

CPB Document

No 118

juni 2006

**Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte
2008-2011**

Cees Jansen

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 90-5833-275-6

Korte samenvatting

In deze studie wordt een eerste scenario gepresenteerd van de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën in de komende kabinetsperiode (2008-2011). Hierbij wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid. In een voorzichtig trendmatig scenario met een groei van het BBP van 1¾% per jaar verbetert het begrotingssaldo in de komende kabinetsperiode met 1,1% BBP en is in 2011 naar verwachting vrijwel sprake van begrotingsevenwicht. In een scenario zonder voorzichtigheidsmarge, met een groei van 2% per jaar, komt de budgettaire ruimte 2 mld euro hoger uit en resulteert in 2011 een begrotingsoverschot van 0,5% BBP.

In het licht van de vergrijzing en de uitputting van de aardgasvoorraden is bovenop deze verbetering van het begrotingssaldo nog een aanzienlijke beleidsinspanning noodzakelijk om te komen tot 'houdbare overheidsfinanciën'. Willen toekomstige generaties een gelijk netto profijt van de overheid hebben als de huidige, dan bedraagt de benodigde extra inspanning in het voorzichtig trendmatige scenario de komende kabinetsperiode ongeveer 2% BBP (ruim 11 mld euro).

Steekwoorden: begrotingssaldo, vergrijzing, houdbare overheidsfinanciën

Abstract

This report presents preliminary estimates of Dutch public finance for the next government's term (2008-2011), assuming no new policy measures. In a cautious trend-based scenario with average annual GDP-growth of 1¾%, the budget balance will improve by 1,1% GDP, resulting in a balanced budget in 2011. In a scenario without a precautionary margin, with an annual growth of 2%, the budget improves by an additional 0,4% GDP and a surplus of 0,5% GDP results.

Population ageing and the exhaustion of natural-gas resources require additional policy measures to make the budget sustainable. A constant net benefit of the government for all current and future generations requires policy efforts of some 2% of GDP in the next government's term.

Key words: budget balance, sustainable Dutch public finances

Inhoud

Ten geleide	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
2 Macro-economische uitgangspunten	13
3 De budgettaire ruimte op middellange termijn	15
4 Gevoeligheidsanalyse	21
5 Budgettaire taakstelling in lange-termijnperspectief	23

Ten geleide

In deze studie wordt een eerste raming gepresenteerd van de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën in de komende kabinetsperiode (2008-2011). Hierbij wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid. De macro-economische uitgangspunten sluiten aan bij het *Centraal Economisch Plan 2006* en de groeimogelijkheden van de Nederlandse economie tot 2011 zoals beschreven in CPB Document 117. In deze studie wordt ook aangegeven in hoeverre extra beleidsinspanningen noodzakelijk zijn om te komen tot houdbare overheidsfinanciën, zoals berekend in de recente CPB-studie *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finance*.

De vooruitzichten voor de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën spelen een belangrijke rol in de voorbereiding van de volgende kabinetsperiode. Politieke partijen en de Studiegroep Begrotingsruimte (die binnenkort zal adviseren over het te voeren begrotingsbeleid na de huidige kabinetsperiode) krijgen hierdoor al enig inzicht in de uitdagingen van het financieel-economische beleid.

In aansluiting op de *Macro Economische Verkenning 2007* zal het CPB dit najaar een uitgewerkte verkenning maken van de economische ontwikkeling op middellange termijn. Bij die gelegenheid zal ook het budgettaire beeld worden aangepast aan de dan actuele inzichten en beleidsuitgangspunten. Op basis daarvan zal het CPB de keuzes van de politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's in kaart brengen.

Aan dit document is naast de auteur vooral gewerkt door Frits Bos, Nicole Bosch, Rudy Douven, Marcel Lever, Marco Ligthart, Esther Mot, Rocus van Opstal, Sjoerd Ottens, Harry ter Rele, Gerbert Romijn, Bert Smid, John Stikkelman, Frans Suijker, Maya Verhoeve, Martin Vos, Martin Vromans en Marieke Willems.

Coen Teulings

Directeur

Samenvatting

In een voorzichtig trendmatig scenario verbetert het begrotingssaldo de komende kabinetsperiode (2008-2011) bij ongewijzigd beleid met 6½ mld euro (1,1% BBP). Deze verbetering van het begrotingssaldo kan worden gezien als budgettaire ruimte voor lastenverlichting, uitgavenverhoging of verlaging van de overheidsschuld.

De berekening sluit aan op het beeld voor 2007 uit het CEP 2006 en de verwachte trendmatige groei van het BBP tot 2011 uit CPB Document 117. Hierbij is gebruik gemaakt van een behoedzame raming van de economische groei, zoals de afgelopen kabinetsperiodes gebruikelijk was. In een scenario zonder voorzichtigheidsmarge, met een groei van 2% per jaar, komt de budgettaire ruimte 2 mld euro hoger uit.

De budgettaire ruimte van 6½ mld euro is de resultante van 23½ mld hogere inkomsten en 17 mld euro hogere uitgaven. De rijksoverheid en de sociale fondsen ontvangen in 2011 naar verwachting 23½ mld euro meer aan belastingen en premies dan in 2007. Door de economische groei stijgt de opbrengst met ruim 18 mld euro. Daarnaast hangt bijna 5 mld euro samen met de relatief snel stijgende zorgkosten, die ertoe leiden dat de zorgpremies zullen worden verhoogd. De netto uitgaven vallen bij ongewijzigd beleid 17 mld euro hoger uit. De grootste stijging (ruim 8 mld euro) doet zich voor bij de zorguitgaven. Hiervan heeft 2½ mld euro te maken met de stijging van de relatieve prijs van de zorg. Van de 5½ mld euro volumestijging hangt bijna 2 mld euro samen met demografische factoren. Verder stijgen de sociale zekerheidsuitgaven naar verwachting met 2 mld euro als gevolg van de koppeling van de uitkeringen aan de lonen. Aan de volumekant staat tegenover een sterke stijging van het aantal AOW-ers een afname van het aantal arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen. De uitgaven op de rijksbegroting nemen met ruim 3 mld euro toe, vooral door de koppeling van de ambtenarensalarissen aan de lonen in de marktsector. Voorts is gerekend met een budgettair beslag van ruim 3 mld euro door dalende aardgasbaten en een toename van de inkomensondersteuning via de zorgtoeslag.

Indien deze vrije budgettaire ruimte van 6½ mld euro wordt ingezet voor een verbetering van het EMU-saldo is in 2011 naar verwachting vrijwel sprake van begrotingsevenwicht. In het licht van de vergrijzing is dan nog een aanzienlijke beleidsinspanning noodzakelijk om te komen tot 'houdbare overheidsfinanciën'. De overheidsfinanciën zijn houdbaar als alle (toekomstige) generaties in gelijke mate van de overheid kunnen profiteren, zonder dat de staatsschuld explodeert. De extra benodigde inspanning bedraagt in vergelijking met het scenario bij ongewijzigd beleid ongeveer 2% BBP (ruim 11 mld euro). Houdbaarheid van de overheidsfinanciën kan onder meer worden bereikt door maatregelen te nemen die de toekomstige vergrijzingslasten beperken (zoals bijvoorbeeld verhoging van de AOW-leeftijd) en/of de arbeidsparticipatie te verhogen. Ook kunnen de overheidsuitgaven in de komende kabinetsperiode worden beperkt of de belastingen verhoogd. De verdeling van de lusten en lasten tussen generaties is een politieke afweging.

1 Inleiding

In dit document wordt een eerste scenario gepresenteerd van de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën in de komende kabinetsperiode (2008-2011). Hierbij is uitgegaan van ongewijzigd beleid. Alleen beleidsmaatregelen waar het kabinet reeds toe besloten heeft worden betrokken in de analyse, maar er is niet geanticipeerd op toekomstig beleid.

De verbetering van het begrotingssaldo bij ongewijzigd beleid kan worden gezien als budgettaire ruimte die kan worden aangewend voor lastenverlichting, uitgavenverhoging of verlaging van de overheidsschuld.¹ De berekening sluit aan op het beeld voor 2007 uit het CEP 2006 en de verwachte trendmatige groei van het BBP tot 2011 uit CPB Document 117. De verkenning van de budgettaire ruimte is gebaseerd op een voorzichtige raming van de economische groei, zoals de afgelopen kabinetsperiodes gebruikelijk was.

In de berekening is, bij wijze van technische veronderstelling, de budgettaire ruimte volledig ingezet voor verbetering van het EMU-saldo. In welke mate, afgezien van herprioriteringen binnen de uitgaven en de lasten, geld beschikbaar is voor uitgavenverhogingen of lastenverlichting wordt bepaald door het nagestreefde EMU-saldo in 2011. Indien wordt gekeken naar de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën en de uitputting van de aardgasvoorraden, dan is nog een extra beleidsinspanning noodzakelijk om te komen tot 'houdbare overheidsfinanciën'.

De volgende paragraaf start met een overzicht van de belangrijkste uitgangspunten op macro-economisch terrein. In paragraaf 3 wordt de resulterende budgettaire ruimte in de volgende kabinetsperiode gepresenteerd. Paragraaf 4 doet verslag van een gevoeligheidsanalyse ten aanzien van de omvang en samenstelling van de economische groei. In paragraaf 5 tenslotte wordt de budgettaire taakstelling in lange-termijnperspectief geplaatst.

¹ Soortgelijke exercities zijn gedaan in 1989, 1997 en 2001. Zie respectievelijk Werkdocument 27 (Collectieve uitgaven, tekortreductie en lastenverlichting: een indicatie voor de beleidsruimte), Werkdocument 94 (Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 1999-2002) en CPB Document 3 (Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 2003-2006).

2 Macro-economische uitgangspunten

Uitgangspunt voor de macro-economische ontwikkeling is de geschatte potentiële groei van 2% per jaar in de periode 2008-2011, zoals die volgt uit de verkenning van het Nederlandse groeipotentieel op de middellange termijn.² Daarnaast wordt rekening gehouden met het terugkeren van de economie naar een conjunctureel neutrale positie door het afbouwen van de output gap van ½% in 2007 naar nul in 2011.³ Voorts is gerekend met een voorzichtigheidsmarge van ¼%-punt onder de verwachte jaarlijkse trendmatige groei.⁴ Zodoende resulteert een voorzichtig trendmatig scenario voor 2008-2011 met een BBP-groei van 1¾% per jaar. In paragraaf 4 wordt ingegaan op het budgettaire effect van de gehanteerde voorzichtigheidsmarge.

Dit scenario is aangevuld met bijpassende macro-economische kengetallen, waaronder een daling van de werkloosheid naar het geschatte evenwichtsniveau van 4½% in 2011. De arbeidsinkomensquote daalt met ¾%-punt ten opzichte van 2007. De kernvariabelen die zijn gehanteerd voor de boekhoudkundige doorrekening van de budgettaire ruimte zijn weergegeven in tabel 2.1. De olieprijsveronderstelling is weliswaar relevant voor het EMU-saldo in 2011, maar nauwelijks voor de houdbaarheid op lange termijn (zie paragraaf 5).

Tabel 2.1 Macro-economische uitgangspunten 2008-2011

	Mutatie per jaar in %
BBP-volume	1¾
BBP-prijs	1½
Consumentenprijsindex (CPI)	1¼
Contractloon marktsector	3
Incidentele looncomponent marktsector	¼
Werkgelegenheid bedrijven in arbeidsjaren	¼
Arbeidsproductiviteit marktsector	2
	Mutatie t.o.v. 2007
Werkloze beroepsbevolking (in % beroepsbevolking)	– ½
Arbeidsinkomensquote (in %)	– ¾
	Niveau eindjaar
Lange rente (in %)	4
Olieprijs (Brent, niveau in dollars per vat)	48

² CPB, 2006, Het groeipotentieel van de Nederlandse economie tot 2011, CPB Document 117, juni 2006.

³ De output gap meet het verschil tussen de feitelijke en de potentiële productie.

⁴ Deze voorzichtigheidsmarge sluit aan bij het Elfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (Stabiel en duurzaam begroten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 805, nr. 1, juni 2001). De Studiegroep zal binnenkort adviseren over het te voeren begrotingsbeleid in de volgende kabinetsperiode.

3 De budgettaire ruimte op middellange termijn

Voor de bepaling van de verbetering van het begrotingssaldo in de periode 2008-2011 bij ongewijzigd beleid ('de budgettaire ruimte'⁵) wordt eerst een inschatting gemaakt van de inkomstengroei van rijk (belastingen) en sociale fondsen (premies) bij ongewijzigd beleid. Vervolgens wordt een beleidsarme verkenning gemaakt van de ontwikkeling van de uitgaven. Bij de afbakening van de uitgaven is aangesloten bij de definitie van de uitgavenkaders zoals die door het huidige kabinet wordt gehanteerd. Deze uitgaven en inkomsten bevatten echter niet alle voor het EMU-saldo relevante posten. Vandaar dat vervolgens wordt bezien wat het beslag van deze andere posten is.

De analyse van de ontwikkeling van de inkomsten, uitgaven en begrotingssaldo van de overheid in de periode 2008-2011 luidt in reële termen. Dit betekent dat de nominale budgettaire ontwikkelingen in de periode 2008-2011 zijn gedefleerd met de prijsstijging van het BBP.⁶ In 2011 gaat het om een (reële) verbetering van het begrotingssaldo met van 6½ mld euro. Het saldo van de lokale overheid is constant op -0,3% BBP verondersteld.⁷ Het EMU-saldo van de collectieve sector verbetert onder deze veronderstellingen van -0,4% BBP in 2007 tot 0,7% BBP in 2011.

Bij bovenstaande berekening is nog geen rekening gehouden met de recente (voorlopige) besluitvorming rond de begroting 2007. Deze besluitvorming is hier globaal en boekhoudkundige verwerkt. Verondersteld is dat de ruimte onder het uitgavenkader, die in het CEP 2006 voor 2007 1½ mld euro bedraagt, volledig wordt aangewend voor een structurele uitgavenverhoging. Daarnaast is vanaf 2007 gerekend met een extra structurele lastenverlichting van 1¼ mld euro. De rentelasten nemen door dit beleidspakket in 2011 met ruim ½ mld euro toe als gevolg van de hogere staatsschuld. In totaal verslechtert het EMU-saldo als gevolg van deze besluitvorming in 2011 met ruim ¾ mld euro (0,6% BBP) en komt het EMU-saldo in 2011 op 0,1% BBP uit, zodat dan vrijwel sprake is van begrotingsevenwicht.

⁵ In CPB Document 3 (zie voetnoot 1) is van een iets ander ruimtebegrip uitgegaan, namelijk exclusief de verlaging van de rentelasten door de verbetering van het EMU-saldo. In de huidige berekening komen de rentelasten daardoor circa ½ mld euro lager uit en daarmee de budgettaire ruimte ½ mld euro hoger.

⁶ De reële groei is gelijk aan de volumegroei plus de zogenoemde ruilvoetmutatie (het verschil tussen de prijsstijging van de betreffende posten en de prijsstijging van het BBP).

⁷ In de *MEV 2006* wordt op blz. 147 toegelicht dat de situatie van aanzienlijke tekorten bij de lokale overheid zich ook op middellange termijn kan blijven voordoen.

Tabel 3.1 Budgettaire ruimte 2011 (mld euro, prijzen 2007)

Reële stijging belastingen en premies	23½
w.v. rijksbelastingen	13
premies wettelijke sociale verzekering	10½
Reële stijging uitgaven onder kader	13½
w.v. rijksbegroting in enge zin	3¼
sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	2
zorg	8¼
Reëel beslag overige EMU-relevante posten	3½
Budgettaire ruimte (verbetering EMU-saldo)	6½

Belastingen en premies

Voor de belastingen van het rijk en de premies wettelijke sociale verzekering wordt in principe uitgegaan van een ongewijzigde tariefstructuur.⁸ Hierbij is een uitzondering gemaakt voor de effecten van bestaand of voorgenomen beleid. Zo betekent het lastendekkende karakter van de ZVW in combinatie met de relatief snel stijgende zorguitgaven dat in de volgende kabinetsperiode sprake is van een stijgende inkomensafhankelijke bijdrage ZVW en een sneller dan de inflatie stijgende nominale ZVW-premie, waardoor de lasten reëel met ruim 4½ mld euro worden verzaard. Door de hogere ZVW-premies is tevens sprake van een hogere bruteringscorrectie bij de AOW-uitkeringen hetgeen de lasten met ¼ mld euro verhoogt. Afgezien van deze premiestijgingen wordt de inkomstengroei bepaald door de ontwikkeling van de heffingsgrondslagen.

Tabel 3.1 laat zien dat de reële stijging van de rijksbelastingen en sociale premies voor de volgende kabinetsperiode 23½ mld euro bedraagt. Hiervan hangt bijna 5 mld euro samen met bovengenoemde stijging in de ZVW-premies en 18½ mld euro met de ontwikkeling van heffingsgrondslagen. Dit laatste is 4¾ mld euro (¾% BBP) meer dan waarvan sprake zou zijn geweest bij een met het BBP gelijk opgaande ontwikkeling van de ontvangsten (met andere woorden: de progressiefactor is groter dan 1).

Deze endogene stijging van de belasting- en premiedruk is voor een groot deel geconcentreerd bij de loon- en inkomstenheffing. Deze groeit bijna 6 mld euro meer dan waarvan sprake geweest zou zijn bij een met het BBP gelijk opgaande groei. Hiervan hangt ongeveer 3¾ mld euro samen met het feit dat heffingskortingen en schijflengtes geïndexeerd worden met de prijsontwikkeling (1¼%) en dat de lonen met gemiddeld 3¼% per jaar veel sneller stijgen. Dit leidt tot een stijging van het effectieve box-1-tarief met circa 1¼%-punt in de ramingsperiode. Door deze progressie neemt bijvoorbeeld het aantal belastingbetalers met inkomen tot in de derde schijf met ruim een kwart toe. Het aantal belastingbetalers met inkomen tot in de vierde schijf neemt zelfs met de helft toe. De overige ruim 2 mld euro hangt samen met

⁸ Dit impliceert tevens dat alle bestaande wettelijke indexeringen zijn toegepast.

sneller dan het BBP stijgende grondslagen. Een stijgend aandeel van het loon in het BBP draagt circa 1¼ mld euro bij. Hierbij wordt de dalende arbeidsinkomensquote (marktsector) meer dan goed gemaakt door een toename van de werkgelegenheid buiten de marktsector, met name in de zorg. Ongeveer eenzelfde bedrag hangt samen met de snelle toename van het pensioeninkomen (inclusief AOW) van 65-plussers. Hier staat tegenover dat de ontwikkeling van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen achterblijft bij de ontwikkeling van het BBP, hetgeen een drukkend effect heeft op de inkomsten van een kleine ½ mld euro.

De reële endogene ontwikkeling van de premies werknemersverzekeringen (inclusief ZVW) blijft 1 mld euro achter bij het BBP-volume. Dit wordt vrijwel geheel veroorzaakt doordat endogeen de nominale ZVW-premie reëel alleen groeit met het aantal verzekerden en daarmee achterblijft bij de volumeontwikkeling van het BBP. De BTW-ontvangsten blijven ½ mld euro achter, vooral door een achterblijvende volumeontwikkeling van de particuliere consumptie. De ontvangsten vennootschapsbelasting ontwikkelen zich vrijwel parallel aan het BBP. Deze gelijkmatige ontwikkeling is de resultante van ¾ mld euro bij de BBP-ontwikkeling achterblijvende ontvangsten op de gaswinning en een voorspoedige ontwikkeling bij andere belastingplichtige vennootschappen. Dit laatste hangt samen met de verwachting dat de winstgevendheid van de marktsector, spiegelbeeldig aan de daling van de arbeidsinkomensquote, in de volgende kabinetsperiode verbetert.

Tabel 3.2 Reële uitgavengroei per kader 2008-2011 (mld euro, prijzen 2007)

Rijksbegroting in enge zin	3¼
w.v. onderwijs	¾
verkeer en waterstaat (infrastructuur)	½
rentelasten	- ¾
koppeling lonen	3
prijsbijstelling	0
Gemeente- en Provinciefonds	¾
bijdrage voor internationale samenwerking (HGIS)	½
EU-afdrachten	- ½
overig	- ¾
Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	2
w.v. volume AOW	2¼
volume ANW, AKW	- ¼
volume arbeidsongeschiktheid	- 1¼
volume WW, WWB	- 1
overig volume	0
koppeling uitkeringen	2¼
Zorg	8¼
w.v. demografie	1¾
overig volume	3¾
koppeling lonen	2¼
prijsbijstelling	¼

Uitgaven onder de kaders

De collectieve uitgaven nemen gegeven de beleidsarme uitgangspunten in totaal met 13½ mld euro toe, een reële groei van 1¾% per jaar. De groei van de reële uitgaven wordt nader onderbouwd in tabel 3.2 voor de drie hoofdsectoren van de budgetdiscipline: rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid, en zorg.

De rijksuitgaven en de niet-belastingmiddelen voor 2008-2010 zijn gebaseerd op de Miljoenennota 2006. Daaraan zijn toegevoegd een extrapolatie voor het jaar 2011 en de doorwerking van de macrovariabelen (rentevoet, lonen, prijzen). Wat betreft de arbeidsvoorwaarden is aangesloten bij het zogenoemde referentiemodel, waarin de loonvoeten in de collectieve sector de ontwikkeling in de marktsector volgen. Het budget voor de incidentele loonontwikkeling bedraagt ¼%-punt per jaar. Dit sluit aan bij de meerjarencijfers in de begroting en bij de verwachte ontwikkeling in de marktsector.

De netto uitgaven (bruto uitgaven gesaldeerd met de niet-belastingmiddelen) op de rijksbegroting in enge zin stijgen met ¾ mld euro (een reële groei van ¾% per jaar).⁹ De grootste stijging doet zich voor bij de reële lonen. Bij een loonontwikkeling van ambtenaren gelijk aan die in de marktsector nemen deze met 3 mld euro toe.

Daarnaast doen zich in de meerjarencijfers op enkele terreinen substantiële mutaties voor. De onderwijsuitgaven lopen met ¾ mld euro op, vooral door een grotere deelname aan het hoger en wetenschappelijk onderwijs. De bijdrage van Verkeer en Waterstaat aan het Infrastructuurfonds en de Brede Doel Uitkering leidt tot een ruimtebeslag van ½ mld euro. De reële rentelasten dalen met ¾ mld euro in samenhang met financieringsoverschotten bij het rijk en de sociale fondsen.¹⁰ Daarnaast treden enige herfinancieringsvoordelen op omdat de rentevoet op nieuwe leningen (4%) lager is dan de rentevoet op de leningen die in 2008-2011 moeten worden afgelost.

De bijdrage aan het Gemeente- en Provinciefonds neemt conform de huidige systematiek reëel toe met ¾ mld euro (1¼% per jaar). Deze bijdrage is gekoppeld aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, waaronder de loon- en prijsbijstelling.

De uitgaven ten behoeve van internationale samenwerking (HGIS) zijn beleidsmatig gekoppeld aan het BNP en groeien daardoor reëel met ½ mld euro. Daarentegen lopen de EU-afrachten terug met ½ mld euro. De gevolgen van toenemende uitgaven door de EU worden meer dan gecompenseerd door de 1 mld euro korting op de Nederlandse afrachten.¹¹

De 'overige' netto uitgaven leiden tot een vermindering van het ruimtebeslag met ¾ mld euro. Vermeldenswaard zijn hier afnemende netto uitgaven bij VROM, Defensie en Justitie.

⁹ Buiten beschouwing zijn gelaten de olopende bijdragen aan het AOW-spaarfonds (¾ mld euro) en het FES (¼ mld euro). Deze zijn wel relevant voor het uitgavenkader, maar niet voor het EMU-saldo, omdat deze fondsen onderdeel van de collectieve sector zijn. Dit betekent dat ook de tegenboekingen bij de overige EMU-relevante posten vervallen.

¹⁰ Indien de recente besluitvorming binnenlijns wordt meegenomen is niet langer sprake van een daling van de rentelasten (zie blz. 15).

¹¹ Deze korting geldt vanaf 2007, maar wordt op zijn vroegst in 2008 met terugwerkende kracht verrekend (zie *CEP 2006*, blz. 124).

De reële uitgaven in de budgetdisciplinesector Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid stijgen per saldo met 2 mld euro (een reële groei van bijna 1% per jaar). De koppeling van de uitkeringen aan de lonen leidt tot een reële stijging van de uitgaven met 2¼ mld euro. Hiertegenover staat echter een volumedaling van de uitkeringen met ¼ mld euro.

De AOW is naar verwachting de enige regeling waarvan het aantal uitkeringen in de periode 2008-2011 nog substantieel stijgt. Door de vergrijzing neemt het aantal AOW-ers met 215 000 toe. Het aantal ANW-gerechtigden daalt met circa 15 000. Door de cohortsgewijze invoering van de nieuwe nabestaandenwet in 1997 daalt het aantal mensen dat op deze regeling aanspraak maakt nog steeds. Het volume van de kinderbijslag blijft min of meer stabiel.

Het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen neemt in de periode 2008-2011 naar verwachting met circa 80 000 uitkeringsjaren af. Jaarlijks stromen er meer personen uit de WAO dan er personen instromen in de WIA. De instroom in de WIA ligt aanmerkelijk lager dan voorheen in de WAO vanwege het aangescherpte schattingsbesluit, de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte tot 2 jaar en het vervallen van een uitkering aan personen die tussen de 15 en 35% arbeidsongeschikt zijn. Daarnaast leidt de in deze kabinetsperiode afgeschafte arbeidsongeschiktheidsregeling voor zelfstandigen tot een geleidelijke daling van het WAZ-bestand.

De werkloze beroepsbevolking neemt met ongeveer 25 000 personen af. Het aantal personen met een werkloosheidsuitkering daalt nog sterker, namelijk met 45 000. Deze discrepantie is deels het gevolg van de hervorming van de WW waartoe in de huidige kabinetsperiode reeds besloten is en deels het gevolg van de vertraagde doorwerking van de sterke daling van de werkloosheid in de jaren 2006 en 2007 op het bijstandsvolume in de projectieperiode. Het zwaartepunt van de afname van het aantal werkloosheidsuitkeringen ligt bij de WW, met name vanwege beleidseffecten als de afschaffing van de vervolguutkeringen en het zogenoemde SER-hervormingspakket.

De verwachte reële groei in de zorg in de komende kabinetsperiode is gebaseerd op het middellange termijnscenario voor de zorg.¹² In dit scenario bij ongewijzigd beleid is verondersteld dat de totale volumegroei zal afzakken na de intensivering in de afgelopen jaren. In het recente verleden was sprake van een sterke volumegroei, omdat zowel in de AWBZ als in de curatieve zorg budgettaire beperkingen uit het verleden grotendeels werden losgelaten en de wachtlijsten werden bestreden. Bovendien zwakt de volumegroei af vanwege een lagere verwachte bevolkingsgroei in de nieuwe kabinetsperiode. Ondanks de toenemende vergrijzing komt de totale demografisch bepaalde groei van de zorguitgaven daardoor lager uit dan in de huidige kabinetsperiode. Voorts is de verwachting dat door de grotere schaarste van arbeid en de prikkels uit het nieuwe zorgstelsel de groei van de arbeidsproductiviteit in de zorg zal toenemen. De arbeidsproductiviteitsgroei in de zorg ligt echter nog altijd beduidend lager

¹² Voor een uitgebreide beschrijving van het scenario en de veronderstellingen die hier aan ten grondslag liggen, wordt verwezen naar R. Douven et al., 2006, Een scenario voor de zorguitgaven 2008-2011, CPB Document 121, juni 2006.

dan die in de marktsector. Omdat de verwachting is dat de lonen in de zorgsector gelijke tred houden met de lonen in de marktsector leidt dit tot een positieve ruilvoet. De lonen bepalen immers voor een belangrijk deel de prijs van zorg.

De totale groei per jaar in reële termen bedraagt bij deze uitgangspunten 4¼%. Daarvan is ruim 2¾% het gevolg van volumegroei en ruim 1¼% het gevolg van de ruilvoet. De volumegroei op grond van demografische ontwikkelingen (bevolkingsgroei en vergrijzing) bedraagt een kleine 1% per jaar. De grootste volumegroei doet zich voor bij de genees- en hulpmiddelen. Doordat de zorgsector een relatief lage arbeidsproductiviteitsontwikkeling kent en de prijsontwikkeling van geneesmiddelen ruim 2% uitgaat boven de ontwikkeling van de prijs BBP, komt de ontwikkeling van de prijs zorg 1¼% hoger uit dan de prijs BBP.

Overige EMU-relevante posten

De rijksbelastingen, premies en de uitgaven onder de kaders bevatten niet alle voor het EMU-saldo relevante posten. De belangrijkste correctie betreft de niet-belastingmiddelen uit gas (FES en niet-FES), die met 1¾ mld euro teruglopen ten opzichte van 2007.¹³ Daarentegen nemen de FES-uitgaven juist toe met ½ mld euro. Daarbij moet worden aangetekend dat door een bijstelling van het kasritme deze uitgavenmutatie aanzienlijk kan wijzigen.

De inkomensondersteuning via de zorgtoeslag neemt in de periode 2008-2011 reëel met 1 mld euro toe. De beheerskosten van de ZVW stijgen in reële termen met ¾ mld euro.¹⁴ Die stijging is vooral het gevolg van de verwachting dat zorgverzekeraars, na het negatieve exploitatiesaldo in 2006, op termijn een positief exploitatiesaldo zullen nastreven.

Tabel 3.3 Overige EMU-relevante posten (mld euro, prijzen 2007)

Totaal	3½
w.v. niet-belastingmiddelen gas	1¾
uitgaven FES	½
zorgtoeslag	1
beheerskosten ZVW (inclusief exploitatiesaldi zorgverzekeraars)	¾
overig	- ¼

¹³ Daarmee komen de aardgasbaten overigens aanzienlijk hoger uit dan in de meerjarencijfers. Volgens de huidige regels wordt 41,5% gebruikt voor voeding van het FES. In deze boekhoudkundige berekening komt het hele bedrag ten goede aan het EMU-saldo. Pas op het moment dat is besloten over de feitelijke besteding van deze middelen, zal dat worden verwerkt in de uitgavenramingen voor de jaren waarin de besteding wordt gedaan.

¹⁴ Tot deze uitgaven worden gerekend de beheerskosten van de ZVW inclusief de exploitatiesaldi van de zorgverzekeraars en de no-claimteruggaveregeling.

4 Gevoeligheidsanalyse

De ontwikkeling van het begrotingssaldo en de omvang van de budgettaire ruimte zijn gevoelig voor de keuze van de macro-economische uitgangspunten die in paragraaf 2 zijn geschetst. Daarom worden vier varianten op het voorzichtige trendmatige scenario 2008-2011 besproken. Deze betreffen zowel de samenstelling als de omvang van de economische groei.

In de eerste variant verschilt de samenstelling van de economische groei van die in het basisscenario. De technische vooruitgang ligt jaarlijks $\frac{1}{4}\%$ -punt lager dan in het basisscenario en de groei van het arbeidsaanbod en van de werkgelegenheid $\frac{1}{4}\%$ -punt hoger. De BBP-groei verandert in deze variant niet, omdat de lagere groei van de arbeidsproductiviteit in de marktsector en de hogere groei van de werkgelegenheid elkaar compenseren. De contractlonen dalen met de productiviteit, zodat de loonkosten per eenheid product en de inflatie nagenoeg onveranderd blijven.

In deze variant dalen de uitgaven ten opzichte van het basisscenario reëel met 1 mld euro. Dit komt voornamelijk door de kleinere toename van de reële loonvoet, wat doorwerkt op de loonsom bij de overheid en in de zorg en op de uitkeringen. De inkomsten dalen met $\frac{1}{4}$ mld euro. Per saldo leidt deze variant tot $\frac{3}{4}$ mld (ruim 0,1% BBP) extra verbetering van het begrotingssaldo (meer ruimte) in vergelijking met het basisscenario.

In de tweede variant is de groei van het BBP $\frac{1}{4}\%$ -punt per jaar hoger dan in het basisscenario als gevolg van een hogere groei van de arbeidsproductiviteit in de marktsector. De economische groei in het buitenland is navenant hoger dan in het basisscenario. De hogere arbeidsproductiviteit en de hogere buitenlandse vraag leiden tot een extra contractloonstijging van $\frac{1}{4}\%$ -punt per jaar en een extra uitvoergroei van $\frac{1}{2}\%$ -punt per jaar. De additionele contractloonstijging is gelijk aan de toename van de arbeidsproductiviteit, zodat de loonkosten per eenheid product en de prijzen nagenoeg ongewijzigd blijven.

Deze uitgangspunten leiden tot een verhoging van de uitgaven met $1\frac{1}{4}$ mld euro. Naast het opwaartse effect van de reële lonen is sprake van een toename van het volume van de zorguitgaven met ruim $\frac{1}{4}$ mld euro. Daarbij is uitgegaan van een inkomenselasticiteit die iets lager is dan 1. De hogere reële uitgaven worden ruimschoots gecompenseerd door meer belasting- en premieopbrengsten (3 mld euro). Dit is grotendeels het gevolg van de hogere economische groei. De ZVW-premies stijgen echter ook $\frac{1}{4}$ mld euro als gevolg van de toename van de zorgkosten. Indien ook nog rekening wordt gehouden met een kleine toename van de zorgtoeslag, leidt deze variant per saldo tot een extra verbetering van het begrotingssaldo in 2011 met $1\frac{1}{2}$ mld euro ($\frac{1}{4}\%$ BBP).

Een combinatie van beide varianten laat zien dat de verbetering van het begrotingsaldo 2¼ mld euro (0,4% BBP) hoger uitvalt wanneer ¼%-punt extra groei zou worden bereikt via extra groei van arbeidsaanbod en werkgelegenheid.

De vierde variant grijpt aan bij de voorzichtigheidsmarge van ¼%-punt BBP per jaar, die in de macro-economische uitgangspunten voor de helft is ingebracht bij de arbeidsproductiviteit en de andere helft bij het arbeidsaanbod. In deze variant wordt de voorzichtigheid losgelaten, zodat wordt gerekend met de trendmatig verwachte BBP-groei van 2% per jaar. Het laten vallen van de voorzichtigheidsmarge leidt tot een vergroting van de budgettaire ruimte met 2 mld euro.

Tabel 4.1 Gevoeligheidsanalyse budgettaire ruimte (mld euro, prijzen 2007)

	Samenstelling economische groei	Hogere arbeids- productiviteit	Hoger arbeidsaanbod	Voorzichtigheids- marge
Reële stijging inkomsten	- ¼	3	2¾	2¾
Reële stijging uitgaven	- 1	1¼	¼	¾
Mutatie budgettaire ruimte	¾	1½	2¼	2

5 Budgettaire taakstelling in lange-termijnperspectief

In de vergrijzingsstudie wordt gesignaleerd dat als gevolg van de vergrijzing en enkele andere lange-termijnontwikkelingen zoals het opdrogen van de aardgasbaten, de uitgaven bij ongewijzigd beleid harder zullen groeien dan de inkomsten.¹⁵ De overheidsschuld zal hierdoor toenemen. De hogere rentelasten die dat met zich meebrengt versterken de spiraal naar steeds grotere budgettaire tekorten. Vroeg of laat zijn dan beleidsaanpassingen onontkoombaar. Op de middellange termijn groeien de inkomsten juist harder dan de uitgaven. Weliswaar is in de volgende kabinetsperiode al sprake van de trends die in de vergrijzingsstudie worden geschetst: een sterke toename van het aantal AOW-ers, een bijdrage van de vergrijzing aan de volumegroei in de zorg (tabel 3.2) en een sterke toename van het pensioeninkomen van 65-plussers. Maar er zijn ook belangrijke verschillen tussen de vergrijzingsstudie en deze ruimtesom.

Het belangrijkste verschil is de definitie van ‘ongewijzigd beleid’. In de vergrijzingsstudie zijn de overheidsuitgaven, afgezien van de demografische ontwikkeling, volledig gekoppeld aan de economische groei. Aan de inkomstenkant wordt gerekend met constante tarieven en kan geen progressie optreden. In de ruimtesom wordt voor de uitgaven op de rijksbegroting aangesloten bij de beleidsarme meerjarencijfers. Bij de zorguitgaven is gerekend met een inkomenselasticiteit van iets kleiner dan 1 plus een extra effect door technische vooruitgang, een effect van de vergrijzing en een stijging van de relatieve prijs van de zorg. Uiteindelijk stijgen de zorguitgaven reëel met ruim 4% per jaar, ruim 2%-punt per jaar meer dan het BBP. In de ruimtesom wordt bovendien gerekend met een toename van de belastingdruk als gevolg van progressie en hogere ZVW-premies.

Deze andere benadering wordt goed zichtbaar bij het doorrekenen van de effecten van een hogere arbeidsproductiviteit. In de gevoeligheidsanalyse in paragraaf 4 (tabel 4.1, tweede kolom) leidt een hogere arbeidsproductiviteit tot een vergroting van de budgettaire ruimte. In de vergrijzingsstudie levert eenzelfde variant daarentegen een financieel probleem op.¹⁶ De belangrijkste oorzaak voor dit tegengestelde effect is dat in deze variant in de vergrijzingsstudie, in tegenstelling tot in de ruimtesom, is gerekend met een hogere pensioenpremie, omdat pensioenfondsen de pensioenen en pensioenrechten aanpassen in lijn met de hogere reële lonen. De contante waarde van de resulterende belastingaftrek is groter dan de contante waarde van de belastingopbrengsten op de uitgekeerde pensioenen. Bovendien is in de ruimtesom een deel van de uitgaven niet-loongevoelig, terwijl de meeste inkomsten wel direct of indirect meestijgen met de reële lonen.

In de vergrijzingsstudie wordt geconcludeerd dat, zonder specifiek beleid om toekomstige vergrijzingslasten te verminderen, een structureel EMU-saldo aan het eind van de volgende

¹⁵ Zie C. van Ewijk et al. (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, CPB, Den Haag.

¹⁶ Ibid, blz. 104-107.

kabinetsperiode van ongeveer 3% BBP nodig is om een houdbare uitgangspositie (gelijkmatige verdeling van vergrijzingslasten over generaties) te verkrijgen. Vanuit een lange-termijnperspectief kan overigens het beste een vergelijking worden gemaakt op basis van het 'robuuste' primaire EMU-saldo.¹⁷ Dat wil zeggen het EMU-saldo exclusief rentelasten (primaire saldo) verminderd met rente- en dividendontvangsten en met de gasbaten. Concreet betekent dit dat de voor houdbaarheid benodigde inspanning niet verandert als het EMU-saldo positief (negatief) wordt beïnvloed door hogere (lagere) aardgasopbrengsten of door lagere (hogere) rente-uitgaven. Aangezien de Nederlandse gasvoorraad over enkele tientallen jaren is uitgeput, dragen meevallende aardgasbaten niet of nauwelijks bij aan het houdbaar maken van de overheidsfinanciën op de langere termijn. Dat laatste geldt ook voor de meevallende rentelasten als gevolg van een lagere rentevoet. Een lagere rentevoet verslechtert zelfs de lange-termijnhoudbaarheid. Direct omdat het meer gewicht geeft (discontering) aan de toekomstige kosten van de vergrijzing. Indirect vanwege lagere belastingopbrengsten als gevolg van hogere pensioenpremies om de lagere beleggingsresultaten op te vangen. Dit wordt slechts ten dele gecompenseerd door lagere rentelasten op de overheidsschuld.

De doelstelling voor het robuuste primaire saldo zoals hierboven gedefinieerd bedraagt 2% BBP in 2011 (tabel 5.1).¹⁸ Het feitelijke robuuste primaire EMU-saldo komt in deze ruimtesom uit op circa 0% BBP (na verwerking van de besluitvorming rond de begroting 2007). Willen toekomstige generaties een gelijk netto profijt hebben van de overheid als de huidige generaties, dan bedraagt de noodzakelijke beleidsinspanning de komende kabinetsperiode dus ongeveer 2% BBP (ruim 11 mld euro). Houdbaarheid van de overheidsfinanciën kan onder meer worden bereikt door maatregelen te nemen die de toekomstige vergrijzingslasten beperken (zoals bijvoorbeeld verhoging van de AOW-leeftijd) en/of de arbeidsparticipatie te verhogen. Ook kunnen de overheidsuitgaven in de komende kabinetsperiode worden beperkt of de belastingen verhoogd. De verdeling van de lusten en lasten tussen generaties is een politieke afweging.

¹⁷ Ibid, blz. 47-48.

¹⁸ De houdbaarheidsberekeningen vereisen een groot aantal aannamen, met name omtrent de demografische ontwikkeling, de verdere toename van de arbeidsparticipatie, de groei van de arbeidsproductiviteit en de rentevoet (zie voor de gevoeligheid hiervoor Van Ewijk et al., 2006, blz.104). Daarnaast is de uitgangspositie aan het eind van de volgende kabinetsperiode van belang (2011). Gezien het lange-termijnkarakter van de berekeningen is het niet opportuun om regelmatig updates van het houdbare pad te maken.

Tabel 5.1 Structureel EMU-saldo 2011 vergeleken met houdbaar pad vergrijzingsstudie (%BBP)

	Ruimtesom (feitelijk)	Houdbaar pad vergrijzingsstudie	Vershil (houdbaar - feitelijk)
EMU-saldo	0	3	3
Rentebetalingen (+)	2¼	1½	-¾
Primaire EMU-saldo	2¼	4½	2
Aardgasbaten (-)	1½	1¼	-¼
Rente- en dividendontvangsten (-)	1	1¼	¼
Robuuste primaire EMU-saldo	0	2	2

