

No 203

Economische Verkenning 2011-2015

CPB document

cpb

CPB Document

No 203

Maart, 2010

Economische Verkenning 2011-2015

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 978-90-5833-445-9

Korte samenvatting

Dit document presenteert een scenario voor de Nederlandse economie tot en met 2015. Bij ongewijzigd beleid bedraagt de bbp-groei de volgende kabinetsperiode (begrotingsjaren 2011-2015) naar verwachting gemiddeld 1¾% per jaar. Deze groei is bijna volledig toe te schrijven aan de stijging van de arbeidsproductiviteit. De werkloosheid daalt van 6½% in 2011 naar 5¼% in 2015. De koopkracht stijgt bij ongewijzigd beleid de komende kabinetsperiode met gemiddeld ¼% per jaar.

Bij ongewijzigd beleid daalt het begrotingstekort de komende kabinetsperiode van 6,3% in 2010 en 4,9% in 2011 naar 2,9% bbp in 2015. De feitelijke zorguitgaven stijgen met 4% reëel per jaar. Aangenomen is dat de collectieve financiering van deze groei beperkt blijft tot het groeitempo van het bbp en de groei als gevolg van de vergrijzing, samen een groei van 3%. Deze technische aanname impliceert dat de eigen betalingen de volgende kabinetsperiode zeer sterk stijgen.

De overheidsfinanciën zijn niet houdbaar op lange termijn. Bij ongewijzigd beleid zal het begrotingstekort de komende decennia sterk oplopen en zal de staatsschuld exploderen. Een overschot van 1½% bbp in 2015 is nodig om dit te voorkomen. Een kleiner overschot in 2015 impliceert dat na de komende kabinetsperiode nog aanvullende maatregelen nodig zijn om de overheidsfinanciën houdbaar te maken.

Steekwoorden: scenario, middellange termijn, overheidsfinanciën, vergrijzing, houdbaarheid

Abstract

This paper presents a scenario for the Dutch economy to the year 2015. Assuming no policy changes, economic growth is 1¾% per year in this scenario. The unemployment rate decreases from 6½% in 2011 to 5¼% in 2015. Purchasing power increases on average by ¼% per annum.

Assuming no policy changes, the EMU-balance in 2015 is -2,9% of GDP. Additional policy measures are needed to make the budget sustainable, i.e. to avoid an ongoing increase in the public deficit. That would require a budget surplus of 1½% of GDP in 2015.

Key words: scenarios, medium term, public finance, ageing, sustainable public finances

Inhoud

Ten geleide	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
2 De Nederlandse economie tot en met 2015	17
2.1 Het Nederlandse groeipotentieel tot en met 2015	17
2.2 Output gap tot en met 2011	25
2.3 Een trendmatig scenario	25
2.4 Onzekerheid in de ramingen	29
3 De wereldeconomie	31
4 Lonen, prijzen en koopkracht	35
4.1 Prijzen	35
4.2 Lonen	35
4.3 Koopkracht	36
5 Collectieve sector	39
5.1 De ontwikkeling in 2011-2015	39
5.2 Zorg	48
5.3 Varianten met hogere en lagere economische groei	55
5.4 Beleidsuitgangspunten	57
6 De houdbaarheidspositie van de Nederlandse overheidsfinanciën	61
6.1 Huidige inschatting houdbaarheidstekort, en verschil met Ageing-II	61
6.2 Aansluiting met vorige studie	66
Literatuur	69

Ten geleide

Door de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen is er versneld behoefte aan inzicht in de ontwikkelingen van de Nederlandse economie in de volgende kabinetsperiode. Daarom brengt het CPB nu een Economische Verkenning 2011-2015 uit. De centrale vraag is natuurlijk hoe de Nederlandse economie zich gaat ontwikkelen na de Grote Recessie.

Dit document presenteert een trendscenario voor de Nederlandse economie tot en met 2015. Het scenario is beleidsarm, alleen maatregelen die zijn goedgekeurd door het parlement zijn meegenomen. Er is speciale aandacht voor ondermeer het internationale beeld, de productie en werkgelegenheid, koopkracht, de overheidsfinanciën, de ontwikkeling van de zorg en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.

De beschrijving is beknopt gehouden. Op verschillende deelterreinen zullen er later nog publicaties verschijnen, bijvoorbeeld over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de ontwikkeling van de zorguitgaven. Daarin is dan meer ruimte voor analyse en uitleg.

Veel mensen hebben meegewerkt om het mogelijk te maken deze Verkenning in hoog tempo op te stellen in een toch al drukke periode. Dit document is geschreven door Paul Besseling, Frits Bos, Nicole Bosch, Anja Deelen, Adam Elbourne, Frank van Es, Miriam Gielen, Albert van der Horst, Cees Jansen, Marcel Lever, Hans Lunsing, Harry ter Rele, Mark Roscam Abbing, Bert Smid, Wim Suyker en Martin Vromans. De eindredactie was in handen van Bert Smid.

Coen Teulings
Directeur

Samenvatting

Niveau wel, maar groei nauwelijks beïnvloed door crisis

Voor de komende kabinetsperiode (2011-2015) verwacht het CPB een gemiddelde bbp-groei van 1¾%. De geraamde feitelijke groei is de som van de gemiddelde potentiële groei en van een beperkte inhaalgroei. De raming voor de gemiddelde potentiële groei is lager dan voor eerdere kabinetsperiodes, grotendeels als gevolg van demografische ontwikkelingen (vergrijzing, minder sterke toename participatie van vrouwen). Er is echter per saldo nauwelijks blijvende invloed van de crisis op de geraamde toekomstige *groei*, noch in positieve zin (inhaalgroei), noch in negatieve zin.

Het bbp-niveau is wél blijvend beïnvloed door de crisis. Sinds het begin van de crisis zijn de consumptie, de investeringen en de export fors gedaald, waardoor de feitelijke productie ver achterblijft bij de verwachtingen ten tijde van het aantreden van Balkenende IV. Dit verlies in niveau bedraagt zo'n 5% bbp en wordt de komende kabinetsperiode nauwelijks goedgemaakt. De totale inhaalgroei na 2011 is slechts ½% bbp.

De ontwikkeling van de Nederlandse economie hangt nauw samen met die van de wereldeconomie. De verwachting voor de wereldwijde economische ontwikkeling sluit goed aan bij de vooruitzichten voor Nederland (en bij verwachtingen van internationale instellingen, zoals de OESO). Als gevolg van enige inhaalgroei zal de wereldhandelsgroei de komende periode iets boven het langjarig gemiddelde liggen. Ruime arbeidsmarkten (internationaal) en sterke concurrentie, mede uit lagelonenlanden, houden de inflatie mondiaal gematigd.

Onzekerheid groot

De onzekerheid bij economische ramingen is groot. Dat was zo voor de crisis, dat was zo tijdens de crisis en dat zal altijd zo blijven. In het *Centraal Economisch Plan 2010* wordt deze onzekerheid nogmaals benadrukt door een speciaal onderwerp waarin wordt ingegaan op de (foutieve) ramingen rond de Grote Recessie. Hier worden de ramingen van het CPB ook vergeleken met die van andere instanties. In de *Economische Verkenning 2011-2015* wordt de onzekerheid geïllustreerd met een bandbreedte waarbinnen de gemiddelde bbp-groei in deze periode zich met een waarschijnlijkheid van tweederde zal bevinden. Deze bandbreedte is plus of min ¾%-punt per jaar ten opzichte van de verwachte groei van 1¾%. In het negatieve scenario (dus bij een bbp-groei van gemiddeld 1% per jaar) komt het begrotingstekort in 2015 uit op 4,2% bbp - ruim boven de 3%-tekortnorm uit het Verdrag van Maastricht.

Werkloosheid relatief laag

De werkloosheid daalt in de scenarioperiode met 1¼%-punt en komt in 2015 uit op 5¼%. Hiermee is de werkloosheid in 2015 nog steeds hoger dan voor de crisis. Dat is een beeld dat

past bij eerdere ervaringen met financiële crises, zij het dat de stijging in Nederland in internationaal en historisch perspectief erg meevalt. De werkgelegenheid reageert met enige vertraging op de conjuncturele ontwikkeling en neemt (na de scherpe dalingen in 2009 en 2010) in de jaren 2011-2015 met ¼% per jaar toe. Deze stijging van de werkgelegenheid wordt meer dan volledig gerealiseerd in de zorg. De werkgelegenheid in de marktsector is stabiel en die bij de overheid neemt met 1% per jaar af door bezuinigingsmaatregelen in 2011 en overig reeds ingezet beleid.

Koopkrachtstijging beperkt

De mediane koopkracht stijgt in de komende kabinetsperiode met gemiddeld ¼% per jaar. Dat is beduidend minder dan de gemiddelde stijging over de periode 2006-2010, die op 1¼% per jaar lag. Bovendien is de raming van ¼% per jaar gebaseerd op ongewijzigd beleid. Indien het volgende kabinet besluit tot bezuinigingen of lastenverhogingen om het begrotingstekort te verlagen, zal de koopkrachtstijging lager uitvallen. Voor de komende periode wordt een contractloonstijging (marktsector) van 2½% per jaar geraamd. Daarbovenop komt de incidentele loonstijging die onder meer voortkomt uit de stijging van het opleidingsniveau van het arbeidsaanbod. Deze bedraagt in deze periode naar verwachting gemiddeld ¾% per jaar. De inflatie (cpi) komt uit op gemiddeld 1½% per jaar. De inflatie is in historisch opzicht gematigd, doordat de feitelijke productie aanvankelijk onder de potentiële productie ligt. Het wegwerken van begrotingstekorten in landen waarmee Nederland handel drijft vermindert bovendien de inflatoire druk vanuit het buitenland. De prijzen van olie en andere grondstoffen zijn bij veronderstelling reëel constant, terwijl deze prijzen de afgelopen perioden stegen. De koopkracht wordt niet alleen beïnvloed door lonen en prijzen, maar ook door (reeds ingeplande) beleidsmaatregelen en oplopende zorgkosten.

Begrotingstekort blijft hoog - ook in 2015

De Economische Verkenning 2011-2015 is vanaf 2012 gebaseerd op 'ongewijzigd beleid'. Op basis van het economische beeld verbetert het EMU-saldo met 18 mld euro in de periode 2011-2015 (in euro's van nu). De reële stijging van de overheidsuitgaven (15 mld euro) blijft ver achter bij die van de overheidsinkomsten (32 mld euro). Van deze stijging van de overheidsinkomsten komt 6½ mld euro door eerder genomen beleidsmaatregelen. De inkomsten verbeteren met name doordat de opbrengst van de vennootschapsbelasting zich herstelt van de crisis en door de in het belastingstelsel ingebouwde progressie. Hierdoor stijgt de collectieve lastendruk bij ongewijzigd beleid gedurende de periode 2011-2015 met 1,8%-punt. Uitgedrukt in procenten bbp, loopt het begrotingstekort terug van 6,3% bbp in 2010 naar 2,9% bbp in 2015. Zowel de tekorten van het rijk, als die van gemeenten en provincies lopen terug tussen 2010 en 2015. De scherpe daling van het tekort in 2011 komt door het vrijwel volledig aflopen van de stimuleringsmaatregelen en door reeds besloten bezuinigingsmaatregelen.

Uitgaven voor zorg groeien sneller dan bbp: van 7,4% bbp in 2000 naar 10,9% bbp in 2015

De (collectief en privaat gefinancierde) zorguitgaven stijgen trendmatig met reëel 4% per jaar. Deze groei is hoger dan de geraamde bbp-groei, zodat de zorgkosten een steeds groter deel van het bbp in beslag nemen - ook wanneer rekening wordt gehouden met demografische aspecten (steeds meer ouderen, die meer zorg nodig hebben). Het is een politieke keuze hoe de stijging van de zorgkosten te financieren. In de Verkenning is als technische aanname verondersteld dat een welvaartsvast groeitempo van de zorguitgaven collectief gefinancierd wordt. Concreet betekent dit dat de collectief gefinancierde zorg met 3% per jaar groeit, maar er wordt niet langer automatisch van uitgegaan dat hogere zorguitgaven vanwege technologische ontwikkelingen ook collectief zullen worden gefinancierd. De extra 1% groei van de zorgkosten wordt dus per veronderstelling opgebracht door individuele zorgconsumenten via hogere eigen bijdragen. Om dat te bereiken is gerekend met een verhoging van het eigen risico voor de zorgverzekeringwet, van 165 euro naar 775 euro per persoon per jaar, en met een verhoging van de eigen bijdragen voor de algemene wet bijzondere ziektekosten (awbz). Uiteraard is het aan de politiek om te beslissen of ze deze technische aanname met flink hogere eigen bijdragen daadwerkelijk implementeren. Als alternatief kan men de collectieve zorgpremies laten oplopen, dan wel met nader in te vullen maatregelen de stijging in de zorgkosten inperken.

Actualisatie houdbaarheid (in Economische Verkenning 2011-2015)

We leven steeds langer, in goede gezondheid – goed nieuws dat helaas ook steeds meer geld kost

De structurele positie van de overheidsfinanciën is onhoudbaar zonder aanpassingen in het beleid. Door de vergrijzing van de Nederlandse bevolking zullen de uitgaven aan de zorg steeds verder stijgen – zie hierboven. Hetzelfde geldt voor de uitgaven aan de aow. Deze stijging wordt maar ten dele gecompenseerd door hogere belastingopbrengsten. Om de overheidsfinanciën houdbaar te maken, is omgerekend naar het saldo van 2015 in dat jaar een structureel overschot van 1½% bbp nodig. Vanuit het geraamde tekort van 2,9% in 2015 is dus een structurele verbetering van het saldo met 4½%-punt nodig. Een kleiner overschot in 2015 impliceert dat ná de komende kabinetsperiode nog aanvullende maatregelen nodig zijn om de overheidsfinanciën houdbaar te maken – dat kunnen ook maatregelen zijn die op (middel)lange termijn de oploop van de vergrijzingsgerelateerde kosten dempen, of de inkomsten op (middel)lange termijn laten stijgen.

De opgave is 1½% bbp groter geworden sinds de vorige berekeningen (in 2006, voor de vorige verkiezingen), van toen een houdbaarheidstekort van 3% bbp naar 4½% nu. Dat komt voor 1¼%-punt door de verslechterde uitgangspositie als gevolg van de crisis. Het tekort stijgt met 1¾%-punt door de hogere levensverwachting, maar daalt met ¾%-punt doordat we langer

gezond blijven. De houdbaarheidsmaatregelen die de afgelopen periode zijn genomen, hebben de ophoop van het houdbaarheidstekort met ½%-punt beperkt.

Het houdbaarheidstekort is de permanente verandering van de overheidsuitgaven (of ontvangsten) die in 2015 nodig is om de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar te maken. Ondertussen wordt de vergrijzing al zichtbaar in de overheidsfinanciën: het aantal aow'ers stijgt gedurende de komende kabinetsperiode al met ongeveer een half miljoen. Uitstel van de ombuigingen betekent dat de opgave groter wordt, doordat in de tussentijd de rentelasten stijgen, waardoor een groter deel van de financiering voor rekening van toekomstige generaties komt.

Forse aanpassingen in overheidsbegroting onvermijdelijk

Het houdbaarheidstekort bedraagt 4½% bbp. Dit betekent dat een structurele verbetering van het begrotingssaldo met 29 mld euro nodig is, ofwel 1750 euro per inwoner. De komende kabinetsperiodes zullen dus forse aanpassingen in de overheidsbegroting noodzakelijk zijn, die zich qua omvang redelijk laten vergelijken met die in de jaren tachtig, na het akkoord van Wassenaar. Die structurele aanpassingen waren toen soms pijnlijk: de overheidsfinanciën zijn op orde gebracht, ambtenarensalarissen en uitkeringen zijn verlaagd, en de arbeidsmarkt is flexibeler geworden. Maar het beleid bleek zeer succesvol. Waar de werkloosheid zich in de jaren tachtig rond het gemiddelde van het eurogebied bevond, daar is deze in de daarop volgende twintig jaar gedaald van 8,1% in de jaren tachtig naar 4,9% in het eerste decennium van deze eeuw, bijna het laagste niveau in het eurogebied. De problemen zijn thans van een geheel andere aard dan die in de jaren tachtig en vereisen dus een andere aanpak. Uit ervaringen uit de jaren tachtig kunnen echter wel twee belangrijke lessen worden getrokken, die ook voor de komende jaren relevant zijn. Ten eerste: indien wordt gekozen voor een goed pakket van maatregelen dat leidt tot meer arbeidsaanbod, een hogere productiviteitsgroei, en een effectievere overheid, dan wordt Nederland daar op termijn beter van. Ten tweede: dat is wel een kwestie van de lange adem. De resultaten van het herstelbeleid werden pas zichtbaar in latere kabinetsperiodes. Dit beleid vraagt dus om een langetermijnvisie, die zich uitstrekt tot voorbij het einde van de volgende kabinetsperiode.

1 Inleiding

De Grote Recessie heeft de Nederlandse economie stevig geraakt. Bovendien trekt de voortgaande stijging van de levensverwachting een zwaardere wissel op de overheidsfinanciën dan waar bij de formatie van het kabinet Balkenende IV rekening mee gehouden werd. Beide factoren tezamen leiden tot een houdbaarheidstekort van 4½% van het bbp. Dit betekent dat op enig moment het EMU-saldo met 29 miljard moet verbeteren om de overheidsfinanciën weer houdbaar te krijgen. Dit is een operatie van vergelijkbare omvang als de ombuiging in de eerste helft van de jaren tachtig, na het Akkoord van Wassenaar. De ervaringen uit die tijd leren dat als die ombuigingen goed worden vormgegeven zij in latere kabinetsperiodes zullen leiden tot lagere werkloosheid en meer groei. Dat is echter een kwestie van lange adem. De komende kabinetsperiode zullen vooral de negatieve bestedingseffecten voelbaar zijn.

De economische ontwikkeling is de afgelopen jaren geheel anders gelopen dan vooraf werd verwacht. De Grote Recessie heeft geleid tot een daling van het bbp in 2009 met 4%, een krimp die zelfs tijdens de Grote Depressie nooit is vertoond in Nederland. Deze situatie heeft een grote invloed op deze middellange termijn verkenning. Dit document begint met een analyse van de potentiële groei van de Nederlandse economie voor de periode 2011-2015. Deze groei is lager dan in de periode 2006-2010. Dit komt vooral door de achterblijvende groei van het arbeidsaanbod, als gevolg van de vergrijzing en doordat het reservoir van vrouwen die nog niet werken langzamerhand uitgeput raakt. De Nederlandse participatiegraad (werkenden als percentage van de bevolking tussen 15 en 65 jaar) is inmiddels gelijk aan die van Zweden. Deze gematigde groeiraming impliceert dat het CPB slechts een bescheiden inhaalgroei verwacht. Ten opzichte van het groeipad waar de economie tussen 2006 en 2008 zat, is Nederland ongeveer 5% bbp kwijtgeraakt, en het ziet er niet naar uit dat dit weer wordt ingehaald.

De gang van zaken ten tijde van de kredietcrisis heeft één belangrijke les opgeleverd: ramingen zijn onzeker. In deze middellangetermijnverkenning is een feitelijke analyse opgenomen van de onzekerheid van de ramingen. Deze wordt weergegeven in de vorm van een voorspelinterval. De gerealiseerde groei ligt met een waarschijnlijkheid van tweederde binnen dit interval. De spreiding van dit interval is fors: ¾% per jaar extra of juist minder groei dan de centrale prognose van 1¾%. De ervaring met eerdere bankencrises suggereert dat deze onzekerheid overigens door de kredietcrises niet veel groter is dan normaal.

Deze ontwikkeling laat zijn sporen na in de overheidsfinanciën. Het EMU-saldo loopt dit jaar op tot -6,3% bbp. Bij ongewijzigd beleid loopt dit saldo tot 2015 geleidelijk terug naar -2,9% bbp, gedeeltelijk als gevolg van het ongedaan maken van het stimuleringspakket, gedeeltelijk door een zekere normalisatie van de economische situatie, en gedeeltelijk doordat ongewijzigd beleid impliceert dat er geen beleidsintensiveringen in de raming zijn opgenomen. Een belangrijke determinant van de collectieve uitgaven is de ontwikkeling van de zorguitgaven. Deze stijgen al jaren sneller dan het bbp en dat geldt in versterkte mate sinds 2000, mede als gevolg van de wettelijke verankering van het recht op zorg. De snelle stijging

van zorguitgaven is een verschijnsel dat zich in alle hoogontwikkelde landen voordoet. De vraag is hoe voor deze sector het begrip ongewijzigd beleid moet worden ingevuld. Het is niet vanzelfsprekend dat iedere kostenstijging automatisch wordt geacommodeerd door hogere collectieve premies. Het CPB heeft ervoor gekozen om voor het referentiescenario te veronderstellen dat de collectief gefinancierde zorg als percentage van het bbp constant blijft (gecorrigeerd voor demografie). Het verschil tussen dit referentiescenario en de feitelijke uitgavenontwikkeling wordt opgevangen door eigen bijdragen. Het is vanzelfsprekend aan de politieke partijen om te bepalen of men dit referentiescenario wil volgen, of dat men een andere politieke keuze maakt. Door een constante uitgavenquote als vertrekpunt te nemen komen deze politieke keuzen echter beter voor het voetlicht.

In de afgelopen jaren zijn de prognoses voor de stijging van de levensverwachting fors naar boven bijgesteld. Wij leven steeds langer, en bovendien steeds langer in goede gezondheid. Dat is goed nieuws. Echter, deze ontwikkeling trekt wel een zware wissel op de overheidsfinanciën. Om de huidige arrangementen (collectieve uitgaven quoten, belastingtarieven, uitkeringen – onder andere de aow–) tot in lengte van dagen te kunnen handhaven, zou het EMU-saldo in 2015 eigenlijk 1½% bbp moeten zijn, in plaats van de geraamde –3% bbp. Het verschil tussen beide, het houdbaarheidstekort, is dus 4½% bbp, ofwel 29 miljard, 1750 euro per Nederlander.

Tabel 1.1 Bbp en werkloosheid in Nederland en eurogebied

	Jaren tachtig	Jaren negentig	Jaren nul
Eurogebied			
Bbp, groei per jaar in %	2,2	2,1	1,3
Werkloosheidspercentage (geharmoniseerd)	7,9	9,5	8,5
Nederland			
Bbp, groei per jaar in %	1,9	3,2	1,5
Werkloosheidspercentage (geharmoniseerd)	7,3	5,4	3,4

De komende kabinetsperioden zullen dus forse ombuigingen noodzakelijk zijn. Qua omvang laten deze ombuigingen zich redelijk vergelijken met die in de jaren tachtig, na het akkoord van Wassenaar. Die structurele aanpassingen waren toen pijnlijk: de overheidsfinanciën zijn op orde gebracht, ambtenarensalarissen en uitkeringen zijn verlaagd, de arbeidsmarkt is flexibeler geworden, en er is meer concurrentie gekomen op een aantal productmarkten. Maar het beleid bleek zeer succesvol.¹ Waar werkloosheid en de groei van het bbp zich in de jaren tachtig rond het gemiddelde van het eurogebied bevonden, daar is de werkloosheid in de daarop volgende 20 jaar scherp gedaald, zie tabel 1.1, terwijl de groei in Nederland zich met name in de jaren negentig ruim boven het gemiddelde van de eurozone bevond. Nederland werd daarmee van het zwarte schaap in Europa tot het beste jongetje van de klas. Alle inkomensgroepen hebben uiteindelijk volop van dit beleid geprofiteerd. De ervaringen uit de jaren tachtig laten dus zien

¹ Zie CEP 2010, paragraaf 1.2 voor een vergelijking van het macro-economische beleid dat toen werd geïntroduceerd en de lessen die uit de kredietcrisis getrokken kunnen worden voor de noodzakelijke aanpassingen in dat beleid.

dat indien voor een goed pakket van maatregelen wordt gekozen, die leiden tot een groter arbeidsaanbod, een hogere productiviteitsgroei, en een effectievere overheid, dat Nederland daar dan op termijn beter van wordt. De ervaringen van de jaren tachtig laten echter ook zien dat dat een kwestie van de langere adem is. In de eerste kabinetsperiode waarin dit herstelbeleid werd ingezet (1982-1986) waren er maar mondjesmaat resultaten zichtbaar, die kwamen pas in de volgende kabinetsperioden. Het ligt in de rede te veronderstellen dat dit ook nu het geval zal zijn.

2 De Nederlandse economie tot en met 2015

Door de kredietcrisis is de Nederlandse economie in 2009 4% gekrompen, de werkloosheid loopt naar verwachting op tot 6½% in 2010 en de overheid heeft een tekort van bijna 5% in 2011. In het scenario in dit hoofdstuk groeit de economie met 1¾% gemiddeld per jaar in de periode 2011-2015, de werkloosheid blijft met 5¼% in 2015 hoger dan vóór de kredietcrisis en de overheid heeft nog een tekort van 2,9% bbp in 2015. De effecten van de kredietcrisis blijven ook in het economisch beeld van 2015 zichtbaar. De onzekerheid rond ramingen voor de middellange termijn is groot.

Dit hoofdstuk presenteert een trendmatig scenario voor de Nederlandse economie tot en met 2015. Daarvoor zijn zowel de aanbod- als de vraagzijde van de economie geanalyseerd. Voor de aanbodzijde is de potentiële productie ingeschat, waarbij de kredietcrisis doorwerkt via de gestegen risicopremies op vreemd vermogen. Na de grote internationale vraaguitval tijdens de Grote Recessie is het ook belangrijk om in te schatten wat de verwachtingen zijn voor de vraagzijde van de economie. Voor een kleine open economie als Nederland gaat het dan vooral om de ontwikkeling van de wereldhandel, zie hoofdstuk 3 voor het internationale beeld. Ramingen voor de middellange termijn zijn altijd omgeven met veel onzekerheden, de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaat daar op in.

2.1 Het Nederlandse groeipotentieel tot en met 2015

De potentiële productie is de productie die hoort bij het structurele arbeidsaanbod, gecorrigeerd voor de evenwichtswerkloosheid, en het niveau van de structurele arbeidsproductiviteit. Tabel 2.1 laat de groei van de potentiële en feitelijke productie zien voor de jaren 1996-2015. Voor de periode 2011-2015 resulteert een potentiële groei van 1½% per jaar. Dit is bijna volledig toe te schrijven aan de groei van de arbeidsproductiviteit. Het arbeidsaanbod in personen neemt nog wel iets toe, maar door de dynamiek van de evenwichtswerkloosheid en de toename van deeltijdwerk is de netto groei van de structurele werkgelegenheid in arbeidsjaren nihil. De rest van deze paragraaf gaat in op de onderliggende determinanten.

De Grote Recessie heeft duidelijk invloed op de potentiële groei, met name in de jaren 2009, 2010 en 2011. Figuur 2.1 laat de potentiële groei in afzonderlijke jaren zien. In de Grote Recessie en de twee jaren erna is er een invloed van de gestegen risicopremies.² Hierdoor stijgt het vereiste rendement op vreemd vermogen. Hogere risicopremies betekenen hogere kapitaalkosten, waardoor de investeringen dalen en de kapitaalintensiteit afneemt. Dit drukt de arbeidsproductiviteit.

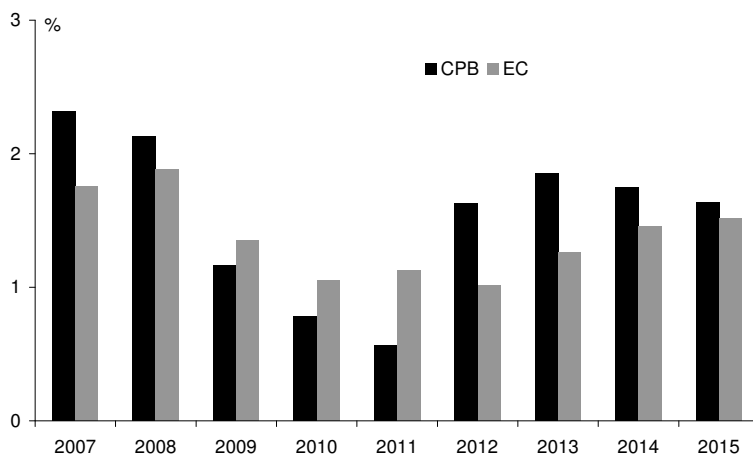
² In de analyse van de potentiële productie is nu voor het eerst rekening gehouden met variabele risicopremies. Deze zijn fors gestegen door de kredietcrisis. In de scenarioperiode is verondersteld dat de risicopremie langzaam daalt, maar nog wel hoger blijft dan direct vóór de kredietcrisis.

Tabel 2.1 Potentiële productie, 1996-2015

	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
	mutaties per jaar in %			
Potentiële groei toegevoegde waarde (basisprijzen)	2,8	2,1	1,9	1½
w.v. groei potentiële werkgelegenheid (in arbeidsjaren)	1,3	0,6	0,3	0,0
w.v. structurele groei arbeidsaanbod (in personen)	1,4	1,1	0,8	0,4
bijdrage mutatie evenwichtswerkloosheid	0,4	0,0	0,0	-0,1
bijdrage groei deeltijdwerk	-0,4	-0,6	-0,6	-0,3
structurele arbeidsproductiviteit	1,4	1,4	1,6	1,5
Feitelijke groei toegevoegde waarde (basisprijzen)	3,8	1,4	1,5	1¾

In de jaren 2009-2011 komt hierdoor de groei van de structurele productiviteit ruwweg ½%-punt per jaar lager uit. De naar verhouding lage kapitaalgoederenvoorraad beïnvloedt ook de evenwichtswerkloosheid, deze stijgt in 2010 en 2011 zoals te zien is in figuur 2.3. De negatieve bijdrage van de stijging van de evenwichtswerkloosheid is ongeveer een ½%-punt in 2010 en ¾%-punt in 2011. Bij elkaar zijn er dus vooral forse effecten op de potentiële groei in 2010 en 2011. Daar zijn de gevolgen van de kredietcrisis het meest zichtbaar. Vanaf 2012 is de structurele productiviteitsgroei weer op een normaal niveau, er is dus weinig inhaalgroei. De evenwichtswerkloosheid daalt heel licht vanaf 2012.

Figuur 2.1 Potentiële groei (marktprijzen) 2007-2015, volgens CPB- en EC-methode



Figuur 2.1 vergelijkt ook de potentiële groei volgens de CPB-methode met die van de Europese Commissie.³ Volgens de CPB-methode komt de potentiële groei vooral laag uit in de jaren 2009-2011. Bij de EC-methode lijken de effecten van de kredietcrisis op potentiële productie verspreid over een langere periode. Aan het einde van de scenarioperiode komen de groeicijfers volgens beide methoden weer bij elkaar. Het verschil in dynamiek heeft gevolgen voor de inschatting van de output gap volgens beide methoden.

Het effect van de kredietcrisis op middellange termijn

Op welke manier werkt een eenmalige gebeurtenis als een financiële crisis door op de productie op middellange termijn? In hoofdstuk 4 van *De Grote Recessie* (Van Ewijk en Teulings, 2009) komt deze vraag uitgebreider aan bod. Met enige vertraging stijgt de werkloosheid en deze kan langdurig boven het niveau van vóór de crisis blijven. Op de financiële markten zullen de risicopremies mogelijk nog geruime tijd boven de oude niveaus liggen, dit maakt het lenen voor bedrijven op de kapitaalmarkt duurder. Er kunnen ook gevolgen zijn voor de technologische ontwikkeling maar het is theoretisch niet duidelijk welke kant het effect op werkt.

Hoe groot zijn de effecten voor een gemiddelde financiële crisis?⁴ Inmiddels zijn er verschillende studies verschenen waarin de gevolgen van eerdere financiële crises zijn geanalyseerd. Zo laten Cerra en Saxena (2008) en Teulings en Zubanov (2009) zien dat tijdens en kort na een financiële crisis het bbp gemiddeld 8% krimpt ten opzichte van de trend voor de crisis en daarna niet of nauwelijks terugkeert naar de oude trend. Vanaf het dal is de groeivoet van het bbp ongeveer hetzelfde als voor de crisis. Het IMF (2009) bereikt een vergelijkbare conclusie; gemiddeld komt het bbp zeven jaren na de crisis 10% lager uit dan de oude trend. Wel is er een enorme variatie in de uitkomsten voor individuele landen: een kwart van de landen had zeven jaren na de crisis juist een hoger bbp dan de oude trend en een kwart van de landen leverde meer dan 25% in. Het IMF heeft geprobeerd de variatie in uitkomsten tussen landen en crises te verklaren. De belangrijkste variabelen die een groot permanent verlies verklaren zijn een hoge investeringsquote vóór de crisis en een groot verlies aan productie in het eerste jaar van de crisis.

De OESO (2009) verwacht dat het niveau van de potentiële productie met 2% is afgenomen vanwege een lagere kapitaalintensiteit, en in Europa bovendien met 1% extra door een hogere evenwichtswerkloosheid. De Europese Commissie (2009) schetst een ‘pessimistisch/realistisch

³ Het CPB gaat bij berekening van de (potentiële) productie uit van een productiefunctie voor de marktsector waarbij de toegevoegde waarde gemeten wordt in basisprijzen. Het verschil met de (potentiële) productie in marktprijzen waarmee de Europese Commissie (EC) rekent is gelegen in de kostprijsverhogende belastingen (minus subsidies). Met name in 2009 zat daar een groot verschil tussen omdat de economische neergang relatief sterk neersloeg bij die vraagcomponenten waarover veel belastingen binnen komen (o.a. woningtransacties, auto's en andere duurzame goederen). De productie in basisprijzen daalde met 3%, maar door de afname van de relevante belastingen met circa 7% daalde de productie tegen marktprijzen vorig jaar met 4%. Voor de vergelijkbaarheid zijn de CPB-cijfers voor deze figuur omgerekend naar marktprijzen. Zie voor een uitvoeriger toelichting op de verschillen (o.a. berekening van evenwichtswerkloosheid) tussen de CPB-methode en de EC-methode paragraaf 2.2 uit Kranendonk (2003).

⁴ Paragraaf 5.3 van het *Centraal Economisch Plan 2009* (CPB, 2009a) zet de effecten op middellange termijn van 15 ernstige financiële crises op een rij.

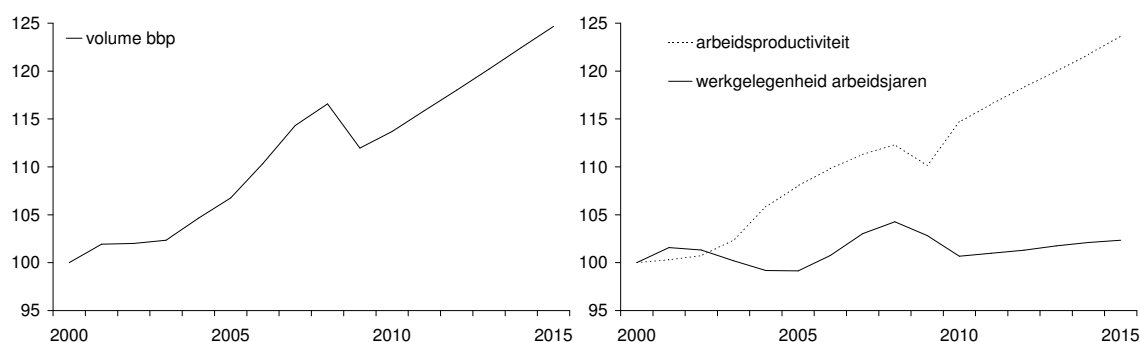
scenario' waarin de potentiële productie van de Europese Unie 4% lager uitkomt. Deze inschattingen zijn lager dan het gemiddelde uit Cerra en Saxena (2008). De recessie in de meeste landen was ook minder diep dan gemiddeld. Zo berekenden Reinhart en Rogoff (2008) dat bij 15 grote financiële crises het bbp per hoofd na twee jaren 9% lager uitkwam. Dat percentage wordt nu niet gehaald. Volgens IMF (2009) is juist het eerstejaars verlies een goede voorspeller van het effect op middellange termijn.

Wat is nu het effect van de kredietcrisis op het Nederlandse bbp? Figuur 2.2 laat de volumeontwikkeling van het bbp zien vanaf 2000. Het bbp is na 2008 fors gedaald en stijgt daarna met ruwweg hetzelfde tempo als daarvoor. Dit patroon past bij een financiële crisis en lijkt op de ervaring van bijvoorbeeld Finland na 1991. Het rechterdeel van figuur 2.2 splitst het bbp op in arbeidsproductiviteit en werkgelegenheid (in arbeidsjaren). De arbeidsproductiviteit is in 2009 scherp gedaald, maar stijgt ook weer snel daarna. In het trendscenario ligt de werkloosheid in 2015 nog steeds boven het niveau van 2008. De stijging van de werkloosheid is echter veel kleiner dan in andere landen en ook kleiner dan het gemiddelde van eerdere financiële crises.

Als de gemiddelde productiviteitsgroei uit de periode 1999-2008 zou zijn doorgetrokken, was het niveau van de arbeidsproductiviteit in 2015 1½% hoger uitgekomen. Er is een duidelijk effect op de werkgelegenheid zichtbaar; in 2015 ligt deze nog steeds 1,8% lager dan in 2008. Het is mogelijk om een decompositie te maken van dit verschil. Het arbeidsaanbod in personen is in 2015 2,2% hoger dan in 2008. Daar staat tegenover dat er meer in deeltijd gewerkt wordt in 2015, hierdoor is er een negatief effect van 2,7%. Tot slot is er een negatief effect van de werkloosheid; deze is 1,3%-punt gestegen van 2008-2015. Niet alle onderdelen zijn toe te schrijven aan de kredietcrisis; het arbeidsaanbod en deeltijdwerk volgen trends die al voor 2008 zijn ingezet.

In vergelijking met de middellangetermijnraming voor de periode 2008-2011 ligt het niveau van het volume bbp in 2011 ongeveer 5% lager. Wanneer de trend vanaf 2008 was doorgezet met 1,8% groei per jaar was het volume bbp in 2015 5½% hoger uitgekomen dan in het trendscenario. Dat is de vergelijking die gemaakt wordt in de methode van Cerra en Saxena (2008). In die benadering wordt er geen rekening mee gehouden dat Nederland in 2008, op het moment dat de kredietcrisis naar ons land oversloeg, een positieve output gap had van 2¾%. Ook zonder kredietcrisis zou er hierdoor een neerwaarts effect op bbp-groei zijn geweest. Zo bezien is het niveau van de Nederlandse potentiële productie niet met 5% beïnvloed, maar ruwweg 2%, waarvan 1½%-punt door een lagere structurele arbeidsproductiviteit en ½%-punt door een hogere evenwichtswerkloosheid.

Figuur 2.2 Index van volume bbp (links) en arbeidsproductiviteit en werkgelegenheid (rechts), 2000 = 100



Voor Nederland zijn de verliezen dus lager dan de ervaringen van eerdere financiële crises. Op de verklarende factoren van het IMF (2009) voor een hoog effect scoort Nederland gunstig. De investeringsquote (als % bbp) lag met 20,8% in 2008 onder het EU-gemiddelde. Bovendien was het verlies aan productie in het begin van de crisis gering, zeker in vergelijking met eerdere crises. Nederland deed het ook goed op andere factoren die geassocieerd worden met hogere permanente verliezen. Zo was er een goede uitgangspositie voor de overheidsfinanciën en een overschot op de lopende rekening. Er zijn dus redenen om aan te nemen dat het Nederlandse verlies onder het gemiddelde ligt.

Structureel arbeidsaanbod in personen tot en met 2010

De eerste twee regels van tabel 2.2 laten zien dat de structurele groei van het arbeidsaanbod geleidelijk afneemt over de periode 1996-2010. De twee factoren die het meest bepalend zijn voor de ontwikkeling van het structurele arbeidsaanbod in personen zijn demografische ontwikkelingen en ontwikkelingen in de participatiegraden. Ten eerste slaat het effect van de demografische ontwikkelingen in de periode 1996-2010 om van een opwaarts naar een neerwaarts effect op de groei van het structurele arbeidsaanbod. De omvang van de bevolking draagt in positieve zin bij aan de groei, maar de bijdrage is in 2006-2010 iets geringer dan in 2001-2005. Van de veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking gaat in toenemende mate een neerwaarts effect uit. Ter illustratie: het aandeel 20- tot 35-jarigen in de potentiële beroepsbevolking van 20-65 jaar daalt van 35% in 2000 naar 30% in 2010, terwijl het aandeel van 50- tot 65-jarigen in die periode oploopt van 28% naar 33%. Omdat ouderen een lagere participatiegraad kennen dan jongeren, heeft het groeiende aandeel ouderen in de potentiële beroepsbevolking een neerwaarts effect op het structurele arbeidsaanbod.

Ten tweede is de ontwikkeling van de participatiegraden naar leeftijd en geslacht van belang voor de ontwikkeling van het structurele arbeidsaanbod. De participatiegraad van mannen is in de beschouwde periode nagenoeg stabiel, zodat hiervan nauwelijks effect uitgaat op de groei van het arbeidsaanbod. De stijging in de participatie van vrouwen in de leeftijdsgroep van 15 tot en met 54 jaar heeft de afgelopen decennia sterk bijgedragen aan de groei van het arbeidsaanbod. De omvang van deze jaarlijkse bijdrage is echter geleidelijk afgenomen, van

0,7%-punt in 1996-2000 naar 0,5%-punt in 2006-2010. Vrouwen vanaf 55 jaar droegen daarentegen in toenemende mate bij aan de groei van het arbeidsaanbod. Dit hangt samen met cohorteffecten: generaties geboren na 1950 participeren meer dan generaties geboren vóór 1950. Bij vrouwen vanaf 55 is te zien dat de pre-1955 generaties geleidelijk vervangen worden door post-1950 generaties. Bij de vrouwen tot 55 jaar heeft dat proces zich al voor een groot deel voltrokken, vandaar dat bij die groep het opwaartse effect op de arbeidsaanbodgroei op zijn retour is. Tabel 2.2 laat zien dat de Nederlandse participatiegraad inmiddels dicht in de buurt van die van Zweden ligt en enkele procentpunten hoger ligt dan in Duitsland.

Samenvattend volgt de structurele groei van het arbeidsaanbod in de periode 1996-2010 een dalende trend. Zowel de afnemende groei van de bevolkingsomvang, de vergrijzing van de bevolking, als de minder snelle groei in de participatiegraad van vrouwen van 15-54 jaar speelt hierbij een rol. De bijdrage van beleidsmaatregelen is in deze periode positief en vrijwel constant. Het betrof vooral maatregelen die vervroegd uittreden minder aantrekkelijk maken (omvorming van vut-regelingen naar actuariel neutrale regelingen) en diverse hervormingen van de Werkloosheidswet.

Tabel 2.2 Decompositie groei structureel arbeidsaanbod, 1996-2015

	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
	mutaties per jaar in %			
Arbeidsaanbod in personen	1,8	0,8	1,1	0,3
Structureel arbeidsaanbod in personen	1,4	1,2	0,8	0,4
Demografie	0,3	0,0	- 0,2	- 0,2
w.v. bevolkingsomvang	0,4	0,5	0,4	0,3
leeftijdsopbouw	- 0,2	- 0,5	- 0,7	- 0,6
Participatie	1,1	1,2	1,1	0,6
w.v. trendmatig	0,8	0,8	0,7	0,5
w.v. mannen 15-54	0,0	0,0	0,0	0,0
vrouwen 15-54	0,7	0,6	0,5	0,3
mannen 55+	0,0	0,0	0,0	0,0
vrouwen 55+	0,1	0,1	0,2	0,2
beleid	0,3	0,4	0,4	0,1
	2000	2005	2008	
	niveau in %			
Participatie				
Nederland	75,2	77,6	80,1	
Duitsland	71,3	74,4	76,8	
Zweden	77,4	78,4	80,9	

Structureel arbeidsaanbod in personen 2011-2015

Op basis van de hier boven geschetste trends zijn participatiegraden naar leeftijd en geslacht geraamd voor de periode 2011-2015. Ramingen voor 2010 en 2011 zijn in overeenstemming met het *Centraal Economisch Plan 2010* (CPB, 2010). De structurele toename van het arbeidsaanbod bedraagt in de periode 2011-2015 ongeveer 140 000 personen, wat overeenkomt met een gemiddelde groei van 0,4% per jaar. Deze groei komt vrijwel geheel voor rekening van vrouwen, het arbeidsaanbod van mannen neemt niet noemenswaardig meer toe. Het aandeel van vrouwen in het arbeidsaanbod loopt in de jaren 2011-2015 op met 1,4%-punt tot 46%.

De structurele groei van het arbeidsaanbod in personen liet in de afgelopen periode een afnemend verloop zien; in de prognoseperiode zet deze trend door. De decompositie in de laatste kolom van tabel 2.2 laat zien dat vooral ontwikkelingen in de participatiegraden hierbij bepalend zijn. De demografische ontwikkelingen leiden tot een neerwaarts effect van gemiddeld 0,2%-punt per jaar, evenals in de voorgaande vijfjaarsperiode. De bevolkingsgroei is geringer dan voorheen, maar daar staat tegenover dat het neerwaartse effect van de vergrijzing eveneens kleiner is. De naoorlogse babyboomers zijn dan namelijk met (vervroegd) pensioen, waardoor de opbouw naar leeftijd van de beroepsbevolking evenwichtiger wordt.

De ontwikkelingen in de participatiegraden hebben een minder sterk positief effect dan voorheen. Ten eerste ontbreekt in de prognoseperiode een substantieel opwaarts effect van beleidsmaatregelen, zoals in de afgelopen perioden meespeelde. Ten tweede is sprake van een verdere afzwakking van de groei in de participatie van vrouwen in de leeftijdscategorie 15-54 jaar. De groei bij 55+ vrouwen is vergelijkbaar met die in 2006-2010. Voor mannen worden constante participatiegraden voorzien.

Samenvattend, de structurele groei van het arbeidsaanbod in personen is positief, maar kent een neerwaartse trend. Deze trend zet stevig door in de periode 2011-2015, vooral doordat de groei van de participatiegraden van vrouwen langzaam maar zeker zijn grens lijkt te bereiken (zie *Macro Economische Verkenning 2008*). Voorts neemt de bevolkingsgroei af en blijft ook van de leeftijdsopbouw een negatief effect uitgaan op het arbeidsaanbod, zij het iets meer gematigd dan in de vorige vijfjaarsperiode.

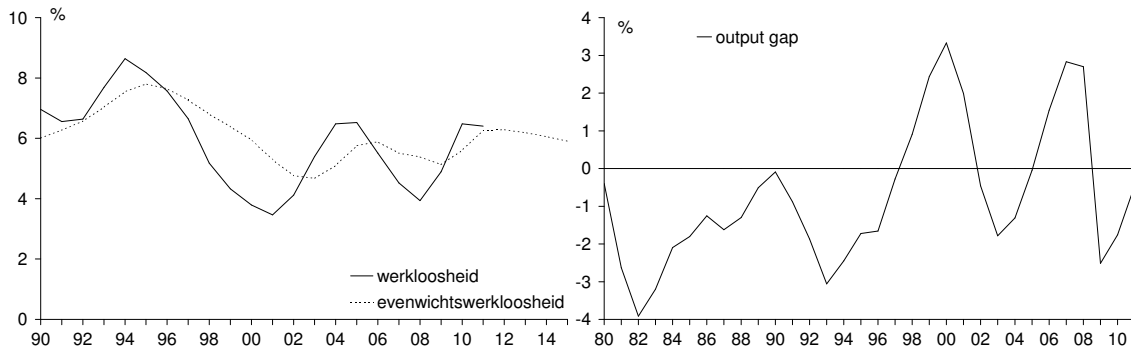
Arbeidsaanbod in arbeidsjaren

De structurele groei van het arbeidsaanbod in personen is hoger dan de groei in arbeidsjaren vanwege een veranderend belang van deeltijdwerk (zie tabel 2.1). De ontwikkeling van de deeltijdfactor hangt sterk samen met het arbeidsaanbod van vrouwen. Het aandeel van vrouwen in het arbeidsaanbod neemt nog toe en doordat vrouwen vaker in deeltijd werken neemt ook de groei van deeltijdwerk toe. Aangezien de toename van de participatie van vrouwen nu geringer is dan in het verleden, is ook de invloed van deeltijdwerk kleiner. Rekening houdend met de ontwikkeling in deeltijdwerk blijft het structurele arbeidsaanbod in arbeidsjaren in de periode 2011-2015 gemiddeld constant.

Evenwichtswerkloosheid

De evenwichtswerkloosheid is het niveau van de werkloosheid als de economie in evenwicht is, gegeven het huidige niveau van de kapitaalgoederenvoorraad. De hoogte hangt vooral af van de wig (verschil tussen bruto en netto lonen), de replacement rate (de verhouding tussen het beschikbaar inkomen van uitkeringsgerechtigden en werkenden) en de kapitaalschaarste (Broer et al., 2006). Ceteris paribus leidt een hogere kapitaalgoederenvoorraad tot een lagere evenwichtswerkloosheid. Figuur 2.3 laat zien dat de evenwichtswerkloosheid toeneemt tot 2011 en na 2012 weer daalt. De stijging is vooral het gevolg van fors dalende investeringen tijdens de recessie en dus een relatief lage kapitaalgoederenvoorraad en een oplopende wig. De daling na 2012 komt omdat de investeringen weer iets toenemen, onder andere vanwege dalende risicopremies.

Figuur 2.3 Werkloosheid en evenwichtswerkloosheid (links) en output gap (rechts)



Structurele arbeidsproductiviteit

Voor de productiemogelijkheden is naast de inzet van arbeid van belang hoe hoog de productie is per arbeidsjaar. Gecorrigeerd voor conjuncturele effecten is dit de structurele arbeidsproductiviteit. Voor de marktsector geldt dat de structurele arbeidsproductiviteit sinds 1996 met ongeveer 2,2% per jaar groeit. Voor de periode 2011-2015 wordt de groei van de structurele arbeidsproductiviteit in de marktsector geraamd op 2,1% per jaar, marginaal lager dan in de perioden er voor, doordat de arbeidsbesparende technologische vooruitgang iets lager is geraamd. Voor de niet-marktsector is er een kleine groei van 0,1% per jaar. Het niveau van de bedrijfstak gezondheids- en welzijnzorg is relatief laag en de werkgelegenheid in deze tak groeit fors. Door een samenstellingseffect is de productiviteitsgroei van de niet-marktsector lager dan de afzonderlijke onderdelen.

Tabel 2.3 Structurele arbeidsproductiviteit, 1996-2015

	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
	mutaties per jaar in %			
Structurele arbeidsproductiviteit	1,4	1,4	1,6	1,5
w.v. marktsector	2,3	2,2	2,3	2,1
niet-marktsector	- 0,6	- 0,8	- 0,1	0,1
w.v. gezondheids- en welzijnszorg	- 1,6	- 0,5	0,7	0,4
overheid	0,1	0,3	0,3	0,3

2.2 Output gap tot en met 2011

De feitelijke productie kan boven of onder het potentiële niveau liggen. De output gap meet het verschil tussen feitelijke en potentiële productie. Voor de feitelijke productie worden cijfers uit het *Centraal Economisch Plan 2010* gebruikt. Figuur 2.3 laat de output gap zien sinds 1980. In 2007 en 2008 was de output gap hoog, rond de 2¾%. In 2008 begon de recessie en het bbp kwam in 2009 bijna 4% lager uit dan het jaar ervoor. Door krimp van de feitelijke productie en groei van de potentiële productie is de output gap scherp gedaald naar -2½% in 2009. In de ramingen is voorzien dat het feitelijk bbp in 2010 en 2011 weer groeit met respectievelijk 1½ en 2%. De potentiële groei is in die jaren substantieel lager dan voorheen door de Grote Recessie, zie daarvoor figuur 2.1. De output gap wordt daardoor snel kleiner, in 2011 blijft een kleine output gap over van -1½%.

2.3 Een trendmatig scenario

Bij het opstellen van een economisch beeld tot en met 2015 is zowel naar de aanbod- als de vraagzijde van de economie gekeken. Voor de aanbodzijde is een analyse gemaakt van het groeipotentieel van de Nederlandse economie, zie paragraaf 2.1. De potentiële groei voor de periode 2011-2015 is gemiddeld 1½% per jaar. De geraamde groei voor 2011 is 2%, conform het *Centraal Economisch Plan 2010*. De feitelijke productie ligt in 2011 nog iets onder de potentiële productie, er is naar verwachting nog een kleine negatieve output gap in dat jaar. Voor de scenarioperiode 2011-2015 is de raming van de groei van het bbp dan 1¾% per jaar.

Voor de vraagzijde zijn vooral de internationale ontwikkelingen van belang. Deze zijn bepalend voor de groei van de uitvoer, Nederlands belangrijkste vraagcategorie. In het internationale beeld in hoofdstuk 3 groeit de voor Nederland relevante wereldhandel met 5¾% per jaar in de scenarioperiode, dit is iets hoger dan het langjarig gemiddelde. De groei van de internationale vraag past daarmee goed bij het Nederlandse groeipotentieel.

Het scenario in deze paragraaf is trendmatig van aard, er is geen rekening gehouden met onzekerheid. Dat wil niet zeggen dat die er niet is, paragraaf 2.4 laat zien dat middellange termijnramingen als deze altijd gepaard gaan met een grote mate van onzekerheid. In hoofdstuk 5 staan twee varianten met ¾% per jaar hogere en lagere economische groei.

Tabel 2.4 Macro-economische kerngegevens, 1996-2015

	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
	mutaties per jaar in %			
Internationale gegevens				
Relevante wereldhandel	7,4	3,7	2,0	5¾
Prijs invoer van goederen	0,6	- 0,9	0,7	- ¼
Volume bestedingen en productie				
Bruto binnenlands product	4,0	1,3	1,3	1¾
Particuliere consumptie	4,4	0,9	0,2	1¼
Overheidsconsumptie	1,8	2,2	3,6	½
Investerings, excl. woningen	8,1	- 2,3	- 1,9	2
Goederenuitvoer	8,9	4,1	2,9	5½
Goedereninvoer	9,8	3,9	2,7	5¾
Lonen en prijzen				
Contractloon marktsector	2,7	2,5	2,3	2½
Loonvoet marktsector	3,6	4,0	2,9	3¼
Consumptieprijis	2,4	2,6	1,3	1¾
Arbeidsmarkt				
Werkgelegenheid in arbeidsjaren	2,5	- 0,2	0,3	¼
Arbeidsaanbod in personen	1,8	0,8	1,1	¼
Arbeidsproductiviteit marktsector	2,2	2,3	1,7	2
	niveaus eindjaar in %			
Werkloze beroepsbevolking	3,8	6,5	6,5	5¼
Arbeidsinkomensquote marktsector	80,0	77,4	77,6	78
Collectieve financiën				
Collectieve lastendruk (% bbp)	39,9	37,6	37,9	39,6
EMU-saldo (% bbp)	2,0	- 0,3	- 6,3	- 2,9

Tabel 2.4 geeft de resultaten weer voor het scenario voor de periode 2011-2015, in vergelijking met de drie voorgaande vijfjaarsperioden. Vanwege de kredietcrisis is de vergelijkbaarheid met de vorige periode beperkt. De groei van het bbp is met 1¾% per jaar iets lager dan de gemiddelde groei in de periode 2001-2008 (1,9%), waarin het effect van de kredietcrisis niet zichtbaar is.

Arbeidsmarkt

Het arbeidsaanbod in personen groeit met ¼% per jaar en blijft daarmee sterk achter bij de ontwikkeling in het verleden. Hiervoor zijn demografische factoren en met name de vergrijzing verantwoordelijk. Gemeten in arbeidsjaren neemt het arbeidsaanbod nauwelijks toe vanwege een toename van de participatiegraden van vrouwen en ouderen, die meer dan gemiddeld in deeltijd werken. De groei van het deeltijdwerk vlakt wel af omdat de arbeidsdeelname van vrouwen zich al op een hoog niveau bevindt. In vergelijking met de afgelopen tien jaren halveert de stijging van het deeltijdwerk in de scenarioperiode (zie ook paragraaf 2.1).

De werkloosheid daalt in de scenarioperiode met 1¼%-punt en komt in 2015 uit op 5¼%. De werkgelegenheid in arbeidsjaren reageert met enige vertraging op de conjuncturele ontwikkeling en neemt, na de scherpe dalingen in 2009 en 2010 met 1,4% en 2%, in de jaren 2011-2015 met gemiddeld ¼% per jaar toe. Deze stijging van de werkgelegenheid wordt meer dan volledig gerealiseerd in de bedrijfstak zorg. In de marktsector groeit de werkgelegenheid niet en bij de overheid neemt het aantal arbeidsjaren met 1% per jaar af door bezuinigingsmaatregelen in 2011 en conform de meerjarenraming uit de Miljoenennota 2010 (Ministerie van Financiën, 2009).

Tabel 2.5 Werkgelegenheid in arbeidsjaren, 1996-2015

	2008	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
	niveau in dzd	mutaties per jaar in %			
Werkgelegenheid in arbeidsjaren	6812	2,5	- 0,2	0,3	¼
w.v. marktsector	5082	2,7	- 0,9	- 0,1	0
gezondheids- en welzijnszorg	866	3,3	3,9	2,5	3
overheidsdiensten	784	0,7	0,7	0,3	- 1

Bestedingen

Van de bestedingscategorieën neemt de uitvoer het meest toe. Evenals in het verleden blijft de groei van de binnenlands geproduceerde uitvoer wat achter bij de relevante wereldhandelsgroei en neemt de wederuitvoer meer toe dan de wereldhandel. Voor de totale uitvoer resulteert, bij een weinig veranderde prijsconcurrentiepositie, een behoud van marktaandeel.

De consumptieve bestedingen van huishoudens ontwikkelen zich in lijn met de reëel beschikbare inkomens en blijven ½% per jaar achter bij de groei van het bbp. De door de kredietcrisis veroorzaakte onzekerheid bij huishoudens manifesteerde zich de afgelopen jaren in een terughoudend koopgedrag. In de scenarioperiode is een weinig veranderende spaarquote verondersteld.

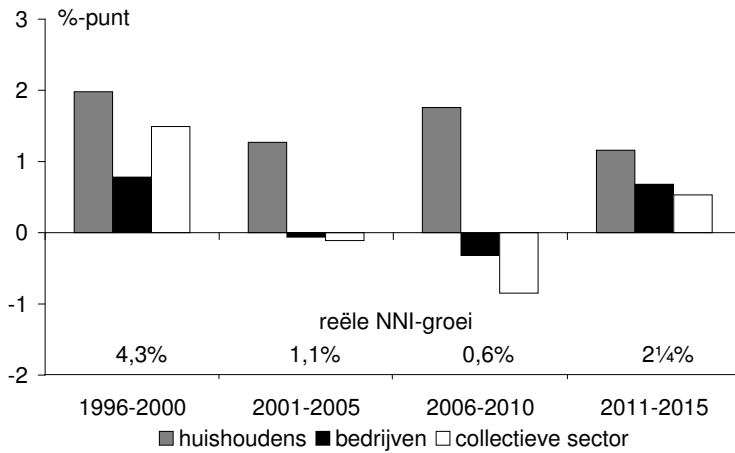
De investeringen exclusief woningen nemen, na de dalingen in de afgelopen tien jaren, iets sterker toe dan de groei van het bbp. Wel blijft het niveau van de investeringsquote historisch gezien aan de lage kant. Strengere eisen van banken en hogere risicopremies zorgen voor terughoudendheid van bedrijven bij het verwezenlijken van hun investeringsplannen. De investeringen in woningen stijgen met 6% per jaar, maar bevinden zich door de crisis op een erg laag uitgangsniveau. De groei van de materiële overheidsconsumptie is ingevuld conform de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 2010.

Verdeling netto nationaal inkomen

Bij een ongeveer gelijke groei van de in- en uitvoer van goederen liep het saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans met name in 2008 duidelijk terug. Door de kredietcrisis daalde het saldo van ontvangen en betaalde dividenden sterk. In de scenarioperiode is een terugkeer

naar de situatie van vóór de kredietcrisis voorzien. Een en ander komt tot uitdrukking in het verloop van het reëel nationaal inkomen dat in de periode 2011-2015 $\frac{1}{2}\%$ -punt per jaar meer en in de daaraan voorafgaande vijf jaar $\frac{3}{4}\%$ -punt per jaar minder groeit dan het bbp volume.

Figuur 2.4 Verdeling van de volumegroei van het netto nationaal inkomen



Figuur 2.4 geeft de ontwikkeling van de verdeling van de volumegroei van het netto nationaal inkomen weer. Het aandeel van huishoudens in het totale inkomen is in 2010 78,5% tegen 11,5% voor de sector bedrijven en 10% voor de sector overheid.⁵ De huishoudinkomens blijven ook in de periode 2006-2010 toenemen door groei van belangrijke delen van de individualiseerbare overheidsconsumptie, te weten de uitgaven aan zorg en onderwijs, en het sociaal vangnet, waardoor mensen bij baanverlies een groot deel van hun inkomen behouden. Het zijn de overheid en in mindere mate de bedrijven die de welvaartsschommelingen opvangen. Door de kredietcrisis nam de winstgevendheid af in de periode 2006-2010. In de scenarioperiode treedt een herstel op. Naar verhouding neemt de komende jaren het inkomen van bedrijven en overheid sterker toe dan het inkomen van huishoudens. Wel is voor de overheid sprake van slechts een gedeeltelijk herstel, haar positie blijft nog beduidend ongunstiger dan voor de kredietcrisis. Het EMU-saldo bedraagt in 2015 nog altijd $-2,9\%$ bbp. De geschetste ontwikkeling is bij ongewijzigd overheidsbeleid voor de jaren 2012-2015, bezuinigingsmaatregelen en lastenverhogingen in 2011 (zie paragraaf 5.1) hebben wel invloed. Beleidsmaatregelen voor de komende kabinetsperiode kunnen het plaatje van figuur 2.4 in 2011-2015 sterk veranderen, met name zou nieuw overheidsbeleid kunnen zorgen voor een verschuiving in de verdeling van de groei van het nationaal inkomen van huishoudens naar overheid.

⁵ Bij deze analyse wordt de zogenoemde individualiseerbare overheidsconsumptie, met name uitgaven voor zorg en onderwijs, toegerekend aan gezinnen, omdat die daarvan rechtstreeks profiteren. Daarnaast wordt het winstinkomen toegerekend aan bedrijven. Voor een nadere toelichting op deze analyse, zie blz. 92 van het *Centraal Economisch Plan 2006* (CPB, 2006).

Middellange termijnramingen voor de Nederlandse economie van andere instituten

Naast het CPB zijn er enkele andere (internationale) organisaties die ramingen voor de middellange termijn over de Nederlandse economie publiceren. De tabel zet de beschikbare inschattingen van de gemiddelde bbp-groei op een rij. Opvallend is dat deze zeer dicht bij elkaar liggen. Dat betekent niet dat er weinig onzekerheid is over de ramingen. De onzekerheid blijft groot, paragraaf 2.4 gaat daar verder op in. Overigens is geen van de ramingen van de andere instituten zo uitgebreid en gedetailleerd als de Economische Verkenning van het CPB. Meestal blijft het beperkt tot het bbp, enkele belangrijke afzetcategorieën en de inflatie. Ook de onderliggende methode kan flink verschillen. Zo baseert Consensus economics zich op een enquête onder vele professionele voorspellers.

Overzicht ramingen middellange termijn

	Tijdstip publicatie	Ramingsperiode	Gemiddelde bbp-groei
Consensus economics (2009)	Oktober 2009	2011-2014	1,7
OESO (2009)	November 2009	2011-2017	2,0
IMF (2010)	Februari 2010	2011-2014	1,7
Rabobank (2010)	Maart 2010	2011-2015	1¾
CPB	Maart 2010	2011-2015	1¾

2.4 Onzekerheid in de ramingen

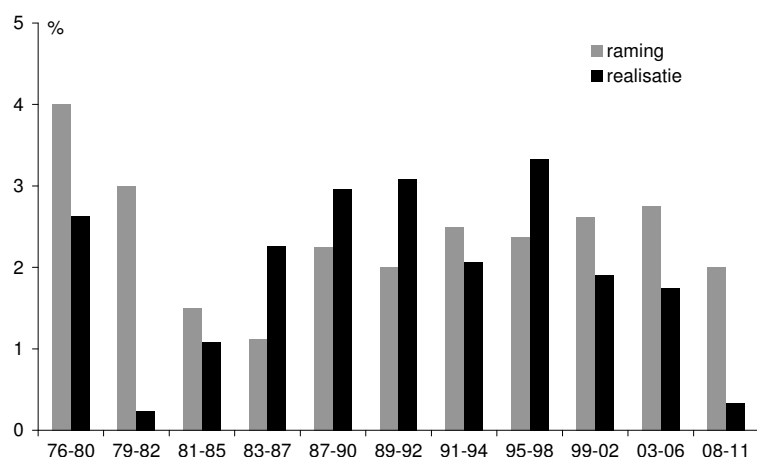
Over de ramingen voor de (korte en) middellange termijn bestaat veel onzekerheid. Die onzekerheid blijkt bijvoorbeeld uit de beperkte trefzekerheid van dergelijke ramingen uit het verleden, zie daarvoor Kranendonk en Verbruggen (2006). De ramingen en realisaties uit het verleden zijn weergegeven in figuur 2.5. De ramingen zijn meestal het gemiddelde van meerdere beleidsarme scenario's. Het gevoerde beleid zal een effect hebben gehad op de realisaties, maar daar is hier geen rekening mee gehouden.

De gemiddelde absolute afwijking is 1,1%-punt per jaar. De scenarioperiode 2003-2006 is een typisch voorbeeld. In de Economische Verkenning 2003-2006 werd een voorzichtig scenario met 2½% en een optimistisch scenario met 3% groei gepresenteerd. Gemiddeld was de raming dus 2¾% groei per jaar, de realisatie was 1,7% gemiddeld. Uitgaande van een vierjaarsperiode wijkt het niveau van het bbp in het eindjaar bijna 4,5% af van de raming.

Het trendscenario uit deze Economische Verkenning is op te vatten als een puntschatting. Figuur 2.6 illustreert de onzekerheid die hoort bij ramingen voor bbp met een eenvoudig tijdreeksmodel.⁶ De gemiddelde voorspelfout van een tijdreeksmodel voor de korte termijn lijkt op die van de CPB-ramingen. Figuur 2.6 laat het voorspelinterval zien bij verschillende niveaus van waarschijnlijkheid. Bij een voorspelinterval van 67% (behorend bij 1 standaarddeviatie rondom de centrale projectie) hoort een economische groei die ongeveer ¾% per jaar hoger of lager is.

⁶ Voor de figuur is een AR(2) model gebruikt om vanaf 1991 voorspellingen te maken voor het bbp zes jaren vooruit. Er is geschat met jaarlijkse data voor bbp vanaf 1972. Verder is aangenomen dat de voorspelfouten van dit AR(2) model normaal verdeeld zijn.

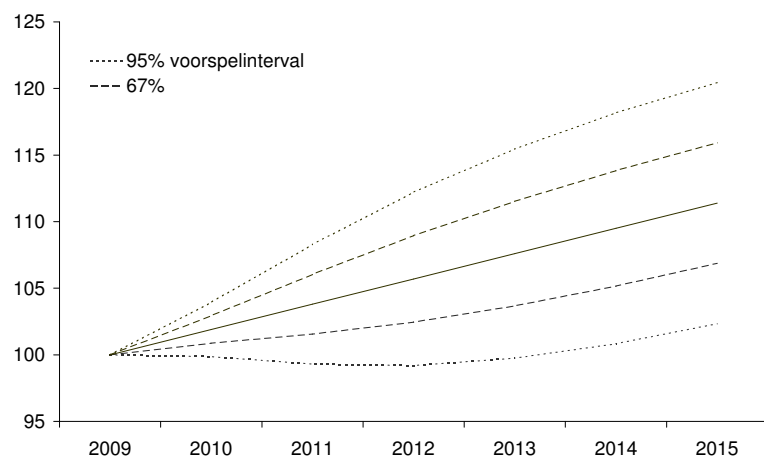
Figuur 2.5 Middellange termijn: ramingen en realisaties^a



^a Voor de 'realisatie' 2008-2011 is data uit het *Centraal Economisch Plan 2010* gebruikt.

Het voorspelinterval van figuur 2.6 is gebaseerd op een eenvoudig tijdreeksmodel. Het CPB maakt voor zijn ramingen gebruik van het macro-econometrische model SAFFIER. Het is verre van eenvoudig om voorspelintervallen rond de raming met SAFFIER te maken. Simulatiestudies suggereren dat de voorspelfouten één jaar vooruit vergelijkbaar zijn met de voorspelfouten van het eenvoudige tijdreeksmodel.⁷ Het voorspelinterval is gebaseerd op voorspelfouten in de periode 1991-2008. Het is denkbaar dat de onzekerheid na de kredietcrisis groter is dan in de periode ervoor, maar daar is geen empirisch bewijs voor. De ervaring met bankencrises in andere landen laten zien dat de onzekerheid na een bankencrisis niet groter is dan normaal.

Figuur 2.6 Voorspelinterval rond centrale projectie voor volume bbp (2009=100) op basis van een simpel econometrisch model



⁷ Lanser en Kranendonk (2008) hebben Monte-Carlo simulaties uitgevoerd met SAFFIER. Uit hun studie (tabel 5.3) blijkt dat de standaardfout van de vierjaarsperiode bij Monte Carlo simulaties 0,8% is. Dat is een vergelijkbare mate van onzekerheid als in het AR(2) model.

3 De wereldeconomie

De wereldeconomie is herstellende van de grootste naoorlogse recessie. Bij de veronderstelde terugkeer naar evenwichtige productieniveaus op middellange termijn zal de wereldhandelsgroei het langjarig gemiddelde licht overstijgen. Ruime arbeidsmarkten en sterke concurrentie, mede uit lagelonenlanden, houden de inflatie mondiaal gematigd. De onzekerheden over de toekomstige internationale economische ontwikkeling zijn groot.

De recessie van 2008/2009 heeft in de hoogontwikkelde economieën geleid tot onderbezetting van de bestaande productiecapaciteit en een sterk oplopende werkloosheid. De crisis werpt ook een lange schaduw over de financiën van de publieke sector in een groot aantal landen. Het in de tweede helft van 2009 ingezette herstel is pril en onvoldoende krachtig om in 2010 de onderbezetting teniet te doen. Daarentegen tonen de opkomende economieën in Azië een ongekende veerkracht. China, dat al jaren hoge groeicijfers laat zien, speelde een belangrijke rol in het productieherstel en ondersteunde de omslag in de rest van de wereld. Overheden en centrale banken staan ondertussen voor de opgave om de uitzonderlijke maatregelen die sinds het eind van 2008 zijn genomen terug te draaien, zonder het broze herstel te schaden. De toestand op de financiële markten is weliswaar verbeterd, maar blijft fragiel.

Volgend jaar houdt mondiaal de positieve economische ontwikkeling naar verwachting aan (CPB, 2010). Bij een terugkeer naar een conjunctureel neutrale situatie op middellange termijn resulteert een bbp-groei voor de hoogontwikkelde economieën in de jaren 2011-2015 die wat hoger ligt dan de geschatte potentiële groei.⁸ Voor de opkomende economieën wordt verwacht dat de gunstige ontwikkeling van de afgelopen jaren aanhoudt, zij het in iets gematigder tempo.

De potentiële bbp-groei hangt af van demografische ontwikkelingen, structurele wijzigingen op de arbeidsmarkt (de veranderingen in arbeidsparticipatie en evenwichtswerkloosheid) en de productiviteitsstijging als gevolg van de technologische vooruitgang. In de Verenigde Staten zal de beroepsgeschikte bevolking op middellange termijn blijven toenemen, mede door aanhoudende immigratie. In het eurogebied zal de beroepsgeschikte bevolking in de komende jaren stabiliseren, terwijl deze in Japan door vergrijzing zal dalen. De arbeidsparticipatie is relatief hoog in de Verenigde Staten (75,6% in 2008) en verwacht wordt dat deze iets zal afnemen. Voor het eurogebied (met een participatiegraad van 72,9% in 2008) wordt op basis van structurele arbeidsmarkthervormingen in de afgelopen jaren enige stijging voorzien. De verschillen in productiviteitsstijging tussen de regio's zijn beperkt. Op basis van deze factoren wordt voor de Verenigde Staten een feitelijke bbp-volume-groei voorzien van 2½% per jaar,

⁸ De ramingen van de productiegroei in de hoogontwikkelde economieën in de jaren 2012-2015 bouwen voort op analyses van de OESO, die dezelfde benadering gebruikt als het CPB in de analyse van de Nederlandse economie. De feitelijke groei in het OESO-scenario sluit goed aan bij de inschatting van het CPB. Wel is er een verschil in samenstelling: de OESO gaat uit van een wat lagere potentiële groei, met daar tegenover een wat grotere inhaalgroei. Zie 'A stylised medium-term scenario' in OESO (2009). Voor een uitgebreidere toelichting op de gehanteerde veronderstellingen zie ook OESO (2009a).

voor het eurogebied van 1¼% en voor Japan van 1¼%, waarbij de verschillen vooral worden veroorzaakt door de demografische ontwikkeling.

De verwachte economische groei impliceert een toename van de wereldhandel van 7¼% per jaar in de verkenningsperiode. Daarbij is rekening gehouden met een aanhoudende stijging van de invoerintensiteit en een toenemend aandeel van de opkomende economieën. De voor Nederland relevante wereldhandelsgroei is naar verwachting 5¾% per jaar in 2011-2015. 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 wereldgemiddelde.

Tabel 3.1 Internationale kernegevens

	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
	mutaties per jaar in %			
Bbp-volume hoogontwikkelde economieën	3,4	2,0	¾	2¼
Wereldhandelsvolume goederen	8,2	5,5	2½	7¼
Relevant wereldhandelsvolume, goederen excl. energie	7,4	3,7	2	5¾
Consumentenprijs G3 ^a	1,8	2,0	1¾	1¼
Invoerprijs Nederland (cif, euro)	0,6	- 0,9	¾	- ¼
Concurrentenprijs, goederen excl. energie	1,2	0,6	1	¼
	niveaus in eindjaar			
Eurokoers (dollar)	0,92	1,24	1,43	1,43
Ruwe-olieprijs (Brent, \$ per vat)	28,4	54,4	76	81
Lange rente Duitsland	5,3	3,4	3½	4¼

^a G3: Eurogebied, Verenigde staten en Japan.

In deze verkenning is gerekend met nominaal gelijkblijvende wisselkoersen. Op basis van betalingsbalansposities behoort een depreciatie van de dollar zeker tot de mogelijkheden, al is het tekort op de Amerikaanse lopende rekening nu minder groot dan enkele jaren geleden. Anderzijds laat het verleden zien dat de dollar ook overeind kan blijven dankzij een forse kapitaalinstroom, zeker in onzekere tijden. Zo zouden oplopende financiële spanningen in het eurogebied juist kunnen leiden tot een depreciatie van de euro.

De prijzen van olie en overige grondstoffen zijn reëel constant verondersteld vanaf 2012. De ontwikkeling van vraag en aanbod van olie loopt in de scenarioperiode nagenoeg gelijk op, zodat de voorraden ruim blijven. De productietoename van OPEC is ook gelijk aan de toename van de productiecapaciteit. Dit betekent dat de reservecapaciteit van de OPEC zich handhaaft op het hoge niveau van 2009.

De wereldhandelsprijs van industrieproducten daalt licht in de verkenningsperiode. Dit is 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.

De internationale prijsontwikkelingen leiden tot een daling van de Nederlandse invoerprijzen in 2011-2015. De Nederlandse invoer bevat veel goederen met een lage prijstrend (wederuitvoer van hightech producten). Tegenover dalende prijzen voor wederuitvoer en investeringsgoederen staan licht stijgende prijzen van grondstoffen en consumptiegoederen. De concurrentenprijs, die relevant is voor de Nederlandse exportpositie, stijgt in de raming met ¼% per jaar.

De centrale banken in de Verenigde Staten en het eurogebied zullen naar verwachting hun inflatiedoelstelling vrij gemakkelijk kunnen bereiken. Bij geleidelijk minder ruime product- en arbeidsmarkten loopt de inflatie in het eurogebied aan het einde van de projectieperiode op naar de door de ECB beoogde inflatie van 'net onder de 2%'. Bij dit inflatie- en volumebeeld passen korte rentes die eveneens geleidelijk stijgen ten opzichte van het huidige zeer lage niveau. De lange rentes lopen naar verwachting iets op, zij het minder dan de korte.

Onzekerheden

De onzekerheden rond deze middellange-termijnverkenning voor de wereldeconomie zijn vanzelfsprekend groot. De overheden van veel landen staan noodgedwongen voor de opgave om de begrotingtekorten aanzienlijk te reduceren. Dit zou op gespannen voet kunnen staan met de aanname dat de output gaps op middellange termijn geleidelijk sluiten dankzij een groei die boven potentieel ligt. Voorts wordt niet gerekend met dalende lonen en prijzen (deflatie), ondanks de overcapaciteit op de goederenmarkten en de hoge werkloosheid. Aan de prijzenkant is er ook onzekerheid over de olieprijs. Zoals de afgelopen jaren hebben laten zien is de olieprijs zeer moeilijk te voorspellen, mede door de gevoeligheid voor de politieke situatie.

Het is voor overheden en monetaire autoriteiten niet eenvoudig om een juiste exit strategie te vinden. Hoog blijvende overheidstekorten in de Verenigde Staten en het eurogebied zouden kunnen leiden tot hogere kapitaalmarktrentes. Ook is het bij de noodzakelijke herstructurering van het financiële systeem moeilijk om een juiste balans te vinden tussen dynamiek en zekerheid. Een belangrijk neerwaarts risico blijft de mogelijkheid van hernieuwde onrust op de financiële markten, met negatieve doorwerking op de reële economie. Anderzijds zijn er ook opwaartse risico's, zoals blijkt uit de recente onverwacht snelle verbetering van de situatie op de financiële markten en van de mondiale economische groei (zie onzekerheidsvariant in paragraaf 5.3).

4 Lonen, prijzen en koopkracht

De inflatie, de loonstijging en de koopkracht ontwikkelen zich de komende jaren naar verwachting relatief gematigd. Dit zijn de naweën van de kredietcrisis. De inflatie bedraagt in dit scenario voor 2011-2015 gemiddeld ruim 1½% per jaar. De stijging van de brutolonen komt uit op 3%, waarvan bijna 2½% via hogere contractlonen en ¾% via incidentele loonstijging. De koopkracht van huishoudens verbetert met gemiddeld ruim ¼% per jaar.

4.1 Prijzen

De inflatie, op basis van de consumentenprijsindex (cpi) voor alle huishoudens, bedraagt in dit scenario voor 2011-2015 gemiddeld ruim 1½% per jaar. De inflatie is in historisch opzicht gematigd, doordat de feitelijke productie aanvankelijk onder de potentiële productie ligt. Het wegwerken van begrotingstekorten in landen waarmee Nederland handel drijft vermindert bovendien de inflatoire druk vanuit het buitenland. De prijzen van olie en andere grondstoffen zijn bij veronderstelling reëel constant, hetgeen in historisch perspectief gematigd is. De invoer van energie, grondstoffen en consumentenproducten draagt voor ¼%-punt bij aan de inflatie. De indirecte belastingen, die in het afgelopen decennium een duidelijk opwaarts effect hadden op de inflatie, blijven in het beleidsarme scenario bij veronderstelling constant. De stijging van de huur met gemiddeld 2¼% per jaar en van de eigen bijdragen voor thuiszorg leveren samen een bijdrage aan de inflatie van ½%-punt. Ook de arbeidskosten per eenheid product hebben een opwaarts effect op de inflatie van ½%-punt. De arbeidskosten per eenheid product nemen toe, doordat de stijging van de loonvoet niet volledig wordt gecompenseerd door de groei van de arbeidsproductiviteit. Dit geldt met name voor diensten, die gemiddeld een lagere groei van de arbeidsproductiviteit kennen. De brutomarge, inclusief afschrijvingen en rente, vertoont een conjunctureel herstel en heeft een opwaarts effect op de inflatie van ¼%-punt. De onderliggende inflatie, die onder meer geschoond is voor veranderingen in energieprijzen, bedraagt gemiddeld 1¾% per jaar.

4.2 Lonen

De contractloonstijging in de marktsector komt in het scenario voor 2011-2015 uit op bijna 2½% per jaar. 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 ¾% per jaar. Naast veranderingen in de samenstelling van het bestand van werknemers spelen ook een conjunctureel herstel van overwerkvergoedingen en toename van resultaatafhankelijke beloning hierin een rol. De gemiddelde stijging van de brutolonen met nominaal 3% in 2011-2015 is reëel (ten opzichte van de inflatie volgens de cpi) 1½%. Dit is een fractie lager dan de gemiddelde reële stijging van de brutolonen over 1970-2009 van 1,6%. De

sociale lasten voor werkgevers stijgen in 2011-2015 met gemiddeld $\frac{1}{4}\%$ per jaar. De marginale pensioenpremie voor werkgevers in de marktsector neemt toe van $17\frac{1}{4}\%$ in 2010 tot $18\frac{1}{4}\%$ in 2015, met name door de sterke stijging van de levensverwachting. De inkomensafhankelijke bijdrage voor de zorg (zvw) stijgt van 7,05 % in 2010 naar 8,40% in 2015 doordat de zorguitgaven sneller groeien dan de rest van de economie. De stijging van de loonvoet marktsector bedraagt in 2011-2015 gemiddeld $3\frac{1}{4}\%$.

4.3 Koopkracht

De koopkracht van huishoudens verbetert in het beleidsarme scenario voor 2011-2015 in doorsnee met $\frac{1}{4}\%$ per jaar (zie tabel 4.1). Dit is iets minder dan het historische gemiddelde van $\frac{1}{2}\%$ per jaar (voor modaal) over 1974-2010, maar fors minder dan de koopkrachtverbetering van gemiddeld $1\frac{1}{4}\%$ in de periode 2006-2010. De verbetering van de koopkracht in 2011-2015 blijft duidelijk achter bij de reële inkomensstijging van gemiddeld $\frac{3}{4}\%$ per jaar. Dit komt vooral door de stijging van de ziektekostenpremie en door een stijging van het effectieve tarief in box 1 (progressie-effect). Het cumulatieve effect hiervan op het beschikbare inkomen van gezinnen over 2011-2015 is $-8\frac{3}{4}$ mld euro, ofwel $-3\frac{3}{4}\%$ -punt koopkracht per jaar. Daarnaast zullen de aanvullende pensioenen naar verwachting niet volledig geïndexeerd worden.

De koopkracht wordt tevens beïnvloed door beleidsmaatregelen. In paragraaf 5.4 worden de beleidsmaatregelen in 2011 besproken; deze paragraaf beschrijft alleen de maatregelen die doorlopen in de jaren 2012 tot en met 2015. In 2011 wordt de aow-heffing ingevoerd, waarbij voor iedereen geboren na 1945 de bovengrens van de tweede schijf jaarlijks nog maar voor driekwart van de gebruikelijke indexatie wordt verhoogd. Hierdoor valt het inkomen eerder in de derde schijf. Voor 65-minners is er nauwelijks verschil tussen het tarief van de tweede en de derde schijf, maar voor 65-plussers is het verschil zo'n 18%-punt doordat zij geen aow-premie betalen. Het effect loopt op van maximaal 7 euro extra in 2011 tot 108 euro in 2015.

Sinds 2009 wordt de 'overdraagbaarheid' van de algemene heffingskorting beperkt voor niet-werkende partners geboren na 1971 die geen kinderen hebben in de leeftijd van 0 tot en met 5 jaar. Het deel van de algemene heffingskorting dat niet mag worden overgedragen loopt op van 20% in 2011 tot 47% in 2015; in 2023 is de 'overdraagbaarheid' volledig vervallen.

Het eigenwoningforfait voor zeer dure woningen wordt geleidelijk verhoogd. Voor de woningwaarde boven een grens van 1 010 000 euro in 2010 wordt het tarief gelijkmatig verhoogd van 0,8% in 2010 tot 2,35% in 2016. In 2011 en 2012 wordt de basishuur verhoogd en daarmee de huurtoeslag verlaagd met respectievelijk 10,32 euro en 8,76 euro. Dit vermindert de koopkracht van de lagere inkomens met huurtoeslag.

Over de periode 2011 tot en met 2015 lopen de gemiddelde eigen betalingen zvw voor niet-chronisch zieken⁹ op van 115 euro in 2011 tot zo'n 300 euro (in lopende prijzen) in 2015. Dat is

⁹ De chronisch zieken ontvangen een compensatie zodat voor hen de gemiddelde eigen betalingen zvw ook uitkomen op de gemiddelde eigen betalingen zvw voor niet-chronisch zieken.

meer dan gebruikelijk. Het volgt uit de veronderstelling dat een relatief groot deel van de stijgende kosten van zorg gefinancierd zal worden door individuele zorgconsumenten (zie het tekstkader in paragraaf 5.2).

De lagere en middeninkomens worden via de zorgtoeslag (gedeeltelijk) gecompenseerd voor de stijging van de nominale premie en de eigen betalingen zvw. De eigen bijdragen voor de awbz worden fors verhoogd voor mensen die in instellingen als verpleeg- en verzorgingstehuizen verblijven. Deze groep mensen wordt niet meegenomen in de koopkrachtberekeningen¹⁰ en daarom is dit effect niet zichtbaar in de koopkrachttabel. De eigen bijdragen awbz stijgen voor deze personen in het basispad met gemiddeld 500 euro per persoon per jaar in de periode 2012-2015, dus cumulatief met 2000 euro. De spreiding rondom deze gemiddelde stijging zal groot zijn: voor lagere inkomens zal de stijging beperkter zijn en voor hogere inkomens kan de stijging hoger oplopen. Gemiddeld is dit een forse koopkrachtverslechtering voor bewoners van instellingen als verpleeg- en verzorgingstehuizen.

Tabel 4.1 Koopkracht naar huishoudtype, inkomensbron en huishoudinkomen, 2006-2015^a

	Tweeverdiener ^c		Alleenstaande (ouders)		Alleenverdiener		Alle huishoudtypen	
	2006-10	2011-15	2006-10	2011-15	2006-10	2011-15	2006-10	2011-15
Bruto huishoudinkomen ^b	mediaan koopkrachtmutatie in %							
Werknemers								
< 175% wml	¾	½	1	½	¾	¼		
175-350% wml	1	½	1¼	½	1¼	½	} 1¼	} ½
> 350% wml	1¼	¼	1¼	½	1¼	¼		
Uitkeringsgerechtigden								
< 120% wml			1	½	1¼	¼		
> 120% wml	} 1	} ¼	1½	½	1½	½	} 1	} ½
65-plussers								
< 120% aow	1¼	½	1½	¼				
> 120% aow	¾	0	½	0	} 1	} -¼	} 1	} ¼
Totaal							1¼	¼

^a Statische koopkrachtmutaties exclusief incidentele inkomensmutaties.

^b Bruto inkomen uit arbeid of uitkering; bruto minimumloon (wml) en bruto 100% aow-uitkering zijn in 2010 ongeveer 18 300 euro.

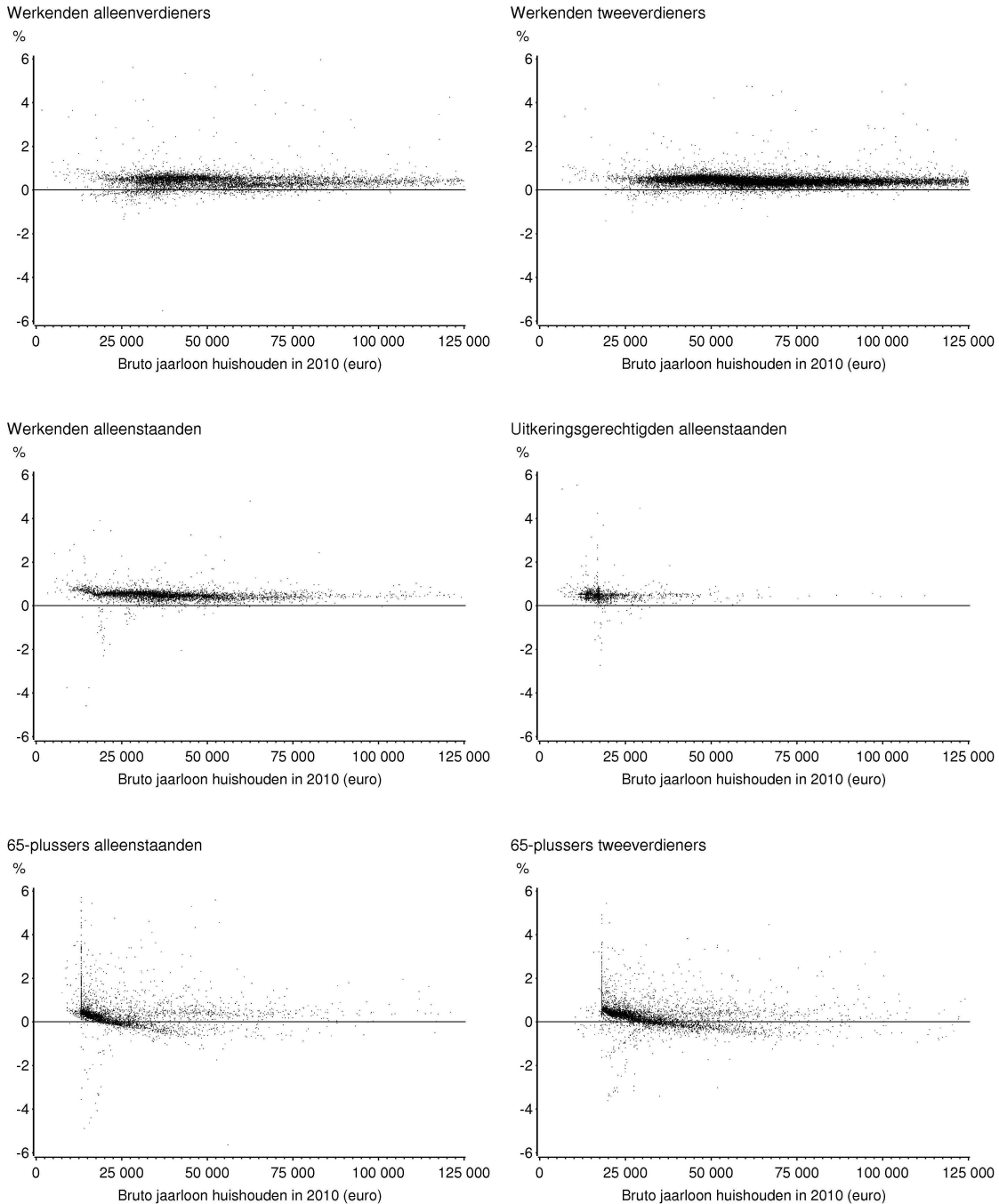
^c De indeling van tweeverdieners naar inkomensbron is op basis van de meest verdienende partner.

De oploep van de ziektekostenpremie en van het effectieve tarief in box 1 leiden tot een stijging van de gemiddelde wig van 43% in 2010 naar 45% in 2015. De toename van het verschil tussen loonkosten en beschikbaar inkomen vermindert de prikkel voor werknemers om meer uren te werken of om te investeren in scholing. De replacement rate, de verhouding tussen het beschikbaar inkomen van uitkeringsgerechtigden en werkenden, daalt licht van 65¾% in 2010

¹⁰ Bewoners van verpleeg- en verzorgingstehuizen zijn niet vertegenwoordigd in het inkomenspanelonderzoek en hun consumptie is geen onderdeel van het mandje van de consumentenprijsindex van het CBS.

naar 65% in 2015. De financiële prikkel voor uitkeringsgerechtigden om een baan te zoeken en te aanvaarden neemt dus licht toe.

Figuur 4.1 Koopkracht (exclusief incidenteel) naar huishoudtype, inkomensbron hoofdverdiener en huishoudinkomen, mutaties in % per jaar, 2011-2015



5 Collectieve sector

Bij een bbp-groei van 1¾% per jaar loopt het overheidstekort naar verwachting terug van 6,3% bbp in 2010 tot 2,9% bbp in 2015. Dit is op basis van ongewijzigd beleid voor de rijksbegroting en voor de sociale zekerheid. Bij de financiering van de wettelijke zorguitgaven is uitgegaan van welvaartsvaste collectieve lasten per leeftijdscohort. De geraamde extra stijging van de wettelijke zorguitgaven wordt gefinancierd door een verhoging van de eigen betalingen van de individuele zorgconsumenten, zo is verondersteld. Concreet betekent dit dat het aandeel van de eigen betalingen in de financiering toeneemt van 5% in 2010 naar bijna 10% in 2015. Het collectief gefinancierde deel van de zorg is desondanks de snelst groeiende post van de collectieve uitgaven.

Deze Economische Verkenning is beleidsarm opgesteld. Alleen beleidsmaatregelen die het kabinet al heeft genomen en die zijn goedgekeurd door het Parlement hebben invloed op de collectieve uitgaven en de collectieve lasten.¹¹ Er is dus niet geanticipeerd op toekomstig beleid. In paragraaf 5.4 wordt dit uitgangspunt uitgewerkt.

De zorg vormt een uitzondering. De wettelijke zorguitgaven stijgen trendmatig met reëel 4% per jaar. Bij de financiering van de zorguitgaven is uitgegaan van welvaartsvaste collectieve lasten per leeftijdscohort. Dat impliceert een stijging met 3% per jaar, welke neerslaat in lastendeckende zvw-premies enerzijds en in het exploitatiesaldo van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten – en daarmee van het EMU-saldo – anderzijds. De geraamde 1% extra jaarlijkse stijging van de zorguitgaven wordt gefinancierd door een verhoging van de eigen betalingen van de individuele zorgconsumenten, zo is verondersteld. Concreet betekent dit dat het aandeel van de eigen betalingen in de financiering van de wettelijke zorg toeneemt van 5% in 2010 naar bijna 10% in 2015. In paragraaf 5.2 wordt dit referentiescenario nader uitgewerkt.

5.1 De ontwikkeling in 2011-2015

5.1.1 Overheidstekort

Op basis van het economische beeld, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2, en de beleidsuitgangspunten, zoals weergegeven in paragraaf 5.4, verbetert het EMU-saldo (Rijk plus sociale fondsen) reëel¹² met 17¼ mld euro tussen 2010 en 2015 (tabel 5.1). De reële stijging van de overheidsuitgaven blijft ver achter bij die van de overheidsinkomsten.

Uitgedrukt in procenten bbp, gaat het totale EMU-saldo van –6,3% in 2010 naar –2,9% in 2015 (tabel 5.2 en figuur 5.1). Het saldo verbetert zowel door een hogere collectieve-lastendrukquote (+1,8%-punt bbp) als door een lagere collectieve-uitgavenquote (–1,5%-punt bbp). Deze daling in de uitgavenquote doet de stijging in de jaren 2008-2010 van 4,7% bbp slechts voor een klein deel teniet. In de jaren 2008-2010 steeg de uitgavenquote sterk door de

¹¹ De vastgestelde uitgaven- en inkomstenkaders voor 2010 en 2011 behoren hier toe.

¹² Gedefleerd met de bbp-deflator.

combinatie van een daling van het bbp (opwaarts noemereffect) en uitgavenkaders die in 2007 waren gebaseerd op een te hoge inschatting van de economische groei, zoals achteraf te concluderen valt. Bovendien werden de werkloosheidsuitgaven opgestuwd door de stijging van de werkloosheid door de economische crisis.

Tabel 5.1 Collectieve financiën, ontwikkeling 2011-2015 (mld euro, prijzen 2010)

Reële stijging belastingen en premies	32¼
w.v. rijksbelastingen	17¾
sociale premies	14½
Reële stijging uitgaven onder de kaders	14¾
w.v. rijksbegroting in enge zin	1¼
sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	3¼
zorg	10
Reëel beslag overige EMU-relevante posten	– ¼
Verbetering EMU-saldo rijk en sociale fondsen tussen 2010 en 2015	17¾

Tabel 5.2 Kerngegevens collectieve financiën 2009-2015 (in % bbp)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bruto collectieve uitgaven	50,5	51,0	50,3	49,8	49,4	49,5	49,4
Collectieve lasten	38,1	37,9	38,4	38,8	39,2	39,5	39,6
Niet-belastingmiddelen	7,5	6,8	6,9	7,1	7,2	7,0	6,9
EMU-saldo	– 4,9	– 6,3	– 4,9	– 3,8	– 3,0	– 3,0	– 2,9
w.v. rijk	– 3,3	– 4,5	– 3,5	– 2,5	– 1,6	– 2,0	– 2,0
sociale fondsen	– 1,2	– 1,4	– 0,8	– 0,8	– 0,9	– 0,6	– 0,6
lokale overheden	– 0,5	– 0,7	– 0,6	– 0,6	– 0,5	– 0,4	– 0,3
EMU-saldo structureel (EC-methode)	– 3,2	– 4,9	– 4,0	– 3,4	– 2,8	– 3,0	– 3,1
EMU-saldo structureel (CPB-methode)	– 5,5	– 4,9	– 4,2	– 3,6	– 2,8	– 2,9	– 2,8
Robuust EMU-saldo ^a	– 6,7	– 5,4	– 4,3	– 3,9	– 3,0	– 2,9	– 2,7
EMU-schuld	61,8	66,5	68,9	70,7	71,9	73,0	73,9

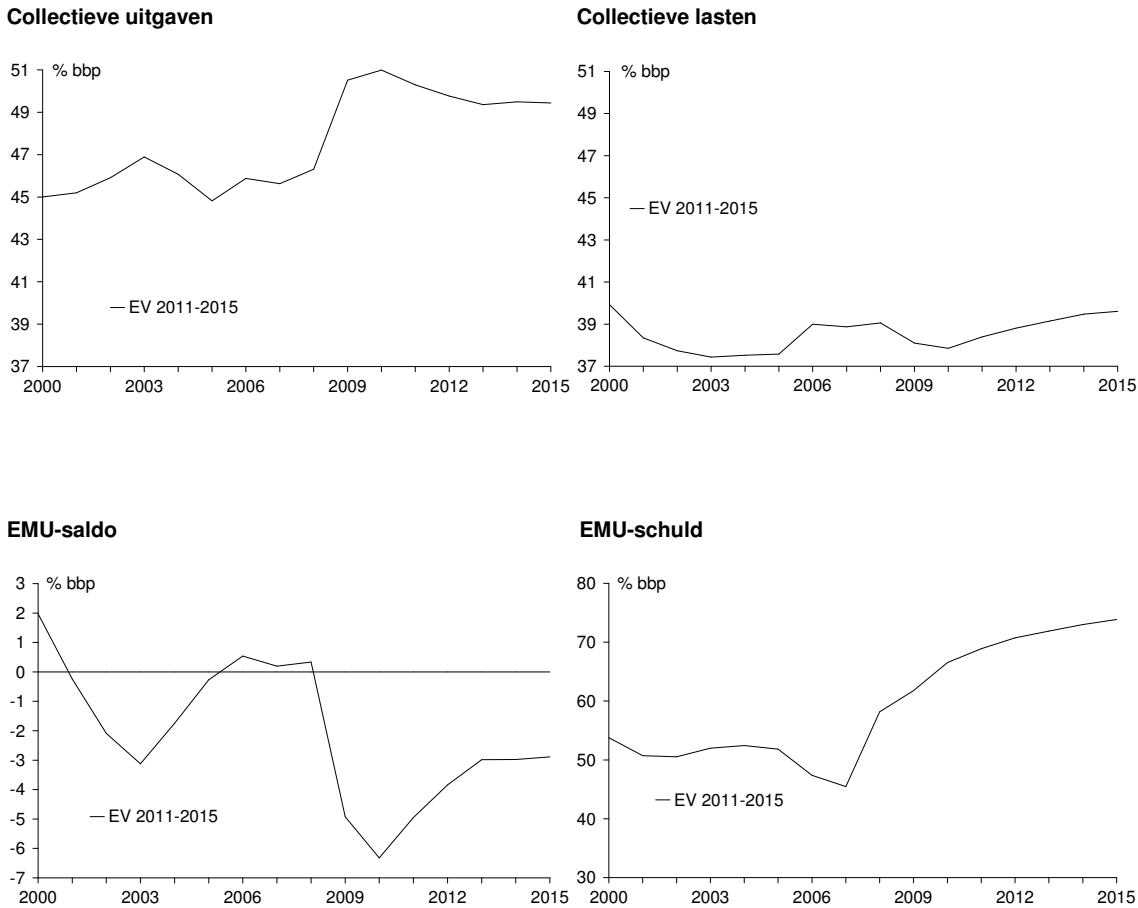
^a Het structurele EMU-saldo exclusief aardgasbaten, rentebetalingen, rente- en dividendontvangsten op basis van de output gap volgens de CPB-methode.

De veronderstelde verhoging van de eigen bijdragen in de awbz dempt het tekort met circa ¼% bbp in de Verkenningperiode.¹³ Zowel de tekorten van rijk, lagere overheid als van de sociale fondsen lopen terug tussen 2010 en 2015. Het totale tekort vermindert het sterkst in 2011. Dit

¹³ De veronderstelde verhoging van de eigen betalingen in de zorgverzekeringswet (zvw) dempt niet het overheidstekort, maar wel de collectieve-lastendruk. Het alleen meenemen van FES-uitgaven toegewezen aan concrete projecten dempt het overheidstekort met circa ¼% bbp in 2015. Het veronderstelde rendement op de financiële interventies vermindert het overheidstekort met circa ¼% bbp. Geen verdere korting op de EU-afdrachten vergroot het tekort in 2014 en 2015 met circa ¼% bbp.

komt door het vrijwel volledig aflopen van de stimuleringsmaatregelen en door de al goedgekeurde bezuinigingsmaatregelen.

Figuur 5.1 Kerngegevens overheidsfinanciën 2000-2015



5.1.2 Belastingen en premies

Rijksbelastingen en premies nemen reëel¹⁴ met 32¼ mld euro toe tussen 2010 en 2015 op basis van het economische beeld, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2, en de beleidsuitgangspunten, zoals weergegeven in paragraaf 5.4 (zie tabel 5.1). Inclusief de belasting van de lokale overheden bedraagt de stijging 32½ mld euro. Hiervan hangt 6½ mld euro samen met beleid. Dit betreft voor het overgrote deel (5 mld euro) een verhoging van de lastendeckende zorgverzekeringspremies. De microlasten (zie tabel 5.3) stijgen sterker dan de beleidsmatige mutatie van de belasting- en premieontvangsten als gevolg van de veronderstelde verhoging van eigen betalingen in de zvw (2½ mld euro) en de veronderstelde verhoging van eigen bijdragen in de awbz (¾ mld euro). In totaal stijgen de microlasten reëel met 10 mld euro tussen 2010 en 2015 (tabel 5.3). De gemaakte veronderstelling over de financiering van de curatieve zorg impliceert een stapsgewijze verhoging van de gemiddelde eigen betalingen zvw van 124 euro

¹⁴ Gedefleerd met de bbp-deflator.

per persoon per jaar in 2011 tot 350 euro in 2015. Voor de awbz worden de regelingen voor de eigen bijdragen aangepast.¹⁵

De rest van de beleidseffecten op de lastendruk betreft voornamelijk het effect van de tijdelijke vervroegde afschrijving over investeringen gedaan in 2009 en 2010, waardoor de ontvangsten in latere jaren stijgen.

De lasten stijgen het sterkst voor gezinnen (met 5¾ mld euro), door de eigen betalingen voor de zvw en de awbz, en door verhoging van de nominale zorgpremies (tabel 5.3). De lasten voor bedrijven stijgen met 4 mld euro, door het effect van de tijdelijke vervroegde afschrijvingen in 2009 en 2010 en door de stijging van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de zorg.

Tabel 5.3 Microlastenontwikkeling 2011-2015 (mld euro, in prijzen 2010)

	2011 t/m 2015
Totale microlastenontwikkeling	10
w.v. bedrijven	4
Gezinnen	5¾
Overheid	¼
Totaal belastingen	1½
Sociale premies	8¼
w.v. zorgverzekeringspremie	5
eigen bijdagen zvw	2½
eigen bijdragen awbz	¾
overig	0

Behalve door beleid (6½ mld euro) stijgen belastingen en premies tussen 2010 en 2015 door de ontwikkeling van de heffingsgrondslagen (26 mld euro). Dit is 4¾ mld meer dan bij een met het bbp gelijk opgaande ontwikkeling van de ontvangsten. De progressiefactor – de stijging van de belastingen en premies ten opzichte van de stijging van het bbp – is dus boven de 1 (1,1 in 2011-2015), na in voorgaande jaren minder dan 1 te zijn geweest.

De endogene¹⁶ toename van de totale lastendruk komt vooral door de loon- en inkomstenheffing (11 mld euro), de btw (3¾ mld euro) en de vennootschapsbelasting (3¾ mld euro), omdat deze nu eenmaal de belangrijkste belastingen zijn. De loon- en inkomstenheffing stijgt ook doordat heffingskortingen en schijflengtes geïndexeerd worden met de prijsontwikkeling (1½% per jaar in 2011-2015), terwijl de gemiddelde loonstijging (3% per jaar inclusief incidenteel) hoger ligt. Door deze progressie neemt bijvoorbeeld het aantal belastingbetalers met inkomen tot in de vierde schijf (marginaal tarief 52%) met ruim een kwart toe. Het reële effect hiervan op de loon- en inkomstenheffing bedraagt 4 mld euro tussen 2010 en 2015.

¹⁵ De eigen betalingen wmo komen ten gunste van gemeenten. Gerekend is met een verlaging van de wmo-uitkering aan gemeenten van 0,2 mld euro.

¹⁶ De endogene toename is de toename van belastingen en premies voor zover niet veroorzaakt door beleid.

De endogene ontwikkeling van de premies werknemersverzekeringen is in lijn met de volumeontwikkeling van het bbp. De reële endogene ontwikkeling van de zvw-premies blijft achter bij die van het bbp. Dit wordt vrijwel geheel veroorzaakt doordat de nominale zvw-premie reëel alleen groeit met het aantal verzekerden en daarmee achterblijft bij de volumeontwikkeling van het bbp.

De endogene reële stijging van de vennootschapsbelasting bedraagt 3¾ mld euro. Daarmee is de endogene toename van de vennootschapsbelasting relatief en in procenten van het bbp het sterkst, na in de voorgaande jaren zeer sterk te zijn geraakt door de economische crisis. Deze omslag komt door de vermindering van de effecten van de economische crisis (boekverliezen op financiële titels en vastgoed en de mogelijkheid tot verliesverrekening door bedrijven). Ook een lichte stijging van de winstgevendheid, spiegelbeeldig aan de arbeidsinkomensquote, werkt positief uit op de vennootschapsbelasting. De vennootschapsbelasting op gaswinning blijft enigszins achter bij het bbp.

De btw-ontvangsten ontwikkelen zich naar verwachting in lijn met bbp; tegenover een achterblijvende volumeontwikkeling van de particuliere consumptie staat een sterkere toename van investeringen in woningen.

Tabel 5.4 Belastingen en premies 2000-2015 (in % bbp)

	2000	2005	2010	2015	2011-2015
Loon- en inkomstenheffing	14,3	13,0	13,9	14,5	0,6
Premies werknemersverzekeringen	4,3	3,7	3,0	2,9	- 0,1
Zvw-premies	2,5	2,3	5,2	5,6	0,4
Vennootschapsbelasting (excl. gas)	3,7	3,0	1,7	2,5	0,8
Belasting op productie en invoer	12,5	12,9	11,9	11,8	- 0,1
Overige belastingen	2,6	2,6	2,1	2,3	0,2
Totaal	39,9	37,6	37,9	39,6	1,8

Door de grondslagontwikkeling en door beleid nemen belastingen en premies toe van 37,9% bbp in 2010 tot 39,6% bbp in 2015 (tabel 5.4). De stijging van de zvw-premies voor gezinnen wordt afgeremd door de veronderstelde verhoging van het eigen risico voor individuele zorgconsumenten. De eigen betalingen voor de zvw en de awbz lopen op van 0,5% bbp in 2010 naar 1,1% bbp in 2015.

5.1.3 Uitgaven onder de kaders

Uitgaven onder de huidige kaders nemen reëel¹⁷ met 14¾ mld euro toe tussen 2010 en 2015 op basis van het economische beeld, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2, en de beleidsuitgangspunten, zoals weergegeven in paragraaf 5.4 (zie tabel 5.1 en 5.5). Verreweg het grootste deel (10 mld euro) betreft de stijging van de zorguitgaven. In paragraaf 5.2 wordt hier verder op ingegaan.

¹⁷ Gedefleerd met de bbp-deflator.

Tabel 5.5 Reële uitgavengroei per kader 2011-2015 (mld euro, in prijzen 2010)

Rijksbegroting in enge zin	1¼
w.v. onderwijs	1¼
justitie	-¼
wonen, wijken en integratie	-¼
verkeer en waterstaat (infrastructuur)	-¾
volksgezondheid welzijn en sport	-½
koppeling lonen	4¼
prijsbijstelling	-¾
Gemeente- en Provinciefonds	-1
bijdrage voor internationale samenwerking (hgis)	½
EU-afdrachten	1
rente (ijklijn)	0
overig ^a	-2¼
Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	3¼
w.v. volume aow	5¼
volume anw, akw	-¼
volume arbeidsongeschiktheid	-1¼
volume ww, wwv	-2¾
overig volume	0
koppeling uitkeringen	2¼
Zorg	10
w.v. awbz	3¼
zvw	5¾
overig	1
Reële stijging uitgaven onder de kaders	14¾

^a Inclusief het effect van -1¼ mld euro van de eenmalige uitgave van het Rijk aan ProRail in 2010.

De uitgaven op de Rijksbegroting in enge zin stijgen reëel met 1¼ mld euro tussen 2010 en 2015. Uitgaven stijgen vooral (4¼ mld euro) door de reële loonstijging bij de overheid, conform de marktsector. De onderwijsuitgaven lopen met 1¼ mld euro op, vooral door het actieplan Leerkracht en door oplopende studentenaantallen. Conform de meerjarencijfers ligt het aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs in het schooljaar 2014-2015 naar verwachting 10% hoger dan in 2009-2010. De uitgaven voor internationale samenwerking (hgis) stijgen met ½ mld euro, doordat deze beleidsmatig gekoppeld zijn aan het bnp. Daarentegen dalen de uitgaven voor verkeer en waterstaat (-¾ mld euro), voor volksgezondheid (-½ mld euro), voor wonen (-¼ mld euro) en voor justitie (-¼ mld euro). De uitgaven voor verkeer en waterstaat dalen met name door lagere bijdragen aan het Infrastructuurfonds en de Brede Doel Uitkering. Verder is sprake van een daling van de uitgaven aan het Gemeente- en Provinciefonds (-1 mld euro), als gevolg van de beleidsmatige koppeling aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven en de kortingen op het Gemeente- en Provinciefonds.

De reële uitgaven onder het kader sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid stijgen 3¼ mld euro tussen 2010 en 2015. Daarvan is 2¼ mld euro het gevolg van de koppeling van de

uitkeringen aan de lonen. Daarnaast is er een netto volumestijging van de uitkeringen van $\frac{3}{4}$ mld euro.

De aow laat een sterke volumestijging zien in de jaren 2011-2015 (zie tabel 5.6). Door de vergrijzing neemt het aow-volume met 470 000 toe. Het anw-volume daalt met circa 25 000. Door de cohortsgewijze invoering van de nieuwe nabestaandenwet in 1997 daalt het aantal mensen dat op deze regeling aanspraak maakt nog steeds.

Het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen neemt in de periode 2011-2015 naar verwachting met circa 30 000 uitkeringsjaren af. Onderliggend zijn de mutaties groter. Het wao-volume daalt met 165 000 tot 270 000 omdat er (vrijwel) geen instroom meer plaatsvindt. Daarentegen neemt het wia-volume met 85 000 toe tot 165 000. De som van de wao- en wia-uitkeringen neemt dus af, wat vooral het gevolg is van het aangescherpte schattingsbesluit, de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte tot twee jaar en het vervallen van een uitkering aan personen die tussen de 15% en 35% arbeidsongeschikt zijn. Het wajong-volume stijgt tot 240 000 in 2015, een stijging van 45 000 ten opzichte van 2010. In de waz vindt geen instroom meer plaats, zodat het volume hiervan gestaag afneemt tot 10 000 in 2015.

Tabel 5.6 **Uitkeringsvolumes en i/a ratio, 1995-2015**

	1995	2010	2015	1996-2010	2011-2015
	duizenden		% per jaar		
Uitkeringsvolumes ^a					
Aow	2079	2600	3070	1½	3½
Anw	188	85	60	- 5¼	- 6¾
Ziektewet	306	315	355	¼	2½
Arbeitsongeschiktheid totaal	752	700	670	- ½	- ¾
Werkloosheidsuitkering	366	290	160	- 1½	- 11¼
w.v. wao/wia/waz	649	505	430	- 1¾	- 3¼
wajong	103	195	240	4¼	4½
Wwb	492	285	275	- 3½	- ¾
Totaal	4184	4275	4590	¼	1½
Actieven ^b	5468	6265	6330	1	¼
i/a-ratio ^c	77	68¼	72½	- ¾	1¼
w.v. 65+	38	41½	48½	½	3¼
65-	38	26¾	24	- 2½	- 2¼

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

^b Het arbeidsvolume exclusief ziekteverzuim, in duizenden arbeidsjaren.

^c Ratio van inactieven ten opzichte van actieven, in procenten

Tabel 5.7 Reële uitgavengroei 2001-2015 (% per jaar)

	2001-2005	2006-2010	2008-2010	2011-2015
Netto uitgaven Rijksbegroting in enge zin			5¼	¼
Netto uitgaven sociale zekerheid en arbeidsmarkt			2¼	1
Netto uitgaven zorg			3¼	3¼
Totaal uitgaven onder kader			4	1¼
Overige uitgaven			1¾	1¼
Bruto collectieve uitgaven			3½	1¼
Bbp	1,3	1¼	- ¼	1¾
Werkgelegenheid overheid	0,5	1½	¼	- ¾
Werkgelegenheid zorg	3,9	2½	3	3¼

De werkloze beroepsbevolking neemt met 90 000 personen af tussen 2010 en 2015, wat gevolgen heeft voor het ww- en wwb-volume. Het aantal uitkeringsjaren in de ww neemt af met 70 000 en het aantal personen met een wwb-uitkering laat een kleinere daling van 10 000 zien. De uitgaven onder het kader ontwikkelen zich iets gunstiger dan bovenstaande volumemutaties doen vermoeden. Dit komt vooral doordat het aantal relatief 'dure' uitkeringen (wao, wia, ww) daalt, en het aantal relatief lage uitkeringen (wajong, aow) stijgt. Hierdoor zorgt een forse stijging van de verhouding tussen inactieven en actieven (i/a-ratio) met 4¼%-punt voor een relatief beperkte stijging van de reële sociale zekerheidsuitgaven van 3¼ mld euro.

De bruto collectieve uitgaven nemen reëel toe met 1¼% per jaar in de periode 2011-2015 (tabel 5.7). Daarmee blijft de groei van de collectieve uitgaven duidelijk achter bij die van het bbp. De uitgavengroei is ook minder sterk dan in de voorgaande vijfjaarsperiode.

In de periode 2011-2015 nemen de netto zorguitgaven het sterkst toe, met 3¼% per jaar. De zorguitgaven stijgen het sterkst ondanks de dempende invloed van de stijging van de eigen betalingen voor de zvw en de awbz. De totale bruto zorguitgaven stijgen met reëel 4% per jaar, bestaande uit een groei van 4½% per jaar voor de curatieve zorg en 3½% per jaar voor de langdurige zorg.

Voor de Rijksbegroting in enge zin is de reële uitgavengroei zeer beperkt: ¼% per jaar. Dit gaat voor de werkgelegenheid bij de overheid gepaard met een omslag naar een daling van ¾% per jaar. In de zorg houdt de aanzienlijke stijging van de werkgelegenheid van 3% per jaar aan. Hierdoor werken er aan het einde van de Verkenningperiode meer mensen in de zorg dan bij de overheid.

Tabel 5.8 Collectieve uitgaven, 1994-2015

	1994	2000	2005	2010	2015
	in % bbp				
Openbaar bestuur	11,2	10,3	10,5	11,4	9,9
Veiligheid	1,4	1,3	1,7	1,8	1,7
Defensie	1,9	1,3	1,2	1,2	1,1
Infrastructuur	1,4	1,6	1,7	1,9	1,6
Onderwijs	5,5	4,8	5,1	5,5	5,3
Collectieve zorg	6,1	6,0	7,1	9,7	10,3
w.v. awbz	3,7	3,1	3,8	3,7	3,8
zvw	2,4	2,9	3,3	5,5	6,0
overig (o.a. wmo)	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5
Sociale zekerheid	15,8	11,2	11,0	12,7	12,3
w.v. aow/anw	5,8	4,9	4,8	5,1	5,5
ww en bijstand	3,4	1,8	2,1	2,3	1,8
arbeidsongeschiktheid	4,0	2,4	2,1	1,9	1,6
overig (o.a. zorgtoeslag)	2,6	2,0	2,0	3,4	3,5
Overdrachten aan bedrijven	3,3	2,3	1,8	2,0	1,7
Internationale samenwerking	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4
Rente	5,5	3,7	2,4	2,3	3,1
Bruto collectieve uitgaven	54,5	45,0	44,8	51,0	49,4

Tabel 5.9 Overige EMU-relevante posten, 2011-2015 (mld euro, in prijzen van 2010)

Totaal	- ¼
w.v. niet-belastingmiddelen gas	- 1¼
uitgaven FES	- 2¾
zorgtoeslag	2¼
correctiepost CBS financiële interventies	- ¾
rente (niet relevant)	4¾
ontvangsten i.v.m. financiële interventies	- 1¼
ontvangsten veiling CO2-rechten	- ½
overig	- ¾

5.1.4 Overige EMU-relevante posten

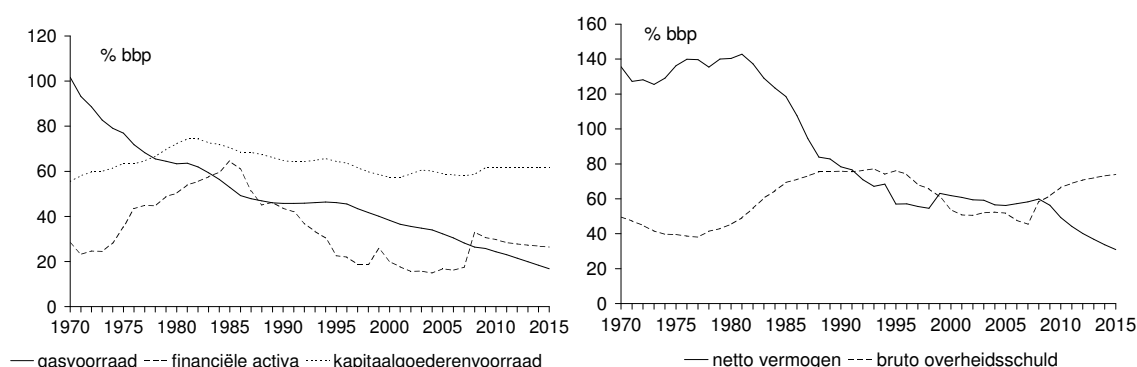
Naast de belastingen en premies en de uitgaven onder de kaders zijn er andere posten van de overheidsrekening relevant voor het EMU-saldo. Het reële netto beslag van de overige EMU-relevante posten neemt af met ¼ mld euro tussen 2010 en 2015 (zie tabel 5.9). Vooral de rente-uitgaven nemen sterk toe (4¾ mld euro). Dit komt deels door voortdurende overheidstekorten en deels door herfinancieringsnadelen. De zorgtoeslag neemt 2¼ mld euro toe, waarvan ½ mld euro het gevolg is van de toename van het aantal ontvangers van zorgtoeslag en 1¾ mld euro voortkomt uit een hogere gemiddelde toeslag. Daar staan tegenover een daling van de FES-uitgaven (-2¾ mld euro; in deze Verkenning zitten géén onbelegde middelen in het FES) en een toename van de niet-belastingmiddelen uit gas (-1¼ mld euro).

5.1.5 Overheidsschuld

Na de scherpe stijging in de voorgaande jaren loopt de bruto overheidsschuld enigszins verder op in de Verkenningperiode. De schuld loopt naar verwachting op met 7,3%-punt bbp tot 73,9% bbp in 2015. Deze toename komt uitsluitend door de aanhoudende begrotingstekorten en vindt plaats ondanks een drukkend noemereffect als gevolg van stijging van het bbp. Er zijn geen wijzigingen in de omvang van de eerdere kapitaalverstrekkingen aan de financiële instellingen verondersteld (zie paragraaf 5.4 voor details).

De verdere stijging van de bruto overheidsschuld in combinatie met de daling in de aardgasreserves leidt in de Verkenningperiode tot een vermindering van het netto vermogen van de overheid.¹⁸

Figuur 5.2 Bezit, schuld en netto vermogen van de overheid (1970-2015)



5.2 Zorg

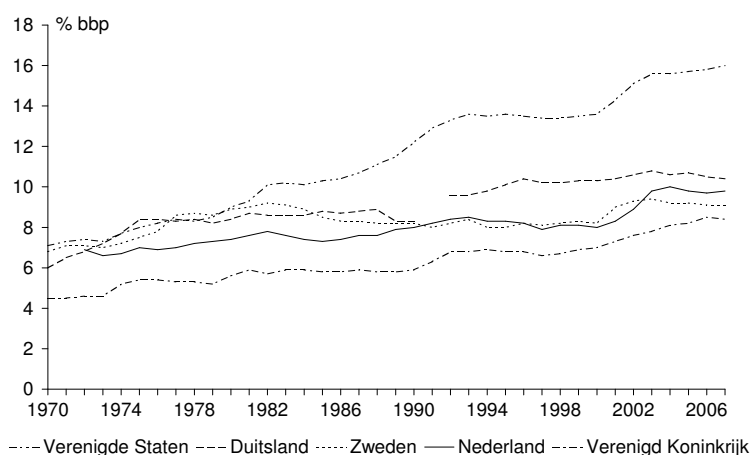
Zorguitgaven in internationaal perspectief

De kosten van de gezondheidszorg stijgen sterk. Dit is geen typisch Nederlands verschijnsel (zie figuur 5.3). De ontwikkeling in de Verenigde Staten spant de kroon, maar ook in de ons omringende landen is het aandeel van de zorguitgaven in het bruto binnenlands product (de zorgquote) tussen 1970 en 2006 gestaag gestegen. Opmerkelijk is eerder dat, vooral in de periode 1980-2000, de stijging van de Nederlandse zorgquote nog relatief gematigd was. In periodes van recessie of groeivertraging nam de zorgquote duidelijk toe,¹⁹ maar in de jaren onmiddellijk daarna kwam telkens een correctie. De trendmatige stijging in de periode 1972-2000 kan geheel toegeschreven worden aan het opwaartse effect van vergrijzing op de zorguitgaven. In het jaar 2000 kwam aan die relatief gematigde ontwikkeling abrupt een einde.

¹⁸ Zie ook het kader "Netto vermogen van de overheid sinds 1970 gedaald van 140% bbp naar ruim 40% bbp" in het *Centraal Economisch Plan 2010*.

¹⁹ De jaren 1975, 1982-83, 1992-93 en 2002-2003.

Figuur 5.3 Internationale vergelijking van zorguitgaven



Bron: OECD Health Statistics.

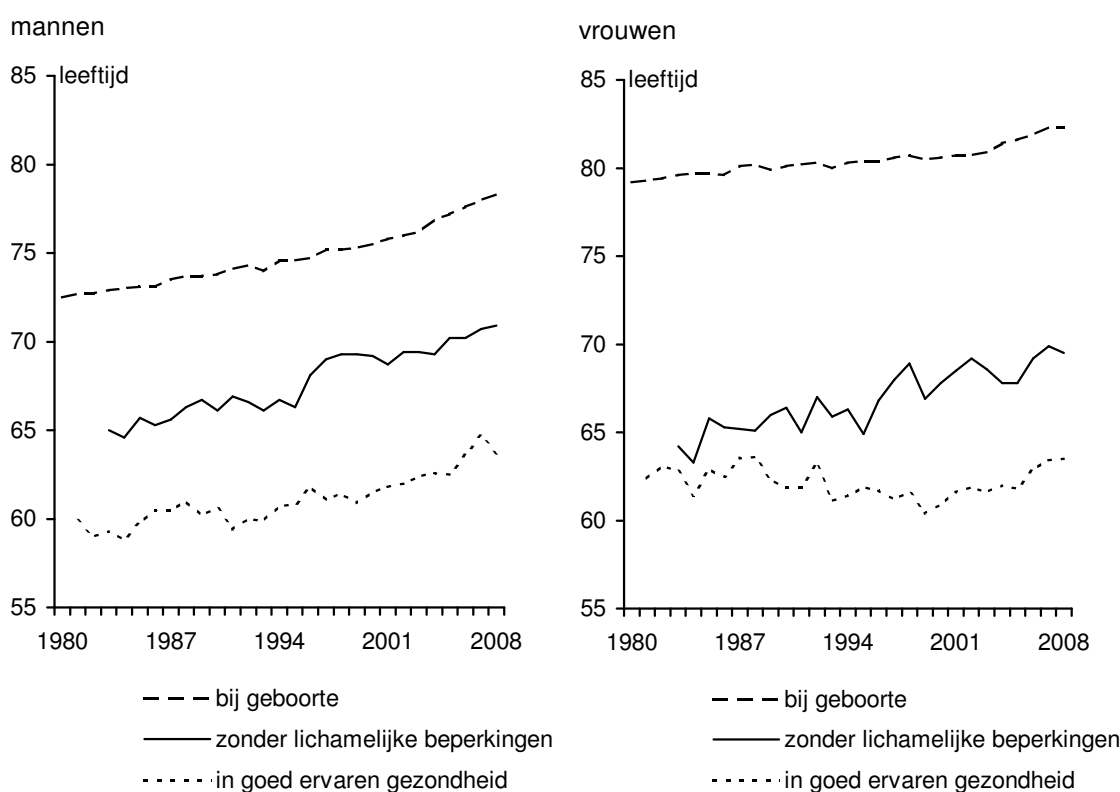
Zorguitgaven en gezondheid

Alvorens in te gaan op de achtergronden van die trendbreuk is het goed om stil te staan bij het feit dat de gezondheid van de bevolking de afgelopen decennia duidelijk is verbeterd (zie figuur 5.4). Voor vrouwen is de levensverwachting bij geboorte gestegen van 79,2 jaar in 1980 tot 82,1 jaar in 2008, een stijging met 3,1 jaar. Bij mannen ging het om een stijging van 72,5 jaar tot 78,3 jaar, een stijging met 5,8 jaar. De figuur laat duidelijk een versnelling zien gedurende de afgelopen 10 jaar. Voor het CBS was dit aanleiding om in de jongste bevolkingsprognoses met een sterker vergrijzingseffect te rekenen dan voorheen (Poelman en Van Duin, 2009).

Ook al hoeft een hogere levensverwachting niet per se samen te gaan met een langer leven in gezondheid, de statistieken wijzen wel in die richting. Bij vrouwen is tussen 1983 en 2008 het aantal jaren dat men verwacht te leven zonder lichamelijke beperkingen gestegen met 5,3 jaar, bij mannen met 5,9 jaar. Gezondheid is echter een begrip met vele facetten die zich niet eenduidig laten meten. Zo steeg de subjectief ervaren gezondheid bij vrouwen in de betreffende periode met 0,7 jaar, bij mannen met 4,4 jaar.

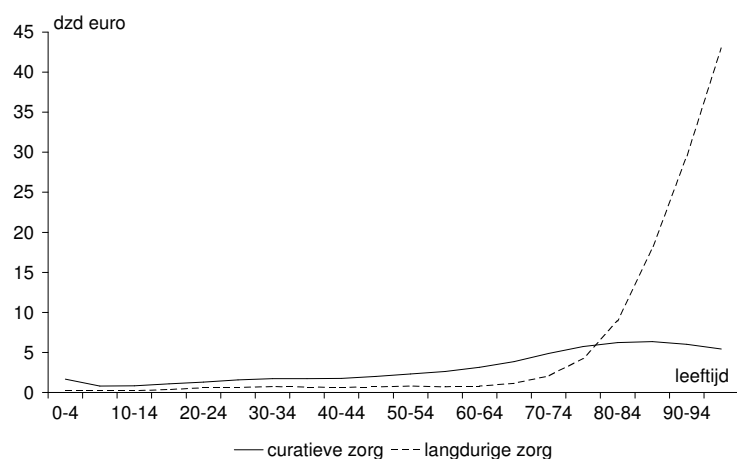
De precieze relatie tussen zorguitgaven enerzijds en gezondheid anderzijds is uitermate complex. Niet alleen de gezondheid van de bevolking is moeilijk te meten, ook de doelmatigheid van de zorguitgaven: hogere zorguitgaven hoeven beslist niet te wijzen op een betere kwaliteit van zorgverlening. Bovendien kan de steeds betere gezondheid van de bevolking ook het resultaat zijn van andere zaken dan een steeds hoger niveau van zorg. Denk daarbij aan veranderingen in leefstijlen, zoals minder roken en meer bewegen. Andersom kan een stijgende levensverwachting juist weer hogere zorguitgaven uitlokken. Voor zover men langer leeft met beperkingen neemt het beroep op zorg juist toe.

Figuur 5.4 Levensverwachting 1980-2008



Vanwege de complexiteit van de interacties tussen zorguitgaven en gezondheid is hier in de raming slechts op beperkte schaal mee gerekend. Concreet is voor de periode 2010-2015 gerekend met een toename van de levensverwachting met $\frac{1}{2}$ jaar, wat op zich genomen de kosten van zorg opstuwt. Op hogere leeftijd wordt vooral veel gebruik gemaakt van langdurige zorg (zie figuur 5.5). Tegelijkertijd is echter gerekend met een toename van de gezonde levensverwachting met $\frac{1}{4}$ jaar, wat deze kostenstijging enigszins afremt. Het moment waarop men gebruik maakt van zorg schuift als het ware iets op. Anders geformuleerd, de toename van de levensverwachting met $\frac{1}{2}$ jaar valt in twee delen uiteen: een toename van het aantal jaren dat men verwacht te leven *zonder* lichamelijke beperkingen met $\frac{1}{4}$ jaar en *met* lichamelijke beperkingen met eveneens $\frac{1}{4}$ jaar. De ervaring in Nederland in de jaren 1982-2008 geeft steun aan deze veronderstelling. Bij de analyse van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn is ook gerekend met deze veronderstelling dat een verlenging van de levensverwachting voor de helft gezonde levensjaren betreft.

Figuur 5.5 Kosten van zorg per leeftijdscohort (per persoon per jaar, 2007)



Bron: RIVM, Kosten van Ziekten 2007.

Uitgavengroei 2001-2008

In de periode 2001-2008 stegen de netto collectieve zorguitgaven nominaal met 7% per jaar.²⁰ Corrigerend voor het economiebrede inflatietempo en voor het effect van beleidsmaatregelen (zie onder) bedroeg de trendmatige reële groei 4¼% per jaar. Dat is 1½% per jaar méér dan de groei van het bruto binnenlands product plus het effect van vergrijzing (zie figuur 5.6). Dus ook 1½% per jaar meer dan het trendmatige groeitempo in 1980-2000.

De stijging van de uitgaven aan curatieve zorg, verzekerd volgens de zvw, was opmerkelijk genoeg nagenoeg gelijk aan de stijging van de uitgaven aan de langdurige zorg, verzekerd volgens de awbz. Dat is louter toeval omdat de determinanten van de groei duidelijk verschillen. De kosten voor langdurige zorg zijn vanwege de nadruk op verpleging en verzorging vooral gevoelig voor vergrijzing en voor reële loonkostenstijgingen. De kosten voor curatieve zorg zijn vooral gevoelig voor technologische ontwikkelingen, zowel bij medische behandelingstechnieken als bij genees- en hulpmiddelen.

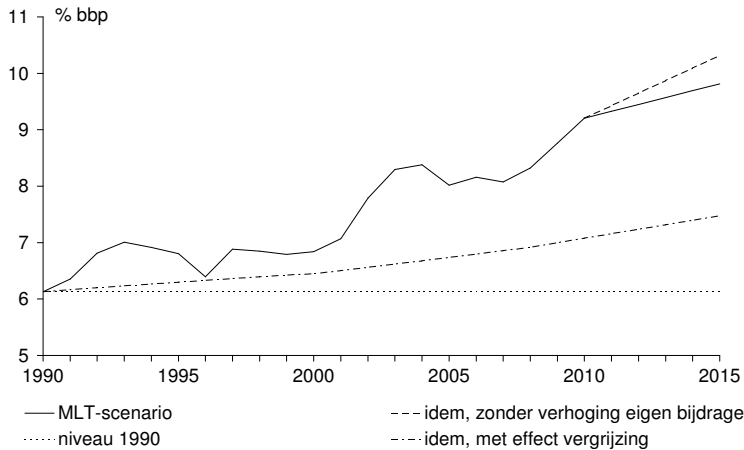
Het wat grillige verloop van de netto collectieve uitgaven zorg in de periode 2001-2008 is ten dele veroorzaakt door de conjunctuur. In de eerste jaren was sprake van wat sterkere reële loonstijgingen dan daarna. Maar het is vooral het gevolg van veranderingen in beleid.

Sinds 2000 is sprake geweest van diverse *intensiveringen*. Zonder volledig te zijn kunnen we de volgende maatregelen noemen. In de jaren 2001-2003 werd veel extra geld voor zorg uitgetrokken om wachtlijsten weg te werken. Dit resulteerde in een duidelijke verbetering van de toegang tot zorg. Voorts werd in de zomer van 2003 het recht op activerende en ondersteunende begeleiding awbz-breed ingevoerd. Bij de parlementaire behandeling nam men aan dat het budgetneutraal zou zijn, maar dat was een misrekening. Ten slotte leidde de overheveling in 2008 van de curatieve geestelijke gezondheidszorg van de awbz naar de zvw,

²⁰ De netto collectieve zorguitgaven zijn gelijk aan de bruto collectieve zorguitgaven minus de wettelijke eigen betalingen door individuele zorgconsumenten.

opnieuw bedoeld als een budgetneutrale operatie, in de praktijk tot een uitbreiding van het aantal behandelingen.²¹

Figuur 5.6 Netto collectieve zorguitgaven



In de periode 2000-2008 is ook sprake geweest van enkele *bezuinigingen* om de stijging van de kosten van zorg te drukken. Geprobeerd is om artsen aan te zetten tot een kosteneffectiever voorschrijfgedrag van medicijnen en om apothekers te bewegen lagere prijzen voor generieke geneesmiddelen te laten berekenen. Wat dit laatste betreft is het preferentiebeleid van een aantal zorgverzekeraars vanaf 2008 betrekkelijk succesvol. In 2008 is ook een begin gemaakt met het weer indammen van de (nog maar net in 2003 geïntroduceerde) activerende en ondersteunende begeleiding. In twee rondes is het netto collectief verzekerde *pakket* ingekrompen. In 2004 werd een groot deel van de tandartszorg en de fysiotherapie uit het collectief verzekerde pakket geschrapt. In 2005 werd een wettelijk verplicht *no claim* ingevoerd, die in 2008 werd omgezet in een (kleiner) eigen risico.

De intensiveringen, vooral bij de langdurige zorg, overheersten het beeld in de jaren 2001-2003, de ombuigingen, vooral bij de curatieve zorg, in de jaren daarna. Corrigerend voor deze beleidseffecten ontstaat zicht op het onderliggende trendmatige groeitempo. Dat bedroeg reëel 4¼% per jaar.

Wat precies de reden is dat het trendmatige groeitempo hoger is komen te liggen dan in de periode 1980-2000 is niet helemaal duidelijk. De wettelijke verankering in de periode 2001-2003 van het “recht op zorg” is ongetwijfeld een belangrijke oorzaak. Tot die tijd kon met krappe budgetten en daaruit voortvloeiende lange wachtlijsten het beroep op zorg ontmoedigd worden. Dat is nu niet meer goed mogelijk. Elke zorgcliënt kan wettelijk verzekerde behandelingen rechtens afdwingen. Daar zijn voorsnog geen of althans onvoldoende nieuwe

²¹ Bij de introductie van nieuwe betalingssystemen voor medische specialisten, huisartsen en aanbieders van curatieve geestelijke gezondheidszorg zijn ook aanmerkelijke meerkosten gemaakt. Tot op heden is nog steeds niet duidelijk of het om incidentele dan wel permanente meerkosten gaat.

instrumenten voor kostenbeheersing voor in de plaats gekomen. In de zorgverzekeringswet is wel een belangrijke rol weggelegd voor de zorgverzekeraars, maar de mogelijkheden die zij hebben om kosten te beheersen zijn voorlopig beperkt. En door de vele nog resterende “nacalculaties” hebben ze ook nog steeds een zwakke financiële prikkel om actief op te treden.

Raming 2009-2010

De jaren 2009-2010 worden gekenmerkt door de Grote Recessie. Om de recessie niet dieper te maken is ervoor gekozen om in deze jaren niet onmiddellijk te bezuinigen op collectieve uitgaven zoals de zorguitgaven.²² Voor zover nu bekend is dat gelukt, de werkgelegenheid in de zorg stijgt in deze recessiejaren met jaarlijks 2%. Keerzijde is dat de kosten van de zorg ook blijven stijgen. De netto collectieve uitgaven zorg stijgen in de tweejaarsperiode 2009-2010 met reëel gemiddeld 3¼% per jaar. Dat is heel veel meer dan de groei van het bbp (gemiddeld -1¼% per jaar) plus vergrijzingseffect (+1% per jaar).

Als percentage van het bbp lopen de netto collectieve zorguitgaven daardoor fors verder op. Na de stijging met 1½%-punt vanaf het niveau van 6,8% in het jaar 2000 tot het niveau van 8,3% in 2008 is er opnieuw een stijging met bijna 1%-punt tot het niveau van 9,2% in 2010.

Referentiescenario 2011-2015

Extrapolatie van de onderliggende trends uit de periode 2001-2008 leidt tot een reële toename van de bruto collectieve zorguitgaven van 61 mld euro in 2010 tot 74¼ mld euro in 2015, een groei van 13¼ mld euro (zie tabel 5.10). Als gevolg van de technische aanname (zie het tekstkader) stijgen de eigen betalingen door zorgconsumenten van 3 mld euro in 2010 tot 7 mld euro in 2015, een stijging met 4 mld euro. Dat is 30% van de 13½ mld euro uitgavengroei.

De meer dan gebruikelijke stijging van de eigen betalingen vereist een aanpassing van de regelgeving. Concreet is aangenomen dat het wettelijk verplichte eigen risico voor de zorgverzekeringswet verhoogd wordt van de huidige 165 euro naar reëel 775 euro per polis per jaar. Voor het overige wordt de regeling ongewijzigd verondersteld. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat de kosten van huisartsenbezoeken niet meetellen voor het eigen risico en dat de chronisch zieken een compensatie ontvangen voor de gestegen eigen betalingen. Niet iedereen maakt het eigen risico vol. De feitelijke eigen betalingen stijgen van gemiddeld 120 euro per persoon per jaar in 2010 naar 350 euro in 2015. Aangenomen wordt dat de bedragen en percentages voor de bepaling van de eigen bijdragen awbz ook worden opgetrokken.²³ Gerekend is met een verhoging van de eigen bijdrage van bewoners van verzorgings- en verpleeghuizen met gemiddeld 2000 euro per persoon per jaar.

²² Aangenomen is dat ombuigingen die al waren aangekondigd gewoon doorgaan. Het gaat om het inperken van de tarieven van vrije beroepsbeoefenaren in de zorg en maatregelen om het beroep op ondersteunende en activerende begeleiding in te dammen. Die maatregelen dienden om eerder geraamde kostenoverschrijdingen weg te werken.

²³ Er is ook gerekend met een verhoging van de eigen betalingen wmo ten gunste van gemeentes met 0,2 mld euro. Aangenomen is dat de uitkering van het Rijk aan gemeentes met dit bedrag wordt gekort.

Wat is een geschikt referentiescenario 2011-2015?

Een extrapolatie van de onderliggende trendgroei van de uitgaven met reëel 4¼% per jaar uit 2001-2008 is onbevredigend omdat het een extrapolatie is vanuit een situatie waarin de zorguitgaven aanmerkelijk sneller stegen dan het bbp. Dat kan niet onbeperkt doorgaan. Anderzijds moet erkend worden dat in de wijze waarop de sector is georganiseerd sindsdien nog niet zo heel veel is veranderd. Nog altijd is er onvoldoende *countervailing power* tegen de interne druk om telkens meer uit te geven. De kosten daarvan worden, ondanks de introductie in 2006 van een aanzienlijke nominale premie per verzekerde, nog altijd voor het overgrote deel afgewenteld op de collectieve lasten.

Het simpelweg inzetten van een lager groeipad is niet realistisch. Het zou geen recht doen aan de sterke interne tendens tot kostenstijging. In praktijk zou een laag groeipad als referentiescenario slechts de voorbode zijn van toekomstige kostenoverschrijdingen.

Het construeren van een laag groeipad op basis van veronderstelde politieke ingrepen in de omvang van het collectief verzekerde pakket of in de wijze waarop de sector is georganiseerd is, gezien sterk uiteenlopende politieke voorkeuren op dit vlak, ook niet mogelijk. Het CPB ziet het niet als zijn rol politieke keuzes te voorspellen.

Daarom is ervoor gekozen om het referentiep pad wel te baseren op een extrapolatie van recente trends, maar om bij de financiering als technische aanname te veronderstellen dat een groter deel dan gewoonlijk bekostigd wordt door de individuele zorgconsument. Gerekend is met een stijging van de collectieve zorguitgaven die, voor elke leeftijdscategorie, beperkt blijft tot de geraamde groei van het bbp van 1¼% per jaar. Dat resulteert in een macro groeitempo van de collectief gefinancierde zorguitgaven met reëel 3%. De feitelijke raming ligt voor elk leeftijdscategorie 1% per jaar hoger. Aangenomen is dat die extra groei betaald wordt door de individuele zorgconsument.

De uitkomst van deze veronderstelling is dat de groei van de uitgaven niet voor 5% maar voor 30% gefinancierd wordt door eigen betalingen zvw/awbz/wmo. Het impliceert dat de groei voor 70% in plaats van de gebruikelijke 95% gefinancierd wordt uit premies en belastingen.

Uiteraard is het aan politici om te besluiten of men dit technische scenario met flink hogere eigen betalingen wil overnemen. Men kan er ook voor kiezen om in plaats daarvan de zorgpremies te laten oplopen dan wel met nader in te vullen maatregelen de stijging van de zorgkosten in te perken. De rapporten van de werkgroepen Cure en Care van de Brede Heroverweging bieden daarvoor tal van aanknopingspunten.

Door de stijging van de eigen betalingen blijft de groei van de netto collectieve zorguitgaven beperkt tot 3% per jaar. Dat is gelijk aan de som van reële stijging van het bbp met 1¼% per jaar en het jaarlijkse demografisch effect op de zorguitgaven van 1,1%.

De bruto zorguitgaven stijgen met 4% per jaar, iets minder dan de trendmatige stijging met 4¼% per jaar. Dat komt omdat enkele reeds ingezette bezuinigingsmaatregelen nog effect zullen sorteren op de groei in de scenarioperiode en omdat de veronderstelde nog in te voeren maatregelen ter verhoging van de eigen betalingen zvw/awbz een remmend effect zullen sorteren op de zorgconsumptie.

Omdat jaarlijks 1% van de groei wordt gefinancierd met een extra verhoging van de eigen betalingen neemt het aandeel van die eigen betalingen in de financiering van de wettelijke zorg toe van 5% in 2010 naar bijna 10% in 2015.

Tabel 5.10 Collectieve uitgaven zorg 2010-2015

	2010	Reële groei 2011-2015	
	mld euro	mld euro	% groei p.j.
Ziekenhuizen, specialistenpraktijken	18,3	4	4
Huisartsen, tandartsen en paramedici	4,0	$\frac{3}{4}$	$3\frac{1}{2}$
Geestelijke gezondheidszorg	4,8	1	$4\frac{1}{4}$
Genees- en hulpmiddelen	6,9	$2\frac{3}{4}$	7
Overige curatieve zorg	1,5	$\frac{1}{4}$	4
Totaal curatieve zorg	35,5	9	$4\frac{1}{2}$
Verpleging en verzorging	14,1	3	4
Gehandicaptenzorg	7,1	1	$2\frac{3}{4}$
Totaal langdurige zorg	21,2	4	$3\frac{1}{2}$
Bruto collectieve uitgaven zorg (bruto bkz)	60,9	$13\frac{1}{4}$	4
Wettelijke eigen betalingen ^a	3,1	4	$18\frac{1}{2}$
Netto collectieve uitgaven zorg (netto bkz)	57,9	$9\frac{1}{4}$	3

^a Exclusief oploop compensatie chronisch zieken van $\frac{3}{4}$ mld euro.

De groei van de collectieve uitgaven aan langdurige zorg wordt in dit referentiescenario geraamd op $3\frac{1}{2}\%$ per jaar. Dat is iets meer dan in voorgaande ramingen en ook iets meer dan in de SCP scenario's, omdat het CBS in de laatste bevolkingsprognose met een sterkere stijging van de levensverwachting rekent. Dit leidt tot een sterkere stijging van het aantal mensen dat een beroep zal doen op de voorzieningen voor verzorging en verpleging. Het CPB neemt aan dat dit enigszins wordt gemitigeerd door een stijging van de gezonde levensverwachting. Desondanks heeft de bevolkingsgroei van gemiddeld $\frac{1}{4}\%$ per jaar een opwaarts effect van $1\frac{1}{2}\%$ per jaar op het aantal gebruikers van langdurige zorg.

De groei van de curatieve zorg wordt geraamd op $4\frac{1}{2}\%$ per jaar, ondanks het feit dat de curatieve zorg beduidend minder bevattelijk is voor het effect van vergrijzing dan de langdurige zorg. Die hoge groei is gebaseerd op de ervaring uit het recente verleden. Het laat zien dat de technologische vernieuwingen in deze sector vooral gericht zijn op het introduceren van nieuwe geneeskundige behandelingen en geneesmiddelen die levensverlengend zijn en minder op potentiële kostenbesparingen.

De extra verhoging van de eigen betalingen awbz en wmo met 1 mld verkleint het EMU-tekort in 2015 met $\frac{1}{4}\%$ bbp, de extra verhoging van de eigen betalingen zvw met $2\frac{1}{2}$ mld euro beperkt de collectieve lastendruk in 2015 met $\frac{1}{2}\%$ bbp.

5.3 Varianten met hogere en lagere economische groei

Paragraaf 2.4 laat zien dat de middellange termijnramingen onzeker zijn. De ramingen van het EMU-saldo in 2015 zijn gebaseerd op de macro-economische ramingen en daarmee dus ook onzeker. Hoe werkt hogere of lagere groei door op het EMU-saldo? Volgens paragraaf 2.4 hoort

bij een voorspelinterval van 67% een economische groei die ongeveer ¾% per jaar hoger of lager uitvalt dan de centrale projectie.

Tabel 5.11 toont de resultaten van twee onzekerheidsvarianten waarin het bbp per jaar ¾% minder hard of harder groeit dan in het trendmatige scenario. De hogere groei wordt bereikt door de voor Nederland relevante wereldhandel 1¾% per jaar extra te laten toenemen. Gevolg daarvan is extra vraag uit het buitenland, die uiteindelijk leidt tot een jaarlijks ¾% hogere vraag naar binnenlandse producten. Deze vraag wordt naar veronderstelling geabsorbeerd door een extra stijging van de arbeidsproductiviteit met ½% per jaar en ¼% per jaar meer arbeidsaanbodgroei. Met de hogere groei van de wereldhandel hangt samen dat ook de voor Nederland relevante buitenlandse prijzen met ¼% per jaar extra stijgen en dat het niveau van de lange rente ¼% hoger is. Verondersteld is dat de overheidsuitgaven en de uitgaven voor zorg qua volume gelijk zijn aan die in het basisscenario. Net als in het buitenland stijgt ook het binnenlandse prijspeil met ¼% per jaar extra. Samen met de toename van de arbeidsproductiviteit leidt dit er toe dat de loonvoet in de marktsector met ¾% per jaar extra toeneemt. Hierdoor stijgt het beschikbare inkomen van huishoudens, mede als gevolg waarvan de groei van de particuliere consumptie wat kan aantrekken.

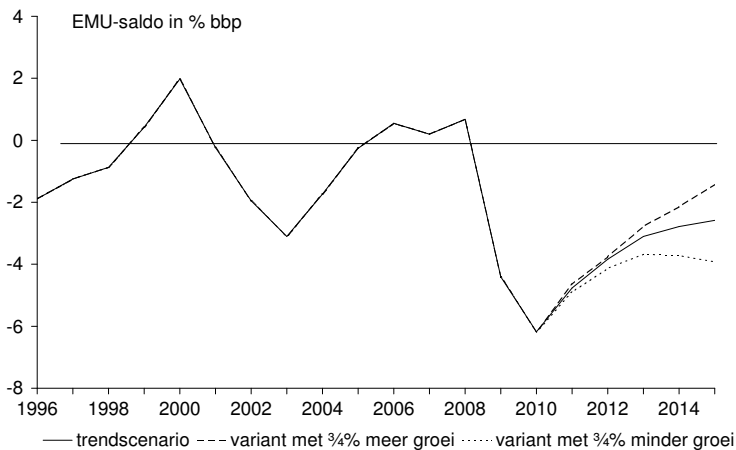
Tabel 5.11 Macro-economische kerngegevens bij ¾% minder of meer groei

	Minder groei 2011-2015		Meer groei 2011-2015	
	mutatie per jaar in %	Verskil met scenario	mutatie per jaar in %	Verskil met scenario
Volume bestedingen en productie				
Bruto binnenlands product	1	- ¾	2½	¾
Particuliere consumptie	1¼	0	1½	¼
Overheidsconsumptie	½	0	½	0
Investerings, excl. woningen	½	- 1½	3½	1½
Goederenuitvoer	3¾	- 1¾	7	1½
Goedereninvoer	4½	- 1¼	7	1¼
Lonen en prijzen				
Contractloon marktsector	1½	- ¾	3	¾
Loonvoet marktsector	2½	- ¾	4	¾
Consumptieprijis	1¼	- ½	2	¼
Arbeidsmarkt				
Werkgelegenheid in arbeidsjaren	0	- ¼	¾	½
Arbeidsaanbod in personen	0	- ¼	½	¼
Arbeidsproductiviteit marktsector	1½	- ½	2½	½
	niveau in %			
Werkloosheid (eindjaar)	4,7	- 0,5	5,8	0,6
Overheidsrekening				
EMU-saldo (% bbp)	- 4,2	- 1,3	- 1,7	1,2

De toename van de productie lokt extra investeringen uit, terwijl ook de werkgelegenheid toeneemt. Ondanks de extra stijging van het arbeidsaanbod leidt dit ertoe dat de werkloosheid daalt. Tegenover een extra stijging van de uitvoer van goederen met 1½% per jaar staat een toename van de invoer van goederen met 1¼% per jaar, zodat het goederensaldo met het buitenland iets verbetert. De toegenomen economische bedrijvigheid leidt tot meer belastingontvangsten door de overheid. Omdat de uitgaven naar veronderstelling niet hoger zijn, verbetert het EMU-saldo. Na 5 jaar ligt het 1,2%-punt bbp boven het niveau van het basisscenario.

De variant waarin het bbp niet ¾% per jaar hoger maar lager uitvalt, leidt tot ongeveer dezelfde resultaten, maar met omgekeerde tekens. Figuur 5.7 toont de ontwikkeling van het EMU-saldo in procenten van het bbp voor zowel de centrale projectie als de beide varianten.²⁴

Figuur 5.7 **Ontwikkeling EMU-saldo in trendscenario en twee varianten**



5.4 **Beleidsuitgangspunten**

Het uitgangspunt ongewijzigd beleid, waarop deze Verkenning is gebaseerd, impliceert aan de inkomstenkant stabiele belasting- en premietarieven vanaf 2011 en toepassing van de huidige indexeringsregelingen voor belastingschijven, heffingskortingen en premiegrenzen.²⁵ Het betekent ook aanpassing van de benzine- en dieselaccijnstarieven via de tabelcorrectiefactor aan de prijsontwikkeling.

²⁴ In 2015 is het verschil in EMU-saldo tussen beide varianten 2,5%-punt, terwijl het verschil in bbp 7,5% is. Een procent verschil in bbp gaat in deze varianten dus samen met ongeveer 0,3%-punt verschil in EMU-saldo. Het voorzichtige en optimistische scenario van de *Economische Verkenning 2003-2006* (CPB, 2001) laten ongeveer dezelfde relatie zien tussen het verschil in bbp (gecumuleerd 2,2%) en het verschil in EMU-saldo (0,6%-punt bbp).

²⁵ De projectie voor 2011 is conform het *Centraal Economisch Plan 2010*, dat gebaseerd is op de uitgangspunten zoals verstrekt aan het CPB vóór het demissionair worden van het kabinet. Dit betekent dat er, in tegenstelling tot de jaren 2012 tot en met 2015, enige beleidsvoornemens zijn meegenomen voor 2011. Het betreft met name de afloop van diverse maatregelen uit het aanvullend beleidsakkoord van maart 2009; verhoging van de 2e schijf van de vennootschapsbelasting van 20% naar 23%; verlaging van de algemene heffingskorting; verlaging van het belastingtarief eerste schijf met 0,55%-punt; verlaging van het belastingtarief tweede schijf met 0,2%-punt; verlaging van de ww-premie; verruiming van de inkomensafhankelijke arbeidskorting (eitc) en invoering van de rentebox voor vpb-bedrijven.

Eerder ingezet beleid heeft enige implicaties voor de periode 2011-2015. Zo wordt door eerdere beleidsmaatregelen bij de vennootschapsbelasting de lastendruk in de periode 2011-2015 verzaamd. Het betreft de afloop van de tijdelijke maatregelen tot vervroegd of willekeurig afschrijven voor investeringen in 2009 én 2010. Bedrijven mogen bepaalde investeringen gedaan in respectievelijk kalenderjaar 2009 en 2010 in 2 jaar afschrijven; de lastenverzwaring ontstaat doordat bedrijven vanaf respectievelijk 2011 en 2012 enkele jaren minder kunnen afschrijven. Het aflopen van deze maatregelen heeft vergelijkbare consequenties voor de inkomstenheffing van zelfstandigen. Ook de aanpassing van de verliesverrekening voor verliezen over 2009 en 2010 leidt tot een lastenverzwaring bij de vennootschapsbelasting in de Verkenningperiode.²⁶

De belastingdruk stijgt door de beperking van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting voor niet-werkende partners geboren na 1971 die geen kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 5 jaar hebben.

Voor mensen geboren na 1945 wordt vanaf 2011 een aow-heffing ingevoerd. Dit gebeurt door de bovengrens van de tweede schijf nog maar voor 75% van de gebruikelijke indexatie te verhogen. Hierdoor zal in de toekomst een steeds groter deel van het inkomen in de derde in plaats van de tweede schijf belast worden. Voor 65-minners is het verschil tussen tweede en derde schijftarief nagenoeg nihil, maar voor 65-plussers is het verschil 18%-punt, omdat zij geen aow-premie betalen. De opbrengst is met circa 25 mln euro per jaar in 2015 nog zeer beperkt in deze Verkenningperiode.

In 2011-2013 vindt een schuif plaats van de bpm (belasting op personenauto's en motorrijwielen) naar de mrb (motorrijtuigenbelasting). De kilometerheffing wordt in de jaren 2011-2015 niet ingevoerd, zo is verondersteld.²⁷

Het percentage dat wordt toegepast op de eigen woningwaarde boven de grens van 1,01 mln euro in 2010, wordt gelijkmatig verhoogd van 0,8% in 2010 tot 2,35% in 2016. Bij ongewijzigd beleid wordt deze grens volgens de huidige methodiek geïndexeerd. Omdat het Parlement dit beleidsvoornemen niet heeft goedgekeurd, wordt niet gerekend met een beperking van de zorgtoeslag na 2011.²⁸

De belastingontvangsten van de lokale overheden ontwikkelen zich ongeveer conform de bbp-ontwikkeling.²⁹

²⁶ De verliesverrekening van de vennootschapsbelasting is doorgaans 1 jaar *carry back* en 9 jaar *carry forward*. De *carry back* wordt optioneel met 2 jaar verlengd in combinatie met 3 jaar minder *carry forward*, waarbij een plafond geldt van 10 mln euro *carry back* extra per jaar per bedrijf.

²⁷ Op basis van de meerjarencijfers zijn wel uitgaven meegenomen voor de invoering van rekeningrijden, oplopend tot 300 mln euro in 2015.

²⁸ Voor 2011 is wel met deze beperking gerekend.

²⁹ Toename van de belastingontvangsten van de lagere overheid in lijn met de waardeontwikkeling van het bbp wordt gezien als lastenneutraal.

Het uitgangspunt ongewijzigd beleid maakt het voor de collectieve uitgaven mogelijk om de meerjarencijfers van de Miljoenennota 2010 als startpunt te nemen in deze Verkenning.^{30, 31} De meerjarencijfers weerspiegelen onder andere demografische ontwikkelingen, die verschillend uitwerken op de diverse begrotingsonderdelen. Daarnaast worden de meerjarencijfers door specifieke afspraken beïnvloed, zoals efficiëntiemaatregelen, bijvoorbeeld voor de belastingdienst. Deze meerjarencijfers uit de Miljoenennota zijn aangepast voor recente ontwikkelingen die naar voren zijn gekomen in de Najaarsnota 2009 en de Voorlopige Rekening 2009.³² Daaraan is toegevoegd de doorwerking van de macro-economische ontwikkeling in de jaren 2011 tot en met 2015. Dit betreft bijvoorbeeld de rentebetalingen, de uitgaven voor sociale zekerheid en de prijzen en lonen in de collectieve sector.

Wat betreft de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector is de referentiesystematiek gehanteerd. Dit betekent dat de ruimte voor arbeidsvoorwaarden bij de overheid en in de zorg de ontwikkeling in de marktsector volgt. De incidentele loonstijging in de zorg is gelijk aan die in de marktsector (¾% per jaar). Voor de overheid is gerekend met een budget voor incidentele loonstijging van 0,3% per jaar.³³

Uitkeringen in het kader van de algemene ouderdomswet (aow), de algemene nabestaandenwet (anw) en de wet werk en bijstand (wwb) volgen de ontwikkeling van het netto wettelijk minimumloon. De overige uitkeringen volgen het bruto minimumloon. Het wettelijk minimumloon volgt de gemiddelde contractloonstijging van markt, zorg en overheid.

In deze Economische Verkenning zijn, conform de meerjarencijfers, de rijksuitgaven voor het Gemeente- en Provinciefonds vanaf 2012 weer gekoppeld aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven.³⁴ In 2009-2011 is deze trap-op/trap-af systematiek tijdelijk niet toegepast.

De begroting van het lokale bestuur moet sluitend zijn, maar dit hoeft niet overeen te komen met een EMU-saldo van 0% BBP.³⁵ Provincies kunnen bijvoorbeeld de opbrengsten van de verkoop van aandelen gebruiken voor financiering van hun uitgaven. Cijfers uit het verleden

³⁰ De meerjarencijfers van de Miljoenennota 2010 lopen tot en met 2014. Het CPB heeft deze geëxtrapolerd tot en met 2015.

³¹ De projectie voor 2011 is conform het *Centraal Economisch Plan 2010*, dat gebaseerd is op de uitgangspunten zoals verstrekt aan het CPB voor het demissionair worden van het kabinet. Dit betekent dat er, in tegenstelling tot de jaren 2012 tot en met 2015, enige beleidsvoornemens zijn meegenomen voor 2011. Het betreft onder andere: in het kindgebonden budget geen indexatie van de bedragen en de inkomensgrens; bedragen voor tweede kind en meer worden wel autonoom verhoogd; het niet-indexeren (ook in 2012) van de wto's normbedragen (wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten); het niet-indexeren van de kinderbijslag; de aow-tegemoetkoming, de anw-tegemoetkoming en de tegemoetkoming arbeidsongeschikten; bij de aftrek voor specifieke zorgkosten wordt voor 65-minners de vermenigvuldigingsfactor die voor een aantal zorgkosten geldt, verlaagd van 77% naar 40%.

³² Het betreft vooral de verschuiving van uitgaven in het kader van stimuleringspakket van 2009 naar 2010, het superdividend van de NS (ontvangst door het Rijk in 2009, maar rijksbijdrage aan Pro-Rail pas in 2010) en de CBS-correctie in verband met de financiële interventies.

³³ Bij de meerjarenramingen van de ministeries is het budget voor de incidentele loonstijging circa 0,1% in 2011 en gemiddeld 0,3% in de volgende jaren.

³⁴ Daarbij is het Provinciefonds met 0,3 mld euro gekort en wordt 0,6 mld euro bespaard op het Gemeentefonds. Deze maatregelen zijn opgenomen onder de tekortreducerende maatregelen (tabel 4.5 van de Miljoenennota 2010).

³⁵ Zie kader Het baten-lastenstelsel van lokale overheden en het EMU-saldo, *Macro Economische Verkenning 2005*, CPB (2004).

laten echter zien dat grote EMU-tekorten bij de lokale overheid van tijdelijke aard zijn. Voor komende vijf jaar wordt daarom uitgegaan van een daling van het EMU-tekort van het lokale bestuur van 0,7% bbp naar 0,3% bbp. Bij gelijkblijvende lokale lasten als percentage van het BBP (ruim 1% bbp) en een uitkering uit het gemeente- en provinciefonds (3% bbp in 2010) die in reële termen zelfs met 1 mld euro daalt, betekent dit dat bezuinigd zal moeten worden.

De jaarlijkse korting op de EU-afdrachten van 1 mld euro loopt tot en met 2013. Kortingen in 2014 en 2015 zijn niet opgenomen omdat zij afhangen van nieuwe EU-onderhandelingen.

Het uitgangspunt ongewijzigd beleid impliceert dat de aow-gerechtigde leeftijd in deze Economische Verkenning op 65 jaar blijft staan. De deeltijd-ww vervalt in 2011.

Eerder ingezet beleid heeft enige implicaties voor de periode 2011-2015. Zo vervalt in 2015 de partnertoeslag in de aow voor nieuwe gevallen.³⁶ Het effect is in 2015 nog beperkt.

Deze Economische Verkenning gaat uit van een verlaging van de huurtoeslag met 10,32 euro in 2011 en met 8,76 euro in 2012. Dit gebeurt door de basishuur, het deel van de rekenhuur dat huishoudens zelf moeten betalen, met deze bedragen te verhogen.

In de meerjarencijfers is alleen het deel van de totale uitgaven van het FES (Fonds Economische Structuurversterking) meegenomen dat is toegewezen aan concrete projecten. In deze Economische Verkenning is dus géén onbelegd geld in het FES.

Anders dan in de meerjarencijfers van de Miljoenennota 2010 is rekening gehouden met de opbrengst van de veiling van CO₂-emissierechten van jaarlijks 0,5 mld euro vanaf 2013.

Deze Economische Verkenning is van technische aard (beleidsarm) wat betreft de financiële instellingen waarin de Staat heeft geïntervenieerd sinds het uitbreken van de kredietcrisis.³⁷ Er vindt geen verdere terugbetaling plaats van verstrekt kapitaal, maar ook wordt geen nieuw kapitaal verstrekt. Er vindt enige aflossing plaats van ING Alt-A hypotheek, waardoor de EMU-schuldrelevante backup-faciliteit enigszins terugloopt. Er is geen rekening gehouden met privatisering van ABN Amro. De sterk toegenomen garantieverplichtingen hebben, zo is aangenomen, geen negatieve financiële consequenties.

Voor de onzekere opbrengst van de kapitaalinjecties is ook een technische veronderstelling gemaakt: het rendement is gelijk verondersteld aan de rentebetalingen die voortkomen uit de toegenomen staatsschuld als gevolg van de financiële interventies.

³⁶ Alleen voor 2011 is een generieke korting op de partnertoeslag ingezet in deze Verkenning.

³⁷ Eind 2009 bedroegen deze kapitaalinjecties 60,3 mld euro in totaal, waarvan 34,8 mld voor verwerving ABN Amro, 7,6 mld euro kapitaal verstrekt aan ING, Aegon en SNS Reaal, 16,5 mld euro voor de ING back-up faciliteit en een vordering van 1,3 mld euro op IJsland.

6 De houdbaarheidspositie van de Nederlandse overheidsfinanciën

De structurele positie van de overheidsfinanciën is onhoudbaar zonder aanpassingen in het beleid. Door de vergrijzing van de Nederlandse bevolking zullen de uitgaven aan de zorg, met name de awbz, en de aow sterk stijgen. Een positief EMU-saldo in 2015 van 1½% bbp is nodig om de overheidsfinanciën in deze kabinetsperiode houdbaar te maken. Om dit te realiseren is een structurele verbetering van het EMU-saldo met 29 miljard euro nodig.

6.1 Huidige inschatting houdbaarheidstekort, en verschil met Ageing-II

Bij ongewijzigd beleid zal het EMU-saldo in de komende decennia verslechteren. De uitgaven aan zorg en aow zullen stijgen als gevolg van de vergrijzing van de bevolking. Aan de inkomstenkant zal de overheid meer belasting gaan heffen op het inkomen en consumptie van gepensioneerden, maar zullen de inkomsten uit aardgas afnemen door de geleidelijke uitputting van de voorraad. Door de verslechtering van het EMU-saldo zal de schuld oplopen en nemen de rentelasten toe, waardoor op termijn een onhoudbare situatie voor de overheidsfinanciën ontstaat.

Het houdbare EMU-saldo (zie kader) geeft aan dat de overheid in 2015 een overschot van 1½% bbp nodig heeft om de toekomstige verslechtering van het EMU-saldo op te vangen. Een kleiner overschot (of een tekort) in 2015 impliceert dat na de komende kabinetsperiode nog aanvullende maatregelen nodig zijn om de overheidsfinanciën houdbaar te maken. Het houdbare saldo wordt gepresenteerd in tabel 6.1, waarbij een uitsplitsing wordt gemaakt naar de onderliggende oorzaken die vooral te maken hebben met oplopende uitgaven en inkomsten. Uitgaven die als percentage van het bbp na 2015 nog stijgen verhogen het vereiste houdbaar saldo, terwijl inkomsten die als percentage van het bbp toenemen na 2015 het vereiste houdbaar saldo verlagen. Daarnaast is een overschot op de begroting nodig om de kosten te financieren van de geraamde netto schuldpositie van de overheid (EMU-schuld minus financiële activa).

Het houdbaarheidstekort in tabel 6.1 geeft aan dat een verbetering van het EMU-saldo met 4½% bbp nodig is om in 2015 het houdbare saldo te realiseren. Dit houdbaarheidstekort is het verschil tussen het houdbare EMU-saldo (1½% bbp) en het feitelijke saldo bij ongewijzigd beleid (-3% bbp). Bij deze permanente verbetering van het EMU-saldo van 29 mld euro, zijn de lasten per resterend levensjaar voor de huidige en toekomstige generaties gelijk. Als het EMU-saldo in de komende kabinetsperiode met minder dan deze 29 mld euro verbetert, wordt de opgave voor de jaren erna groter en worden de toekomstige generaties zwaarder belast. Figuur 6.1 laat de ontwikkeling van het EMU-saldo zien, met en zonder houdbaar maken. Het houdbaarheidstekort is de sprong die in 2015 gemaakt wordt. Zonder deze verbetering van het saldo zal het EMU-saldo in de komende decennia sterk verslechteren.

Begrippen houdbaarheid

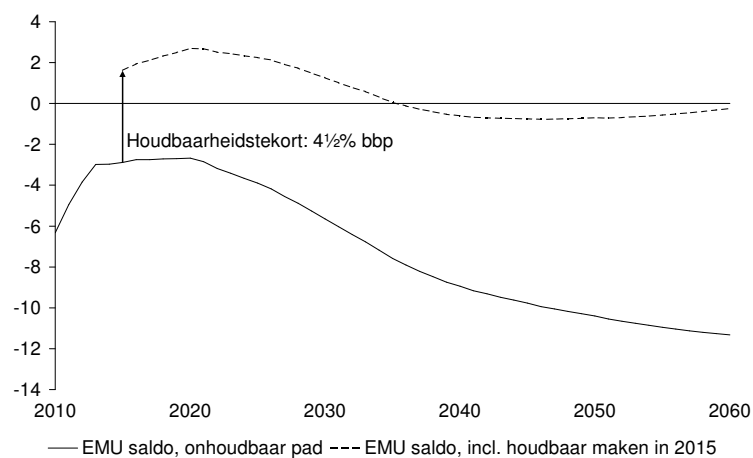
Houdbaar saldo: het saldo waarop de overheidsbegroting in 2015 uit moet komen om constante arrangementen te kunnen handhaven zonder dat de staatsschuld op lange termijn explodeert. Dit saldo kan zowel in termen van het EMU-saldo worden weergegeven als in termen van het robuuste saldo (zie hieronder).

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

Constance arrangementen: standaard aanname in de berekening van houdbaarheid is dat toekomstige inkomsten en uitgaven, gecorrigeerd voor de ontwikkelingen in de demografie, meegroeien met de arbeidsproductiviteit. Dit impliceert dat toekomstige generaties dezelfde voorzieningen hebben als de huidige generaties. Voor afzonderlijke onderdelen van de uitgaven en belastingen worden nadere aannames gemaakt, zie Van Ewijk et al., 2006.

Robuust saldo: dit is gelijk aan het feitelijke EMU-saldo gecorrigeerd voor de rentebetalingen over de uitstaande schuld, voor de inkomsten uit vermogen en voor de aardgasopbrengst. Het houdbare robuuste saldo is een zo goed mogelijke maat voor de afzonderlijke invloed van vergrijzing op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Ook biedt het robuuste saldo een betere maat voor wijzigingen in de houdbaarheidspositie van de overheid, omdat geabstraheerd wordt van wijzigingen in de inkomsten uit bezittingen en de rentebetalingen over de schuld die één op één het EMU-saldo beïnvloeden, maar nauwelijks doorwerken in de houdbaarheidsopgave.

Figuur 6.1 EMU-saldo, inclusief houdbaar maken in 2015 (2006-2060)



In vergelijking met de vergrijzingsstudie van Van Ewijk et al. (2006), kortweg Ageing-2006, is het houdbaarheidstekort met 1½% bbp verslechterd. Een deel hiervan wordt veroorzaakt door een hogere levensverwachting die met ongeveer 2½ jaar is toegenomen. Een ander deel komt door een verslechtering van de uitgangssituatie. Daarnaast speelt een aantal andere factoren een rol. Tabel 6.1 geeft een onderbouwing van de houdbaarheidsopgave en maakt een vergelijking met de vorige vergrijzingsstudie. De eerste en tweede kolom geven het feitelijke en robuuste saldo (zie kader). Het houdbaarheidstekort is voor beide maatstaven 4½% bbp. Het startpunt

van het robuuste saldo (2015) is iets hoger dan het feitelijke saldo, zodat ook het houdbare robuuste saldo iets hoger is en uitkomt op 1¾% bbp.

Tabel 6.1 Onderbouwing van het houdbaarheidstekort in 2015 (% bbp)^a

	EMU-saldo	Robuust saldo	Robuust saldo Ageing-2006
Houdbaar saldo (1) = (2) + (3)	1½	1¾	1½
Verslechtering van saldo van primaire uitgaven en belastingen na 2015 (2)		2	2
aow uitgaven		2¼	1¾
zorguitgaven		3¼	2½
arbeidsongeschiktheidsuitgaven		0	- ¼
onderwijsuitgaven		0	¼
belasting op huishoudens (-)		- 1½	- 1½
indirecte belasting (-)		- 1¾	- ¾
vennootschapsbelasting (-)		- ¼	¼
Invloed initiële vermogens- en schuldtitels (3)		0	-¼
schuld		1	½
financiële activa (-)		-¾	- ½
gas (-)		-¼	- ¼
Geraamd saldo bij ongewijzigd beleid (4)	- 3	- 2¾	- 1½
Houdbaarheidstekort (5) = (1) - (4)	4½	4½	3

^a Deze tabel maakt een vergelijking met het houdbaarheidstekort met Ageing-2006 (Van Ewijk et al., 2006). De cijferopstelling wijkt om twee redenen af van tabel 5.3 in die studie: we maken houdbaar in 2015 en presenteren het robuuste saldo in plaats van het primaire saldo.

De vergrijzing van de bevolking is de belangrijkste drijvende kracht achter veranderingen in uitgaven en inkomsten. Het aandeel van ouderen (65+) in de Nederlandse bevolking loopt in de komende decennia fors op. De afhankelijkheidsratio (het aantal 65+-ers gedeeld door het aantal 20–64 jarigen) neemt toe van 25% in 2010 tot 49% in 2040 om daarna weer licht te dalen. Deze toename heeft twee belangrijke oorzaken. De eerste oorzaak ligt in het verleden, en is de afname van het gemiddelde kindertal per vrouw van ruim 3 in de jaren zestig van de vorige eeuw naar 1¾ sinds 1970. De tweede oorzaak is de sterke oploop in de levensverwachting in de 2009-2060 met 5 jaar voor mannen en 4 jaar voor vrouwen. Het grootste deel van deze toename wordt gerealiseerd op oudere leeftijd: de resterende levensverwachting op 65-jarige leeftijd neemt met 4 respectievelijk 3 jaar toe voor mannen en vrouwen, zie figuur 5.4.

Tabel 6.2 laat de geprojecteerde ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven zien voor de overheid. Het grootste deel van deze stijging (met ruim 3% bbp) komt voor rekening van de awbz, het resterend deel komt door de zvw. De stijging komt enerzijds door de toename van het

aantal mensen dat vraagt om zorg, anderzijds door stijgende collectieve uitgaven per persoon. Het effect van de stijgende zorgkosten op de houdbaarheid is 3¼% bbp.

De combinatie van een vergrijzende bevolking en hoge kosten voor oudere mensen zorgt voor de sterke toename van de kosten in de awbz.³⁸ Figuur 5.5 laat zien dat het beroep op de awbz sterk oploopt met de leeftijd: zo zijn de kosten per persoon voor een 83-jarige 10 keer zo hoog als de kosten voor een 67-jarige. De toename van het aantal ouderen in de bevolking zal dus leiden tot een sterke groei van de vraag naar zorg. Hierbij is de kostenoploop gedempt omdat we veronderstellen dat ouderen de helft van de extra levensjaren in goede gezondheid zullen doorbrengen. Deze zelfde veronderstelling wordt ook voor de periode 2011-2015 gehanteerd, zie paragraaf 5.2. Door de hogere levensverwachting is het effect van de stijgende zorgkosten op de houdbaarheid groter dan in Ageing-2006, maar het effect is afgezwakt door de nieuwe veronderstelling dat een deel van deze extra levensduur in goede gezondheid wordt doorgebracht.³⁹

Tabel 6.2 Uitgaven en inkomsten, 2011-2060, % bbp (zonder maatregelen om houdbaar te maken)

	2011	2015	2020	2040	2060
Uitgaven					
Sociale zekerheid	12½	12¼	12¾	15¼	14¾
w.v. aow	5	5¼	6	8½	8
arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	1¾	1½	1½	1½	1½
Werkloosheidsuitkeringen	1½	1	1	1	1
overige uitkeringen	4½	4½	4¼	4¼	4¼
Zorg	9¾	10¼	10¾	14¼	14¼
Onderwijs	5½	5¼	5¼	5½	5¼
Overige uitgaven exclusief rentelasten	19¾	18½	18¼	18¼	18¼
Rentelasten	2½	3¼	3	4½	5¾
Totaal	50¼	49½	50	57¾	59¾
Inkomsten					
Inkomsten belasting en sociale premies	22¼	23	23¼	24¾	24¾
w.v. over pensioeninkomen	1¾	2	2	2¾	2¾
Indirecte belastingen	13¼	13¼	13¾	15¼	15¼
w.v. op consumptie door 65-plussers	2	2¼	2¾	4¼	4
Vennootschapsbelasting + dividendbelasting	2¾	3	3½	3¼	3½
Aardgasbaten	1¾	1½	1½	¼	0
Overige inkomsten	5½	5½	5½	5¼	5
Totaal	45¼	46½	47½	48¾	48¼
EMU-saldo	- 5	- 3	- 2¾	- 9	11¼
Robuust saldo	- 5	- 2¾	- 2½	- 5¾	- 4¾
EMU-schuld	69	74	75	132	217

³⁸ De argumentatie voor de oploop van de zvw-kosten is vergelijkbaar.

³⁹ Deze veronderstelling wordt ook gemaakt in de vergrijzingprojecties van de Economic Policy Committee, zie Europese Commissie, 2009.

In de houdbaarheidssommen veronderstellen we dat de groei van de collectieve middelen die beschikbaar worden gesteld voor de zorg voldoende is om het effect van bevolkingsgroei te faciliteren en voorts meegroeien met de nominale lonen, die op hun beurt weer bepaald worden door de productiviteitsgroei en de inflatie. Deze veronderstelling garandeert dat de collectieve middelen voldoende zijn voor een constant zorgarrangement: de toekomstige ontwikkeling van de collectief gefinancierde zorguitgaven is welvaartsvast voor elk leeftijdscohort. Als de feitelijke stijging van kosten hoger is dan in onze basisprojectie, veronderstellen wij dat de extra stijging gefinancierd wordt door de individuele zorgconsument. Zo kunnen de curatieve zorgkosten sterker oplopen door verdere verbetering van de medische technologie. Zonder de limitering van de collectieve middelen voor de zorg kunnen de collectieve lasten sterker oplopen dan in onze basisprojectie. De houdbaarheid verslechtert met ruim 2% bbp als de collectieve lasten voor de zorg jaarlijks (tot 2040) 1% harder groeien.

Doordat de uitgaven aan de aow toenemen, van 5½% bbp in 2015 naar 8½% in 2040, verslechtert de houdbaarheid met 2¼%. Deze toename van de aow-uitkeringen wordt veroorzaakt door het stijgende aantal ouderen en is dus groter dan in Ageing-2006. In deze raming is geen rekening gehouden met een hogere pensioenleeftijd. Wel wordt de partnertoeslag vanaf 2015 geleidelijk afgeschaft door deze niet meer toe te kennen aan nieuwe gevallen.

De stijging van het aantal Wajong-uitkeringen zet op lange termijn door. Hierdoor valt de daling van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen die was ingezet als gevolg van de hervorming van deze regelingen halverwege het afgelopen decennium, veel lager uit. In de vorige vergrijzingsstudie, waar nog rekening werd gehouden met een budgettaire besparing van ¼% bbp, was van deze forse stijging nog geen sprake. Deze besparing valt nu weg. Per saldo is nu sprake van een stabilisatie van de uitgaven aan arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Daarentegen is er ten opzichte van Ageing-2006 een besparing van ¼% bbp te verwachten bij de onderwijsuitgaven. Dit komt door het wegvallen van de stijging van de groene druk in de recente demografische projectie.

Vergrijzing zorgt echter ook voor hogere belastingopbrengsten, waardoor de houdbaarheid met 3½% bbp verbetert. Het grootste effect vloeit voort uit de uitkering van pensioenen en consumptie van het opgebouwde vermogen en vindt daarom plaats bij zowel de inkomstenbelasting als de btw. De belasting op pensioeninkomen en de btw op consumptie door 65-plussers nemen na 2015 met 2½% van het bbp toe. Hierbij is rekening gehouden met de aow-heffing die zorgt voor een geleidelijke verlenging van de 2e schijf en de geleidelijke afschaffing van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting.

Het tweede effect vloeit voort uit de aansluiting van de middellange termijn (2011-2015) met de lange termijn. Het eindpunt in de economische verkenning 2011-2015 is

conjunctuurneutraal, maar nog niet evenwichtig op lange termijn. De aanpassing op lange termijn valt het best te zien aan de hand van de ontwikkeling van consumptie, besparingen en vermogen. Op lange termijn besteden huishoudens hun totale inkomen en vermogen over de levensloop. Huishoudens kunnen tijdelijk hun consumptieniveau matigen en meer sparen, zoals in de periode tot 2015 gebeurt,⁴⁰ maar zullen op lange termijn het extra opgebouwde vermogen gaan consumeren. Op lange termijn zullen huishoudens hun consumptiepatroon opwaarts bijstellen, wat zorgt voor een oploop van indirecte belastingen. Ook bij de indirecte belastingen op investeringen en de vennootschapsbelasting speelt de aansluiting met de lange termijn een rol. De investeringen die in de periode voor 2015 op een lager niveau (als percentage bbp) zijn gekomen, zullen zich op langere termijn herstellen.

Naast de invloed vanuit uitgaven en belastingen speelt ook de vermogenspositie van de overheid een rol in de bepaling van het robuuste houdbare saldo. De financiële activa van de overheid en de nog aanwezige aardgasvoorraad zorgen voor een stroom van inkomsten, van waaruit een deel van de vergrijzingskosten kan worden gefinancierd. Hier tegenover staat echter de EMU-schuld, die zorgt voor een permanente jaarlijkse rentelast. In termen van houdbaarheid wegen bezittingen en schulden tegen elkaar op.

Ten slotte verslechtert het geraamde robuuste saldo, de uitgangssituatie, met ruim 1% bbp ten opzichte van Ageing-2006. Deze verslechtering heeft vele oorzaken, waaronder de crisis en het crisisbeleid. Voor de bespreking van het houdbaarheidstekort is de verbetering van het feitelijke saldo tussen 2011 en 2015 van belang. Hierdoor is het houdbaarheidstekort ten opzichte van 2011 al met ongeveer 2% bbp verbeterd. Het beleidsarme pad, waarbij de groei van overheidsuitgaven gering is en de belasting op looninkomen toeneemt, zorgt voor deze verbetering van het saldo.

6.2 Aansluiting met vorige studie

Tabel 6.1 laat zien dat het houdbare robuuste saldo ten opzichte van Ageing-2006 met ¼% bbp verslechterd is. In de toelichting wijzen we op onderliggende factoren die deze verschuiving verklaren. Hiervan geeft tabel 6.3 een samenvattend overzicht.

⁴⁰ Zie figuur 2.1, waaruit blijkt dat de consumptieve bestedingen van huishoudens in de periode 2011-2015 ½% per jaar achterblijven bij de groei van het bbp.

Tabel 6.3 Toename van het houdbare robuuste saldo in 2015 ten opzichte van Ageing-2006

Vershil	¼
w.v. hogere levensverwachting	1¾
gezonde levensverwachting	- ¾
beleid	- ½
overige factoren	- ¼

De sterkere toename van de levensverwachting vormt de belangrijkste verhogende factor met een bijdrage van 1¾% bbp. De stijging van de levensverwachting bij geboorte met 4½ jaar,⁴¹ en met 3½ jaar gerekend vanaf 65 jaar (Poelman en Van Duin, 2010), is veel sterker dan in de vorige vergrijzingsstudie, toen deze cijfers respectievelijk 2 en 1½ jaar waren. Dit verzwaart de budgettaire problematiek voor de overheid, vooral door de stijging van de toekomstige kosten van de aow en de zorg, en hierdoor is een hoger saldo nodig als buffer om deze kostenstijging te kunnen opvangen. Dit effect wordt verzacht met ¾%-punt omdat we aannemen dat de helft van de extra levensjaren in goede gezondheid worden doorgebracht.⁴² Hierdoor wordt de stijging van de zorguitgaven beperkt.

Het beleid dat sinds Ageing-2006 is geïmplementeerd zorgt voor een verkleining van het houdbaarheidstekort met ½%-punt. Dit beleid omvat de afschaffing van de partnertoeslag bij de aow, de geleidelijke verlenging van de 2e schijf⁴³ (fiscalisering van de aow) en het afschaffen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting.

Een klein negatief effect van ¼% bbp op het houdbare robuuste saldo gaat verder uit van het saldo van de overige factoren. Deze zijn per onderdeel moeilijk te kwantificeren. Het gaat dan onder andere om de ontlastende invloed van de verwachte terugkeer van de particuliere consumptie en de investeringen naar een op lange termijn evenwichtige waarde. Hier tegenover staat dat de overheidsschuld is toegenomen door grote overheidstekorten tijdens en na crisisjaren.

Vergelijking met Europese Commissie

In een recente analyse van de Europese Commissie (2009a) behoort Nederland bij de groep landen met een hoog risico voor de overheidsfinanciën. Volgens de Commissie moet Nederland een houdbaarheidstekort van bijna 7% bbp goedmaken, iets hoger dan het gemiddelde van de 27 EU-lidstaten (tekort van 6½%) en ruim hoger dan de eurolanden met een tekort van 5¾. Het houdbaarheidstekort uit deze paragraaf is minder groot dan de opgave van de Europese

⁴¹ Dit betreft het gemiddelde van mannen en vrouwen.

⁴² De analyse van de ontwikkeling van de zorguitgaven is gewijzigd ten opzichte van Ageing-2006. Allereerst onderscheiden we nu zvw (verpleging) en awbz (verzorging), waarbij vooral de awbz sterk oploopt met de leeftijd, zie figuur 5.5. Vervolgens nemen we aan dat een hogere levensverwachting deels in goede gezondheid gebeurt, zodat de sterke oploop van de zorgkosten op hogere leeftijd wordt uitgesteld. Deze aanname vervangt de aanname in Ageing-2006, waarbij een deel van de zorgkosten aan sterven gerelateerd was en alleen in het laatste levensjaar optrad.

⁴³ In deze berekening wordt hiervan alleen de tariefstijging ingezet tot 2040.

Commissie. Dit verschil komt onder meer door een iets minder sterkere vergrijzing en het meenemen van reeds ingezet beleid tot 2015. De belangrijkste oorzaak van het verschil is echter dat de EC de houdbaarheid berekent voor 2009 terwijl de analyse in deze paragraaf gericht is op het eindjaar van de komende regeerperiode (2015). Dit heeft een groot effect op het houdbaarheidstekort, omdat in de tussenliggende jaren het structurele EMU-saldo met 2% bbp verbetert (zie paragraaf 5.1). Deze verbetering kan worden toegeschreven aan de indexering van de schijven van de loon- en inkomstenbelasting aan de inflatie (waardoor meer inkomen tegen de hogere tarieven wordt belast), aan het herstel van de vpb, en aan de aannames omtrent de uitgaven.

Literatuur

- Broer, D.P., F.A.M. van Erp en B. Smid, 2006, Potentiële groei volgens de productiefunctie benadering, versie 2006, CPB Memorandum 156.
- Cerra, V. en S.C. Saxena, 2008, Growth dynamics: The myth of economic recovery, *American Economic Review*, vol. 98, nr. 1, pp. 439–457.
- Consensus economics, 2009, Consensus forecasts, oktober.
- CPB, 2001, *Economische Verkenning 2003-2006*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- CPB, 2004, *Macro Economische Verkenning 2005*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- CPB, 2006, *Centraal Economisch Plan 2006*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- CPB, 2007, *Macro Economische Verkenning 2008*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- CPB, 2009a, *Centraal Economisch Plan 2009*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- CPB, 2009, *Macro Economische Verkenning 2010*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- CPB, 2010, *Centraal Economisch Plan 2010*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Europese Commissie, 2009, Impact of the current economic and financial crisis on potential output, European economy Occasional papers 49.
- Europese Commissie, 2009a, Sustainability Report 2009, European Economy 9.
- Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele en E. Westerhout, 2006, *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, CPB & Koninklijke De Swart, Den Haag, CPB Bijzondere Publicatie 61.
- Ewijk, C. van, en C.N. Teulings, 2009, *De Grote Recessie, Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Uitgeverij Balans, Amsterdam.
- IMF, 2009, What's the damage? Medium-term output dynamics after financial crises, hoofdstuk 4 in World Economic Outlook.

IMF, 2010, Country report on the Kingdom of the Netherlands, nr. 10/34.

Kranendonk, H.C., 2003, Het structureel EMU-saldo: de methoden van het CPB en de Europese Commissie vergeleken, CPB Memorandum 72.

Kranendonk, H.C. en J.P. Verbruggen, 2006, Trefzekerheid van korte-termijnramingen en middellange-termijnverkenningen, CPB Document 131.

Lanser, D. en H.C. Kranendonk, 2008, Investigating uncertainty in macroeconomic forecasts by stochastic simulation, CPB Discussion Paper 112.

Ministerie van Financiën, 2009, *Miljoenennota 2010*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

OESO, 2009, Economic Outlook, nr. 86, november.

OESO, 2009a, Economic Outlook, nr. 85, juni.

Poelman, B. en C. van Duin, 2010, Bevolkingsprognose 2009-2060, Centraal Bureau voor de Statistiek.

Rabobank, 2010, Conjunctuurbeeld Nederland, 3 maart.

Reinhart, C.M. en K.S. Rogoff, 2009, The aftermath of financial crises, *American Economic Review*, vol. 99, nr. 2, pp. 466–472.

Teulings, C.N. en N. Zubanov, 2009, Economic recovery a myth? Robust estimation of impulse responses, CPB Discussion Paper 131.

