saldo levert invoering van de ouderenhoeffing dan een verbetering van de houdbaarheid met 0,15% BBP.

Tabel 4.1 **Verbetering houdbaarheid in Financieel kader**

	Voorzichtig scenario	Trendmatig scenario
	% BBP	
Robuust saldo 2011, basisscenario	0,5	0,8
Ex- ante effect	- 0,3	- 0,3
Structurele in- of uitverdieneffecten	PM	PM
Robuust saldo 2011, inclusief Financieel kader	0,2+PM	0,5+PM
Maatregelen met volledig effect na 2011	0,65	0,65
w.v. aanvullende combinatiekorting, EITC en heffingskorting	0,10	0,10
beperking verzilvering heffingskorting niet-werkende partners	0,25	0,25
invoering ouderenhoeffing met korting werkende 63-plussers	0,15	0,15
Vergrijzingseffect maatregelen zorg	0,15	0,15

4.3.3 Inkomenseffecten houdbaarheidsmaatregelen

De inkomenseffecten van de aanvullende combinatiekorting, de EITC/arbeidskorting en de heffingskorting vallen in de periode 2008-2011.

De gefaseerde beperking van de verzilvering van de algemene heffingskorting tegen de heffing van de partner komt maar voor een beperkt deel tot uiting in het koopkrachtbeeld 2008-

2011. De maatregel is alleen gericht op de cohorten die zijn geboren in 1972 of later en bovendien is in 2011 voor deze groep nog maar 20% van de gefaseerde invoering gerealiseerd. In de periode 2012-2027 wordt de resterende 80% van de verzilvering bij de partner afgebouwd. De maatregel bereikt in 2037 het uiteindelijke effect. In dat jaar wordt het cohort dat geboren is in 1972 65 jaar. Het netto inkomen van huishoudens met een alleenverdiener, waarvan de partner geboren is in 1972 of later, neemt gedurende de periode van invoering 100 euro per jaar minder toe dan zonder de maatregel het geval zou zijn geweest. Het effect loopt uiteindelijk na 2011 nog op met 1600 euro, indien vertaald naar de inkomensniveaus van 2007.

De gefaseerde invoering van een heffing voor 65-plussers over het aanvullende pensioen boven 18 000 euro komt maar voor een heel beperkt deel tot uiting in het koopkrachtbeeld 2008-2011. In 2011 bedraagt het tarief in de eerste variant onder verbetering houdbaarheid AOW nog maar 0,6% en geldt de heffing alleen voor mensen die net 65 jaar zijn geworden. In de periode 2012 tot 2040 loopt het tarief in stappen van 0,6%-punt op tot 17,9%. Bovendien neemt het aantal 65-plussers voor wie de heffing geldt toe. Het netto-inkomen van gepensioneerde huishoudens met meer dan 18 000 euro aanvullend pensioen neemt hierdoor in de periode 2012-2040 met 0 tot 30 euro per jaar, ofwel 0 tot 0,1%-punt van het netto inkomen, minder toe dan in het basispad. Het netto inkomen van gepensioneerde huishoudens valt in de verre toekomst gemiddeld circa 1 500 euro lager uit dan zonder de maatregel het geval zou zijn geweest, indien vertaald naar de inkomensniveaus van 2007. In 2040 is circa 20% van dit effect bereikt. In het geval sprake is van participatie op de arbeidsmarkt op 63- en 64-jarige leeftijd door een van de leden van het huishouden worden deze effecten kleiner.

De overheveling van collectieve zorguitgaven naar private eigen betalingen verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Daar staat tegenover dat de ophoop van deze uitgaven vanwege de vergrijzing door de burgers zelf moet worden betaald.

Bijlage A: Actueel beeld overheidsfinanciën 2006-2011

In de Economische Verkenning 2008-2011 (EV) is op basis van de MEV 2007 (MEV) een voorzichtig scenario voor de komende kabinetsperiode gepresenteerd. Volgens dit voorzichtig scenario resulteert, bij ongewijzigd beleid, in 2011 een EMU-saldo van 1,0% BBP (circa 6 mld euro in prijzen 2007). De budgettaire ruimte voor de nieuwe kabinetsperiode is hierbij toegerekend aan het EMU-saldo van 2011.

Na publicatie van de EV in september 2006 zijn realisatiecijfers beschikbaar gekomen over de begrotingsuitvoering en de belastingafdrachten in 2006. Daarnaast heeft het Ministerie van Financiën een actualisatie gemaakt van de financiële meerjarencijfers. Voorts heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek een nieuwe bevolkingsprognose gepubliceerd, waarin de gemiddelde levensverwachting aanmerkelijk harder groeit dan in eerdere prognoses. Een hogere levensverwachting betekent dat de kosten van vergrijzing hoger uitvallen. Door deze bijstellingen blijft het EMU-saldo in 2011 bij ongewijzigd beleid per saldo gelijk aan de 1,0% BBP in de EV.

Toelichting

De aanpassingen in het EMU-saldo voor de collectieve sector in 2006-2011 staan vermeld in tabel A.1. Deze nieuwe stand van de budgettaire cijfers voor 2006 en 2007 is gebaseerd op de macro-economische inzichten uit de CPB Nieuwsbrief van december 2006 ('decemberraming'), waarvan de berekeningen eind november zijn afgesloten. Nieuwe macro-economische inzichten voor 2006-2008 komen in de tweede helft van februari beschikbaar. Ook zullen dan de cijfers over de begrotingsuitvoering 2006 (Voorlopige Rekening) bekend worden. In deze actualisatie van het budgettaire beeld zijn in aanvulling op de decemberraming de kasrealisaties voor de belastingen over november meegenomen en eerste indicaties over het EMU-saldo 2006. De cijfers voor 2006 zijn met onzekerheid omgeven en dat geldt temeer voor de doorwerking naar latere jaren.⁶

⁶ De belastingcijfers over december komen medio januari beschikbaar en daarnaast telt een deel van de inkomsten van januari nog mee voor het EMU-saldo 2006. Bovendien is er nog onzekerheid over het saldo van de sociale fondsen en over het saldo van de lokale overheid.

Tabel A.1 Bijstelling EMU-saldo collectieve sector, 2006-2011 (+ = verbetering saldo)^a

	2006	2007	2011
	mld euro (prijzen 2007)		
Geactualiseerde decemberraming	3	- 1	1¾
w.v. belasting-en premieontvangsten (excl. gas)	1¾	½	1¾
Gasbaten	- ¼	- 1½	0
Netto-uitgaven	1½	0	0
Update meerjarencijfers FIN		- ¾	- ½
Effect bevolkingsprognose CBS		0	- 1
Overig		¼	- ¼
Totaal bijstellingen	3	- 1½	0

^a Ten opzichte van de Economische Verkenning 2008-2011, CPB Document 129, september 2006.

Ten opzichte van de MEV verbetert het EMU-saldo in 2006 volgens deze geactualiseerde decemberraming met 3 mld euro. De grootste meevaller doet zich voor bij de belasting- en premieontvangsten. Deze zijn opwaarts bijgesteld met 1¾ mld euro, vooral als gevolg van meevallende opbrengsten bij de vennootschapsbelasting. Omdat deze meevaller deels lijkt samen te hangen met een versnelling in de inning is hiervan ongeveer de helft structureel verondersteld, waardoor de opwaartse bijstelling van de ontvangsten in 2007 terugvalt ten opzichte van 2006. Deze terugval wordt versterkt doordat de economische groei in 2006/2007 iets lager uitvalt dan in de MEV.⁷ Overigens kunnen deze cijfers nog wijzigen als ook de belastingontvangsten over december 2006 en januari 2007 bekend zijn. Tegenover de belastingmeevaller staan tegenvallende aardgasbaten als gevolg van een lagere olieprijs.⁸ De netto-uitgaven laten volgens zeer voorlopige cijfers ten opzichte van de MEV een meevaller zien van circa 1½ mld euro in 2006. Deze cijfers worden overigens door het Ministerie van Financiën en de overige departementen nog nader geanalyseerd, waarvan de neerslag eind februari wordt gepubliceerd in de Voorlopige Rekening.

In de tabel wordt ook een ruwe inschatting gegeven van de doorwerking van deze mutaties naar 2011. Daarbij is evenals in het basisscenario verondersteld dat 2011 een conjunctureel neutraal jaar is, oftewel dat de output gap dan nihil is. De iets lagere groei in 2006/2007 wordt dan gecompenseerd in de jaren daarna. Dit leidt tot een snellere groei van de belasting- en premieontvangsten in 2008-2011, zodat de opwaartse bijstelling in die jaren weer oploopt. Dit

⁷ Hierdoor is ook de raming van de zogenoemde output gap, die het verschil meet tussen het feitelijke productieniveau en het potentiële productieniveau, neerwaarts bijgesteld met ¼%-punt.

⁸ Evenals in het basisscenario wordt geen rekening gehouden met de doorwerking hiervan op de FES-uitgaven. Mutaties in de aardgasbaten werken volledig door in het EMU-saldo. Pas op het moment dat expliciet besloten wordt over aanwending van de ruimte in het FES, wordt dit door het CPB in de berekeningen meegenomen. Met andere woorden: het CPB heeft geen extra FES-uitgaven verondersteld ten opzichte van de meerjarencijfers in de Miljoenennota 2007. Bij onverminderde doorgang van de FES-wet en toepassing van historische uitgavenpatronen zouden additionele FES-uitgaven het EMU-saldo in 2011 met circa ¼% BBP belasten. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft overigens geadviseerd om over te gaan op een vaste voeding van het FES bij de start van de kabinetsperiode.

wordt versterkt doordat het hogere niveau van de belasting- en premieontvangsten, ceteris paribus, ook een grotere groei van de ontvangsten betekent. Wat betreft de olieprijs is verondersteld dat deze in de loop van de projectieperiode op het niveau uitkomt van de Economische Verkenning 2008-2011, zodat de tegenvaller bij de aardgasbaten op middellange termijn wegvalt.⁹ Vooruitlopend op de Voorlopige Rekening is door het CPB verondersteld dat de meevaller bij de netto-uitgaven een incidenteel karakter heeft.

Het Ministerie van Financiën (FIN) heeft een overzicht samengesteld van de onvermijdelijke financiële verplichtingen die niet in de meerjarencijfers zijn opgenomen. Daaruit komt naar voren dat de uitgaven in 2007 naar verwachting ¾ mld euro hoger uitvallen en in 2011 ½ mld euro.¹⁰

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft een nieuwe bevolkingsprognose gepubliceerd, waarin de gemiddelde levensverwachting aanmerkelijk harder groeit dan in eerdere prognoses. Een hogere levensverwachting betekent dat de kosten van vergrijzing in 2011 circa 1 mld hoger uitvallen, met een verdere oploop op lange termijn. De AOW-uitkeringslasten komen in 2011 netto een kleine ½ mld euro hoger uit. De zorguitgaven vallen door de sterkere vergrijzing eveneens een kleine ¼ mld euro hoger uit. Deze stijging betreft vooral de AWBZ. De belasting- en de premieontvangsten komen ½ mld euro lager uit door uitholling van de grondslag van de loon- en inkomstenheffing en de vennootschapsbelasting door hogere pensioenpremies.

Voorts is er sprake van enkele kleinere ramingsbijstellingen die per saldo het EMU-saldo in 2007 met ¼ mld euro ontlasten en in 2011 met ¼ mld euro belasten.

Het EMU-saldo over 2006 zal naar verwachting uitkomen op circa 0,5% BBP. Het EMU-saldo verslechtert volgens de huidige inzichten in 2007 ten opzichte van de MEV/EV per saldo met 0,3% BBP tot -0,2% BBP en blijft in 2011 ongewijzigd op 1,0% BBP (zie tabel A.2).

Tabel A.2 EMU-saldo collectieve sector, 2006-2011

	2006	2007	2011
	% BBP		
EMU-saldo EV 2008-2011	- 0,1	0,0	1,0
Bijstellingen	0,6	- 0,3	0,0
EMU-saldo actuele stand	0,5	- 0,2	1,0

⁹ In de EV is gerekend met een olieprijs die licht afzwakt van 70 dollar per vat Brent in 2007 tot 60 dollar in 2011. De decemberraming gaat uit van een olieprijs van 60 dollar in 2007.

¹⁰ Zie Update financiële meerjarencijfers, Ministerie van Financiën, 22 december 2006. Buiten beschouwing zijn gelaten de dreigingen en risico's die door FIN worden geschetst. Bovendien zijn de onvermijdelijkheden gecorrigeerd voor de hogere AOW-uitkeringslasten ten gevolge van een hogere levensverwachting omdat die hier afzonderlijk worden besproken.

Bijlage B: Actuele beeld houdbaarheid overheidsfinanciën

De uitkomst van de vergrijzingsstudie, die het CPB in maart 2006 publiceerde, is dat de overheidsfinanciën op lange termijn niet houdbaar zijn.¹¹ Dat wil zeggen dat de bestaande overheidsvoorzieningen niet kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat de belastingen moeten worden verhoogd of de overheidsschuld zich uiteindelijk explosief ontwikkelt. Bij de beoordeling van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën kan het beste gebruik worden gemaakt van het zogenoemde robuuste EMU-saldo.¹² Op basis van deze indicator is in de Economische Verkenning 2008-2011 (EV) een houdbaarheidstekort, dat wil zeggen het verschil tussen het feitelijke robuuste saldo en het houdbare robuuste saldo, berekend van 1½% BBP (9 mld euro) in 2011.

Aangezien een analyse van de houdbaarheid bij vergrijzing tijdrovend is en de studie met name gericht is op de lange termijn, ligt het in de rede de vergrijzingsstudie pas over enkele jaren (bijvoorbeeld voor een volgende kabinetsperiode) te actualiseren. De nieuwe bevolkingsprognose van het CBS heeft echter dermate verstrekkende gevolgen, dat bij uitzondering hierbij toch een inschatting wordt gemaakt van de gevolgen voor de houdbaarheid. In deze bevolkingsprognose groeit de gemiddelde levensverwachting aanmerkelijk harder dan in eerdere prognoses. De levensverwachting in 2050 is bijgesteld van 79,6 tot 81,5 jaar voor mannen en van 82,6 tot 84,2 jaar voor vrouwen. Een hogere levensverwachting betekent dat de kosten van vergrijzing sterker toenemen dan eerder verwacht.

De extra kosten kunnen globaal worden ingeschat op basis van een gevoeligheidsvariant in de vergrijzingsstudie.¹³ In die variant worden de effecten doorgerekend van een extra verhoging van de levensverwachting met 3,4 jaar (voor mannen en vrouwen), bovenop de stijging tot 2050 waarmee in het basispad is gerekend. Het houdbaarheidstekort zou hierdoor extra stijgen met 2,4% BBP. De verhoging van de levensverwachting waar het CBS nu mee komt is een extra 1,9 jaar voor mannen en 1,6 jaar voor vrouwen. Het houdbaarheidstekort zal hierdoor grofweg toenemen met 1¼% BBP. Van deze toename van het houdbaarheidstekort is al een kleine ¼% BBP meegenomen in de berekening van het (robuuste) EMU-saldo in 2011.¹⁴ Hierdoor is per

¹¹ C. van Ewijk et al. (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch public Finances*, CPB Bijzondere Publicatie 61, CPB, Den Haag, www.cpb.nl.

¹² Bij het bepalen van het robuuste EMU-saldo vindt om te beginnen een correctie plaats voor de invloed van de conjunctuur. Bij het berekenen van dit saldo blijven bovendien aan de uitgavenzijde van de begroting de rentelasten buiten beschouwing en aan de inkomstzijde de rente- en de dividendontvangsten en de aardgasbaten.

¹³ Ibid, blz. 109.

¹⁴ Zie bijlage A. De actualisatie van het EMU-saldo in 2011 leidt niet tot een bijstelling van het robuuste saldo. Niet alleen blijft het EMU-saldo in 2011 ongewijzigd, maar ook de aardgasbaten en de rentelasten muteren niet of nauwelijks ten opzichte van de EV. De hogere kosten van vergrijzing worden in 2011 gecompenseerd door een meevaller bij de belasting- en premieontvangsten.

saldo sprake van een vergroting van het houdbaarheidstekort met 1% BBP tot 2½% BBP in 2011.

Bijlage C Invulling ombuiging curatieve zorg

In het coalitieakkoord zijn de volgende afspraken over kostenbesparingen in de curatieve zorg gemaakt: beperkte vergroting van het B-segment, invoering van maatstafconcurrentie in 50% van de ziekenhuiszorg, overgang naar integrale bekostiging van ziekenhuizen en een kleinere rol van ex post verevening bij verzekeraars.

De ruimte voor vrije prijsvorming in de ziekenhuizen op basis van DBC's die nu 10% is, wordt uitgebreid tot 20%. Voor het niet vrijgegeven deel van de ziekenhuiszorg dat zich leent voor onderhandelingen over DBC-prijzen (overige planbare zorg, ongeveer 50%) wordt in de tussentijd (tot eventueel verdere liberaliseringsstappen worden gezet) het instrument van maatstafconcurrentie gehanteerd. Dat wil zeggen dat kan worden onderhandeld over prijzen, maar per ziekenhuis een prijsplafond wordt gehanteerd dat is aangepast aan de samenstelling van de productie in het ziekenhuis.

De onderhandelingen over DBC-prijzen in 70% van de ziekenhuiszorg hebben betrekking op alle kosten die in het ziekenhuis worden gemaakt, inclusief de kapitaalkosten. Ziekenhuizen gaan financieel risico lopen over de betreffende kosten van kapitaal, en kunnen dan ook vrij beslissen over investeringen. Het tempo waarin ziekenhuizen daadwerkelijk meer financieel risico gaan lopen, wordt afgestemd op de omvang van de initiële herverdelingseffecten door de overgang op een ander bekostigingssysteem (DBC's in plaats van de functie-gerichte budgettering).

Nu verzekeraars meer mogelijkheden krijgen om over DBC-prijzen te onderhandelen, wordt ook de risicodragendheid van verzekeraars voor de uitgaven aan ziekenhuiszorg vergroot. Het achteraf verminderen van risico's via de ex-post compensatiemechanismen gaat een kleinere rol spelen. De generieke verevening tussen verzekeraars van de variabele ziekenhuiskosten wordt in 2008 afgeschaft en de bandbreedte waarboven deze kosten grotendeels worden nagecalculeerd wordt groter. De drempel voor de hogekostenverevening wordt verhoogd. Voor de 70% van de ziekenhuiszorg waar over integrale prijzen kan worden onderhandeld, vervalt de 100% nacalculatie van vaste kosten. Voor de overige 30% (niet-planbare) ziekenhuiszorg geldt in eerste instantie een hoog nacalculatiepercentage.

Met deze maatregelen levert de curatieve zorg (ZVW) een bijdrage van 0,3 mld aan een in het Financieel kader weergegeven taakstellende beheersing van de zorgkosten (BKZ) van 0,5 mld euro.