

CPB Document

No 151

September 2007

Actualisatie Economische Verkenning 2008-2011

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50
Internet www.cpb.nl

ISBN 978-90-5833-334-6

Ten geleide

In dit document wordt een scenario voor de economische groei, de koopkrachtontwikkeling en de overheidsfinanciën geschetst. Het betreft een actualisatie van de Economische Verkenning 2008-2011. Het oorspronkelijke scenario uit september 2006 (CPB Document 129), dat diende als basispad voor de analyse van de verkiezingsprogramma's, was beleidsarm. In het huidige scenario is het beleid van het nieuwe kabinet verwerkt. Een eerste indicatie van de (ex ante) effecten van de beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet heeft het CPB in februari jl. gepubliceerd.

Het scenario heeft een wat bijzonder karakter, omdat inmiddels voor het eerste jaar van de periode een puntschatting beschikbaar is die tegelijk met dit document wordt gepubliceerd in de Macro Economische Verkenning 2008. De werkzaamheden voor de Economische Verkenning liepen dan ook parallel aan die voor de MEV 2008. Dat betekent dat ook de kabinetsbesluiten van eind augustus in het beeld zijn verwerkt.

Coen Teulings
Directeur

Inhoud

1	De wereldeconomie	7
2	De Nederlandse economie tot 2011	11
2.1	Potentiële groei en output gap	11
2.2	De macro-economische ontwikkeling	12
2.3	Lonen, prijzen en koopkracht	15
3	Collectieve financiën	21
3.1	Collectieve uitgaven	21
3.2	Collectieve lasten	28
3.3	EMU-saldo en houdbaarheid	31
	Literatuur	37
Bijlage A	Middelen en bestedingen, 2008-2011	38

1 De wereldeconomie

De mondiale economische groei zal in de jaren 2008-2011 naar verwachting enigszins lager uitkomen dan in de voorgaande vierjaarsperiode toen sprake was van conjunctureel herstel. De voor Nederland relevante wereldhandelsgroei wordt geraamd op 6¼% per jaar. Sterke concurrentie, mede door lagelonenlanden, en een lichte daling van de olieprijs houden de inflatie mondiaal gematigd. De geprojecteerde appreciatie van de euro draagt voorts bij aan de gematigde inflatie in het eurogebied en aan de daling van de Nederlandse invoerprijzen.

Aan het einde van de vorige eeuw leidde euforie over de ‘nieuwe economie’ tot aanzienlijke overinvesteringen en een overwaardering van aandelen, met name in de ICT sector. De beginjaren van de 21^e eeuw werden dan ook gekenmerkt door neerwaartse correcties, versterkt door oplopende internationale spanningen en boekhoudschandalen. In de hoogontwikkelde economieën viel de economische groei in 2001 en 2002 sterk terug en liep de werkloosheid op. Geholpen door een ruim monetair beleid in alle landen en een ruim begrotingsbeleid in de Verenigde Staten, zette in 2003 een conjunctureel herstel in. Het groeiherstel in het eurogebied bleef achter, mede door een forse appreciatie van de euro die de internationale prijsconcurrentiepositie verslechterde. Pas sinds vorig jaar ligt de feitelijke BBP-groei in het eurogebied boven de potentiële groei. Tegelijkertijd was in de afgelopen jaren de groei in de opkomende economieën de hoogste in meer dan twintig jaar. Dit kwam vooral door de integratie van China in de wereldeconomie, maar ook elders leidde de aanpassing van het economische beleid tot gunstige resultaten.

Het conjuncturele herstel van de afgelopen jaren betekent dat de onderbezetting in 2007 beperkt is. In de hoogontwikkelde economieën is de output gap¹ gemiddeld nog slechts licht negatief. Bij de gehanteerde uitgangspunten – een terugkeer naar een conjunctureel neutrale situatie in 2011 en geen voorzichtigheidsmarge – resulteert een BBP-groei voor de hoogontwikkelde economieën in de jaren 2008-2011 die nauwelijks afwijkt van de geschatte potentiële groei. Voor de opkomende economieën wordt verwacht dat de gunstige ontwikkeling van de afgelopen jaren aanhoudt, zij het in iets gematigder tempo.

De potentiële groei van het eurogebied in 2008-2011 wordt geschat op 2% per jaar. Dit spoort met schattingen van de OESO en het IMF en is vrijwel onveranderd ten opzichte van de voorgaande vierjaarsperiode doordat op- en neerwaartse impulsen elkaar opheffen.² Aan de ene kant wordt de potentiële groei gedempt door een zwakkere groei van de beroepsgeschikte bevolking (personen van 15 tot en met 65 jaar) als gevolg van vergrijzing, en door een

¹ Het verschil tussen het feitelijke en potentiële productieniveau.

² W. Suyker en G. van Welzenis, De aanbodzijde van de Verenigde Staten en het eurogebied, 2008-2011, CPB Memorandum 173, 2006.

afzwakking van de opwaartse trend in de participatiegraad. Aan de andere kant wordt een versnelling van de productiviteitsgroei verwacht als gevolg van de stijgende kapitaalintensiteit en het benutten van nieuwe technologische mogelijkheden die de Verenigde Staten al eerder hebben aangewend (*catch-up effect*).

Voor de Verenigde Staten wordt de potentiële groei in 2008-2011 geschat op 2¾% per jaar. De groei is hoger dan in het eurogebied door de sterkere toename van de beroepsgeschikte bevolking; de Amerikaanse bevolking vergrijst immers minder snel. Daar bovenop komt de iets sterkere stijging van de arbeidsproductiviteit, net als in het afgelopen decennium.

De verwachte economische groei impliceert een toename van de wereldhandel van 7¾% per jaar in de verkenningsperiode. Daarbij is rekening gehouden met een aanhoudende stijging van de invoerintensiteit en een toenemend aandeel van de opkomende economieën. Net als voor de BBP-groei is de wereldhandelsgroei in 2008-2011 minder uitbundig dan in periode 2004-2007, toen conjunctureel herstel plaatsvond.

De voor Nederland relevante wereldhandelsgroei neemt naar verwachting toe met 6¼% per jaar in 2008-2011. De relevante wereldhandelsgroei is, net als in het verleden, lager dan de groei van de totale wereldhandel, doordat de economische groei in de ons omringende landen achterblijft bij het gemiddelde.

Tabel 1.1 Internationale kerngegevens

	1996-99	2000-03	2004-07	2008-2011
	mutaties per jaar in %			
BBP volume hoogontwikkelde economieën	3,1	2,0	2¾	2½
Wereldhandelsvolume goederen	6,7	5,7	9	7¾
Relevant wereldhandelsvolume, goederen exclusief energie	6,2	4,8	6¾	6¼
Consumentenprijs G3 ^a	1,7	1,9	2¼	1¾
Invoerprijs Nederland (euro)	- 0,9	- 0,5	2¼	- 1¾
Concurrentenprijs, goederen exclusief energie (euro)	1,1	0,3	1	- ½
	niveaus in eindjaar			
Eurokoers (dollar)	1,07	1,13	1,34	1,45
Ruwe-olieprijs (Brent, dollar per vat)	17,9	28,8	69	65
Lange rente Duitsland	4,5	4,1	4¼	4½

^a G3: Eurogebied, Verenigde Staten en Japan.

Vooraf op basis van het zeer omvangrijke tekort op de Amerikaanse lopende rekening is in deze verkenning uitgegaan van een lichte depreciatie van de dollar.³ De dollar deprecieert van 1,34 dollar per euro in 2007 tot 1,45 dollar per euro in 2011. Dit betekent voor Nederlandse exporteurs een nominale effectieve appreciatie van de euro van ¾% per jaar.

De olieprijs zwakt naar verwachting licht af, van 69 dollar per vat in 2007 tot 65 dollar in 2011.⁴ De zeer sterke prijsstijging van de afgelopen jaren – de voor 2007 geprojecteerde Brent prijs ligt 180% hoger dan vijf jaar eerder – leidt met vertraging tot extra aanbod en een lager oliegebruik per eenheid product, waardoor de spanning op de oliemarkt iets zal verminderen.

De wereldhandelsprijs van industrieproducten daalt licht in de verkenningsperiode, gemeten in de valuta van de exporteurs. In dollars stijgen de prijzen met ¾% per jaar, maar in euro's dalen ze met 1¼% per jaar. De prijsdalingen zijn het gevolg van scherpe concurrentie op de internationale markten, mede door een toenemend aanbod uit de lagelonenlanden, en door productiviteitsstijgingen van de exportgerichte verwerkende industrie die veel hoger blijven dan in de rest van de economie. Ook de voorziene daling van de energiekosten drukt de prijsontwikkeling van industrieproducten.

De internationale prijsontwikkelingen en de appreciatie van de euro leiden tot een aanzienlijke daling van de Nederlandse invoerprijzen in 2008-2011. Ook de concurrentieprijs, relevant voor de Nederlandse exportprestatie, daalt.

Bij de geprojecteerde daling van de olieprijs, de appreciatie van de euro en geen grote spanningen op de arbeidsmarkt zal in het eurogebied naar verwachting de inflatie met 1½% per jaar zelfs iets liggen onder de door de ECB beoogde inflatie van 'net onder de 2%'. Bij dit inflatie- en volumebeeld passen korte en lange rentes die in de verkenningsperiode vrijwel ongewijzigd blijven ten opzichte van 2007.

³ Zie voor een uitgebreide analyse van de dollar 'Betalingbalansen wereldwijd, de dollar en de Nederlandse economie', hoofdstuk 6.1 in CPB, Centraal Economisch Plan 2007, 2007.

⁴ In juli 2007 bereikte de olieprijs (Brent) een nominaal recordniveau van gemiddeld 77 dollar per vat.

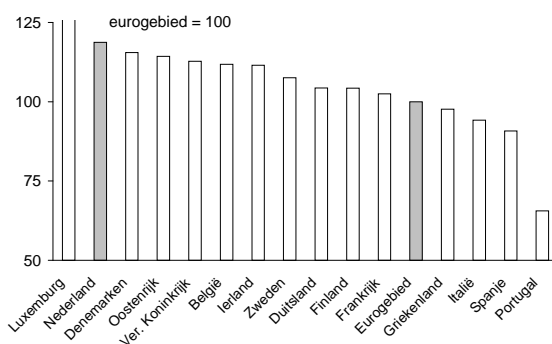
Het Nederlands inkomen per hoofd van de bevolking is hoog in Europees perspectief

In 2006 bedroeg in Nederland het netto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking ruim 28 000 euro.^a Het inkomen is circa 20% hoger dan het gemiddelde van het eurogebied en het hoogste van de eurolanden op Luxemburg na.^b Het inkomen per hoofd wordt bepaald door de arbeidsproductiviteit per uur, de arbeidsmarktparticipatie, het werkloosheidsniveau, het aantal gewerkte uren per werkzaam persoon, de bevolkingsopbouw en de netto primaire inkomens die uit het buitenland worden ontvangen. Het verschil in gemiddeld inkomen tussen Nederland en het eurogebied is geheel toe te schrijven aan de hoge arbeidsproductiviteit per uur, in Nederland circa 20% hoger dan gemiddeld in de eurolanden. De bijdrage van de overige factoren is per saldo nihil. In Nederland is de arbeidsmarktparticipatie (het aantal personen op de arbeidsmarkt in procenten van de beroepsgeschikte bevolking) circa 7%-punt hoger dan gemiddeld in het eurogebied en bovendien zijn minder van deze personen werkloos. Het positieve effect hiervan op het gemiddeld inkomen wordt echter meer dan tenietgedaan door het negatieve effect van het geringere aantal gewerkte uren per persoon.^c Als gevolg van de kortere werkweek van voltijdwerkers maar vooral het betrekkelijk hoge aantal deeltijdwerkers, is het aantal gewerkte uren per werkzame persoon in Nederland circa 15% lager dan gemiddeld in het eurogebied.

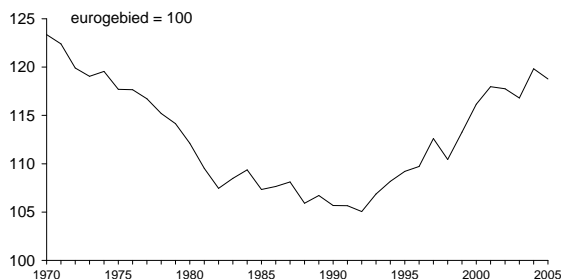
In de jaren 1993-2006 is in Nederland het netto nationaal inkomen per hoofd met 2,5% per jaar in volume toegenomen. Dit was meer dan gemiddeld in de eurolanden. Het verschil in inkomen per hoofd tussen Nederland en het eurogebied in zijn geheel liep hierdoor op van slechts 5% in 1992 tot circa 20% nu, na in de daaraan voorgaande jaren flink te zijn afgenomen. De sterkere inkomensstijging vanaf 1993 was het gevolg van een forsere toename van het aantal gewerkte uren, vooral veroorzaakt doordat veel meer vrouwen zijn gaan werken. Het effect hiervan op het gemiddeld inkomen werd gedeeltelijk teniet gedaan door een enigszins achterblijvende stijging van de arbeidsproductiviteit per uur.

Bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking

EU-15^d 2005



Nederland



^a CBS, Nationale rekeningen 2006, 2007.

^b Vergelijking op basis van bruto nationaal inkomen in 2005; berekend uit OESO-data over BBP per hoofd in koopkrachtpariteiten en netto uit het buitenland ontvangen primaire inkomens in lopende prijzen.

^c Er zijn daarnaast beperkt positieve effecten van de bevolkingsopbouw en uit het buitenland ontvangen inkomens. In Nederland is een groter deel van de bevolking beroepsgeschikt (tussen 15 en 65 jaar) en ligt het uit het buitenland ontvangen primaire inkomen hoger dan gemiddeld in het eurogebied. Door het hogere uit het buitenland ontvangen primaire inkomen is het Nederlands bruto nationaal inkomen per hoofd hoger dan dat van Ierland, terwijl het bruto binnenlands product per hoofd lager is. Ierland heeft een zeer spectaculaire economische ontwikkeling gekend. In 1970 lag het Ierse inkomen per hoofd nog 30% onder het gemiddelde van het eurogebied.

^d Het cijfer voor Luxemburg is 193.

2 De Nederlandse economie tot 2011

De economische groei in het scenario voor 2008-2011 bedraagt gemiddeld 2% per jaar. Hierbij is rekening gehouden met het neerwaartse effect van het terugkeren naar een neutrale positie van de conjunctuur aan het eind van de periode. De groei van het arbeidsaanbod bedraagt ½% per jaar, de werkloosheid komt in 2011 uit op 4¼%. De arbeidsproductiviteit stijgt met 1½% per jaar, mede door de stijgende kapitaalintensiteit.

Dit hoofdstuk beschrijft een scenario voor de Nederlandse economie tot 2011. In dit scenario wordt geen voorzichtigheidsmarge gehanteerd. In eerdere CPB-verkenningen voor de middellange termijn werd meestal een voorzichtig en een optimistisch scenario gepresenteerd. In het huidige scenario is het voorgenomen beleid voor de komende kabinetsperiode verwerkt.⁵

De economische groei in het scenario is gelijk aan de potentiële groei, gecorrigeerd voor de afbouw van de output gap. De potentiële groei geeft de structurele groeimogelijkheden van de economie weer, geschoond van conjuncturele bewegingen. Op de korte termijn kan het BBP door dergelijke conjuncturele bewegingen hoger of lager liggen dan de trendmatige waarde. Op (middel)lange termijn (ongeveer 4 jaar) keert het BBP echter weer terug naar zijn trendmatige waarde. Nieuwe conjuncturele schokken, zowel positief als negatief, laten zich niet voorspellen, zodat de conjuncturele positie in 2011 naar verwachting neutraal is. De uitgangspositie in 2007 is dat echter niet. Naar verwachting ligt de feitelijke productie in dat jaar 1¼% boven de potentiële productie. Deze output gap wordt in vier jaar afgebouwd, zodat deze in 2011 nihil is.

2.1 Potentiële groei en output gap

Potentiële groei

De potentiële productie is het “houdbare niveau van de productie dat bereikt kan worden gegeven de productiestructuur, de stand van de technologie en de beschikbare productiefactoren” (Don, 2001). De potentiële groei is de groei van de potentiële productie. Het feitelijke niveau van de productie kan boven of onder het potentiële niveau liggen.

De potentiële groei is opgebouwd uit structurele componenten, te weten de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, het arbeidsaanbod en de partiële evenwichtswerkloosheid. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de productiefunctiemethode. Deze wordt toegelicht in Broer et al. (2006).

De inschatting van de potentiële groei tot en met 2011 sluit aan bij de analyse die in 2006 is gemaakt voor de Economische Verkenning 2008-2011. Dat betekent dat wordt uitgegaan van een potentiële groei van de totale economie van 2¼% per jaar, bestaande uit een structurele

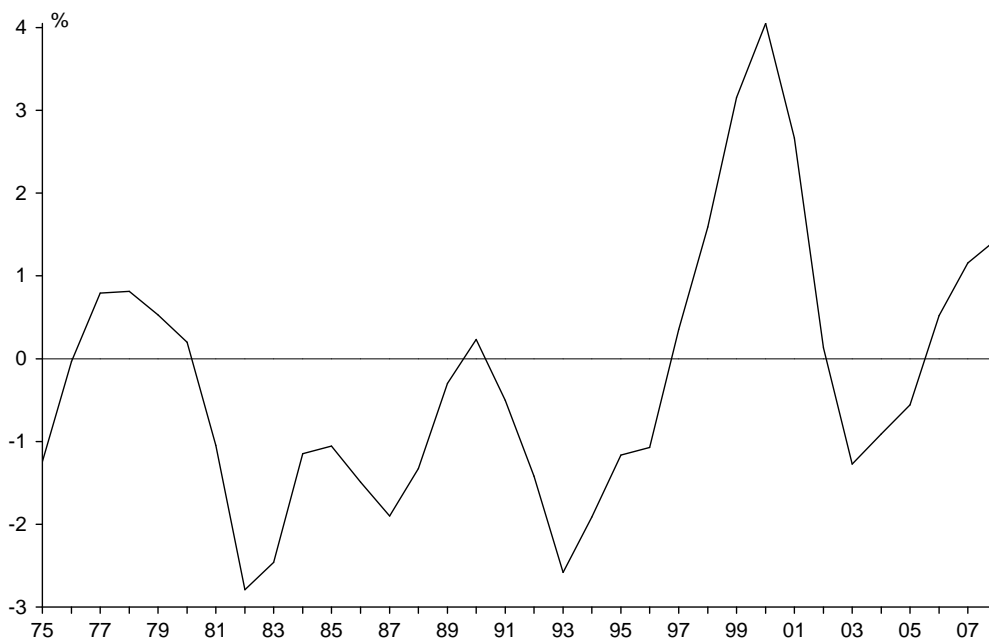
⁵ Het vorig jaar gepubliceerde voorzichtige scenario tot en met 2011 (CPB, 2006) was beleidsarm en diende als basisscenario voor de analyse van de verkiezingsprogramma's.

productiviteitsgroei van 1¼% per jaar en een structurele groei van de werkgelegenheid van ½% per jaar. Nieuwe informatie die sindsdien beschikbaar is gekomen, waaronder nieuwe economische cijfers voor 2004-2006 in de Nationale rekeningen en nieuwe beleidsmaatregelen hebben een beperkt effect op de potentiële groei in de periode 2008-2011.

Output gap

Het feitelijke productieniveau ligt soms onder en soms boven het potentiële productieniveau. De zogenoemde output gap meet dit verschil. Figuur 2.1 toont het verloop van de output gap sinds 1975. Zoals verwacht mag worden beweegt de output gap zich rond de nul-as, of in andere woorden de feitelijke productie beweegt zich rond de potentiële productie.

Figuur 2.1 Output gap macro-economie in %, 1975-2008



De raming voor de output gap in 2007 is opwaarts bijgesteld van ¾% in CPB Document 129 naar 1¼%. Dit is voornamelijk het gevolg van nieuwe data voor de jaren 2005 en 2006 uit de Nationale rekeningen. Verondersteld wordt dat 2011 een conjunctureel neutraal jaar is, oftewel dat de output gap dan nihil is. Vanwege de afbouw van de output gap van 1¼% in 2007 is de groei in de periode 2008-2011 gemiddeld een ¼%-punt per jaar lager dan de potentiële groei.

2.2 De macro-economische ontwikkeling

Tabel 2.1 presenteert de macro-economische resultaten uit het scenario voor de periode 2008-2011. Ter vergelijking staan ook de realisaties uit het verleden vermeld. Voor 2007 en 2008 zijn de cijfers uit de MEV 2008 gebruikt.

Tabel 2.1 Kerngegevens Nederlandse economie 1996-2011

	1996-1999	2000-2003	2004-2007	2008-2011
	mutaties per jaar in %			
Internationale gegevens				
Relevant wereldhandelsvolume, goederen excl. energie	6,2	4,8	6¼	6¼
Prijspeil goederenimport	-0,9	-0,5	2¼	-1¾
Concurrentenprijs, goederen excl. energie	1,1	0,3	1	-½
Ruwe-olieprijs (niveau ^a Brent, dollar per vat)	17,9	28,8	69	65
Eurokoers (niveau ^a , dollar per euro)	1,07	1,13	1,34	1,45
Lange rente Duitsland (niveau ^a in %)	4,5	4,1	4¼	4½
Lonen en prijzen				
Contractloon marktsector	2,5	3,4	1½	3¼
Loonvoet marktsector	3,1	5,1	2,4	4
Consumptieprijs	2,1	3,4	1,9	1¾
Volume bestedingen en productie				
Bruto binnenlands product	4,1	1,6	2,4	2
Particuliere consumptie	4,5	1,6	0,7	1¼
Overheidsinvesteringen	4,9	7,6	0,4	1½
Investeringen, excl. woningen	10,6	-3,2	3,2	2¾
Goederenexport	7,3	5,0	7,6	6¼
Goederenimport	8,8	4,8	7,6	6
Arbeidsmarkt				
Werkgelegenheid in arbeidsjaren	2,7	0,5	0,7	½
Arbidsaanbod in personen	1,7	1,6	0,6	½
Arbeidsproductiviteit marktsector	2,0	1,8	2½	2
Werkloze beroepsbevolking (niveau ^a in %)	4,3	5,4	4½	4¼
Arbeidsinkomensquote marktsector (niveau ^a)	80,1	80,3	79	79

^a Niveau in eindjaar.

Arbeidsmarkt

Het arbeidsaanbod omvat alle personen die meer dan 12 uur per week (willen) werken. De groei van het arbeidsaanbod in personen is met ½% per jaar iets lager dan in het verleden.

Demografische factoren (voornamelijk vergrijzing) hebben een negatieve invloed op de groei van het arbeidsaanbod. Daar staat tegenover dat participatiegraden van met name vrouwen en ouderen iets toenemen. De groei van het arbeidsaanbod in arbeidsjaren hangt ook af van het gemiddelde aantal uren dat mensen werken. Vanwege de stijgende participatiegraden van specifieke groepen (met name vrouwen) zal de deeltijdfactor blijven toenemen, hetgeen een drukkend effect heeft op het arbeidsaanbod in arbeidsjaren. Wel vlakt de groei van deeltijdwerk af.⁶ De werkloosheid bedraagt in 2007 naar verwachting 4½% van de beroepsbevolking. In het scenario komt de werkloosheid in 2011 uit op 4¼%.

⁶ In Van Vuuren en Euwals (2006) wordt uitgebreid ingegaan op de ontwikkeling van het arbeidsaanbod op middellange termijn.

Betaald werk per huishouden

De arbeidsparticipatie van vrouwen is met name in de jaren negentig spectaculair gestegen. Daartegenover staat dat partners in dezelfde periode veelal minder uren zijn gaan werken.^a Dit laatste kan enerzijds een gevolg zijn van het gestegen huishoudeninkomen, maar anderzijds kan het ook te maken hebben met herverdeling van taken binnen huishoudens. In dit kader wordt bezien hoe het aantal gewerkte uren per huishouden zich heeft ontwikkeld. Is voor paren eveneens sprake van een sterke stijging van het aantal gewerkte uren, of is vooral sprake geweest van herverdeling van betaald werk binnen huishoudens? Over de periode 1992-2005 is het aantal gewerkte uren van paren gestegen van 47 naar 51 uur per week (zie tabel). Vrouwen met een partner zijn gemiddeld 4 uur langer gaan werken, terwijl hun partners juist 1 uur minder zijn gaan werken. Hiermee is het aandeel gewerkte uren van gehuwde en samenwonende vrouwen gestegen van een kwart naar een derde van het totale aantal gewerkte uren per huishouden. De toename in het gemiddeld aantal gewerkte uren bij vrouwen hangt vooral samen met de toegenomen participatie in personen, waardoor het aandeel van vrouwen die nul uren werken is afgenomen.^b Het gegeven dat partners in de loop van de tijd iets minder zijn gaan werken lijkt niet samen te hangen met het al dan niet aanwezig zijn van kinderen. Zowel in huishoudens zonder kinderen als in huishoudens met kinderen werkt de partner in 2005 gemiddeld 1 uur minder dan in 1992

Gemiddeld aantal gewerkte uren per week, per huishouden^a

		1992	2005	Vershil
Alle paren	Totaal	47	51	4
	w.v. vrouw	13	17	4
	man	34	34	- 1
Geen kinderen	Totaal	47	49	1
	w.v. vrouw	17	19	2
	man	31	30	- 1
Wel kind(eren)	Totaal	47	53	6
	w.v. vrouw	9	16	6
	man	38	37	- 1
Vrouw 25-39, geen kinderen	Totaal	67	68	0
	w.v. vrouw	30	31	1
	man	38	37	- 1
Vrouw 25-39, wel kind(eren)	Totaal	48	54	6
	w.v. vrouw	9	16	7
	man	38	38	- 1

^a Het betreft alle huishoudens waarvan tenminste één van de partners tot de leeftijdscategorie 18-64 jaar behoort. Zowel werkenden als niet-werkenden worden dus meegeteld. Kinderen worden geteld voor zover zij nog bij hun ouders inwonen en jonger zijn dan 18 jaar.

Omdat deze cijfers vertekend kunnen zijn door samenstellingseffecten (in 2005 zijn er relatief meer 'oudere huishoudens' dan in 1992), vermeldt de tabel ook het aantal gewerkte uren voor huishoudens waarin de vrouw tussen de 25 en 39 jaar oud is. We zien nu een genuanceerder beeld voor huishoudens zonder kinderen: daar is het aantal gewerkte uren constant gebleven, terwijl wel sprake lijkt van enige herverdeling tussen partners. Voor huishoudens met kinderen is daarentegen sprake geweest van een forse toename van het aantal gewerkte uren door de vrouw, waarbij wederom geldt dat de partner gemiddeld 1 uur minder werkt dan in 1992. De conclusie is dan ook dat vooral vrouwen met kinderen gemiddeld veel meer uren zijn gaan werken, en dat mannen over de hele linie iets minder zijn gaan werken - onafhankelijk van het aantal kinderen in het huishouden.

^a Met 'gewerkte uren' wordt bedoeld: het aantal uren dat *betaald werk* wordt verricht. We gaan in dit kader verder niet in op het aantal gewerkte uren van éénoudergezinnen en alleenstaanden.

^b Zie paragraaf 6.2 in de *Macro Economische Verkenning 2008*.

Arbeidsproductiviteit

De groei van de arbeidsproductiviteit voor de gehele economie wordt ingeschat op 1½% per jaar, voor de marktsector is dit 2% per jaar. In CPB (2006) is een nadere onderbouwing te vinden van de structurele groei van de arbeidsproductiviteit. In het scenario is de feitelijke productiviteitsgroei iets lager dan de structurele productiviteitsgroei vanwege de afbouw van de output gap.

Bestedingen

De groei van de wereldhandel blijft relatief hoog, daardoor groeit ook de uitvoer fors. De stijging van de wederuitvoer is met 9½% per jaar beduidend hoger dan de toename van de binnenslands geproduceerde uitvoer (3¾%), wat een voortzetting van de trend uit het verleden betekent. De stijging van de reële lonen en de werkgelegenheid beïnvloeden de particuliere consumptie positief. Het groeitempo van de consumptie neemt toe ten opzichte van het verleden. Toch blijven de consumptieve bestedingen nog achter bij de groei van het BBP, waardoor de individuele spaarquote licht stijgt. De investeringen in overige vaste activa stijgen, mede onder invloed van een toegenomen winstgevendheid, sterker dan de groei van de productie van bedrijven. De groei van de consumptie en investeringen van de overheid is ingevuld conform het nieuwe kabinetsbeleid.

2.3 Lonen, prijzen en koopkracht

Prijzen

De inflatie, op basis van de consumentenprijsindex voor alle huishoudens, komt in de actualisatie van de economische verkenning voor 2008-2011 uit op gemiddeld 1¾% per jaar. De inflatie is in historisch opzicht enigszins gematigd door de veronderstelde appreciatie van de euro ten opzichte van de dollar, de daling van de olieprijs en de beperkte huurstijging vanwege het nieuwe huurbeleid.

De bijdrage van de invoer van energie, grondstoffen en consumentenproducten aan de inflatie is per saldo nagenoeg nihil. Bijna 1%-punt van de inflatie is toe te schrijven aan de stijgende arbeidskosten per eenheid product. De verhoging van de btw en de accijns en de invoering van een vliegbelasting hebben een opwaarts effect op de inflatie van gemiddeld ¼%-punt per jaar. De huurstijging van gemiddeld 1¾% per jaar draagt eveneens ¼%-punt bij aan de inflatie. De brutomarge, inclusief afschrijvingen en rente, verbetert licht. De onderliggende inflatie, die onder meer geschoond is voor veranderingen in belastingen en energieprijzen, bedraagt gemiddeld eveneens 1¾% per jaar.

Lonen

De contractloonstijging in de marktsector komt in de actualisatie van de economische verkenning voor 2008-2011 uit op gemiddeld 3¼% per jaar. De contractloonstijging is, zoals

gebruikelijk, vooral te verklaren uit de inflatie en de productiviteitsverbetering. De verwachte krapte op de arbeidsmarkt en de stijging van de wig hebben eveneens een opwaarts effect. De incidentele loonstijging in de marktsector, die onder meer voortkomt uit de stijging van het opleidingsniveau van het arbeidsaanbod, bedraagt in deze periode naar verwachting ½% per jaar. De stijging van de loonvoet marktsector bedraagt in 2008-2011 gemiddeld 4% per jaar. De arbeidsinkomensquote ligt in de verkenning zowel in 2007 als in 2011 op ongeveer 79%.

Maatregelen relevant voor koopkracht⁷

Maatregelen die voor de koopkrachtontwikkeling 2008-2011 relevant zijn, betreffen:

- De inkomensafhankelijke bijdrage ZVW en de nominale ZVW-premie zijn vanaf 2008 niet langer aftrekbaar als buitengewone uitgaven. De inkomensafhankelijke drempel wordt verlaagd van 11,5% naar 1,65% van het verzamelinkomen, met een minimum van 116 euro per volwassene. In 2009 vervalt de aftrek buitengewone uitgaven; de ondersteuning van huishoudens met hoge zorgkosten wordt overgeheveld naar de WMO en uitgevoerd door gemeenten.
- De no-claimteruggave van 255 euro wordt in 2008 vervangen door een eigen risico van 150 euro. Het eigen risico, dat gekoppeld wordt aan de ontwikkeling van de zorguitgaven, stijgt naar verwachting van 150 euro in 2008 naar 175 euro (in lopende prijzen) in 2011.
- De AWF-premie voor werknemers wordt in 2008 verlaagd met 0,35%-punt en wordt verder verlaagd naar 0% in 2009.
- De arbeidskorting wordt in 2008 met 30 euro verhoogd. Het maximum van de arbeidskorting wordt in 2009-2011 geleidelijk verhoogd van 1443 naar 1565 euro. Vanaf een inkomen van 220% WML (40 000 euro) daalt de arbeidskorting met 1,25% tot het oorspronkelijke niveau van 1443 euro is bereikt. Voor oudere werknemers geldt een hogere arbeidskorting.
- De combinatiekorting wordt verlaagd met 40 euro in 2008 en 70 euro in 2009.
- De aanvullende combinatiekorting wordt in 2008 verhoogd met 35 euro. Vanaf 2009 wordt deze korting inkomensafhankelijk, met een minimum van 746 euro bij een inkomen boven 4544 euro en een oploop met 3,1% tot maximaal 972 euro. In 2011 is het minimum 746 euro en het maximum 1690 euro.
- De ouderenkorting wordt in 2008 met 100 euro verhoogd en de aanvullende ouderenkorting met 25 euro verlaagd; in 2009 wordt de aanvullende ouderenkorting met 20 euro verhoogd.
- Het tarief van de eerste schijf daalt van 33,65% in 2007 naar 33,60% in 2008, 33,55% in 2009, 33,50% in 2010 en 33,35% in 2011.
- Het tarief van de tweede schijf stijgt van 41,40% in 2007 naar 41,85% in 2008 en 42% in 2009; vervolgens daalt het naar 41,85% in 2010 en 41,65% in 2011.
- De algemene heffingskorting wordt in 2009 tot en met 2011 ieder jaar met nominaal 10 euro verlaagd, waardoor deze in 2011 even hoog is als in 2007.

⁷ Alle bedragen in deze subparagraaf luiden in prijzen 2008, tenzij anders vermeld.

- De mogelijkheid om de algemene heffingskorting te verzilveren tegen de heffing van de partner voor niet-werkende partners die zijn geboren in 1972 of later en geen kinderen hebben in de leeftijd 0 tot en met 5 jaar wordt in een periode van 15 jaar afgeschaft. De beperking van de verzilvering is 7% in 2009, 14% in 2010 en 20% in 2011.
- De kindertoeslag wordt in 2009 omgezet in een kindgebonden budget. Het kindgebonden budget voor het eerste kind in 2009 is gelijk aan de kindertoeslag per huishouden met kinderen tot en met 17 jaar in 2008, namelijk 996 euro. Voor tweede, derde, vierde, vijfde, en zesde of meerdere kinderen worden lagere bedragen ingevoerd. De som van de kindertoeslagen wordt vanaf een verzamelinkomen van bijna 30 000 euro afgebouwd met 6,5% van het meerkomen.
- De kinderbijslag voor 0- tot en met 5-jarigen wordt in 2010 met 53 euro per jaar verlaagd; voor 6- tot en met 11-jarigen met 65 euro en voor 12- tot en met 17-jarigen met 76 euro.
- Schoolboeken worden vanaf september 2009 door de overheid gefinancierd. De tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) en het kindgebonden budget worden in 2010 samengevoegd. Het kindgebonden budget voor 12- tot 15-jarigen gaat hierdoor met 288 euro omhoog en voor 16- en 17-jarigen met 367 euro.
- Het eigenwoningforfait wordt in 2009 verhoogd tot 2,35% voor waardes boven 1 mln euro; het maximum op het eigenwoningforfait van 9 300 euro vervalt.
- De aftrek van pensioenpremies boven een loon van 185 000 euro vervalt in 2009.
- Invoering in 2011 van een ouderenheffing voor 65-plussers die geboren zijn in 1946 of later.
- In 2008 en 2009 stijgt de accijns op alcohol, tabak, diesel en LPG; in 2008 wordt een vliegbelasting ingevoerd; in 2009 wordt kansspelbelasting ingevoerd voor gokautomaten; in 2009 wordt het algemene btw-tarief verhoogd van 19 naar 20%. Deze maatregelen werken via hogere inflatie door in de koopkracht.
- De bijtelling voor de auto van de zaak gaat in 2008 omhoog van 22 naar 25%.

Koopkracht

De koopkracht van huishoudens verbetert in 2008-2011 in doorsnee met gemiddeld 1% per jaar (zie tabel 2.2). In 2008 blijft de koopkracht gemiddeld ongeveer stabiel, in 2009 tot en met 2011 is de verwachte koopkrachtverbetering gemiddeld ruim 1% per jaar. Werknemers (ruim 1%) gaan er in 2008-2011 gemiddeld genomen wat meer op vooruit dan uitkeringsgerechtigden (¾%) en 65-plussers (½%). De achterblijvende ontwikkeling van de koopkracht van 65-plussers wordt vooral veroorzaakt doordat een deel van de aanvullende pensioenen minder snel stijgt dan de lonen. De hier genoemde statische koopkrachtcijfers houden overigens geen rekening met het feit dat de aanvullende pensioenen van nieuwe generaties gemiddeld hoger zijn dan van oudere generaties, onder meer vanwege de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen.

De koopkrachtontwikkeling wordt bepaald door de reële inkomensstijging, de ontwikkeling van de lasten voor gezinnen en van de overheidsuitgaven ten behoeve van gezinnen. De reële loonstijging in de actualisatie van de verkenning voor 2008-2011 is gemiddeld 1½% per jaar. De lasten voor gezinnen stijgen met 5¼ mld euro, met name door hogere ziektekosten (premies

en eigen betalingen) en hogere productgebonden belastingen (btw, accijns, kansspelbelasting en milieueffingen). De stijging van de productgebonden belastingen is overigens al verdisconteerd in de inflatie. Daartegenover staat een verhoging van de overheidsuitgaven ten behoeve van gezinnen van per saldo 2 mld euro, met name vanwege de stijging van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget en de verlaging van de kinderbijslag.

Tabel 2.2 Koopkracht (exclusief incidenteel) naar huishoudtype, inkomensbron hoofdverdiener en huishoudinkomen, 2004-2011

	Alleenverdiener		Tweeverdiener		Alleenstaande ^b		Alle huishoudtypen	
	2004-07	2008-11	2004-07	2008-11	2004-07	2008-11	2004-07	2008-11
Bruto huishoudinkomen ^a	mediaan koopkrachtmutatie in %							
Hoofdverdiener werknemer								
< 175% WML	½	¾	0	1	- ¼	1¼	} - ¼ } 1	
175-350% WML	¼	1	- ¼	1	- ½	1¼		
> 350% WML	0	1	- ½	1	- ½	1		
Hoofdverdiener uitkeringsgerechtigd								
< 120% WML	¾	¾	} ¼ }	1	0	½	} 0 }	¾
> 120% WML	¼	1			- ¼	1½		
65-plussers								
< 120% AOW	} ½ }	¼	½	¾	¾	½	} ½ }	½
> 120% AOW			¼	½	0	½		
Totaal							0	1

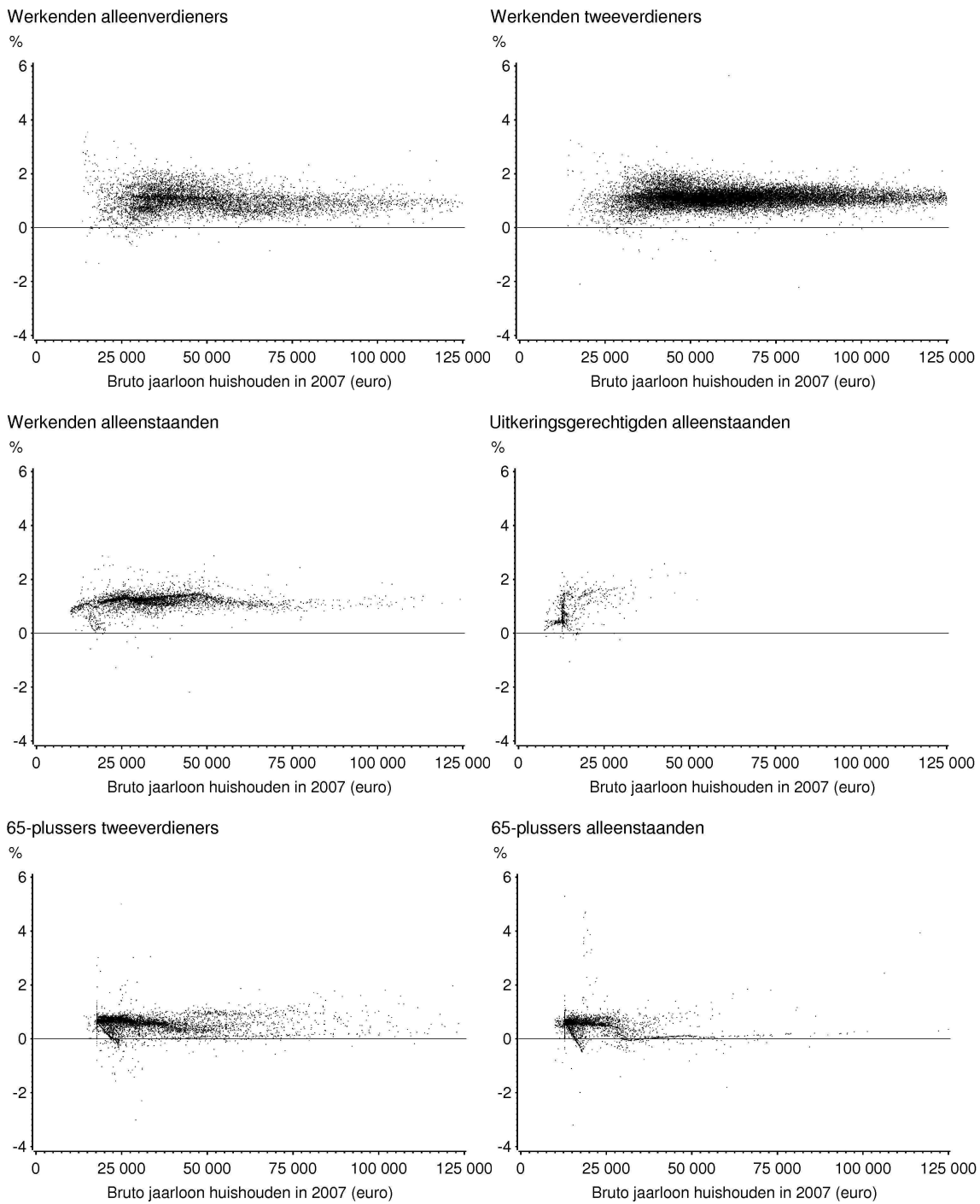
^a Bruto inkomen uit arbeid of uitkering; modaal = bruto modaal loon, WML = bruto minimumloon, AOW = bruto 100% AOW-uitkering.

^b Inclusief alleenstaande ouders.

De koopkracht van werknemers neemt toe door de verlaging van de AWF-premie voor werknemers. Huishoudens met een laag inkomen en meerdere kinderen tot en met 17 jaar hebben voordeel van de omzetting van de kindertoeslag in het kindgebonden budget. Het kindgebonden budget is voor gezinnen met meer dan één kind ruim 30% hoger dan de kindertoeslag. Huishoudens met hoge inkomens en meerdere kinderen hebben minder of geen voordeel van de kindertoeslag, aangezien deze vanaf 30 000 euro met 6,5% van het meerinkomen wordt afgebouwd.

De overgang van de no-claimteruggave van maximaal 255 euro naar een eigen risico van maximaal 175 euro in 2011 per volwassene is ongunstig voor mensen met weinig ziektekosten en gunstig voor mensen met hoge ziektekosten. De beperking van de aftrek buitengewone uitgaven in 2008 gevolgd door de overgang naar de WMO in 2009 is gemiddeld genomen ongunstig voor gebruikers van deze regeling. Voor huiseigenaren met een woning van meer dan 1 mln euro gaat het eigenwoningforfait omhoog. Huiseigenaren zonder hypotheekschuld ondervinden hiervan overigens geen nadeel, want de bijtelling van het eigenwoningforfait kan niet hoger zijn dan de aftrek aan hypotheekrente.

Figuur 2.2 Koopkracht (exclusief incidenteel) naar huishoudtype, inkomensbron hoofdverdiener en huishoudinkomen, gemiddelde mutaties in % per jaar, 2008-2011



3 Collectieve financiën

3.1 Collectieve uitgaven

3.1.1 Beleidsuitgangspunten 2009-2011

In de raming is rekening gehouden met de meerjarencijfers uit Miljoenennota 2008, waarin de maatregelen uit het Coalitie Akkoord (CA) en een aanvullend beleidspakket zijn verwerkt. Naast de beleidsvoorstellen van het nieuwe kabinet die al in 2008 ingaan en in de MEV 2008 staan vermeld, is in de periode 2009-2011 per saldo sprake van een netto intensivering (gecorrigeerd voor financieringsverschuivingen in de zorg) van circa 3¼ mld euro; hiervan heeft 1¼ mld euro betrekking op de overheveling van de buitengewone uitgavenaftrek (een belastinguitgave) naar de WMO.

Op de rijksbegroting in enge zin bedraagt de netto intensivering 3¼ mld euro. De belangrijkste intensiveringen doen zich voor in het onderwijs (oplopend van 0,25 mld euro in 2008 naar 1 mld euro in 2011), kinderopvang (oplopend van 0,2 mld euro in 2008 naar 0,7 mld euro in 2011), het kindgebonden budget (oplopend van 0,7 mld euro in 2008 tot 1,3 mld euro in 2011) en veiligheid (oplopend van 0,15 mld euro in 2008 naar 0,55 mld euro in 2011).

Vanaf het schooljaar 2009-2010 worden schoolboeken geheel gratis. Verder wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs, het terugdringen van het lerarentekort, het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en het (gefaseerd) invoeren van maatschappelijke stages. Het budget dat extra beschikbaar komt voor kinderopvang wordt onder meer ingezet voor de harmonisatie van regelgeving van kinderopvang en peuterspeelzalen, voor voor- en vroegschoolse educatie en voor het verminderen van taalachterstanden. Het vorige kabinet had besloten dat per 1 januari 2008 de fiscale kinderkorting wordt omgezet in een kindertoeslag aan de uitgavenkant. Het nieuwe kabinet zet de kindertoeslag om in een kindgebonden budget en stelt hiervoor extra middelen beschikbaar. De intensiveringen in veiligheid zijn bestemd voor vergroting van de capaciteit van de veiligheidsketen en preventie.

Extra geld komt beschikbaar voor de op te richten centra voor jeugd en gezin (oplopend van 0,1 mld euro in 2008 naar 0,4 mld euro in 2011), subsidies voor duurzame energie en andere milieusubsidies (oplopend van 0,1 mld euro in 2008 naar 0,5 mld euro in 2011) en infrastructuur (oplopend van 0,1 mld euro in 2008 naar 0,3 mld euro in 2011).

Bij de rijksoverheid (kerndepartementen, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen) wordt door het opleggen van een efficiencytaakstelling 0,6 mld euro bezuinigd op het volume van overheidsdiensten in 2011. Deze taakstelling wordt voor het grootste gedeelte in 2011 gerealiseerd en betekent circa 12 500 minder ambtenaren bij de rijksoverheid. Andere ombuigingen zijn de subsidietaakstelling (oplopend van 0,1 mld euro in 2008 naar 0,35 mld euro in 2011), de verkoop van gebouwen en gronden van defensie (oplopend van 0,1 mld euro in 2008 naar 0,2 mld euro in 2011) en de verhoging van boetes van bedrijven en burgers (oplopend van 0,1 mld euro in 2008 naar 0,2 mld euro in 2011).

De netto intensivering op de rijksbegroting in enge zin werken via de koppelingssystematiek door naar het Gemeente- en Provinciefonds. Dit leidt tot een extra voeding van het Gemeente- en Provinciefonds van circa 0,5 mld euro in 2011. Daarnaast leidt de verhoging van het hoge btw-tarief naar 20% tot extra uitgaven voor het btw-compensatiefonds⁸ (0,1 mld euro).

Op het terrein van de sociale zekerheid wordt in 2009-2011 per saldo ¼ mld euro omgebogen door nieuwe maatregelen. Voor het grootste deel wordt deze ombuiging gerealiseerd door de invoering van een leerwerkplicht in combinatie met afschaffing van de bijstand voor jongeren onder de 27 jaar. Daarnaast wordt de Richtlijn passende arbeid in de WW aangescherpt voor personen die langer dan een jaar een werkloosheidsuitkering ontvangen. Hierdoor worden ze gedwongen eerder werk te aanvaarden. Naast deze nieuwe maatregelen leiden eerder genomen maatregelen, zoals het verkorten van de uitkeringsduur van de WW, ook in de ramingsperiode tot uitgavenbeperking.

De collectief gefinancierde zorguitgaven nemen als gevolg van de beleidsmaatregelen in de periode 2009-2011 per saldo af met ¾ mld euro. In 2009 wordt een nieuw systeem voor de ziekenhuisbekostiging ingevoerd: een grotere rol voor DBC's in combinatie met een prijsplafond per ziekenhuis (zie kader). De uiteindelijke opbrengst bedraagt naar verwachting een kleine ½ mld euro en ligt daarmee ruim ¼ mld euro hoger dan de verwachte opbrengst van de tariefkorting die in 2008 wordt doorgevoerd. Uit onderzoek van de NZa is gebleken dat verpleeghuizen gemiddeld 1,4 uur meer zorg per week per patiënt kunnen leveren als ze allemaal minstens zo efficiënt zijn als het gemiddelde verpleeghuis.⁹ De maatregel "best practices" die in 2009 in de intramurale AWBZ wordt doorgevoerd, is gericht op dit verschil in doelmatigheid en wordt vormgegeven door een efficiencykorting. Een gedeelte van die korting wordt dan aan de beter scorende zorgaanbieders op het gebied van kwaliteit en efficiency teruggegeven. Per saldo leidt de maatregel tot een ombuiging van ruim ¼ mld euro. Sommige gebruikers van AWBZ-zorg zullen vanaf 2009 meer zelf moeten gaan bijdragen. Hiertoe zal een maatregel worden uitgewerkt die erop gericht is dat meer draagkrachtige gebruikers een hogere bijdrage gaan betalen. Verder nemen de uitgaven aan zorg met een kleine ¼ mld euro verder af door de oploop van in 2008 door te voeren maatregelen zoals de beperking van ondersteunende begeleiding en de aanpassing van extramurale bekostiging in de AWBZ. Het eigen risico van 150 euro dat in 2008 wordt ingevoerd, zal worden geïndexeerd met de ontwikkeling van de zorguitgaven. Naar verwachting bedraagt het eigen risico in 2011 dan 175 euro en neemt de verschuiving van collectieve naar particuliere zorguitgaven met ongeveer ¼ mld euro toe.

⁸ Via dit fonds worden gemeenten en provincies gecompenseerd voor de btw op hun investeringen en uitbestede activiteiten. Dit voorkomt juridische constructies om btw-betaling te ontwijken en haalt de negatieve prikkel van de btw op het uitbesteden van activiteiten weg.

⁹ NZa, Doelmatigheid verpleeghuizen in relatie tot verantwoorde zorg onderzocht, 2006.

Ziekenhuisbekostiging 2009-2011

Op het ogenblik wordt voor 10% van de productie van het ziekenhuis vrij onderhandeld tussen de verzekeraar en het ziekenhuis over de prijs van een diagnose-behandelcombinatie (DBC). Deze 10% wordt het B-segment genoemd. Voor de overige 90% geldt nog een budgetteringssysteem, waardoor ziekenhuizen nog niet met elkaar kunnen concurreren op de beste prijs-kwaliteitsverhouding. In het CEP 2007 is aangegeven dat als alternatief voor verdere liberalisering van de prijzen, de NZa (2007)^a een systeem heeft ontwikkeld met een prijsplafond. Verzekeraars en ziekenhuis kunnen dan onderhandelen over prijzen, maar per ziekenhuis geldt een maximale prijs voor de hele productie. Doel van dit systeem is om het risico van prijsstijgingen te beperken waar de concurrentie nog onvoldoende werkt. Het kabinet heeft besloten vanaf 2009 voor een gedeelte van de productie in het ziekenhuis zo'n prijsplafond in te voeren, waarbij in 2011 weer wordt bekeken of het plafond afgeschaft kan worden. De bekostiging van ziekenhuizen kent vanaf 2009 drie segmenten: het uitgebreide B-segment (20% van de productie), een segment met een prijsplafond (50% van de productie) en een gebudgetteerd deel (30%).

Het prijsplafond heeft betrekking op zowel de vaste als de variabele kosten van de betreffende DBC's. Op langere termijn is het de bedoeling dat het prijsplafond per ziekenhuis afhangt van de gemiddelde kosten van alle andere ziekenhuizen gecorrigeerd voor de samenstelling van de productie. Een ziekenhuis dat veel ingewikkelde dure DBC's uitvoert heeft recht op een hogere gemiddelde prijs. Een ziekenhuis dat veel duurder is dan de andere ziekenhuizen met vergelijkbare productie wordt op die manier gedwongen om goedkoper te gaan werken; anders zou het ziekenhuis uiteindelijk failliet gaan. Voor zo'n systeem is het wel belangrijk dat gecorrigeerd kan worden voor factoren die wel de kosten beïnvloeden, maar waar het ziekenhuis zelf geen invloed op heeft. Op korte termijn wordt het risico voor de Nederlandse ziekenhuizen beperkt, omdat het plafond nog deels op de eigen historische kosten van het ziekenhuis is gebaseerd. In 2009 hebben die nog een gewicht van 75%, in 2010 van 50% en in 2011 van 25%.

Een prijsplafond kan op twee manieren worden bepaald. Ten eerste kan het ieder jaar worden aangepast aan de ontwikkeling van de kosten van alle ziekenhuizen uit de voorgaande periode. Zo'n systeem heet maatstafconcurrentie; de prestaties van het gemiddelde ziekenhuis werken als een maatstaf voor het individuele ziekenhuis. Deze methode vergt dat steeds informatie beschikbaar komt over de ontwikkeling van de kosten. Bovendien kost het tijd voordat besparingen geboekt worden. Een andere manier is om van tevoren een inschatting te maken van het besparingspotentieel en dat van jaar tot jaar in het plafond te verwerken. Voor deze methode heeft het kabinet gekozen. Er is dan tevoren duidelijkheid over de opbrengsten, maar het risico bestaat dat het besparingspotentieel te hoog of te laag wordt ingeschat. Het kabinet gaat er van uit dat er in 2011 400 mln euro bespaard kan worden. Dit is een saldo van het effect van een grotere doelmatigheid en een stijging van de vermogensvergoeding door een toename van het risico dat ziekenhuizen lopen.

Het volume van de zorg kan de overheid in het huidige systeem niet direct bepalen; dat hangt naast de invloed van het beleid af van de ontwikkeling van de vraag en de onderhandelingen tussen verzekeraars en ziekenhuizen. Door een hoge volumegroei kunnen de zorguitgaven in de toekomst meer toenemen dan begroot. In zo'n geval houdt het kabinet de mogelijkheid open om enerzijds het prijsplafond tussentijds aan te scherpen, of anderzijds het pakket te verkleinen of de eigen betalingen te verhogen als er overschrijdingen zijn bij de medisch specialistische zorg. Het kabinet wil de collectieve ziekenhuisuitgaven de komende jaren in de hand blijven houden.

^a NZa, Uitvoeringstoets Op weg naar vrije prijzen, 19 april 2007.

3.1.2 Ontwikkeling van de collectieve uitgaven

Na de lichte stijging van de bruto collectieve uitgavenquote in 2008¹⁰, zal vanaf 2009 sprake zijn van een lichte daling van de collectieve uitgavenquote.¹¹ Per saldo zal de collectieve uitgavenquote deze kabinetsperiode daarom stabiel blijven. De reële groei van de collectieve uitgaven¹² komt deze kabinetsperiode naar verwachting uit op 2%. Deze reële uitgavengroei kan worden gesplitst in een volumecomponent van 1% en een prijsstijging die gemiddeld 1% per jaar boven de prijsstijging van het BBP ligt (ruilvoetverslechtering).

In de volumesfeer groeien de uitgaven sterk bij de zorg en in wat mindere mate bij onderwijs, infrastructuur en veiligheid. Daarentegen is sprake van een volumereductie bij het openbaar bestuur (efficiencykortingen bij het rijk), de rentelasten (dalende nominale schuld door begrotingsoverschotten) en internationale samenwerking (korting van 1 mld euro op de Nederlandse afdrachten).

De ruilvoetverslechtering komt door de reële loonstijging in de marktsector, die doorwerkt naar het loongevoelige deel van de collectieve uitgaven. Dit wordt versterkt door een aanzienlijke prijsstijging bij de zorgtoeslag (functie sociale zekerheid), als gevolg van de sterk stijgende ZVW-premie.

De netto collectieve uitgavenquote ontwikkelt zich in eerste instantie gunstiger dan de bruto quote. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de ontwikkeling van de niet-belastingmiddelen uit gasbaten. Deze nemen in 2008 sterk toe, om daarna weer geleidelijk te dalen. Deze kabinetsperiode wordt uitgegaan van een vaste voeding van het FES, waardoor meevallers (tegenvallers) in de aardgasbaten volledig ten gunste (ten laste) komen van het EMU-saldo.

De reële uitgaven op het terrein van de sociale zekerheid stijgen gemiddeld met 2¼% per jaar en lopen daarmee vrijwel in de pas met het BBP. Deze uitgavenstijging is vooral het gevolg van de prijsmutatie die de prijsstijging van het BBP ruimschoots overtreft. Dit is het gevolg van de koppeling van een groot deel van de uitkeringen aan de lonen en de aanzienlijke prijsstijging bij de zorgtoeslag door de sterk stijgende nominale ZVW-premie.

¹⁰ Zie *Macro Economische Verkenning 2008*, paragraaf 5.1.

¹¹ Hierbij is gecorrigeerd voor het opwaartse effect van de overheveling van de buitengewone uitgaven naar de WMO (0,2% BBP)

¹² De nominale groei gedefleerd met de prijsstijging van het BBP.

Tabel 3.1 Kerngegevens collectieve sector, 2006-2011

	2006	2007	2011
	% BBP		
Collectieve uitgaven			
Directe bestedingen	29,5	29,8	30,3
w.v. beloning werknemers	9,4	9,4	9,6
materiële aankopen	7,1	7,0	6,8
investerings	3,3	3,3	3,1
uitkeringen in natura	9,8	10,1	10,8
Overdrachten in geld	14,5	14,4	14,3
w.v. subsidies (incl. EU)	1,4	1,5	1,5
overige overdrachten in geld	13,0	12,9	12,8
w.v. huishoudens	10,4	10,2	10,2
bedrijven	0,2	0,4	0,4
buitenland	2,4	2,3	2,2
Rente	2,2	2,2	1,9
Bruto collectieve uitgaven	46,2	46,4	46,5
Niet-belastingmiddelen	7,4	6,6	6,6
w.v. materiële verkopen	3,2	3,2	3,1
gasbaten	1,5	1,2	1,3
overige inkomsten	2,7	2,3	2,2
Netto collectieve uitgaven	38,9	39,7	39,9
Collectieve lasten			
w.v. belastingen	25,3	25,9	27,0
premies wettelijke sociale verzekering	14,2	13,6	13,9
EMU-saldo en schuld			
EMU-saldo collectieve sector	0,6	- 0,3	1,1
Bruto schuld collectieve sector (EMU)	48,1	46,8	37,1
	mutaties in % per jaar ^a		
Diversen			
Reële bruto collectieve uitgaven	5,3	3	2
Werkgelegenheid sector overheid	0,6	½	¼
Werkgelegenheid zorg (incl. zelfstandigen)	2,2	2½	2¼
Loonvoet sector overheid	1,1	3¼	4
Prijs netto materiële overheidsconsumptie (IMOC) ^b	2,5	1¾	1¾
Verhouding niet-actieven versus actieven (in %)	66,3	64½	64¼

^a Laatste kolom: gemiddelde mutaties 2008-2011.

^b Gecorrigeerd voor de vertekening door de exploitatiesaldi van de zorgverzekeraars.

Bij de ontwikkeling van het aantal uitkeringen is sprake van een heterogeen beeld (zie tabel 3.3). De vergrijzing manifesteert zich duidelijk via een toename van het aantal AOW-uitkeringen met bijna 250 000 in de jaren 2008-2011. Beleidsmaatregelen hebben een neerwaarts effect op het WW- en WWB-volume. Bij de WW gaat het nog om de effecten van oude maatregelen zoals het afschaffen van de vervolguitkering in 2003, het aanscherpen van de referentie-eisen in april 2006 en het verkorten van de duur van de loongerelateerde uitkeringsperiode in 2006. Nieuwe maatregelen zoals de invoering van een leerwerkplicht in

combinatie met afschaffing van de bijstand voor jongeren onder 27 jaar en de wijziging van de WWB-budgetteringssystematiek verminderen het aantal bijstandsuitkeringen. Momenteel worden bijna 29 000 bijstandsuitkeringen aan personen jonger dan 27 verstrekt. Verondersteld is dat de invoering van een leerwerkplicht in combinatie met afschaffing van de bijstand voor jongeren onder 27 jaar in 2009 in gaat en in eerste instantie alleen betrekking heeft op nieuwe gevallen. Hierdoor leidt de maatregel tot circa 7 000 minder bijstandsuitkeringen in 2009, oplopend tot gecumuleerd 22 000 minder uitkeringen in 2011.

Het totaal aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen blijft gestaag afnemen. Daarbinnen neemt alleen het aantal Wajong-uitkeringen verder toe met ruim 20 000 tot 187 000 uitkeringsjaren in 2011. Daarmee vormen de Wajong'ers in 2011 ruim een kwart van het totale arbeidsongeschiktenbestand. De stijging van het aantal inactieven en de bescheiden toename van de werkgelegenheid leiden ertoe dat de i/a-ratio na 2008 weer wat oploopt.

Tabel 3.2 Collectieve uitgaven naar functie, 2007-2011

	2007	2011	2008-2011	2008-2011
	% BBP	% BBP	Volumemutaties in %	Prijsmutaties in %
Openbaar bestuur	10,0	9,5	- ½	3
Veiligheid	1,8	1,9	2½	3¼
Defensie	1,2	1,2	0	3¼
Infrastructuur	1,7	1,8	2½	1½
Onderwijs	5,1	5,3	1½	3¼
Collectieve zorg	8,9	9,6	3	2½
Sociale zekerheid ^a	11,2	11,2	¾	3¼
Overdrachten aan bedrijven	1,9	1,9	1¾	1¾
Internationale samenwerking	2,3	2,2	½	1¾
Rente	2,2	1,9	- 1½	1¾
Bruto collectieve uitgaven	46,4	46,5	1	2¾
Niet-belastingmiddelen	6,6	6,6	2½	1
Netto collectieve uitgaven	39,7	39,9	¾	3
Bruto binnenlands product			2	1¾

^a Inclusief zorgtoeslag.

De verwachte volumegroei in de zorg voor de periode 2008-2011 is gebaseerd op het middellange-termijnsce­nario voor de zorg (Douven et al., 2006), enkele bijstellingen en nadien gevoerd beleid. Op basis van het middellange-termijnsce­nario komt de volumegroei voor de premiegefinancierde zorguitgaven (AWBZ en ZVW) gemiddeld uit op ongeveer 3% per jaar over de periode 2008-2011. De bijstelling van de bevolkingsprognose door het CBS eind 2006 leidt tot een verhoging van de volumegroei met 0,1% per jaar. Verder wordt voor de komende kabinetsperiode gerekend met een trendmatige BBP-groei van 2% per jaar in plaats van 1¾%. Aangezien de zorguitgaven deels samenhangen met de inkomensontwikkeling, neemt de verwachte volumegroei voor de zorg daardoor met 0,2% per jaar toe.

Tabel 3.3 Uitkeringsvolume en i/a-ratio, 2006-2011

	2006	2007	2008	2011
Uitkeringsvolumes^a				
AOW	2380	2420	2470	2665
ANW	110	105	100	85
ZW totaal	356	380	380	360
AO totaal	722	710	700	670
WW	243	185	150	135
WWB	319	290	275	250
Totaal	4129	4090	4070	4160
Actieven ^b	6224	6340	6410	6485
i/a-ratio	66,3	64½	63½	64¼

^a In duizenden uitkeringsjaren met uitzondering van de WWB (in personen).

^b Het arbeidsvolume exclusief ziekteverzuim, in duizenden arbeidsjaren.

De uiteindelijke volumegroei voor de premiegefinancierde zorguitgaven inclusief de beleidsmaatregelen komt uit op ongeveer 2¼% per jaar. Zo leiden de vervanging van de no-claim teruggaveregeling door een eigen risico (1½ mld euro) en de pakketuitbreiding (¼ mld euro) in 2008 per saldo tot een verschuiving van 1¼ mld euro van collectieve zorguitgaven naar private zorguitgaven. De beperking van de ondersteunende begeleiding, de aanpassing van de extramurale bekostiging in de AWBZ en de toename van de overheveling van het opleidingsfonds drukken de volumegroei van de premiegefinancierde zorguitgaven. Per saldo verandert deze volumegroei voor de periode 2008-2011 als gevolg van de intensivering in de AWBZ in 2008 en de daarna in te voeren maatregel “best practices”, welke is vormgegeven als een efficiencymaatregel, niet. Ten slotte komt onder andere door de gedragseffecten bij medisch specialisten als gevolg van de verlaging van het uurloon en de tariefkorting voor ziekenhuizen de volumegroei in de ZVW per saldo wat hoger uit door het beleid. Dat de volumegroei van de functie zorg ongeveer ¾% per jaar hoger uitvalt dan die van de premiegefinancierde zorguitgaven is het gevolg van de afschaffing van de aftrek van buitengewone uitgaven en de daarmee samenhangende intensivering bij de WMO. Die laatste categorie uitgaven wordt wel tot de functie zorg gerekend, maar niet tot de premiegefinancierde zorguitgaven.

De prijsontwikkeling in de zorgsector ligt 1%-punt boven die van het BBP. Dat is onder andere het gevolg van de ten opzichte van de marktsector naar verwachting achterblijvende arbeidsproductiviteitsstijging. Daar staat tegenover dat de prijsontwikkeling van de zorg wordt gedrukt door de tariefmaatregel voor ziekenhuizen in 2008, de introductie van een prijsplafond voor de ziekenhuizen, de verlaging van het uurloon van specialisten en het verlagen van de prijzen van generieke geneesmiddelen.

De regels voor het begrotingsbeleid

In grote lijnen sluit het kabinet aan bij de bestaande regels van het trendmatig begrotingsbeleid. Centrale elementen blijven budgettaire meerjarencijfers op basis van het trendmatige middellange-termijnsce­nario van het Centraal Planbureau, strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven en reële uitgavenkaders voor de drie budgetdisciplinesectoren.

Bij het opstellen van de budgettaire cijfers is het kabinet overgeschakeld van een behoedzaam scenario naar een realistisch scenario. Hierdoor is de *bias* ten opzichte van de saldodoelstelling, die sinds 1994 deel uitmaakte van het trendmatig begrotingsbeleid, vervallen.^a

Op advies van de Studiegroep Begrotingsruimte heeft het kabinet de rente-uitgaven buiten het uitgavenkader geplaatst. Hierdoor sluit de kadersystematiek beter aan bij het vanuit lange-termijnperspectief relevante robuuste EMU-saldo en wordt de conjunctuurgevoeligheid van het uitgavenkader verminderd. Overschrijdingen van het uitgavenkader moeten worden gecompenseerd.

Ook aan de inkomstenkant is weinig veranderd. In principe mogen de automatisch stabilisatoren vrij werken, dus mee- en tegenvallers lopen rechtstreeks in het EMU-saldo. De voorgenomen maatregelen aan de inkomstenkant zijn vastgelegd in een inkomstenkader^b; afwijking van dit kader moet elders worden gecompenseerd. Echter, deze regels gelden alleen als het feitelijke EMU-tekort niet groter is dan 2% BBP (deze signaalwaarde was 2½%).

Doelstelling van het kabinet is een structureel overschot van 1,0% BBP in 2011. Overigens is de berekening van het structurele saldo omgeven met een aanzienlijke onzekerheidsmarge.^c Bovendien wordt dit saldo beïnvloed door sterk fluctuerende aardgasbaten. Tijdens de kabinetsperiode wordt er naar gestreefd het EMU-saldo ieder jaar te verbeteren ten opzichte van het voorgaande jaar. Het strak vasthouden hieraan zou de werking van de automatische stabilisatoren kunnen belemmeren.

^a In de Economische Verkenning 2008-2011 rekende het CPB, conform de aanbeveling in het twaalfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, met een voorzichtigheidsmarge voor de economische groei van ¼% per jaar. Hierdoor kwam het EMU-saldo in 2011 0,3% BBP lager uit dan in het trendmatige scenario.

^b De definitie van deze inkomstenindicator wijkt op bepaalde punten af van de MLO. De belangrijkste verschillen betreffen de zorgtoeslag (die onderdeel uitmaakt van de inkomstenindicator, maar niet van de MLO) en de behandeling van financieringsverschuivingen.

^c Een illustratie hiervan is de uiteenlopende inschatting van het structurele saldo volgens de rekenmethode die de Europese Commissie hanteert bij de toetsing van de Europese begrotingsafspraken en volgens de rekenmethode van het CPB.

3.2 Collectieve lasten

3.2.1 Beleidsuitgangspunten

In totaal worden de microlasten (MLO) in deze kabinetsperiode reëel met 7 mld euro verzwaaard, waarvan 5¼ mld euro ten laste van gezinnen en 1½ mld euro ten laste van werkgevers. Het leeuwendeel van deze lastenverhoging (5 mld euro) vindt plaats in 2008, zoals is beschreven in de MEV 2008. In 2009-2011 stijgt de MLO per saldo met 2 mld euro. Hiervan betreft 1¼ mld euro een verschuiving van collectieve lasten naar collectieve uitgaven: in 2009 wordt de buitengewone-uitgavenaftrek voor ziektekosten en invaliditeit overgeheveld naar de WMO.

De indirecte belastingen van het rijk worden in 2009 met 2¾ mld euro verzwwaard. Budgettair de belangrijkste maatregel is de verhoging in 2009 van het algemene btw-tarief van 19 naar 20% (2 mld euro). De overige lastenverzwaringen bij de indirecte belastingen, die gedeeltelijk al in 2008 van kracht zijn geworden, betreffen voor ½ mld euro milieuheffingen, zoals de nieuwe vliegbelasting en verpakkingenbelasting en de verhoging van de dieselaccijns en de belastingen op milieuvriendelijke brandstoffen en energie. Daarnaast wordt de accijns op bier en tabak verhoogd en komen de gokkasten onder de kansspelbelasting te vallen. Deze laatste belastingmaatregelen worden door het kabinet gezien als instrument tegen verslaving aan alcohol, tabak en gokken.

Door ontwikkelingen in de curatieve zorg nemen de microlasten in de periode 2009-2011 met 1¾ mld euro toe. Om te beginnen stijgen de zorguitgaven naar verwachting met bijna 6 mld euro. Verder is aangenomen dat het saldo van de verzekeraars met ¼ mld euro verbetert. Het exploitatiesaldo van het zorgverzekeringsfonds van ruim 1 mld euro in 2008 neemt af naar nul aangezien de vermogenstekorten in 2010 naar verwachting zijn aangevuld. Daardoor hoeven de premies minder toe te nemen. Verder neemt de bijdrage van het Rijk aan de ZVW met ruim ¼ mld euro toe. Per saldo stijgen de premies met 4¾ mld. Daarvan wordt 2½ mld euro opgebracht door nominale premies. Gecorrigeerd voor inflatie en de toename van het aantal verzekerden leidt dat tot een lastenverzwaring van een kleine 1½ mld euro voor gezinnen. Ten slotte neemt de inkomensafhankelijke bijdrage toe met 2½ mld euro. Daarvan wordt 2 mld euro opgebracht doordat de grondslag voor de inkomensafhankelijke bijdrage endogeen toeneemt en ½ mld euro door een verhoging van de tarieven.

Bij de loon- en inkomstenheffing en de overige werknemersverzekeringen worden door een uitgebreid pakket aan maatregelen de lasten van gezinnen per saldo met 1 mld euro verlicht.

De algemene heffingskorting wordt over de hele periode 2008-2011 bevroren. De inflatiecorrectie die in 2008 wordt doorgevoerd wordt in latere jaren weer teruggedraaid. In de jaren 2009-2011 betekent dit een lastenverzwaring voor gezinnen van 1¼ mld euro. Door de lastenverzwaringen bij de zorg en de algemene heffingskorting ontstaat een bruterings-effect bij de AOW-uitkeringen, wat in drie jaar leidt tot ½ mld euro hogere lasten. Ter compensatie van de verhoging van de btw wordt de AWF-premie voor werknemers in 2009 verlaagd met 3,5% (-2¼ mld euro). Dit betekent echter ook een vermindering van de aftrekbare premies, waardoor de loon- en inkomstenheffing 1 mld euro hoger uitkomt. De pseudo WW-premie wordt, net als de AWF-premie, naar 0% verlaagd (-¾ mld euro). Hierdoor worden met name de lasten van ambtenaren verlicht. Aan de uitgavenkant van de overheid leidt dit tot een verhoging van het budget voor arbeidsvoorwaarden. Het tarief van de tweede schijf wordt met 0,25% verhoogd.

De aanvullende combinatiekorting wordt verhoogd en ten dele inkomensafhankelijk gemaakt (½ mld euro). Doel is meer werken voor alleenstaanden en belastingplichtigen die minder verdienen dan hun partner aantrekkelijker te maken. Een inkomensafhankelijke

arbeidskorting (EITC, ½ mld euro) wordt ingevoerd en de kortingen voor levensloopverlof en ouderschapsverlof worden verhoogd.

Twee maatregelen zijn gericht op het verzwaren van de lasten voor hogere inkomens. De aftrekbaarheid van de pensioenpremies wordt afgetopt bij een grens van 185 000 euro. Op korte termijn betekent dit voor de overheid ¼ mld euro extra inkomsten. Daar staat tegenover dat een toekomstige belastingclaim op pensioenuitkeringen vervalt. Per saldo is het effect op de microlasten daarom slechts 60 mln euro. Het eigenwoningforfait wordt in twee opzichten aangepast. Voor woningen met een WOZ-waarde boven 1,6 mln euro wordt de maximering van het forfait afgeschaft. Daarnaast wordt een extra schijf van 2,35% ingevoegd voor het deel van de WOZ-waarde boven 1 mln euro.

De bijtelling van de auto van de zaak wordt verhoogd van 22% naar 25% en gedifferentieerd naar energiezuinigheid. Het doel is particulier autogebruik duurder te maken en rijders van een leaseauto te stimuleren om in een schonere auto te gaan rijden.

Voor werkgevers zijn, naast de hogere indirecte belastingen en zorgpremies, de belangrijkste maatregelen de verlaging van de AWF-premie (–¾ mld euro), lastenverlichting bij de VPB, verhoging van de winstaf trek voor het midden- en kleinbedrijf (¼ mld euro) en verruiming van de afdrachtsvermindering voor speur- en ontwikkelingswerk (WBSO). De lastenverlichting bij de vennootschapsbelasting in het kader van “Werken aan Winst” stamt uit de vorige kabinetsperiode en bedraagt in 2009-2011 in totaal ¾ mld euro, waarvan ½ mld euro in 2009.

Tabel 3.4 Microlastenontwikkeling 2008-2011 (in prijzen 2007)

	2008	2009	2010	2011	2008-2011
	mld euro				
Indirecte belastingen	1	2¼	0	0	3¾
Directe belastingen	¼	¾	– ¼	– ¾	¼
Totaal rijksbelastingen	1¼	3½	– ¼	– ¾	3¾
OPL-belastingen	0	0	0	0	– ¼
Totaal belastingen	1¼	3½	– ¼	– ¾	3¾
Sociale premies	3¾	– 1¾	½	¾	3¾
Heffingen	0	0	0	0	0
Totaal microlastendruk:	5	1¾	¼	0	7
w.v. bedrijven	1¾	0	0	– ¼	1¼
gezinnen	3	1¾	¼	¼	5¼
overheid	¼	0	0	0	¼

3.2.2 Ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten

De definitie van de microlastenontwikkeling (MLO) wijkt op enkele punten af van de beleidsmatige mutaties van de belasting- en premieontvangsten. De beleidsmatige mutatie van de belasting- en premieontvangsten komt hierdoor in 2011 reëel ½ mld euro hoger uit dan de microlastenontwikkeling. Daarbij spelen met name de omzetting van de kinderkorting in de kindertoeslag en de uitbreiding van het ZVW-pakket een rol. Deze financieringsverschuivingen zijn niet relevant voor de microlastenontwikkeling, maar beïnvloeden wel de belasting- en premieontvangsten. Daarentegen is het naar 0% verlagen van de pseudo WW-premie bij de overheid wel relevant voor de microlastenontwikkeling, maar leidt dit niet tot minder belasting- en premieontvangsten

Beleidsmaatregelen werken vaak met enige vertraging door op de EMU-relevante kasontvangsten. De endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten wordt daarom sterk beïnvloed door kas-transverschillen als gevolg van het omvangrijke en zeer diverse beleidspakket. Over de gehele kabinetsperiode is de endogene groei van de belasting- en premieontvangsten, met name bij de loon- en inkomstenheffing, wat sterker dan die van het BBP. Bij de loon- en inkomstenheffingen worden een daling van de arbeidsinkomensquote en van de werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsuitkeringen meer dan goed gemaakt door een toename van de werkgelegenheid, stijgende winsten bij zelfstandigen, een eveneens snelle toename van de pensioenuitkeringen. Ook speelt de progressie hier een rol: door de reële loonstijging blijven de aan de prijzen geïndexeerde belastingkortingen relatief achter bij de lonen en stijgt aantal personen in hogere belastingsschijven.

3.3 EMU-saldo en houdbaarheid

3.3.1 EMU-saldo en schuld

Als gevolg van de hiervoor beschreven economische en budgettaire ontwikkelingen verbetert het EMU-saldo van -0,3% BBP in 2007 tot 1,1% BBP in 2011 (zie tabel 3.5). Onderliggend is sprake van een zeer sterke verbetering van het saldo van het rijk, van 0,1% BBP in 2007 tot 1,5% BBP in 2011. Dit is vooral de resultante van sterk stijgende rijksbelastingen, waaronder de btw en diverse milieubelastingen, en dalende rentelasten die ten dele worden gecompenseerd door beleidsintensivering en de stijging van de zorgtoeslag.

Het saldo van de sociale fondsen komt in 2011 vrijwel uit op het niveau uit 2007, namelijk een tekort van 0,3% BBP. Bij de volksverzekeringen verslechtert het saldo bij de AWBZ, omdat hier sprake is van een voortgaande volumegroei en een ongewijzigd premiepercentage. Bij de ANW is juist sprake van een omgekeerde ontwikkeling: hier dalen de uitgaven bij gelijkblijvende premie. Tegenover de daling van de WW-uitkeringen staat het naar 0% verlagen van de werknemerspremie voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf), waardoor de premie beneden lastendeckend niveau uitkomt. De premies voor de arbeidsongeschiktheidsfondsen

komen in 2011 boven lastendekkend niveau terecht, omdat de daling van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen niet in de premies tot uitdrukking wordt gebracht.

Het EMU-saldo van de lokale overheid verslechtert naar verwachting van evenwicht in 2007 naar -0,2% BBP in 2011. Bij gemeenten lopen de tekorten in de projectie op: het afzwakken van de economische groei leidt tot minder netto-opbrengsten uit de aan- en verkoop van grond. Bovendien wordt gerekend met een teruglopend overschot bij het bijzonder onderwijs en bij de provincies.

Tabel 3.5 EMU-saldo en schuld, 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EMU-saldo collectieve sector	0,6	- 0,3	0,7	1,1	1,0	1,1
w.v. rijk	0,8	0,1	0,6	1,7	1,5	1,5
overige centrale overheid	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
lokale overheid	0,0	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,2
wettelijke sociale verzekering	- 0,2	- 0,4	0,1	- 0,5	- 0,4	- 0,3
EMU-saldo structureel (EC-methode)	1,1	- 0,1	0,6	1,1	1,1	1,3
Idem, CPB-methode	0,8	- 0,7	0,0	0,4	0,5	0,9
Robuust EMU-saldo ^a	- 0,1	- 1,0	- 1,1	- 0,7	- 0,3	0,2
Bruto schuld collectieve sector (EMU)	48,1	46,8	44,8	42,2	39,7	37,1

^a Het robuuste saldo is gelijk aan het structurele saldo (CPB-methode) exclusief de rentelasten, de rente- en dividendontvangsten en de gasbaten.

De verbetering van het EMU-saldo vindt in de eerste helft van de kabinetsperiode plaats. Aan de lastenkant vindt de voorziene netto lastenverzwaring van ruim 7 mld euro voor het grootste deel in deze jaren plaats. Daarnaast nemen de gasbaten in 2008 met 0,6% BBP toe, om daarna weer geleidelijk terug te lopen naar het niveau van 2007. Voorts ligt in het gehanteerde economische scenario de economische groei in 2008 nog boven de trend en in 2009-2011 daaronder. Ten slotte verbeteren de EU-afdrachten sterk in 2009; op Europees niveau is besloten dat Nederland vanaf 2007 per jaar 1 mld euro korting krijgt, welke dat jaar met terugwerkende kracht wordt verrekend.

Aan het eind van de kabinetsperiode is het structurele EMU-saldo volgens de CPB-methode vrijwel gelijk aan het feitelijke EMU-saldo (0,9% versus 1,1% BBP). Dit weerspiegelt de veronderstelling dat de output gap van 1½% BBP in 2008 in drie jaar wordt afgebouwd naar nul.¹³ Volgens de rekenmethode die de Europese Commissie (EC) hanteert bij de toetsing van de Europese begrotingsafspraken, verbetert het structurele begrotingssaldo tot 1,3% BBP in 2011. Volgens beide methodes wordt in het eerste jaar het leeuwendeel gerealiseerd van de verbetering van het structurele saldo die het kabinet in vier jaar wil bereiken (zie tekstkader). De uiteenlopende inschatting van het niveau van het structurele saldo illustreert dat dit is

¹³ De output gap werkt met een vertraging van ¾ jaar door in het structurele saldo volgens de CPB-methode.

omgeven met een aanzienlijke onzekerheidsmarge, zodat de uitkomsten met grote voorzichtigheid moeten worden gehanteerd. De Studiegroep Begrotingsruimte concludeert dat met name het niveau van het structurele saldo moeilijk te schatten blijkt en achteraf vaak wordt bijgesteld.¹⁴ De jaar-op-jaar verandering in het structurele saldo is ook niet erg betrouwbaar, maar wel wat stabielier dan het feitelijke saldo. Maar ook de mutatie van het structurele saldo wordt beïnvloed door incidenten en door de ontwikkeling van de aardgasbaten, die bijvoorbeeld in de projectie in 2008 sterk toenemen.

De EMU-schuld daalt van 47% BBP in 2007 naar ruim 37% BBP in 2011. Deze daling geeft echter een onvolledig beeld van de financiële positie van de overheid. Tegenover deze daling van de overheidsschuld met bijna 10% BBP staat een ongeveer even sterke daling van het bezit van aardgas met circa 7% BBP.¹⁵ Het vermogenoverschot van de sociale fondsen van 3¼ mld euro in 2007 slaat om in een tekort van 5¼ mld euro in 2011. Dit vermogenstekort is vooral het gevolg van een groot tekort bij de AWBZ en een sterk teruglopend overschot bij de werkloosheidsfondsen.

¹⁴ Zie twaalfde rapport Studiegroep Begrotingsruimte, *Vergrijzing en houdbaarheid*, 2006, blz. 37-38.

¹⁵ Zie ook kader "De financiële positie van de overheid", *Centraal Economisch Plan 2006*, blz. 140.

Vergelijking budgettair beeld met Financieel Kader Coalitie Akkoord

Het EMU-saldo in 2011 komt in het huidige beeld uit op 1,1% BBP. Dat is vrijwel gelijk aan de ex ante analyse van het Financieel Kader uit het Coalitie Akkoord (FK) begin dit jaar (bij het trendmatig scenario).^a In het robuuste EMU-saldo, relevant voor de beoordeling van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, worden de gasbaten buiten beschouwing gelaten. Deze gasbaten komen als gevolg van een hogere inschatting van de olieprijs hoger uit. Bij een vergelijkbare omvang van EMU-saldo komt het robuuste saldo daardoor 0,3% BBP slechter uit dan in het FK. De microlastendruk komt over de hele kabinetsperiode uit op 7 mld euro, 2 mld euro meer dan in de analyse van het FK werd gerapporteerd. Hoe kan een hogere lastendruk samengaan met een slechter robuust saldo?

Een precies antwoord op deze vraag, in de vorm van een cijfermatige onderbouwing, is niet te geven. Dat heeft meerdere oorzaken. De belangrijkste daarvan is dat in de zeven maanden sinds het opstellen van het FK heel veel nieuwe informatie is verwerkt die niet direct met het FK te maken heeft. Dit betreft onder meer nieuwe (realisatie)cijfers voor economische variabelen, onder meer in de Nationale rekeningen 2006, en een nieuwe raming voor het startjaar 2007. Gewijzigde uitgangsniveaus in het economisch beeld kunnen invloed hebben op budgettaire uitkomsten in latere jaren. Door budgettaire uitvoeringsmutaties zijn uitgaven- en inkomstenniveaus voor 2007 gewijzigd, evenals kaspatronen in latere jaren. Verder is zowel in reactie op actuele informatie als ter voorbereiding van de begroting 2008 nieuw beleid in gang gezet. En ten slotte moet worden bedacht dat de analyse van het FK alleen ex ante is uitgevoerd. Ex post in- en uitverdieneffecten die altijd optreden, onder meer als gevolg van de macro economische doorwerking, zijn buiten beschouwing gelaten. Achteraf is het niet mogelijk een reconstructie te maken waarin al deze factoren uiteen worden gerafeld.

Bij de microlasten is van belang dat een belangrijk deel van de stijging sinds het FK niet relevant is voor het EMU-saldo. Maatregelen die in het FK als lagere lasten zijn geboekt, onder meer voor koopkrachtondersteuning, zijn uiteindelijk vormgegeven als hogere uitgaven, bijvoorbeeld via het kindgebonden budget. Verder leidt de extra belasting over de stijgende inkomensafhankelijke bijdrage voor de ZVW tot hogere microlasten. In de Economische Verkenning uit september 2006^b was dit grondslageffect nog tot de endogene belastinginkomsten gerekend.

^a Indicatie van effecten Financieel Kader 2008-2011, CPB Notitie, 7 februari 2007, www.cpb.nl.

^b Economische verkenning 2008-2011, CPB Document 129, www.cpb.nl.

3.3.2 Houdbaarheid overheidsfinanciën op lange termijn

In de vergrijzingsstudie uit maart 2006 wordt gesignaleerd dat als gevolg van de vergrijzing en enkele andere lange-termijnontwikkelingen zoals het opdrogen van de aardgasbaten, de overheidsuitgaven bij ongewijzigd beleid harder zullen groeien dan de overheidsinkomsten.¹⁶

De overheidsschuld zal hierdoor toenemen. De hogere rentelasten die dat met zich meebrengt versterken de spiraal naar steeds grotere budgettaire tekorten. Vroeg of laat zijn beleidsaanpassingen dan onontkoombaar. Zonder beleidsaanpassingen op korte termijn profiteren toekomstige generaties minder van de overheid dan huidige generaties. Snelle aanpassing zorgt voor een meer gelijkmatige verdeling over generaties.

Het overheidssaldo aan de hand waarvan het best de houdbaarheid van de overheidsfinanciën kan worden gevolgd is het robuuste saldo. Vanuit het oogpunt van de lange termijn is dit de beste indicator voor veranderingen in de stand van de overheidsfinanciën, omdat deze is

¹⁶ Zie C. van Ewijk et al. (2006), Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances, CPB.

geschoond van conjuncturele invloeden en ook niet afhankelijk is van de - jaarlijks fluctuerende - inkomsten uit overheidsbezit (rente, dividenden en aardgasbaten) en de betalingen op schulden. De beleidsinspanning die na deze kabinetsperiode vereist is om houdbaarheid te bereiken, is het verschil tussen het voor houdbaarheid vereiste robuuste saldo en het robuuste saldo dat wordt verwacht voor 2011. Bovendien moet rekening worden gehouden met beleidsmaatregelen die pas effect hebben na 2011. Het aldus berekende verschil wordt het 'houdbaarheidstekort' genoemd.

Het voor houdbaarheid benodigde robuuste EMU-saldo in 2011 is berekend op 3% BBP.¹⁷ Ten opzichte van het beleidsarme trendmatige scenario uit januari 2007, dat uitkwam op een robuust saldo van 0,8% BBP¹⁸, resteert een houdbaarheidstekort van 2,2% BBP.¹⁹

Het robuuste EMU-saldo in 2011 komt in deze actualisatie van de Economische verkenning 2008-2011 uit op 0,2% BBP.²⁰ Dit is een verbetering van 1,2% BBP ten opzichte van 2007. Het robuuste saldo komt wel 0,3% BBP lager uit dan in het Financieel Kader van het Coalitie Akkoord en 0,6% BBP lager dan in het beleidsarme scenario voor 2008-2011. Het totaaleffect van de maatregelen die pas effect sorteren na 2011, onder andere de ouderenheffing en de uitfasering van de overdraagbare heffingskorting, komt per saldo niet anders uit dan ten tijde van het Coalitie Akkoord. Het totaaleffect van deze maatregelen wordt nog steeds ingeschat op 0,65% BBP. Het houdbaarheidstekort in deze actualisatie van de economische verkenning 2008-2011 is daarmee nagenoeg gelijk aan het houdbaarheidstekort in het beleidsarme scenario.

¹⁷ In de vergrijzingsstudie werd een doelstelling voor het robuuste EMU-saldo berekend van 2% BBP. De bijstelling van het houdbare saldo als gevolg van de nieuwe bevolkingsraming van het CBS bedraagt 1% BBP (zie Indicatie van effecten Financieel Kader 2008-2011, bijlage A).

¹⁸ Zie tabel 2.1 van Indicatie van effecten Financieel Kader 2008-2011, CPB Notitie, februari 2007.

¹⁹ Deze berekening vereist een groot aantal aannamen, met name omtrent de demografische ontwikkeling, de verdere toename van de arbeidsparticipatie, de groei van de arbeidsproductiviteit en de rentevoet. Zie voor de gevoeligheid hiervoor Van Ewijk et al., 2006, blz. 104.

²⁰ Dit saldo wordt nog voor ruim 0,05% BBP opwaarts vertekend door het kaspatroon van de FES-uitgaven. Voor 2008-2010 staan hogere bedragen in de boeken dan gemiddeld, voor 2011 een beduidend lager bedrag.

Literatuur

Broer, D.P., F.A.M. van Erp en B.C. Smid, 2006, Potentiële groei volgens de productiefunctie benadering, versie 2006, CPB Memorandum 156.

CPB, 2006, Het groeipotentieel van de Nederlandse economie tot 2011, CPB Document 117.

CPB, 2007, Indicatie van effecten Financieel Kader 2008-2011, CPB notitie.

CPB, 2007, *Macro Economische Verkenning 2008*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Don, F.J.H., 2001, Het Nederlandse groeipotentieel op middellange termijn, CPB Document 1.

Douven, R.C.M.H., M.P.D. Ligthart, H.J.B.M. Mannaerts en I. Woittiez, 2006, Een scenario voor de zorguitgaven 2008-2011, CPB Document 121

Ewijk, C. van, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele en E.W.M.T. Westerhout, 2006, *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*, Centraal Planbureau, Den Haag, CPB Bijzondere Publicatie 61.

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

Studiegroep Begrotingsruimte, 2006, Vergrijzing en houdbaarheid, 12e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

Vuuren, D.J. van en R.W. Euwals, 2006, De structurele groei van het arbeidsaanbod op middellange termijn, CPB Memorandum 155.

Bijlage A Middelen en bestedingen, 2008-2011

De cijfers voor 2007 in de bijlage sluiten aan op de ramingen voor 2007 uit de *Macro Economische Verkenning 2008*.

Bijlage A.1 Middelen en bestedingen 2008-2011, voorzichtig scenario (mld euro, mutaties per jaar in %)					
	2007 in Prijzen 2007	Volume- mutatie	2011 in prijzen 2007	Prijs- mutatie	2011 in prijzen 2011
Beloning werknemers	273,44	¼	276,22	4	322,60
Bedrijven	230,02	¼	232,55		271,41
Overheid	43,42	¼	43,67	4	51,20
Exploitatieoverschot (netto)	135,47				155,89
Afschrijvingen	81,41	1¼	87,58	¾	90,09
Bedrijven	69,18	1¼	74,08	½	75,95
Overheid	12,23	2½	13,50	1¼	14,14
Belastingen	73,90				86,48
Productgebonden	67,95				79,78
Niet-productgebonden	5,95				6,70
Subsidies	8,18				9,78
Productgebonden	4,85				5,78
Niet-productgebonden	3,33				4,00
Bruto binnenlands product marktprijzen	556,04	2	601,78	1¾	645,29
Invoer	379,96	5½	470,78	- 1	451,25
Goederen	298,05	6	377,00	- 1¾	349,85
Diensten	81,91	3½	93,77	2	101,40
Finale bestedingen	936,01	3½	1070,49	½	1096,53
Betaalde primaire inkomens	149,70				179,64
Betaalde inkomensoverdrachten	15,49				17,48
Saldo lopende transacties met het buitenland	36,50				51,37
Totaal	201,68				248,49

Bijlage A.1 Middelen en bestedingen 2008-2011, voorzichtig scenario (vervolg)

	2007 in prijzen 2007	Volume- mutatie	2011 in prijzen 2007	Prijs- Mutatie	2011 in prijzen 2011
Consumptieve bestedingen	406,56	1¼	427,96	2¼	466,19
Huishoudens	264,02	1¼	277,37	1¼	297,02
Overheid	142,54	1½	150,56	3	169,18
Uitkeringen in natura	56,31	2¾	62,81	2½	69,49
Lonen	52,36	¼	53,07	3¾	61,30
Overig	33,88	½	34,67	2½	38,38
Investerings vaste activa	111,68	2	121,37	1	125,97
Bedrijven	95,69	2¼	104,47	1	108,28
Woningen	36,44	1¼	38,20	2¼	41,91
Overige vaste activa	59,24	2¾	66,27	0	66,38
Overheid	15,99	1½	16,90	1¼	17,69
Veranderingen voorraden	0,79				2,50
Nationale Bestedingen	519,02	1½	549,32	2	594,67
Uitvoer	416,98	5¾	521,17	- 1	501,87
Goederen	335,84	6¼	428,68	- 1½	404,04
Diensten	81,15	3¼	92,49	1½	97,82
Finale bestedingen	936,01	3½	1070,49	½	1096,53
Uitvoersaldo	37,02				50,62
Ontvangen primaire inkomens	156,69				188,29
Ontvangen inkomensoverdrachten	7,97				9,58
Totaal	201,68				248,49

