



Centraal Planbureau

Actualisatie Verkenning Middellangetermijn 2022-2025

In deze economische verkenning voor de jaren 2022-2025 zijn de gevolgen van de corona-uitbraak in 2020 verwerkt.

Voor de middellangetermijn is de **onzekerheid** over de economische ontwikkeling **zeer groot**.

De coronacrisis heeft **langdurige gevolgen** voor de economische groei en de overheidsfinanciën.

De **vergrijzing** verhoogt de uitgaven voor **AOW** en **zorg**. Tegelijkertijd dempt deze de toename van het arbeidsaanbod.

In de basisverkenning groeit de economie met gemiddeld **1,6% per jaar** en loopt de staatsschuld op tot bijna **67% bbp** in 2025.

In het scenario van nieuwe grote lockdown moet de economie uit een dieper dal klimmen en loopt de schuld op tot **84% bbp**.

In de basisverkenning is er in 2025 een **begrotingstekort** van **-1,7% bbp** en in het scenario van **-3,7%**. De **werkloosheid** komt in 2025 uit op respectievelijk **4,5%** en **6,4%**.

CPB Raming

september 2020

Inhoudsopgave

1	Inleiding en samenvatting.....	3
2	De economie tot en met 2025	7
2.1	De internationale economie	7
2.2	De Nederlandse economie.....	9
2.2.1	Het groeipotentieel van de Nederlandse economie	9
2.2.2	Output gap en bbp-groei	13
2.2.3	De vraagkant van de Nederlandse economie	15
2.2.4	Pensioenuitkering en pensioenpremie	19
2.2.5	De arbeidsmarkt	21
2.2.6	Lonen en prijzen	23
3	Overheidsbegroting en koopkracht tot en met 2025	24
3.1	Overheidsfinanciën	24
3.1.1	Inleiding.....	24
3.1.2	Collectieve uitgaven.....	28
3.1.3	Overige EMU-relevante posten	32
3.1.4	Collectieve zorguitgaven	33
3.1.5	Collectieve lasten.....	36
3.1.6	Koopkracht 2022-2025 en effecten op inkomensongelijkheid na 2021	38
3.1.7	Houdbaarheid	41
4	Bijlage A: Beleidsuitgangspunten	44
5	Bijlage B: Toelichting op de raming.....	50
	Verklaring van afkortingen	51
	Bijlagen.....	53

1 Inleiding en samenvatting

In deze geactualiseerde verkenning van de economische en budgettaire ontwikkeling in de jaren 2022-2025 zijn de gevolgen van de corona-uitbraak in 2020 verwerkt. De jaren 2022-2025 beslaan de volgende kabinetsperiode, na de Kamerverkiezingen in maart 2021. Deze verkenning, die wordt verwerkt in de meerjarencijfers van de begroting, beoogt een van de bouwstenen te zijn voor het nadenken over het beleid in 2022-2025. In november volgt vanwege de huidige grote onzekerheden een update van de verkenning. Deze zal worden gebruikt als basispad bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Komend voorjaar volgt dan een nadere update die zal worden gebruikt voor de doorrekening van het regeerakkoord. Na de totstandkoming van het regeerakkoord zal een middellangetermijnverkenning (mlt) worden gepubliceerd waarin het regeerakkoord is verwerkt.

Door de wereldwijde corona-uitbraak is ook voor de middellange termijn de onzekerheid over de economische ontwikkeling zeer groot. De epidemiologische ontwikkeling is onzeker en daarmee is er onzekerheid waar de economie eind 2021 staat, aan de vooravond van de periode 2022-2025 die in deze publicatie centraal staat. Ook los daarvan zijn de onzekerheden over de economische vooruitzichten groot. Het is onduidelijk tot welke veranderingen in consumptiesamenstelling en sectorstructuur de coronacrisis zal gaan leiden en wat internationaal de wijzigingen in economisch beleid zullen zijn als gevolg van de pandemie-ervaring. Wijzigingen in sectorstructuur zullen de structurele arbeidsproductiviteit beïnvloeden. Wat betreft het arbeidsaanbod is er de onzekerheid over het effect van de corona-uitbraak op de netto immigratie. Er zijn ook economische onzekerheden die los staan van corona, zoals de ongewisse ontwikkeling van het internationale handelssysteem. Hoe gaat het verder met het Amerikaanse handelsbeleid? Hoe ontwikkelt de positie van China zich? Komt er een vrijhandelsakkoord tussen de EU en het VK?

De enige zekerheid is de vergrijzing van de bevolking. De vergrijzing zal de uitgaven voor de AOW en de zorg verhogen. Tegelijkertijd dempt de vergrijzing de toename van het arbeidsaanbod.

Om de onzekerheid als gevolg van corona recht te doen presenteert het CPB daarom naast de basisverkenning het dieperdalscenario. In dit scenario is sprake van een tweede coronagolf met hernieuwde contactbeperkingen in 2020-2021 en is de potentiële groei in 2022-2025 lager dan in de basisverkenning door lagere immigratie en lagere productiviteitsgroei. De corona-uitbraak en de bovengemiddelde werkloosheid dempen de immigratie in de periode 2022-2025. De potentiële groei ligt in het dieperdalscenario ook lager dan in de basisverkenning door een lagere stijging van de structurele arbeidsproductiviteit als gevolg van de corona-uitbraak.¹

De corona-uitbraak leidt tot een lager bbp-niveau in 2025 dan in de verkenning van maart. Het bbp-volume in 2025 is in de basisverkenning 4% neerwaarts herzien ten opzichte van die in maart; in het dieperdalscenario is dat zelfs 9%. Dit komt zowel door de neerwaartse herziening van het trendmatig arbeidsaanbod als door de neerwaartse herziening van de trendmatige arbeidsproductiviteit. De neerwaartse herziening van het arbeidsaanbod komt door de herziening van de bevolkingsprognose. De corona-uitbraak heeft een negatief effect op de immigratie. De neerwaartse herziening van de trendmatige arbeidsproductiviteitsgroei vloeit voort uit een zwakkere groei van de kapitaalgoederenvoorraad en uit een lagere stijging van de multifactorproductiviteit als gevolg van de corona-uitbraak. De corona-uitbraak heeft naar verwachting geen invloed op de structurele werkloosheid in de basisverkenning.² De bbp-groei is 1,6%

¹ Elbourne, A., e.a., 2020, Blijvende economische schade van de coronacrisis, CPB Coronapublicatie ([link](#)).

² Adema, Y., W. van den Berge en A. Zulkarnain, 2020, Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt, CPB Coronapublicatie ([link](#)).

per jaar in 2022-2025 in de basisverkenning. De feitelijke bbp-groei overtreft de potentiële groei door inhaalgroei. In 2021 is de output gap duidelijk negatief (-2,5% bbp) en ligt de werkloosheid ver boven de evenwichtswerkloosheid. Er is in de basisverkenning de technische veronderstelling gemaakt dat in 2025 de output gap gesloten is en de werkloosheid gedaald is naar het evenwichtsniveau. In het dieperdalscenario is in de output gap in 2025 nog niet gesloten. Door inhaalgroei is in de basisverkenning de bbp-groei in 2022-2025 marginaal opwaarts herzien ten opzichte van de maart-verkenning toen deze op 1,5% per jaar stond. Desalniettemin is, zoals hierboven al vermeld, door de coronaklap in 2020 het bbp-niveau in 2025 4% lager geraamd dan in de verkenning van maart.

Alle categorieën binnenlandse bestedingen laten in de basisverkenning een hogere groei zien in 2022-2025 dan in 2018-2021. Dit vloeit voort uit het economisch herstel na de coronarecessie. Uitzondering vormt de overheidsconsumptie die qua groei licht terugvalt. Ook de uitvoergroei is in de komende periode hoger door de aantrekkende wereldhandelsgroei.

De werkloosheid piekt in 2021 en zal in de jaren erna naar verwachting dalen naar haar evenwichtsniveau. De daling van 5,9% in 2021 tot 4,5% in 2025 komt door het aantrekken van de werkgelegenheidsgroei. Bij een oploop van de bbp-groei van 0,6% per jaar in 2018-2021 tot 1,6% per jaar in 2022-2025, versnelt de stijging van de werkgelegenheid (werkzame beroepsbevolking) van 0,6% naar 1,0% per jaar. Bij de realistische veronderstelling voor de raming van de collectieve zorguitgaven neemt de werkgelegenheid in de zorg in 2022-2025 toe met 2,8% per jaar. Daarmee legt de zorg een substantieel beslag op de structurele stijging van het arbeidsaanbod. De groei van de beroepsbevolking is met 0,7% per jaar vrijwel gelijk aan die van de voorgaande periode. Vergrijzing remt de groei van het arbeidsaanbod. De corona-uitbraak dempt de immigratie.

De inflatie in Nederland blijft, gemeten aan de hand van de hicp, beperkt tot 1,5% per jaar in 2022-2025, onder de inflatiedoelstelling op middellange termijn van de ECB voor het eurogebied. De cao-loonstijging is ook 1,5% per jaar in de mlt-periode. De loonvoetontwikkeling voor bedrijven, gedefleerd met de prijsontwikkeling van de toegevoegde waarde, is enigszins hoger dan de arbeidsproductiviteitsgroei. Hierdoor loopt de arbeidsinkomensquote (aiq) marginaal op van 74,0% in 2021 naar 74,6% in 2025.

De statische koopkracht neemt niet toe in 2022-2025, er is sprake van een daling van 0,1% per jaar. De bbp-groei komt dus niet in de statische koopkracht tot uitdrukking, maar in de stijging van de werkgelegenheid, en daarmee de daling van de werkloosheid. De stijging van de reële cao-lonen wordt teniet gedaan door lastenverhogingen, waaronder hogere zorgpremies (zie paragraaf 3.1.5 voor een gedetailleerde weergave van het lastenbeeld). In de ramingsperiode zijn er vrijwel geen verschillen in koopkrachtontwikkeling tussen de inkomensgroepen. Wel blijven gepensioneerden achter bij werkenden en uitkeringsgerechtigden door de beperkte indexering, of zelfs nominale korting van pensioenen. De gepresenteerde statische koopkrachtcijfers houden geen rekening met het verlies of juist het vinden van een baan.

De overheidsbegroting behoudt in de basisverkenning in 2022-2025 een tekort, dit tekort neemt geleidelijk af van 5,1% bbp in 2021 en 3,2% in 2022 tot 1,7% bbp in 2025. In prijzen van 2021 loopt het begrotingstekort terug met 27 mld euro, van 42 mld euro in 2021 tot 15 mld euro in 2025. Het tekort loopt terug, doordat in prijzen van 2021 de belastingen en sociale premies stijgen en de uitgaven dalen. Belastingen nemen sterk toe door de grondslageffecten van de inhaalgroei in 2022-2025. In het dieperdalscenario zijn de overheidstekorten fors groter dan in de basisverkenning als gevolg van minder economische groei, meer werkloosheid en aanhoudende steunmaatregelen. In dit scenario is het tekort 9,3% bbp in 2021 en 3,7% bbp in 2025.

De uitgaven onder deelplafond zorg op de Rijksbegroting nemen in de basisverkenning reëel toe met 7 mld euro tussen 2021 en 2025. In procenten van het bbp lopen de collectieve zorguitgaven op van 9,5% bbp in 2019 en 10,3% in 2021 naar 10,6% bbp in 2025. De groei van de zorguitkeringen is nominaal 3,6% per jaar en reëel 2,3% per jaar in 2021-2025 (exclusief normalisatie zorguitkeringen na coronacrisis). Deze raming is op basis van realistische veronderstellingen. Daarbij hangt de nominale groei af van de algemene inflatie (prijs bbp), demografie, inkomensgroei (op basis van potentiële groei), de relatieve inputprijs van zorg (reële lonen en prijzen) en overige groei.³ De overige groei is gebaseerd op de referentieperiode 1990-2018 en is de niet-verklaarde groei die resteert door van de nominale groei in de referentieperiode de groei van de andere componenten af te trekken. In de basisverkenning heeft de coronapandemie geen substantiële invloed op de gecorrigeerde zorggroei in de mlt-periode. De zorggroei is neerwaarts herzien ten opzichte van de mlt uit maart (reëel 3,0% per jaar) door de neerwaartse herziening van de bevolkingsgroei, samenhangend met minder immigratie, en de neerwaartse herziening van de inkomensgroei (potentiële groei).

De overheidsuitgaven onder de deelplafonds exclusief zorg nemen in de basisverkenning reëel af met 9 mld euro tussen 2021 en 2025. Exclusief corona-uitgaven is sprake van een stijging met 3 mld euro. De uitgaven voor sociale zekerheid (exclusief corona-uitgaven) stijgen reëel met 2 mld euro tussen 2021 en 2025 door demografische ontwikkelingen (meer AOW-uitkeringen) en door de reële stijging van uitkeringen als gevolg van de koppeling aan de lonen, maar worden gedempt door de daling van de werkloosheid na 2021. De uitgaven onder deelplafond Rijksbegroting (exclusief corona-uitgaven) zijn stabiel tussen 2021 en 2025. Ambtenarensalarissen hebben een opwaartse invloed op deze uitgaven. Daar staan echter lagere rente-uitgaven en lagere defensie-uitgaven tegenover. De rente-uitgaven halveren tot 0,2% bbp. Weliswaar lopen de kapitaalmarktrente en de schuldquote licht op in de verkenningperiode, maar daar staat het sterkere effect tegenover van de vervanging van aflopende obligaties door obligaties met een lagere rente.

De belastingen en sociale premies nemen reëel toe met 20 mld euro in de periode 2022 tot en met 2025. Dit komt voornamelijk door de groei van de belastinggrondslagen. De beleidsmatige lasten stijgen 6 mld euro, door hogere kostendekkende Zvw-premies, zowel voor gezinnen als voor bedrijven, door lastenverzwaringen in de loon- en inkomensheffing, en door de hogere energiebelasting, vooral voor bedrijven.

De overheidsschuld neemt in 2022-2025 nog verder toe, van 62% bbp in 2021 tot 67% bbp in de basisverkenning. Dit komt door de aanhoudende tekorten, door financiële transacties en ondanks het drukkende noemereffect door de toename van het nominaal bbp. In het dieperdashcenario loopt de overheidsschuld op tot 84% bbp.

De corona-uitbraak verslechtert het houdbaarheidssaldo; volgens de huidige inschatting voor de basisverkenning is het houdbaarheidstekort -3,0% bbp. Dit getal zegt iets over de mate waarin in toekomst lastenverzwaringen nodig zullen zijn om de huidige collectieve arrangementen te kunnen blijven financieren. Het is een politieke keuze wie de lasten draagt en hoe deze worden verdeeld, ook tussen generaties.⁴ Tekortreducerende maatregelen op korte termijn zullen de huidige vraaguitval vergroten en de output gap langer negatief houden.⁵ Het houdbaarheidstekort is ten opzichte van de inschatting van maart 2020 met 2,1% bbp verslechterd, vooral als gevolg van de verslechterde overheidsfinanciën bij de aanvang van de komende kabinetsperiode.

³ Voor details zie CPB, 2019, Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025 ([link](#)).

⁴ Adema, Y. en I. van Tilburg, 2019, Zorgen om morgen, CPB Vergrijzingsstudie ([link](#)).

⁵ Voor vraagstimulering zie Veldhuizen, S. van, en B. Smid, 2020, Opties voor vraagstimulering, CPB Coronapublicatie ([link](#)).

Tabel 1.1 Kerngegevens voor Nederland, 2001-2025

	2001- 2004	2005- 2008	2009- 2013	2014- 2017	2018- 2021	2022- 2025
mutaties per jaar in %						
Internationale economie						
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	3,8	6,1	1,6	4,7	0,8	4,3
Concurrentenprijs (a)	-3,5	0,6	1,3	1,6	0,6	0,8
Olieprijs (dollars per vat, niveau in eindjaar)	36,1	96,3	107,8	54,3	45,1	51,7
Eurokoers (dollar per euro, niveau in eindjaar)	1,24	1,47	1,33	1,13	1,14	1,19
Lange rente Nederland (niveau in eindjaar in %)	4,1	4,2	2,0	0,5	-0,3	0,0
Volume bbp en bestedingen						
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	1,2	2,9	-0,4	2,1	0,6	1,6
Consumptie huishoudens	1,0	0,9	-0,8	1,4	0,5	1,6
Consumptie overheid	2,8	4,0	0,8	0,7	2,3	1,6
Investerings (inclusief voorraden)	-1,0	5,5	-3,7	5,5	1,4	1,7
Uitvoer van goederen en diensten	3,0	5,0	2,2	5,0	1,6	3,5
Invoer van goederen en diensten	2,8	5,0	1,7	5,3	2,5	3,7
Prijzen, lonen en koopkracht						
Prijs bruto binnenlands product	2,8	2,2	0,8	0,7	2,1	1,3
Uitvoerprijs goederen en diensten, exclusief energie	-0,4	1,3	0,8	0,2	0,9	0,8
Prijs goederenimport	-1,9	3,3	1,4	-2,2	-0,5	0,9
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	3,1	1,7	2,0	0,5	1,8	1,5
Loonvoet bedrijven (per uur) (c)	3,3	2,8	1,9	0,6	2,2	1,8
Cao-loon bedrijven (d)	3,0	2,0	1,6	1,3	2,1	1,5
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens		0,5	-0,7	1,3	1,0	-0,1
Arbeidsmarkt						
Beroepsbevolking	0,6	1,3	0,5	0,3	0,8	0,7
Werkzame beroepsbevolking	0,0	1,9	-0,2	0,9	0,6	1,0
Werkloze beroepsbevolking (in duizend personen, niveau in eindjaar)	466	318	647	438	545	435
Werkloze beroepsbevolking (niveau in eindjaar in %)	5,7	3,7	7,3	4,9	5,9	4,5
Werkgelegenheid (in uren)	0,0	1,5	-0,6	1,6	0,6	1,0
Overig						
Arbeidsinkomensquote (niveau in eindjaar in %)	74,0	70,5	74,1	73,3	74,0	74,6
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	1,4	1,5	0,4	0,5	0,2	0,7
Individuele spaarquote (niveau in eindjaar in % beschikbaar)	-2,2	-2,0	1,7	3,0	7,1	3,4
Saldo lopende rekening (niveau in eindjaar in % bbp)	6,6	4,3	10,1	10,8	7,6	7,7
niveau in eindjaar in % bbp						
Collectieve sector						
EMU-saldo	-1,8	0,2	-2,9	1,3	-5,1	-1,7
EMU-schuld (ultimo jaar)	50,3	54,7	67,7	56,9	62,0	66,8
Collectieve lasten	34,8	35,9	36,1	38,7	38,7	38,5
Bruto collectieve uitgaven	43,3	43,2	46,6	42,9	48,3	44,6
(a) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen. (b) Niveau; beschikbaar gezinsinkomen is inclusief collectieve besparingen. (c) De loonkostensubsidie NOW, en de continuïteitsbijdrage in de zorg, hebben een opwaarts effect op de loonvoetmutatie bedrijven in 2020 van 2,0%-punt en een neerwaarts effect van 1,5%-punt in 2021 en 0,4%-punt in 2022. (d) Voorheen contractloon bedrijven.						

2 De economie tot en met 2025

2.1 De internationale economie

Door de coronapandemie ligt de groei van het mondiale bbp in 2025 3% lager dan de verkenning in maart, de wereldhandel 6% lager. Daarmee komt de mondiale groei dicht bij het langjarig gemiddelde met gemiddeld 4,1% per jaar in de periode 2022-2025. Dit komt aardig overeen met de gemiddelde groei van 3,8% in de afgelopen twintig jaar (2000-2019). Alhoewel er in 2022 en 2023 nog sprake is van inhaalgroei, zakt de groei terug richting het pre-corona groeiniveau van de middellangetermijngroei. Het mondiale bbp zal dan echter nog niet terug zijn op het precoronapad; dat wil zeggen er zal zeker blijvende schade zijn opgetreden als gevolg van de coronapandemie (zogenaamde *scarring effects*). De middellangetermijngroei in de geavanceerde economieën wordt gekenmerkt door een afnemend arbeidsaanbod en een teruglopende productiviteitsgroei tot een lagere potentiële groei op de middellange termijn. Het lagere arbeidsaanbod wordt vooral gedreven door vergrijzing van de bevolking.

Opkomende economieën blijven ondanks corona sneller groeien dan het wereldgemiddelde, maar het groeitempo ligt naar verwachting lager dan in de afgelopen twintig jaar. Hoewel opkomend Azië, waaronder China, een belangrijke groeimotor van de wereld blijft, zal de vertraging van China doorzetten en door corona worden versterkt. Ook in China is de afnemende groei van het arbeidsaanbod een belangrijke structurele factor.

Door de wereldwijde corona-uitbraak is de onzekerheid over de economische ontwikkeling op middellange termijn zeer groot. Een dieperdalsscenario is mogelijk, als op wereldwijde schaal de coronapandemie en economische klappen groter is. De *scarring effects* zullen dan ook groter zijn op middellange termijn.

De langetermijngroeiratio van wereld-bbp en wereldhandel blijft rond de één. In de jaren negentig en begin jaren 2000 groeide de wereldhandel nog circa twee keer zo hard als het wereld-bbp. De laatste tien jaar ligt het groeitempo ongeveer op hetzelfde niveau als dat van het wereld-bbp. De daling van deze ratio (of handelsintensiteit) wordt ook wel de *global trade slowdown* genoemd. Na de klap van de coronapandemie in 2020 en herstel in 2021, vindt er verder herstel plaats in 2022 en 2023. Dit herstel zal echter onvolledig zijn: de wereldhandel in 2025 zal onder het pre-coronapad liggen. De pandemie zal de al bestaande beweging richting de-globalisering en protectionisme verder versterken. Daarbij is er de verwachting dat in de nasleep van de coronapandemie er een zekere mate van *reshoring* en verkorting van waardeketens zal plaatsvinden. In het eindjaar is de ratio wereldhandelsgroei en groei wereld-bbp ongeveer hetzelfde als vóór de coronapandemie (rond de 1). De ratio blijft relatief laag omdat er, onder andere, een einde is gekomen aan de snelle integratie van de opkomende economieën in de wereldeconomie, gemeten aan de handelsintensiteit van landen en aan directe buitenlandse investeringen.

De voor Nederland relevante wereldhandel laat eenzelfde verloop zien als de wereldhandel en blijft met 4,3% gemiddeld in 2022-2025 iets boven de groei van de totale wereldhandel. Ook de relevante wereldhandel blijft zich na de klap van de coronapandemie herstellen in 2022 en 2023, waarna deze terugzakt tot op het langetermijngroeiniveau. De relevante wereldhandel heeft last van de vertraging van de wereldhandelsgroei, waardoor deze blijft steken onder het historisch gemiddelde van 4,2% per jaar (2000-2019). De blijvende schade van de coronapandemie is kleiner dan die voor de totale wereldhandel, omdat ontwikkelingen, zoals toegenomen protectionisme, een minder grote rol spelen voor de relevante

wereldhandel ; meer dan de helft van de Nederlandse afzetmarkt betreft de EU. Een scenario zonder handelsovereenkomst tussen het VK en de EU (zie ook risico's) speelt bij de relevante wereldhandel een grotere rol, aangezien het Verenigd Koninkrijk een belangrijke handelspartner is van Nederland.

Gemiddeld groeit het eurogebied-bbp met 1,7% per jaar . In vergelijking met het historisch gemiddelde van 1,4% in de laatste twintig jaar ligt het groeipercentage iets hoger. Dit komt vooral door de inhaal groei in 2022 en 2023, al keert het eurozone-bbp eveneens niet terug op het pre-coronagroepad en is er ook hier sprake van blijvende schade. Ook heeft de eurozone-economie te kampen met lagere werkgelegenheids groei wegens vergrijzing en lagere productiviteits groei, wat een drukkend effect heeft op het langetermijngroei niveau.

De hicp-inflatie in de eurozone loopt slechts beperkt op tot 1,4% per jaar op de middellange termijn.⁶ In het afgelopen decennium lag de eurozone-inflatie ook onder de ECB-inflatiedoelstelling. De euro wordt iets duurder ten opzichte van de dollar, wat bijdraagt aan de lage inflatie. De stijging van de invoer- en concurrentenprijs ligt wat onder de hicp-inflatie, mede vanwege de hogere productiviteitsstijging onder verhandelbare producten. De olieprijs eindigt op 52 dollar per vat in 2025.

De Nederlandse lange rente komt in 2025 uit op 0%. In de periode 2022-2025 treedt weliswaar een geringe stijging van de rentes op, maar in historisch perspectief blijven de rentes laag. Deze raming van de lange rente is gebaseerd op marktnoteringen voor zogenaamde *rente swaps*.⁷

Naast een dieper dalscenario zijn er overwegend neerwaartse risico's.

- Als het Verenigd Koninkrijk en de EU geen handelsovereenkomst sluiten aan het eind van 2020, zal dit tot substantieel hogere handelskosten leiden (namelijk tegen Wereldhandelsorganisatievoorwaarden). Omdat het VK een belangrijke handelspartner is van Nederland, zal dit de Nederlandse invoer en uitvoer op middellange termijn raken.
- Een ander risico is een aanhoudende recessie in de eurozone na de coronacrisis, vooral omdat een groot deel van de gereedschapskist voor monetair beleid al is gebruikt.
- Alhoewel de economie van China zich snel herpakte na de corona-uitbraak in het eerste kwartaal van 2020, kan een grote vertraging van de economische groei in China een reëel risico vormen. Veel Chinese bedrijven hebben een hoge schuldenlast, die door de coronacrisis problematisch kan worden. China was de jaren vóór de coronacrisis een belangrijke groeimotor van de wereldeconomie en een harde landing van de Chinese economie zal zich vertalen in lagere bbp- en handelscijfers.
- Het voortzetten van het protectionistische Amerikaanse handelsbeleid met mogelijkheid tot uitbreiding naar de EU blijft een risico.

⁶ De inflatieraming wordt berekend op basis van het gemiddelde van de ECB-Survey of Professional Forecasters en de sysy forecast. De paden van rentes, olie- en grondstofprijzen en de euro-dollar koers zijn gebaseerd op een mix van technische veronderstellingen en marktramingen (bepaald op basis van het gemiddelde van week 29 (13-17 juli 2020).

⁷ Zie Ji, K. en D. Kingma, 2018, Forecasting long-term interest rates, CPB Achtergrond document ([link](#)).

Tabel 2.1 Internationale kerngegevens, 2001-2025

	2001-2004	2005-2008	2009-2013	2014-2017	2018-2021	2022-2025
mutaties per jaar in %						
Volumes						
Bbp wereld	3,8	4,7	3,3	3,6	1,6	4,1
Bbp eurogebied	1,4	2,1	-0,4	2,0	0,2	1,7
Wereldhandelsvolume goederen en diensten	5,2	7,4	3,1	4,2	-0,2	4,2
Relevante wereldhandel goederen en diensten	3,8	6,1	1,6	4,7	0,8	4,3
Prijzen						
Inflatie eurozone (hicp)	2,2	2,5	1,7	0,6	1,1	1,4
Concurrentenprijs (euro) (a)	-3,5	0,6	1,3	1,6	0,6	0,8
Overig						
niveaus in eindjaar						
Eurokoers (dollar per euro)	1,24	1,47	1,33	1,13	1,14	1,19
Olieprijs (dollar per vat)	36,1	96,3	107,8	54,3	45,1	51,7
Lange rente Duitsland (%)	4,1	4,0	1,6	0,4	-0,4	-0,1
(a) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen.						

2.2 De Nederlandse economie

2.2.1 Het groeipotentieel van de Nederlandse economie

De coronacrisis heeft een negatieve invloed op de potentiële groei in 2022-2025; de omvang ervan is onzeker. In de basisverkenning is in 2022-2025 de potentiële groei 1,1% per jaar, 0,5%-punt lager dan in de actualisatie van de mlt van maart.⁸ Dit komt zowel door de neerwaartse herziening van het trendmatig arbeidsaanbod als door de neerwaartse herziening van de trendmatige arbeidsproductiviteit. De neerwaartse herziening van het arbeidsaanbod vloeit voort uit de neerwaartse herziening van de bevolkingsprognose (zie tekstkader ‘Coronacrisis drukt arbeidsaanbod’). De corona-uitbraak heeft een negatief effect op de immigratie. De neerwaartse herziening van de trendmatige arbeidsproductiviteitsgroei vloeit vooral voort uit een zwakkere groei van de kapitaalgoederenvoorraad en een zwakkere stijging van de multifactorproductiviteit.⁹ De corona-uitbraak heeft geen invloed op de structurele werkloosheid.¹⁰ In het dieperdalscenario (zie hieronder) worden arbeidsproductiviteit en het arbeidsaanbod nog harder geraakt dan in de basisverkenning.

In onze middellangetermijnverkenningen staan structurele ontwikkelingen centraal, omdat conjuncturele ontwikkelingen niet te ramen zijn op middellange termijn. Centrale variabele hierbij is het

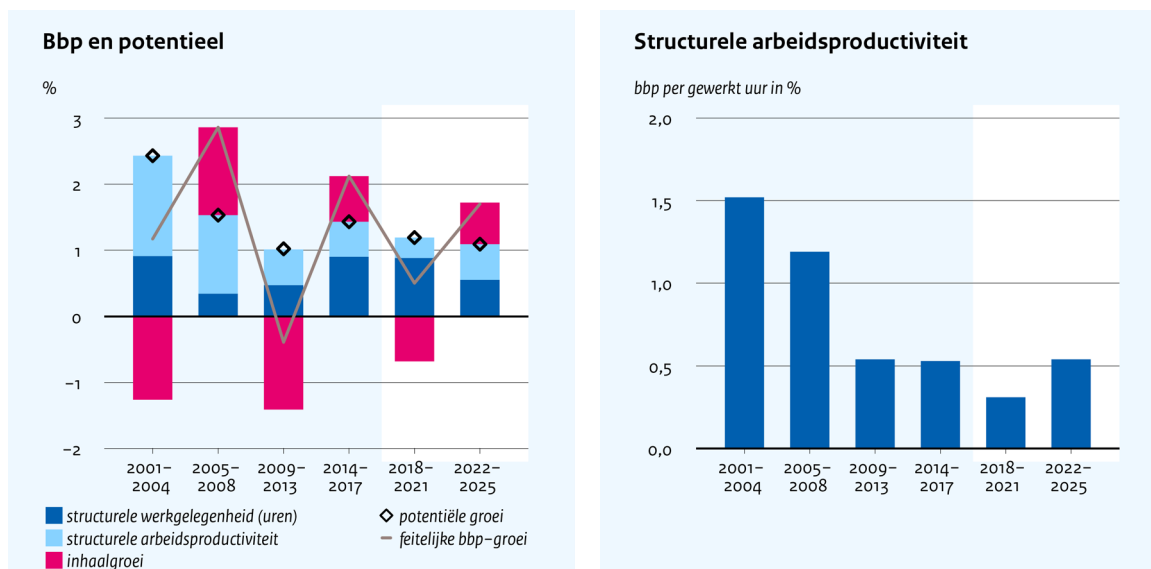
⁸ CPB, 2020, Actualisatie van de middellangetermijnverkenning en de houdbaarheidsanalyse, hoofdstuk 4 in Centraal Economisch Plan 2020 ([link](#)).

⁹ Elbourne, A., e.a., 2020, Blijvende economische schade van de coronacrisis, CPB Coronapublicatie ([link](#)).

¹⁰ Adema, Y., W. van den Berge en A. Zulkarnain, 2020, Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt, CPB Coronapublicatie ([link](#)).

potentieel bbp: de omvang van het bbp bij een gemiddelde conjunctuurvrije bezetting van de productiefactoren arbeid en kapitaal. De potentiële groei is het groeitempo van het bbp als de benuttingsgraad van de beschikbare productiefactoren (arbeid en kapitaal) onveranderd blijft.¹¹

Figuur 2.1 Potentiële groei in 2022-2025 vrijwel gelijk aan voorgaande periode (links); aanhoudende gematigde arbeidsproductiviteitsgroei (rechts)



Bron: CBS en CPB ([link](#)).

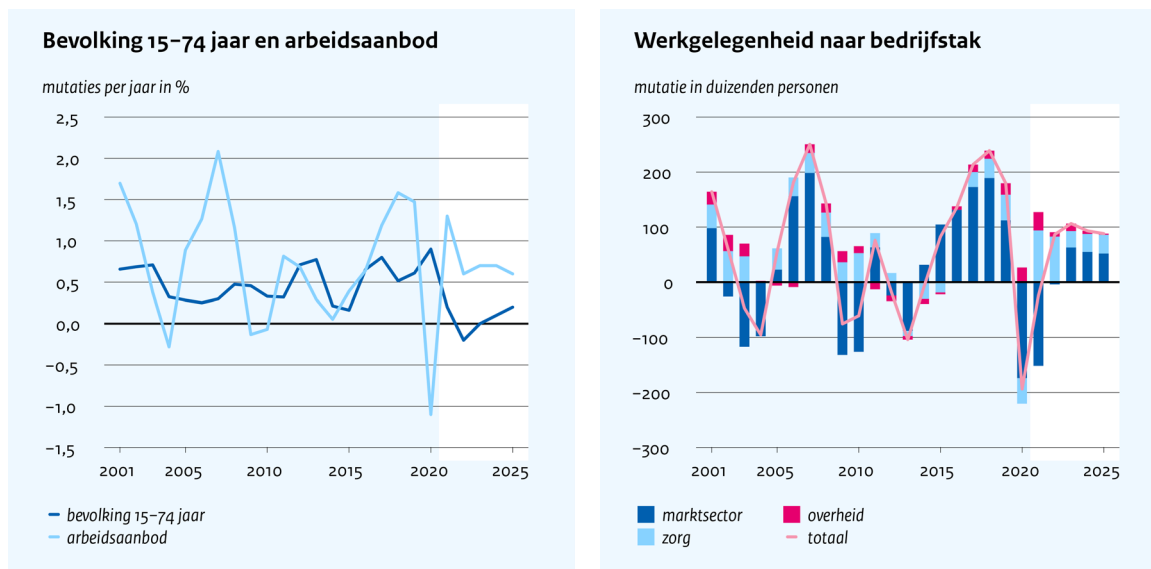
De potentiële groei is in de basisverkenning in 2022-2025 vrijwel gelijk aan die in de voorgaande periode. De groei bedraagt 1,1% per jaar, tegen 1,2% in 2018-2021 (tabel 2.2 en figuur 2.1 links). Het effect van de lichte terugval in de groei van het structurele arbeidsaanbod (zie paragraaf 2.2.5 en tekstkader ‘Coronacrisis drukt arbeidsaanbod’) wordt vrijwel volledig geneutraliseerd door de structurele arbeidsproductiviteit. Anders dan in de voorgaande periode wordt de structurele werkgelegenheidsgroei niet verhoogd door een daling van de evenwichtswerkloosheid. In 2018-2021 en in 2014-2017 leidde de daling van de evenwichtswerkloosheid tot 0,2%-punt per jaar hogere groei van de structurele werkgelegenheid. De structurele arbeidsproductiviteit voor de totale economie blijft met 0,5% per jaar gematigd.

¹¹ Zie voor een technische toelichting op de berekening van de potentiële groei bijlage B in CPB, 2019, Verkenning middellange termijn 2022-2025 ([link](#)).

Tabel 2.2 Potentiële groei in de basisverkenning, 2001-2025

	2001- 2004	2005- 2008	2009- 2013	2014- 2017	2018- 2021	2022- 2025
Potentiële groei (bbp)	2,4	1,5	1,0	1,4	1,2	1,1
Structurele werkgelegenheid	0,9	0,3	0,5	0,9	0,9	0,6
w.v. arbeidsaanbod (personen)	1,2	0,8	0,8	0,4	0,8	0,6
w.v. evenwichtswerkloosheid	0,0	-0,1	-0,2	0,2	0,2	0,0
w.v. deeltijdfactor	-0,3	-0,3	-0,2	0,4	-0,1	0,0
Structurele arbeidsproductiviteit totaal economie	1,5	1,2	0,5	0,5	0,3	0,5
Potentiële groei marktsector	2,4	1,5	0,9	1,6	1,2	0,9
w.v. structurele werkgelegenheid	0,4	0,0	0,4	1,1	0,6	0,2
w.v. structurele arbeidsproductiviteit	2,0	1,5	0,5	0,5	0,6	0,7
Productiegroei zorgsector						
w.v. werkgelegenheid (uren)	4,1	2,8	1,7	0,2	2,3	2,8
w.v. arbeidsproductiviteit	0,1	0,0	1,0	1,1	-0,7	0,6
Productiegroei overheidssector						
w.v. werkgelegenheid (uren)	1,9	0,2	-0,2	0,3	2,4	0,6
w.v. arbeidsproductiviteit	-0,2	1,3	1,0	0,1	-0,5	0,3

Figuur 2.2 In de jaren 2022-2025 neemt de bevolking tussen 15 en 74 jaar minder sterk toe (links) en levert de zorgsector een grote bijdrage aan de werkgelegenheidsgroei (rechts)



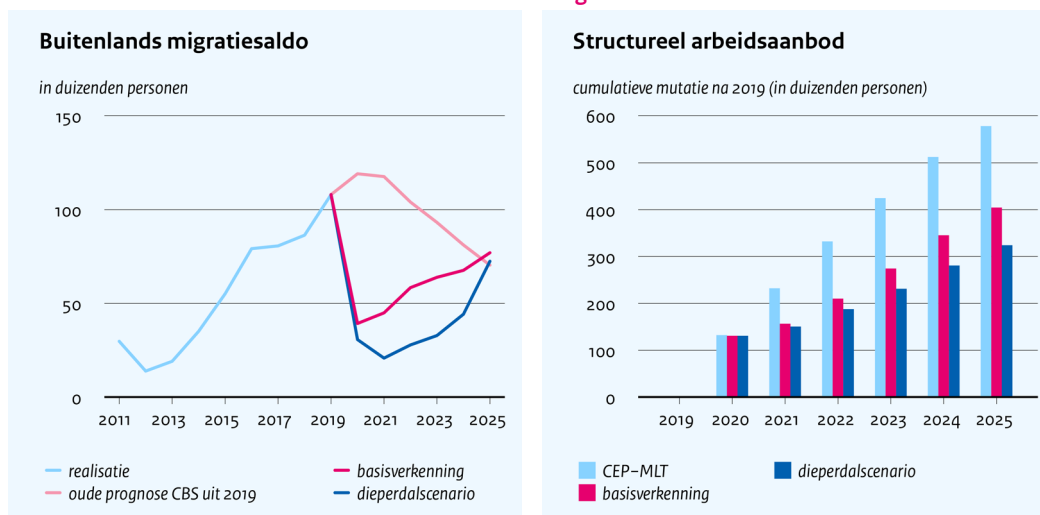
Bron: CBS en CPB ([link](#)).

Coronacrisis drukt arbeidsaanbod

De bevolkingsgroei zal naar verwachting op de korte tot middellange termijn vertragen als gevolg van de coronacrisis. De bevolkingsgroei in de jaren 2022-2025 van de basisverkenning is gemiddeld 0,4% per jaar. Dat is 0,3%-punt per jaar lager dan de groei in de middellangetermijnverkenning van afgelopen maart (CEP-mlt). De belangrijkste oorzaak is de sterk afgenomen internationale migratie en de verwachting dat deze de komende jaren niet snel volledig zal herstellen, zie figuur links. Zeker op de korte termijn is migratie minder aantrekkelijk geworden vanwege de (dreigende) mobiliteitsbeperkingen. Daarnaast zet ook de afgenomen vraag naar arbeid een rem op de immigratie. De gezondheids crisis en de economische onzekerheid leiden bovendien tot respectievelijk een iets hogere sterftekans onder met name ouderen en mogelijk een iets lager geboortecijfer. Dit blijkt uit de meest recente bevolkingsvariant van het CBS, die bestaat uit twee scenario's en die door het CPB zijn gebruikt voor deze mlt.

De neerwaarts bijgestelde bevolkingsgroei leidt in de basisverkenning tot een verlaging van de groei van het structurele arbeidsaanbod met 0,2%-punt per jaar in de jaren 2022-2025 ten opzichte van de middellangetermijnverkenning van afgelopen maart (CEP-mlt), naar 0,6% per jaar. Voor het dieperdaalscenario geldt een neerwaartse bijstelling van 0,4%-punt, naar 0,4% per jaar. De verlaging van het structurele arbeidsaanbod in de jaren 2022-2025 is vrijwel volledig toe te schrijven aan de neerwaarts bijgestelde internationale migratie. Het iets lagere geboortecijfer en de verhoogde sterftekans hebben weinig invloed op het arbeidsaanbod, mede omdat het voornamelijk personen buiten de beroepsbevolking betreft.

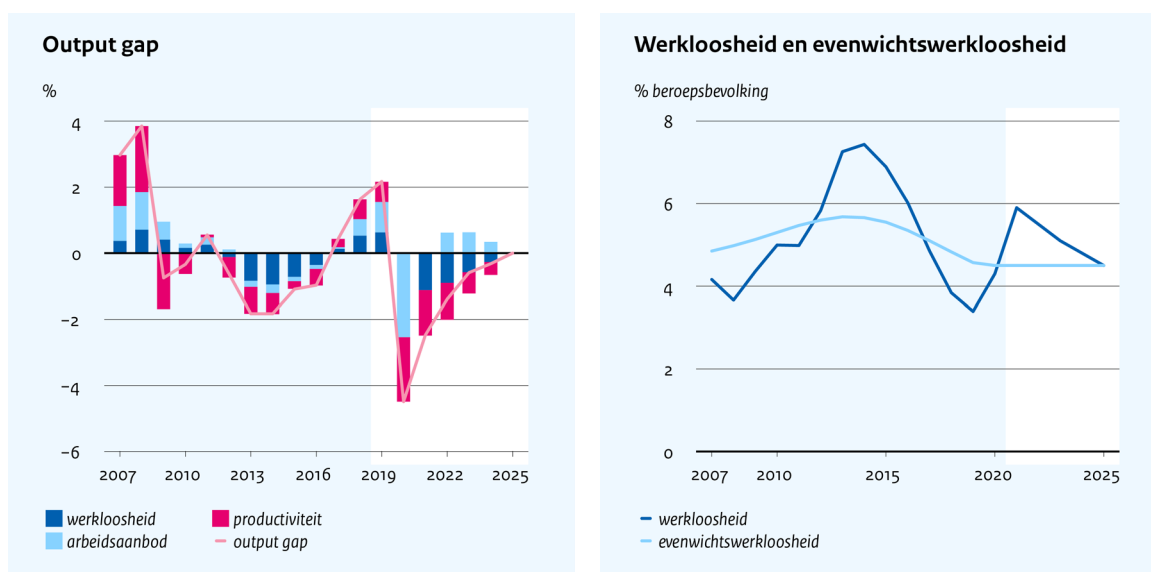
Minder arbeidsaanbod door afname van internationale migratie



Bron (links): eigen berekeningen op basis van de bevolkingsscenario's van het CBS ([link](#)). De basisverkenning betreft een gemiddelde tussen scenario 1 en scenario 2 van de bevolkingsscenario's van het CBS. Het dieperdaalscenario is gebaseerd op scenario 2.

Bron (rechts): eigen berekeningen op basis van de bevolkingsscenario's van het CBS ([link](#)). Voor een toelichting op de methodologie, zie CPB (2020), arbeidsparticipatie en gewerkte uren tot en met 2060 ([link](#)). De bevolkingscijfers van het CBS zijn gedateerd op 1 januari van het betreffende jaar, waardoor een afname van het migratiesaldo in een gegeven jaar pas in het volgende jaar tot uiting komt in de bevolkingscijfers.

Figuur 2.3 Output gap gesloten in 2025 en werkloosheid daalt naar evenwichtsniveau



Bron: CBS en CPB ([link](#)).

2.2.2 Output gap en bbp-groei

De bbp-groei in 2022-2025 is hoger dan de potentiële groei door de veronderstelde overgang van laagconjunctuur in 2021 naar een neutrale conjuncturele situatie in 2025. De laagconjunctuur komt tot uitdrukking in een negatieve output gap (het verschil tussen feitelijk en potentieel bbp; figuur 2.3 links) en in een werkloosheid boven de evenwichtswaarde (figuur 2.3 rechts). In 2021 is de output gap -2,5% van het potentieel bbp. De veronderstelde afbouw van de output gap heeft een positief effect op de feitelijke bbp-groei van 0,5%-punt per jaar in de periode 2022-2025. De bbp-groei in 2022-2025 bedraagt 1,6% per jaar, duidelijk meer dan in 2018-2021 toen de groei door de coronarecessie beperkt bleef tot 0,6% per jaar.

Door de wereldwijde corona-uitbraak is ook voor de middellange termijn de onzekerheid over de economische ontwikkeling zeer groot. De epidemiologische ontwikkeling is onzeker en daarmee is er onzekerheid waar de economie eind 2021 staat, aan de vooravond van de periode 2022-2025 die in deze publicatie centraal staat. Ook los daarvan zijn de onzekerheden over de economische vooruitzichten groot.

Om de onzekerheid als gevolg van corona recht te doen presenteert het CPB daarom naast de basisverkenning een dieperdalsscenario. In dit scenario is sprake van een tweede coronagolf met hernieuwde contactbeperkingen in 2020-2021 en is de potentiële groei in 2022-2025 lager dan in de basisverkenning door lagere immigratie en minder productiviteitsgroei. De corona-uitbraak en een bovengemiddelde werkloosheid dempen de immigratie in de periode 2022-2025. De potentiële groei is in het dieperdalsscenario ook minder dan in de basisverkenning door minder stijging van de structurele arbeidsproductiviteit als gevolg van de corona-uitbraak.¹² De output gap in 2021 is in het dieperdalsscenario te groot om één kabinetstermijn terug te lopen naar nul. De werkloosheid ligt in 2025 nog boven de evenwichtswaarde.

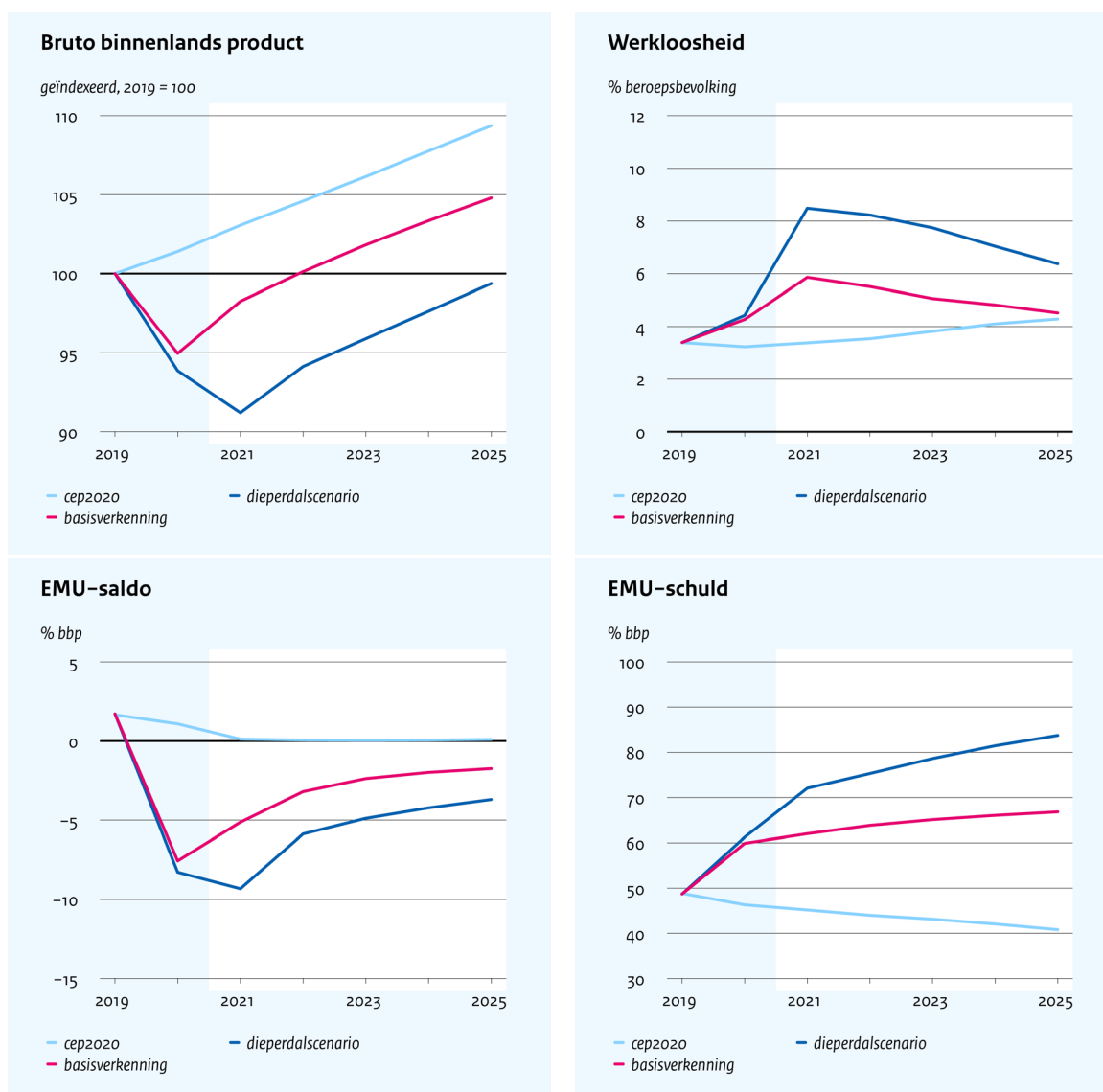
De corona-uitbraak leidt tot een lager bbp-niveau in 2025 dan in de verkenning van maart. Het bbp-volume in 2025 is in de basisverkenning 4% neerwaarts herzien ten opzichte van de verkenning in maart; in het dieperdalsscenario is dat zelfs 9% (zie figuur 2.4 en tabel 2.3).

¹² Elbourne, A., e.a., 2020, Blijvende economische schade van de coronacrisis, CPB Coronapublicatie ([link](#)).

Tabel 2.3 Basisverkenning en dieperdalscenario, 2018-2025

	2019	2021	2025	2019	2021	2025
	Basisverkenning			Dieperdalscenario		
Bruto binnenlands product (bbp, volume; 2019=100)	100,0	98,3	104,8	100,0	91,2	99,4
Werkloze beroepsbevolking (niveau in % beroepsbevolking) eindjaar)	3,4	5,9	4,5	3,4	8,5	6,4
EMU-saldo (niveau in % bbp)	1,7	-5,1	-1,7	1,7	-9,3	-3,7
EMU-schuld (ultimo jaar, niveau in % bbp)	48,7	62,0	66,8	48,7	72,1	83,7
	2018-2021		2022-2025	2018-2021		2022-2025
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei, %)	0,6		1,6	-1,3		2,2

Figuur 2.4 Basisverkenning en dieperdalscenario, 2018-2025

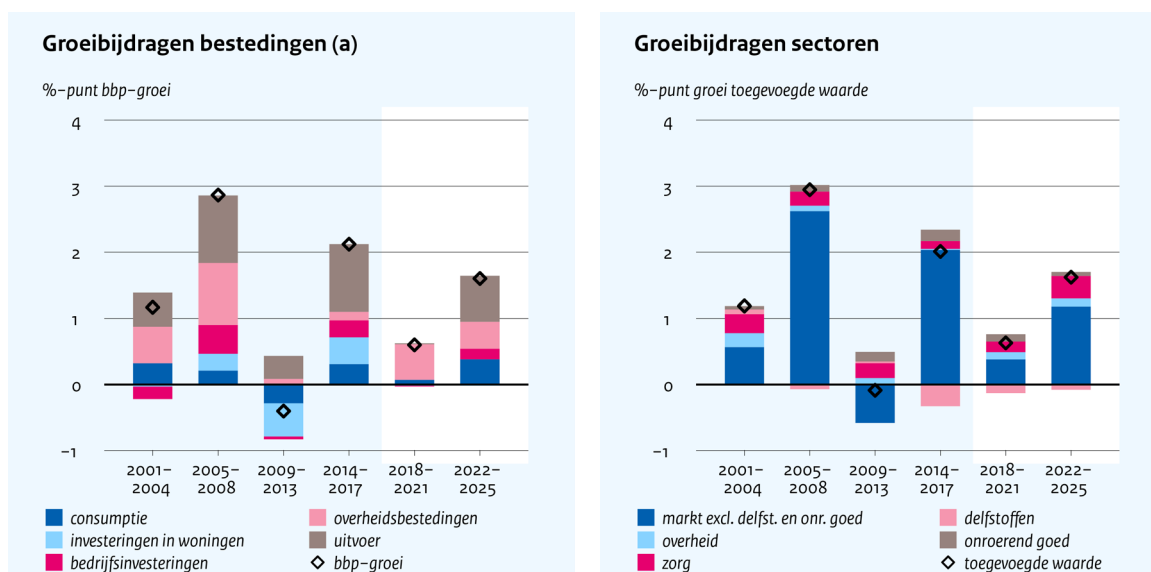


Bron: CBS en CPB ([link](#)).

2.2.3 De vraagkant van de Nederlandse economie

Alle categorieën binnenlandse bestedingen laten een hogere groei zien in 2022-2025 dan in 2018-2021. Dit vloeit voort uit het economisch herstel na de coronarecessie. Uitzondering vormt de overheidsconsumptie die terugvalt, van 2,3% per jaar in 2018-2021 naar 1,6% in 2022-2025, maar daarmee wel historisch gezien hoog blijft (zie tabel 1.1). Ook de uitvoergroei is in de komende periode hoger, door de aantrekkende wereldhandelsgroei. De verdere productiedaling bij de delfstoffenwinning (aardgas) heeft een verwaarloosbaar negatief effect op de economische groei, na een duidelijk effect in 2014-2017. De groei bijdrage van de zorgsector is in 2022-2025 groter dan in de voorgaande periodes, door de terugkeer van de eerder door de pandemie in de knel gekomen zorg.

Figuur 2.5 Alle bestedingen dragen meer bij aan groei in 2022-2025 (links); groei bijdrage van marktsector groter in 2022-2025 (rechts)



(a) De finale en gecumuleerde intermediaire invoer zijn in mindering gebracht op de bestedingscategorieën.
Bron: CBS en CPB ([link](#)).

De uitvoergroei ligt hoger in 2022-2025, maar blijft historisch gezien gematigd. De groei van 3,5% per jaar in 2022-2025 is duidelijk hoger dan de groei van 1,6% in 2018-2021, maar ook duidelijk lager dan de 5,0% per jaar in 2014-2017. De binnenslands geproduceerde goederenexport is economisch gezien de belangrijkste component. Na de daling van 0,1% per jaar in 2018-2021 herstelt deze tot 3,5% in 2022-2025 (tabel 2.4).¹³ De beëindiging van de gasproductie van het Groningenveld heeft een negatief effect op de uitvoer van energie en een positief effect op de invoer van energie, maar minder dan in de voorgaande periode. De groei van de wederuitvoer en die van de uitvoer van diensten trekken ook aan. De invoergroei loopt op naar 3,7% per jaar in 2022-2025, het gevolg van zowel het groeiherstel bij de binnenslands geproduceerde uitvoer als bij de binnenlandse bestedingen. Het overschot op de lopende rekening stabiliseert op 7,7% bbp in 2025 en blijft daarmee historisch en internationaal gezien hoog.

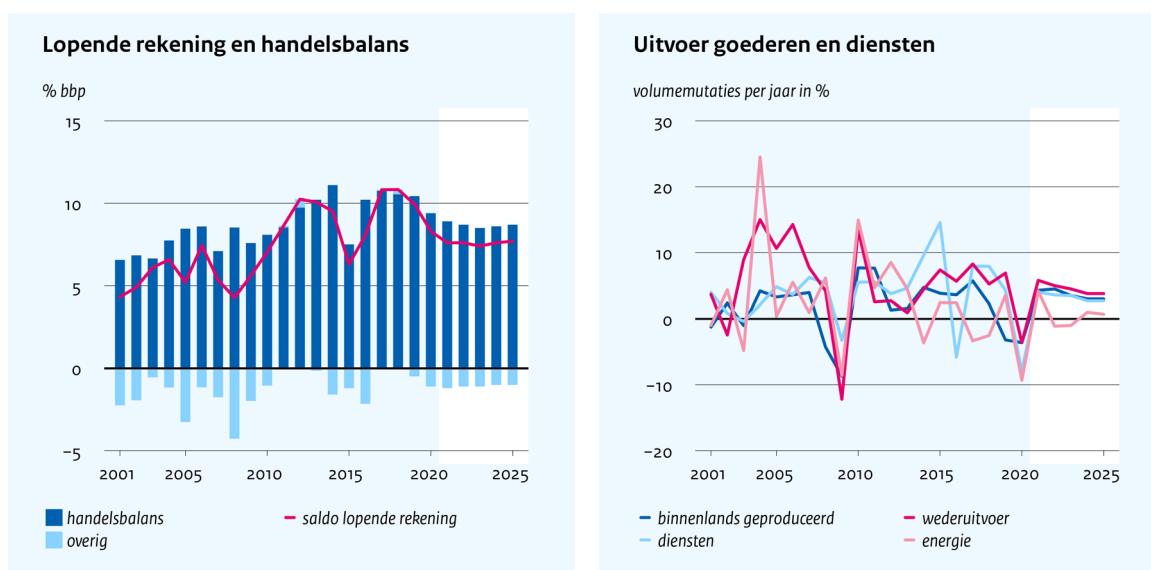
¹³ Het gemiddelde voor 2018-2021 wordt beïnvloed door een negatieve incidentele factor in 2018 en 2019. De Nederlandse vestiging van een buitenlandse multinational had tot oktober 2018 het economisch eigendom van goederen die in het buitenland onder haar regie werden gemaakt en gekocht en vervolgens voor het grootste deel werden geëxporteerd. De bij die im- en export betrokken goederen kwamen voor het grootste deel niet fysiek in Nederland, maar werden volgens SNA 2008 wel tot de Nederlandse in- en uitvoer gerekend. Het moederbedrijf van de Nederlandse vestiging heeft recentelijk echter besloten het economisch eigendom van een deel van de goederenstromen die via de Nederlandse vestiging liepen, zelf op zich te nemen. Daarmee verdwijnen ze uit de Nederlandse in- en uitvoer en dit leidt tot een drukkend effect op de in- en uitvoer, zonder een effect op het Nederlandse bbp. De wijziging heeft vooral invloed op de in- en uitvoergroei in 2019 en in mindere mate op die van 2018.

Tabel 2.4 Invoer en uitvoer van goederen en diensten, 2001-2025

	2001- 2004	2005- 2008	2009- 2013	2014- 2017	2018- 2021	2022- 2025
mutaties per jaar in %						
Invoervolume goederen en diensten	2,8	5,0	1,7	5,3	2,5	3,7
Invoerprijs goederen en diensten	-0,8	2,9	1,3	-1,4	0,2	0,8
w.v. goederen exclusief energie	-2,2	0,5	1,1	0,0	0,2	0,7
energie	0,4	18,9	2,7	-10,6	-5,7	2,1
diensten	2,3	1,7	1,1	0,7	2,1	0,7
Uitvoervolume goederen en diensten	3,0	5,0	2,2	5,0	1,6	3,5
w.v. binnenslands geproduceerde uitvoer	1,1	1,6	1,7	4,5	-0,1	3,5
wederuitvoer	6,1	9,2	1,2	6,4	3,5	4,3
energie	5,2	3,2	4,5	-0,6	-1,1	-0,1
diensten	1,6	5,0	3,2	6,3	1,9	3,1
Relevant wereldhandelsvolume	3,8	6,1	1,6	4,7	0,8	4,3
Handelsprestatie (a)	-0,8	-1,1	0,6	0,3	0,6	-0,8
Marktprestatie (b)	-2,7	-4,5	0,1	-0,2	-1,2	-0,8
Uitvoerprijs goederen en diensten exclusief energie	-0,4	1,3	0,8	0,2	0,9	0,8
Concurrentenprijs	-3,5	0,6	1,3	1,6	0,6	0,8
Prijsconcurrentiepositie (c)	-3,1	-0,8	0,6	1,4	-0,3	0,1
niveau in eindjaar in % bbp						
Saldo lopende rekening	6,6	4,3	10,1	10,8	7,6	7,7

(a) Uitvoervolume goederen en diensten minus relevant wereldhandelsvolume.
(b) Binnenslands geproduceerde goederenuitvoer minus relevant wereldhandelsvolume.
(c) Concurrentenprijs minus uitvoerprijs goederen en diensten exclusief energie.

Figuur 2.6 Overschot lopende rekening vrijwel constant en blijft daarmee groot (links); uitvoergroei in 2022-2025 historisch gezien gematigd (rechts)



Bron: CBS en CPB ([link](#)).

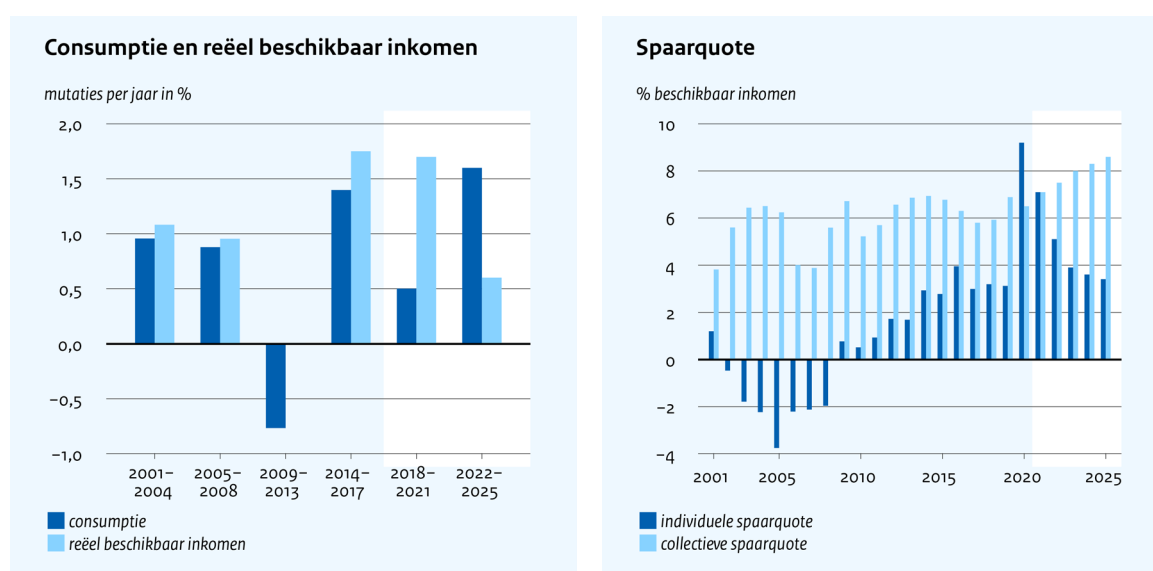
Het herstel na de coronarecessie komt ook tot uitdrukking in hogere groei van de particuliere consumptie. De groei loopt op van 0,5% per jaar in 2018-2021 tot 1,6% per jaar in 2022-2025. Deze versnelling vindt plaats ondanks een marginale daling in de statische koopkracht, samenhangend met hogere Zvw-premies, lastenverzwaring bij de loon- en inkomensheffing, hogere pensioenpremies en nominale kortingen op pensioenuitkeringen. De versnelling komt deels door normalisatie van de individuele spaarquote na de sterke stijging tijdens de coronacrisis. De consumptie van huishoudens is exclusief de stevige groei van de individuele zorgconsumptie via de overheidssector. Inclusief deze zorgconsumptie (overheidsconsumptie in natura) neemt de consumptie toe met 2,0% per jaar in 2022-2025.

Tabel 2.5 Consumptie, inkomen en besparingen van huishoudens, 2001-2025

	2001-2004	2005-2008	2009-2013	2014-2017	2018-2021	2022-2025
mutaties per jaar in %						
Consumptie	1,0	0,9	-0,8	1,4	0,5	1,6
Reëel beschikbaar inkomen	1,1	1,0	0,0	1,8	1,7	0,6
PM: consumptie huishoudens inclusief individuele zorgconsumptie via de overheid (c)						
	1,3	1,9	-0,3	1,3	0,9	2,0
% beschikbaar gezinsinkomen in eindjaar (a)						
Besparingen						
Individueel	-2,2	-2,0	1,7	3,0	7,1	3,4
Collectief (b)	6,5	5,6	6,9	5,8	7,1	8,6

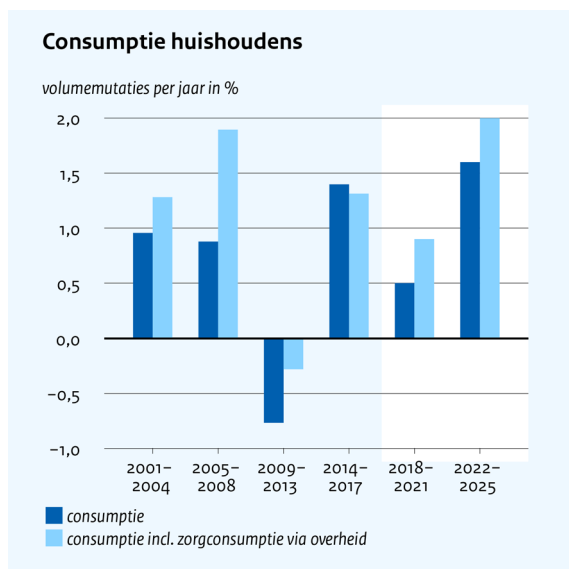
(a) Inclusief collectieve besparingen.
(b) Saldo pensioenpremies en pensioenuitkeringen.
(c) Individuele zorgconsumptie is op basis van uitkeringen in natura (onderdeel van de overheidsconsumptie).

Figuur 2.7 Consumptiegroei loopt op in 2022-2025 (links); individuele spaarquote normaliseert (rechts)



Bron: CBS en CPB ([link](#)).

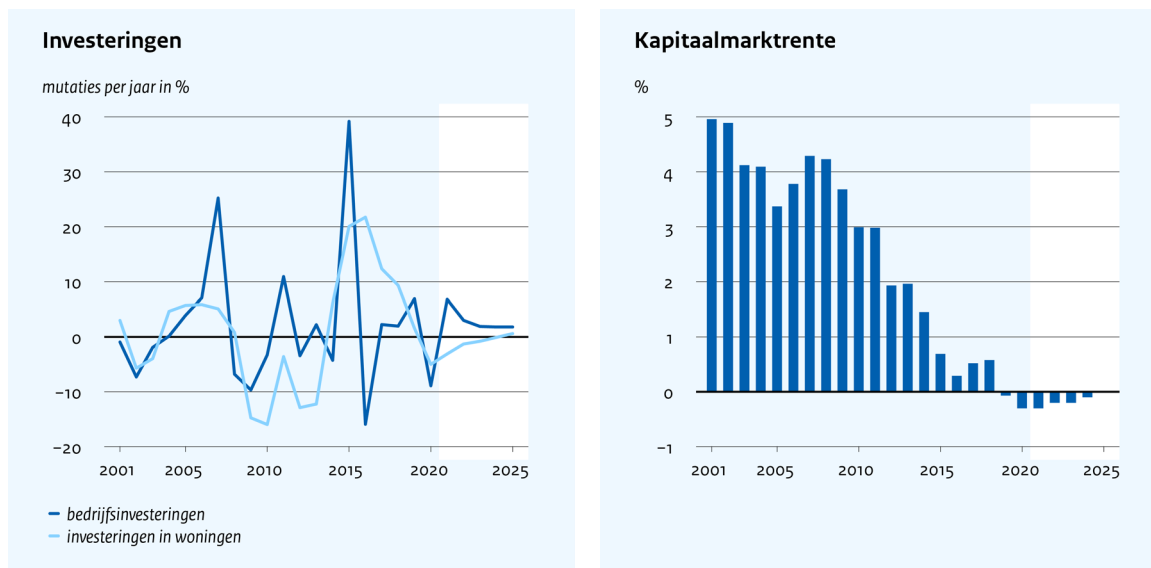
Figuur 2.8 Consumptiegroei hoger inclusief individuele zorgconsumptie via overheid



Bron: CBS en CPB ([link](#)).

De sterkere toename van de binnen- en buitenlandse afzet heeft zijn weerslag op de bedrijfsinvesteringen. De volumegroei loopt op van 1,5% per jaar in 2018-2021 tot 2,1% per jaar in 2022-2025, nog altijd lager dan de 3,5% per jaar in 2014-2017. Het groeiherstel vindt plaats bij laagblijvende kapitaalkosten en stabiele winstgevendheid.

Figuur 2.9 Investeringsgroei loopt op (links) bij laagblijvende kapitaalkosten (rechts)



Bron: CBS en CPB ([link](#)).

Na een sterke daling in 2020 en 2021 blijven woninginvesteringen afnemen. In 2022-2025 dalen de woninginvesteringen gemiddeld met 0,4% per jaar. Door de PAS- en PFAS-problematiek en de coronapandemie zijn de afgelopen jaren minder vergunningen verleend. Door de verwachte afkoeling van de woningmarkt is ook de vraag naar nieuwbouwwoningen kleiner dan anders het geval was geweest. De zwakke conjunctuur en de lagere bevolkingsgroei dragen ook bij aan de afname van de woninginvesteringen. Doordat de vraag naar woningen de komende jaren sterker daalt dan het aanbod, daalt de woningschaarste. Bij de

laatste raming voor de jaren 2022-2025 van voor de coronapandemie werd nog uitgegaan van een verdere toename van de woningschaarste.

Er is veel onzekerheid over de mate waarin de coronapandemie zal doorwerken op de woningmarkt en het moment waarop. Dit komt doordat huizenprijzen vertraagd reageren op macro-economische trends en doordat huizenprijzen langdurig kunnen afwijken van trends in structurele vraag- en aanbodfactoren. De interactie met de PAS-problematiek leidt tot extra onzekerheid over woninginvesteringen. In plaats van de eerder verwachte inhaalslag in de vergunningverlening, blijft herstel van de vergunningverlening door de coronapandemie uit.

Tabel 2.6 Investerings, 2001-2025

	2001- 2004	2005- 2008	2009- 2013	2014- 2017	2018- 2021	2022- 2025
mutaties per jaar in %						
Bedrijfsinvesteringen (exclusief voorraden)	-2,5	6,7	-0,9	3,5	1,5	2,1
Investerings in woningen	-0,6	4,3	-12,0	14,9	0,6	-0,4
niveaus in eindjaar in %						
Kapitaalinkomensquote bedrijven (a)	26,0	29,5	25,9	26,7	26,0	25,4
Investeringsquote (b)	15,1	17,0	16,0	17,0	17,8	17,7
(a) Dit is 100 minus de arbeidsinkomensquote.						
(b) In procenten van de bruto toegevoegde waarde tegen basisprijzen (exclusief onroerendgoedsector).						

2.2.4 Pensioenuitkering en pensioenpremie

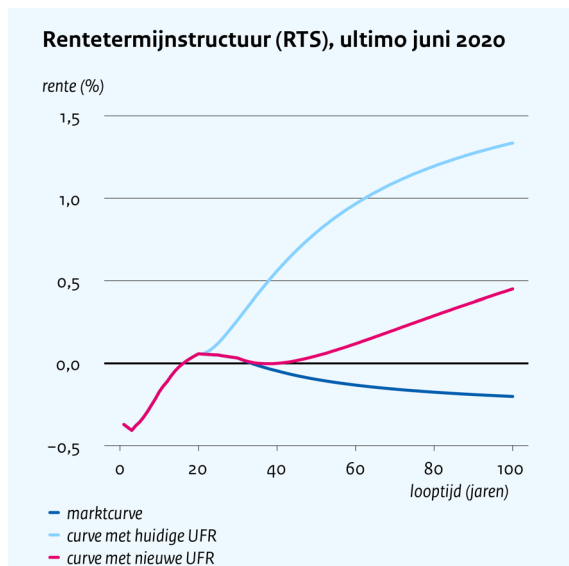
De geraamde onvoorwaardelijke kortingen op basis van de dekkingsgraden ultimo 2020 leiden in latere jaren ook tot kortingen, met name bij de overheid en de zorg. Het niet halen van de 90% dekkingsgraad ultimo 2020 leidt voor de betreffende fondsen tot een korting van gemiddeld 4%. Deze korting mag gespreid over tien jaar worden ingevoerd, maar eerder hebben vertegenwoordigers van pensioenfondsen al aangegeven de kosten van langer spreiden van gesloten, onvoorwaardelijke kortingen te hoog te vinden. In de raming is aangenomen dat pensioenfondsen kiezen voor het doorvoeren van de korting in twee stappen. Doordat de kortingen halverwege het jaar plaatsvinden, is door overloopeffecten op jaarbasis sprake van een korting van 1% in 2021, 2% in 2022 en 1% in 2023.

De dekkingsgraden dalen verder door aanpassingen in het rentepad. DNB heeft besloten dat de nieuwe UFR-parameters vanaf 1 januari 2021 in vier gelijke stappen worden ingevoerd.¹⁴ Dit leidt tot een geleidelijk dalend rentepad in de komende vier jaar. De waarde van de pensioenverplichtingen wordt bepaald met de rentetermijnstructuur, die gebaseerd is op de risicovrije rente naar looptijd. Voor de zeer lange looptijden wordt de risicovrije marktrente geëxtrapoleerd met een zogenaamde ultimate forward rate (UFR)-methode, zie figuur 2.10. De Commissie Parameters heeft in 2019 geadviseerd de UFR-methode op twee punten aan te passen, om deze beter te laten aansluiten bij de beschikbare marktinformatie. Ten eerste adviseert de commissie om het startpunt voor de toepassing van de UFR – het first smoothing point – te verschuiven van 20 naar 30 jaar. Het niveau van de UFR zou dan ook bepaald moeten worden als het 120-maands ongewogen voortschrijdend gemiddelde van de 30-jaars forward rentes met een looptijd van 1 jaar. Ten tweede adviseert de commissie de ingroeifactor – waarmee de rentecurve convergeert naar het niveau van de UFR – te verlagen. De

¹⁴ DNB, 2020, Nieuwe UFR-parameters voor pensioenfondsen worden vanaf 1 januari 2021 stapsgewijs ingevoerd, DNB Persbericht, 28 augustus. ([link](#))

rentecurve met de nieuwe UFR valt daarmee lager uit voor langere looptijden dan de rentecurve met de huidige UFR.

Figuur 2.10 Rentetermijnstructuur (RTS), inclusief huidige en nieuwe UFR



Bron: CPB ([link](#)).

De geleidelijke aanpassing van de UFR leidt tot een lagere rentetermijnstructuur en daarmee tot aanzienlijke dalingen van de gemiddelde dekkingsgraden. De grootte van de daling is afhankelijk van de rentestanden op het moment van de aanpassingen en van de leeftijdssamenstelling van het fonds. Doordat het verschil vooral ontstaat bij de langere looptijden is de impact groter voor pensioenfondsen met veel jongere deelnemers. De gemiddelde impact van de aanpassing van de UFR-methode op de dekkingsgraden wordt geschat op ongeveer 6%-punt.¹⁵

Gedurende de mlt-periode (2022-2025) worden aanvullende kortingen voorzien. Het zeer lage en verder dalende rentepad blijft de dekkingsgraden onder druk zetten, terwijl pensioenfondsen niet langdurig in onderdekking mogen verkeren. De Kamerbrief Uitwerking pensioenakkoord van 6 juli 2020¹⁶ vermeldt een nog te bepalen geleidelijk ingroeipad waarlangs pensioenfondsen zullen moeten toewerken naar het minimaal vereist eigen vermogen. Ten behoeve van deze mlt is gekozen voor een technische invulling van deze afspraak. Hierbij geldt een lineair ingroeipad van dekkingsgraden van 90% in 2021 naar 104,3% op 1 januari 2026. Bij de overheid, de zorg en een deel van de marktsector zijn bij dit ingroeipad naar verwachting aanvullende nominale kortingen vereist. Gepensioneerden bij de overheid en in de zorg worden geconfronteerd met aanvullende nominale kortingen van gemiddeld ongeveer 2% per jaar in de mlt-periode. Voor de marktsector als geheel komt de gewogen gemiddelde aanvullende korting uit op ruim een half procent per jaar in de mlt-periode, maar bij enkele kleinere fondsen betreft het grotere kortingen. In de raming is aangenomen dat in de mlt-periode de jaarlijkse benodigde kortingen van ongeveer 2% ineens per juli van elk jaar worden verwerkt. Hoewel bij kortingen alle pensioenaanspraken gekort worden, zien alleen gepensioneerden kortingen terug in hun koopkracht in de mlt-periode. Voor de mediane gepensioneerde wiens pensioen jaarlijks met 2% wordt gekort, betekent dit een bruto-inkomensverlies in de mlt-periode van minder dan 1% per jaar, aangezien het aanvullende pensioen ongeveer een derde van diens pensioeninkomen uitmaakt.

¹⁵ Pensioenpro, 2020, Impact nieuwe UFR inmiddels flink hoger ([link](#)).

¹⁶ Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2020, Kamerbrief uitwerking pensioenakkoord, 6 juli ([link](#)).

In de mlt-periode zal nog nauwelijks ruimte zijn voor indexering van pensioenen en pensioenaanspraken. De uitwerking van het pensioenakkoord, waarover voor de zomer een akkoord is bereikt met sociale partners, heeft in de mlt-periode nog geen effect op de indexatie van de pensioenuitkeringen. Fondsen zullen naar verwachting per 2026 overgaan naar het nieuwe stelsel.

De pensioenpremies zullen in de mlt-periode naar verwachting beperkt verder stijgen. Naar verwachting stijgt de pensioenpremie bij de overheid verder na 2021, als gevolg van het advies van de Commissie Parameters uit 2019. Tegelijkertijd vervalt vanaf 2023 de VPL-premie bij de overheid. Per saldo blijft de totale pensioenpremie bij de overheid tijdens de mlt-periode ongeveer gelijk. Bij de zorg wordt in de periode 2022-2025 vooralsnog geen verdere premiestijging verwacht, na de stijging in 2021. Voor de marktsector veronderstellen we dat de premies de komende jaren beperkt verder stijgen. Enerzijds geldt dat er opwaartse druk op de pensioenpremies is door de lage rentes en nieuwe parameters. Anderzijds lijkt de ruimte voor verdere verhoging van de pensioenpremies beperkt. Onderliggende aanname is dat bestaande opslagen gehandhaafd worden en dat aflopende VPL-premies worden omgezet in reguliere premies voor ouderdoms- en nabestaandenpensioen (OP/NP).

2.2.5 De arbeidsmarkt

De werkloosheid piekt in 2021 en zal in de jaren daarna weer dalen naar haar structurele niveau.¹⁷ Door de coronacrisis zal de werkloosheid eerst nog verder oplopen en in 2021 een piek bereiken van 5,9%. Wanneer de contactbeperkende maatregelen opgeheven worden, kunnen alle sectoren weer volledig worden opengesteld en kan de arbeidsmarkt zich weer herstellen. In 2025 is de werkloosheid naar verwachting weer gedaald naar de evenwichtswaarde van 4,5% (zie figuur 2.11 links). De daling van de werkloosheid komt door het aantrekken van de werkgelegenheidsgroei. De werkgelegenheidsgroei is vanaf 2022 hoger dan de relatief lage groei van het arbeidsaanbod in de komende periode. In het dieperdalscenario krimpt de werkgelegenheid sterker en loopt de werkloosheid op naar 8,5% in 2021. Weliswaar neemt de werkloosheid in de jaren daarna weer af, maar is dan naar verwachting met 6,4% in 2025 nog steeds ruim boven zijn evenwichtswaarde.

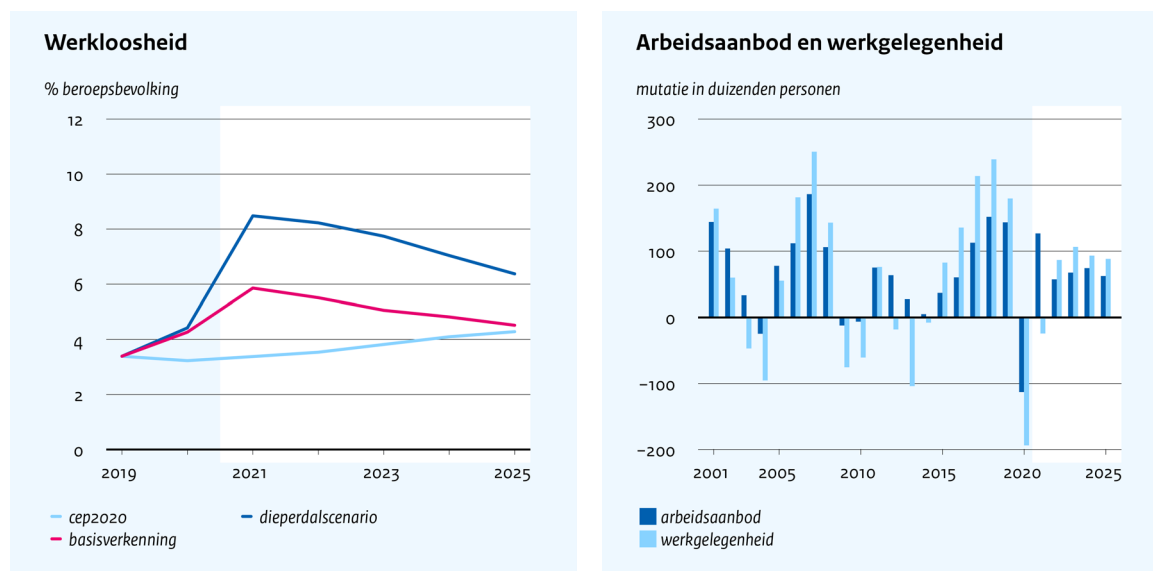
Structurele en tijdelijke factoren beperken de groei van het arbeidsaanbod. Na de daling van het arbeidsaanbod in 2020, neemt het arbeidsaanbod in de jaren daarna weer toe (zie figuur 2.11 rechts). De groei van de beroepsbevolking is met gemiddeld 0,7% per jaar in 2022-2025 gematigd. Het arbeidsaanbod neemt weliswaar nog toe door een verdere toename van de participatiegraad van vrouwen en ouderen, maar de vergrijzing van de beroepsbevolking remt de groei van het arbeidsaanbod. Daarnaast leiden de coronauitbraak en een bovengemiddelde werkloosheid tot een afname van de immigratie in de periode 2022-2025, wat het arbeidsaanbod drukt (zie kader 'Coronacrisis drukt arbeidsaanbod'). Ook is er in de eerstkomende jaren sprake van ontmoediging om te participeren op de arbeidsmarkt (*discouraged worker effect*) als gevolg van de bovengemiddelde werkloosheid. In 2025 is er geen ontmoediging meer en is het arbeidsaanbod gelijk aan het structurele arbeidsaanbod. In het dieperdalscenario is de daling van de beroepsbevolking, met 0,3% in 2020 en 0,9% in 2021, een stuk groter door een sterkere daling van de immigratie en meer ontmoediging. In de jaren daarna is er sprake van herstel en groeit de beroepsbevolking met gemiddeld 1% per jaar in 2022-2025.

Na de zware klap voor de werkgelegenheid in 2020 en 2021 zal er in de jaren daarna sprake zijn van herstel. Na de scherpe daling van de werkgelegenheid (in personen) in 2020 en 2021 van respectievelijk 2% en 0,3%, groeit de werkgelegenheid gemiddeld met 1% per jaar in 2022-2025. Deze groei is lager dan in de conjunctureel gunstige jaren voorafgaande aan de coronacrisis. De werkgelegenheid in de marktsector en de zorg (in uren) trekken in 2022-2025 aan met een gemiddelde groei van respectievelijk 0,7% en 2,8% per jaar.

¹⁷ Voor een uitgebreid literatuuroverzicht van de mogelijke langdurige effecten van de coronacrisis op de arbeidsmarkt op de middellange termijn zie Adema, Y., W. van den Berge en A. Zulkarnain, 2020, Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt, CPB Coronapublicatie ([link](#)).

Daarmee legt de zorg een substantieel beslag op de stijging van het arbeidsaanbod, wat het arbeidsaanbod voor de marktsector beperkt. In het dieperdalscenario daalt de werkgelegenheid (in personen) nog meer, met 2,5% in 2020 en 5% in 2021, maar vervolgens is er in 2022-2025 sprake van een hogere groei van gemiddeld 1,7% per jaar.

Figuur 2.11 Werkloosheidspercentage loopt snel op en daalt daarna weer (links); inhaalgroei bij werkgelegenheid, groei arbeidsaanbod gematigd (rechts)



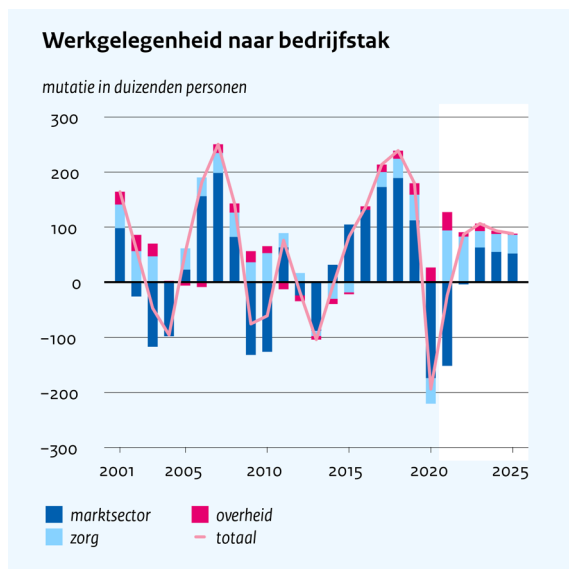
Bron: CBS en CPB ([link](#)).

Tabel 2.7 Kerngegevens arbeidsmarkt, 2001-2025 (a)

	2001-2004	2005-2008	2009-2013	2014-2017	2018-2021	2022-2025
mutaties per jaar in %						
Beroeps- en niet-beroepsbevolking	0,6	0,3	0,5	0,5	0,6	0,0
Beroepsbevolking	0,6	1,3	0,5	0,3	0,8	0,7
Werkzame beroepsbevolking	0,0	1,9	-0,2	0,9	0,6	1,0
niveau, einde periode, duizend personen						
Werkloze beroepsbevolking	466	318	647	438	545	435
niveau, einde periode, % van beroepsbevolking						
Werkloosheidspercentage	5,7	3,7	7,3	4,9	5,9	4,5

(a) Alle gegevens zijn voor de leeftijden van 15 tot 75 jaar.

Figuur 2.12 Werkgelegenheidsgroei in marktsector herstelt zich gedeeltelijk; groot deel werkgelegenheidsgroei door zorgsector



Bron: CBS en CPB ([link](#)).

2.2.6 Lonen en prijzen

De inflatie blijft onder de ECB-doelstelling. De inflatie, gemeten als de hicp, is in de periode 2022-2025 stabiel rond de 1,5% per jaar. Dat is iets hoger dan het niveau in de eurozone, maar aanzienlijk lager dan de ECB-doelstelling van net onder de 2%. De inflatie is al geruime tijd laag, met uitzondering van een tijdelijke piek in 2019 vanwege de toenmalige verhoging van het lage btw-tarief.

Met name hogere huurkosten en arbeidskosten dragen bij de aan de inflatie. De cpi stijgt in de mlt-periode met 1,6%. Dit is iets hoger dan de hicp. Het verschil wordt veroorzaakt door de hoge stijging van de huurprijzen, met ongeveer 2,5% per jaar. De huurprijzen hebben een groter gewicht in de cpi dan in de hicp. Naast hogere huren draagt ook de toename van de arbeidskosten bij aan de inflatie.

Zowel de reële lonen van bedrijven als de arbeidsproductiviteitsgroei is gematigd. De cao-loonstijging loopt in de mlt-periode op richting het historisch gemiddelde van circa 2%. De loonvoetontwikkeling voor bedrijven, gedefleerd met de prijsontwikkeling van de toegevoegde waarde, is net boven de arbeidsproductiviteitsgroei. Hierdoor stijgt de arbeidsinkomensquote (aiq) in de komende jaren marginaal van 74% naar 74,6%. Tussen 2022 en 2025 bedraagt de arbeidsproductiviteitsgroei gemiddeld 0,7%. Dit is aanmerkelijk lager dan het langjarig gemiddelde, in de periode 1983-2019 bedroeg de arbeidsproductiviteitsgroei gemiddeld 1,3%. Als gevolg hiervan is ook de reële loongroei lager.

3 Overheidsbegroting en koopkracht tot en met 2025

3.1 Overheidsfinanciën

3.1.1 Inleiding

De overheidsbegroting houdt in 2022-2025 een tekort, maar dit tekort neemt geleidelijk af. Het tekort is in 2020 ontstaan door de steunmaatregelen en het negatieve effect van de recessie op de belastinginkomsten. Het EMU-saldo verbetert van -7,6% bbp in 2020 tot -1,7% bbp in 2025 (tabel 3.1 en figuur 3.1). Deze verbetering komt door inhaalgroei en aflopende steunmaatregelen, ondanks het effect van het Nationale Groeifonds. Uitgedrukt in mld euro verbetert het EMU-saldo van het Rijk en de sociale fondsen reëel met 27,2 mld euro (zie tabel 3.2). Gemeten naar de omvang van de economie blijven de belasting- en sociale premieontvangsten tussen 2021 en 2025 nagenoeg constant, net als de totale uitgaven onder de plafonds Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg. Onder de plafonds laten de uitgaven aan zorg de sterkste stijging zien. De zorguitgaven stijgen in reële termen, onder andere door een stijging van het inkomen, de vergrijzing, technologische vooruitgang en de ontwikkeling van de lonen en prijzen in de zorg. Tegenover de stijging van de zorguitgaven staat een dempend effect van de lagere rentelasten. Doordat de raming uitgaat van een negatieve rente, leidt een hogere schuld niet tot hogere rentelasten. De stijging van de zorguitgaven wordt gedempt door lagere rentelasten. In de mlt-periode is het saldo lokale overheden in alle jaren -0,2%. In de mlt-jaren stijgen de uitgaven aan wmo- en jeugdzorg, wat een drukkend effect heeft op het saldo. Dit wordt echter deels gecompenseerd door hogere inkomsten, onder andere uit de OZB. Het structurele begrotingssaldo stijgt van -3,6% bbp in 2021 naar -1,5% bbp in 2025. Het structurele EMU-saldo voldoet niet aan de middellangetermijndoelstelling (MTO) van -0,5% bbp (zie 3.1.2). Tegelijkertijd is vanwege de zware recessie als gevolg van de corona-uitbraak de algemene ontsnappingsclausule uit het Stabiliteits- en Groeipact geactiveerd.¹⁸ Het startpunt voor deze middellangetermijnraming van de overheidsbegroting zijn de meerjarencijfers in de Miljoenennota.¹⁹ Deze zijn beleidsarm met uitzondering van het Nationale Groeifonds. Ook worden de consequenties van reeds ingezet beleid op de jaren 2022-2025 meegenomen, waarbij het vooral gaat om het Pensioenakkoord en het Klimaatakkoord. De zorguitgaven zijn niet gebaseerd op de meerjarencijfers maar op een realistische raming van de zorg.²⁰

Het kabinet heeft besloten tot een Nationaal Groeifonds voor publieke investeringen in het groeivermogen van de Nederlandse economie. Voor de komende vijf jaar krijgt het Nationale Groeifonds een verplichtingenruimte van 20 mld euro, ofwel 4 mld euro per jaar. Dit veronderstelt discipline om het te laten bij investeringen in het Nederlandse verdienvermogen.²¹ Volgend jaar wordt voor 1 mld euro aan investeringen uit dit fonds verwacht, oplopend met 1 mld euro per jaar tot 4 mld euro per jaar in 2024 en 2025.

¹⁸ Council of the EU, 2020, Statement of EU ministers of finance on the Stability and Growth Pact in light of the COVID-19 crisis, persbericht, 23 maart ([link](#)); ministerie van Financiën, 2020, Verslag ingelaste Ecofinraad en Eurogroep 23 en 24 maart 2020 ([link](#)). Tot het moment dat de ministers van financiën besluiten de clausule te deactiveren, betekent dit dat de Europese Commissie geen actie onderneemt bij een afwijking van de regels over maximaal begrotingstekort en schuld. Dit gebeurt in ieder geval zeker niet tot 2022, maar ook daarna is het waarschijnlijk dat de regels niet meteen in werking treden, zie ook [dit](#) FT-artikel. In deze raming is verondersteld dat reactivering niet plaatsvindt tijdens de ramingsperiode.

¹⁹ Deze meerjarencijfers worden daarbij gecorrigeerd voor het macrobeeld in deze verkenning.

²⁰ CPB, 2019, Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025, CPB Notitie ([link](#)).

²¹ Zie Hoofdstuk 1.2 'Schuld zonder boete(n)' in CPB, 2019, Macro Economische Verkenning 2020 ([link](#)).

De overheidsschuld loopt op en blijft in de mlt-periode boven de EU-norm van 60% bbp liggen. In 2020 sprong door de corona-uitbraak de overheidsschuld weer boven het Maastrichtplafond van 60% bbp, maar ook voor de schuld geldt dat de algemene ontsnappingsclausule uit het Stabiliteits- en Groeipact is geactiveerd. De schuld loopt verder op door de in de huidige beleidsuitgangspunten geplande intensiveringen. Dit leidt tot een hoger uitgavenniveau bij lagere belastinginkomsten als gevolg van de sterke terugval van het bbp in 2020. De schuldontwikkeling wordt naast de saldo-ontwikkeling beïnvloed door de nominale bbp-stijging (noemereffect) en door de veronderstelde verdere privatisering van ABN-AMRO.

Tabel 3.1 Kerngegevens collectieve financiën 2020-2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	% bbp					
Bruto collectieve uitgaven	50,3	48,3	45,7	45,3	45,0	44,6
Collectieve lasten	38,0	38,7	38,0	38,4	38,5	38,5
Niet-belastingmiddelen	4,7	4,5	4,4	4,5	4,4	4,3
EMU-saldo	-7,6	-5,1	-3,2	-2,4	-2,0	-1,7
w.v. EMU-saldo lokale overheid	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
EMU-saldo structureel (EC methode)	-4,7	-3,6	-2,3	-1,8	-1,6	-1,5
EMU-schuld	59,9	62,0	63,8	65,1	66,1	66,8

De Europese begrotingsregels voor de middellange termijn zijn onzeker. Onzeker is wanneer de ministers de ontsnappingsclausule gaan deactiveren en of dit gepaard zal gaan met wijzigingen. Het feitelijke saldo in de mlt-periode voldoet vanaf 2023 weer aan de 3%-tekortnorm in de Europese begrotingsregels. Het structurele begrotingssaldo ligt in de mlt-periode onder de middellangetermijndoelstelling (MTO) van -0,5% bbp. De MTO is door het kabinet voor de jaren 2020-2022 vastgesteld op -0,5% bbp.²² Het structurele begrotingssaldo is het feitelijke saldo gecorrigeerd voor tijdelijke en conjuncturele effecten en staat centraal in de Europees overeengekomen begrotingsregels.²³ In de mlt-periode ligt de groei van de gecorrigeerde overheidsuitgaven boven de normgroei (tabel 3.3). De overheidsschuld voldoet niet aan het Europese schuld criterium. Dit criterium bepaalt dat de overheidsschuld lager moet zijn dan 60% bbp of – bij overschrijding van de norm – in elk geval ieder jaar met ten minste een twintigste deel van het verschil tussen de werkelijke overheidsschuld en de referentiewaarde dient af te nemen.

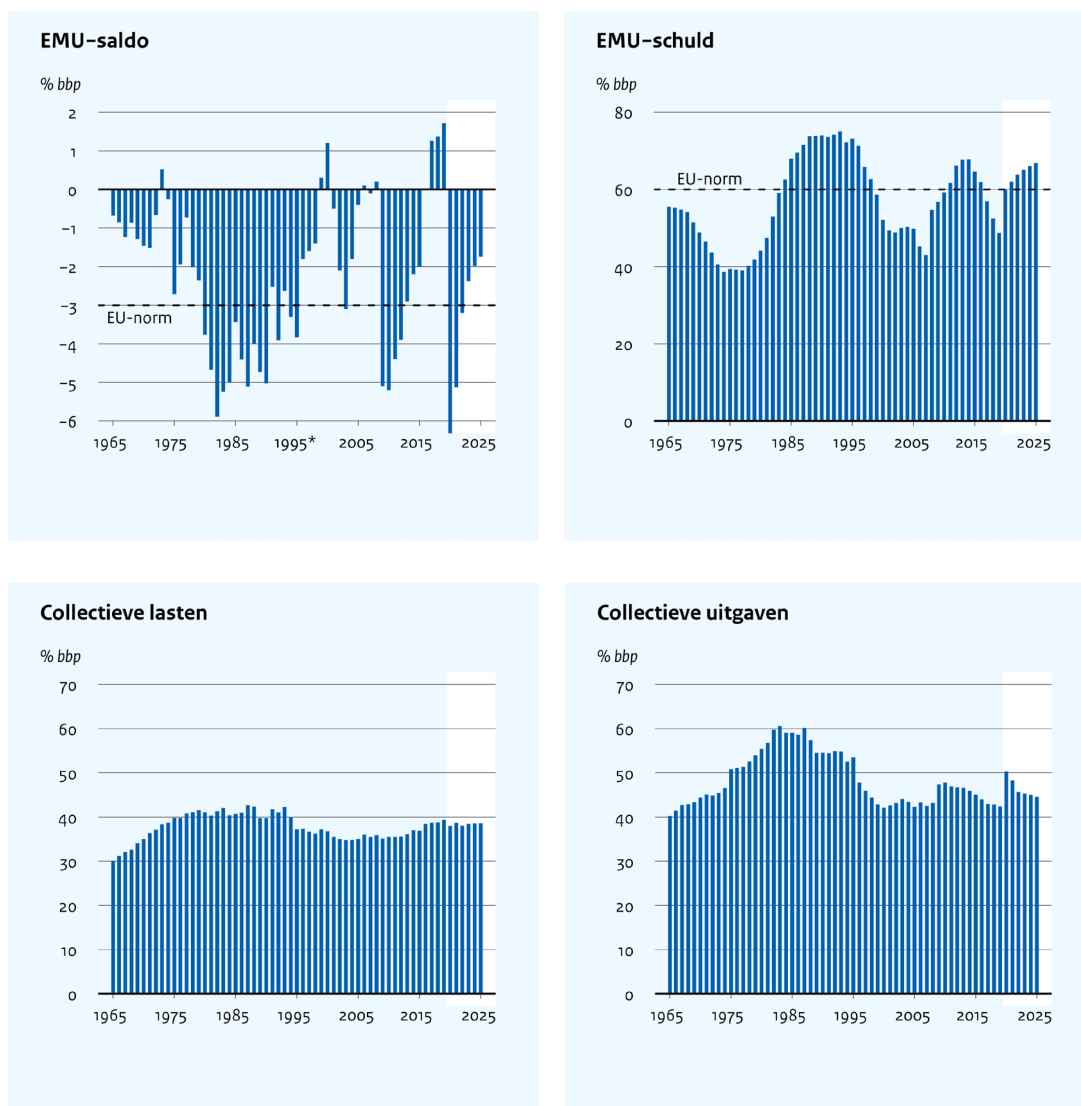
²² Zie Europese Commissie, 2019, Assessment of the 2019 Stability Programme for the Netherlands, 5 juni 2019 ([link](#)). Zie met name pagina 7: "The government has reset its MTO at a structural balance of -0.5% of GDP".

²³ Wat de Europese begrotingsregels betreft neemt het CPB de budgettaire raming voor zijn rekening. De afdeling Advisering van de Raad van State is belast met de meer normatieve beoordeling van de naleving van de Europese begrotingsafspraken.

Tabel 3.2 Verbetering EMU-saldo, mutatie tussen 2021 en 2025

	Mld euro in prijzen 2021	Procenten %
Reële stijging belastingen en premies	20,2	6,7
w.v. Rijksbelastingen	11,5	6,0
Sociale premies	8,7	8,1
Reële stijging uitgaven onder de plafonds	-2,0	-0,6
w.v. Plafond Rijksbegroting	-7,7	-4,9
Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	-1,5	-1,6
Zorg	7,2	9,3
Reëel beslag overige EMU-relevante posten	-4,9	-44,0
Mutatie EMU-saldo rijk en sociale fondsen	27,2	-0,7

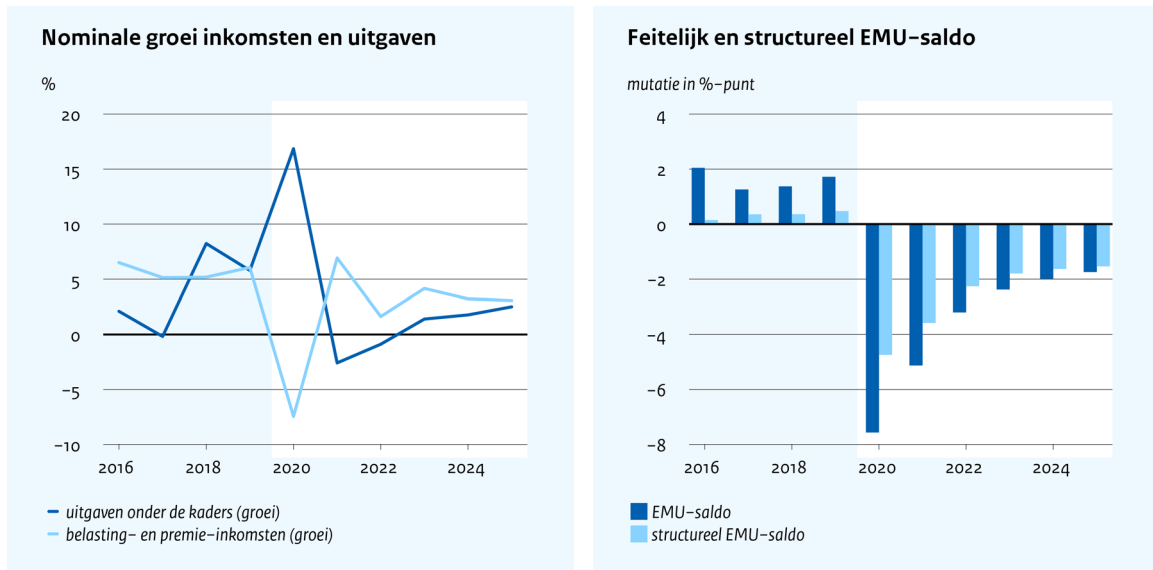
Figuur 3.1 Kerngegevens collectieve financiën 1965-2025



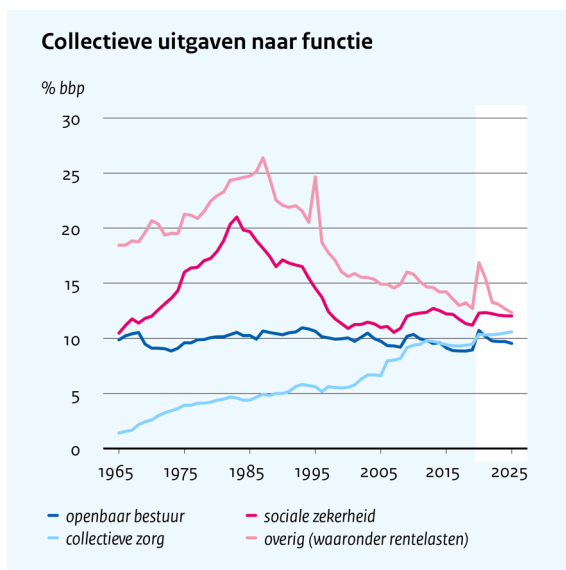
* EMU-saldo in 1995 gecorrigeerd voor effect verzelfstandiging woningcorporaties.

Bron: CBS en CPB ([link](#)).

Figuur 3.2 Nominale groei inkomsten en uitgaven en feitelijk en structureel EMU-saldo



Figuur 3.3 Collectieve uitgaven overheid naar functie



Bron: CBS en CPB ([link](#)).

Tabel 3.3 Gegevens voor Europese begrotingsregels, 2020-2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
EMU-saldo (% bbp)	-7,6	-5,1	-3,2	-2,4	-2,0	-1,7
EMU-saldo conjunctureel (EC-methode, % bbp)	-2,8	-1,4	-0,9	-0,6	-0,4	-0,2
EMU-saldo structureel (EC-methode, % bbp)	-4,7	-3,6	-2,3	-1,8	-1,6	-1,5
Middellangetermijndoelstelling structureel EMU-saldo (MTO) (% bbp) (b)	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Gecorrigeerde collectieve uitgaven (volume, %)	15,6	-5,0	-1,2	0,6	1,2	0,7
Normgroei (maximale groei gecorrigeerde collectieve uitgaven)	4,3	-2,7	-5,1	-2,5	-1,5	-1,2
EMU-schuld	59,9	62,0	63,8	65,1	66,1	66,8
EMU-schuld plafond (a)	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0
(a) De overheidsschuld dient minder dan 60% bbp te zijn, of dient in ieder geval met een twintigste van het verschil met de 60%-norm per jaar af te nemen.						
(b) De MTO is vastgelegd tot en met 2022. Er is een ongewijzigde MTO verondersteld na 2022.						

3.1.2 Collectieve uitgaven

Uitgaven onder de huidige plafonds nemen reëel met 2,0 mld euro af tussen 2021 en 2025 (zie tabellen 3.2 en 3.4). Deze ontwikkeling wordt echter wel sterk beïnvloed door het opwaartse effect van de corona-uitgaven in 2021. Voor het plafond Rijksbegroting gaat het om een bedrag van 7,8 mld euro. Dit betreft vooral de Tegemoetkoming Vaste Lasten, uitgaven aan testen en mondkapjes (zorguitgaven onder het deelplafond Rijksbegroting) en sociaal flankerend beleid in het kader van corona. Uitgaven aan de NOW en de Tozo hebben een opwaarts effect van 3,9 mld euro op de uitgaven onder het plafond Sociale Zekerheid.

Als gecorrigeerd wordt voor de effecten van corona, dan is de ontwikkeling van de uitgaven onder het plafond Rijksbegroting ongeveer stabiel. Ambtenarensalarissen hebben een opwaartse invloed op de uitgaven. De salarissen nemen in reële termen toe door de koppeling aan de marktsector. Deze koppeling leidt tot een reële stijging doordat cao-lonen in de marktsector sterker stijgen dan de bbp-deflator, samenhangend met de productiviteitsgroei. De uitgaven stijgen ook door een hogere bijdrage aan het gemeente- en provinciefonds. Dit fonds is gekoppeld aan de totale uitgaven onder de huidige uitgavenplafonds. Daarnaast nemen de uitgaven aan EU-afrachten toe. De EU-afrachten zijn gekoppeld aan het bruto nationaal inkomen.

Tegenover de opwaartse effecten staan factoren die een drukkend effect hebben op de uitgaven onder het plafond Rijksbegroting. Dit geldt bijvoorbeeld voor de rentelasten. Dit is een gevolg van de negatieve renteontwikkeling. Hierdoor leidt een hogere schuld niet tot een stijging, maar juist tot een daling van de rentelasten. De uitgaven van het ministerie van Justitie en Veiligheid nemen af, onder andere vanwege de sluiting van een aantal gevangenislocaties en de daling van uitgaven aan politie voortvloeiend uit het regeerakkoord van kabinet Rutte I. De uitgaven aan defensie nemen tussen 2022 en 2025 af met 0,1 mld euro. Het beeld wordt sterk bepaald door de fasering van de investeringen in de krijgsmacht. Deze pieken in de huidige raming in 2022. De uitgaven aan landbouw, natuur en voedselkwaliteit nemen af in de verkenningsperiode. Dit komt mede doordat de uitgaven in 2021 door incidentele uitgaven in het kader van het stikstofbeleid hoger zijn.

Tabel 3.4 Reële uitgavenmutaties per plafond tussen 2021 en 2025

	Mld euro in prijzen 2021	Procenten %
Plafond Rijksbegroting	-7,7	-4,9
Koppeling lonen	1,6	
Prijsbijstelling	0,0	
Gemeente- en Provinciefonds (incl. btw-compensatiefonds)	1,2	3,5
Bijdrage voor internationale samenwerking (hgis)	0,1	1,4
EU-aftochten	0,4	4,0
Rentelasten	-1,7	-48,1
Overig	-9,3	
w.v. Incidentele corona-uitgaven	-7,8	
Veiligheid en Justitie	-0,5	-31,3
Defensie	-0,6	-23,4
Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit	-0,2	-1,8
Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	-1,5	-1,6
w.v. volume AOW	2,3	5,3
volume ANW	0,0	-8,9
volume arbeidsongeschiktheid	1,1	6,0
volume WW, bijstand	-1,7	-10,6
incidentele corona-uitgaven (NOW, Tozo, flankerend beleid)	-3,9	
overig volume	-0,5	
koppeling uitkeringen en samenstellingseffect	1,1	
Zorg	7,2	9,3
w.v. Wlz	3,8	15,0
Zvw	6,0	13,3
Incidentele uitgave continuïteitsbijdrage	-2,8	
Overig	0,1	
Reële stijging uitgaven onder de deelplafonds	-2,0	-0,6

De reële uitgaven onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid dalen met 1,5 mld euro tussen 2021 en 2025. Als rekening wordt gehouden met het verdwijnen van de uitgaven aan NOW en Tozo, is er sprake van een stijging. Dit is vooral toe te schrijven aan een toename van de uitgaven aan AOW en arbeidsongeschiktheid.

Het AOW-volume stijgt tussen 2021 en 2025 met ongeveer 160 duizend uitkeringsjaren, vooral als gevolg van demografische ontwikkelingen. De stijging wordt beperkt door de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd tussen 2021 en 2024. In 2025 blijft de AOW-leeftijd op hetzelfde niveau als in 2024 (67 jaar), omdat in het Pensioenakkoord is afgesproken dat de stijgende levensverwachting nog maar beperkt wordt gevolgd en de stijging van de levensverwachting in 2025 beperkt is.²⁴ En doordat de AOW-leeftijd constant blijft, is in 2025

²⁴ Zie Beleidsuitgangspunten voor een uitgebreidere beschrijving van de huidige systematiek.

de volumestijging van de AOW relatief groot: ongeveer 75 duizend uitkeringsjaren. Omdat ouderen de laatste jaren steeds minder met vroegpensioen gaan, zijn er ook meer mensen die een uitkering ontvangen voor arbeidsongeschiktheid. Met name volledige arbeidsongeschiktheid komt vaker voor onder ouderen. De daling van de werkloosheid (na 2021) zorgt voor minder WW-uitkeringen en (met enige vertraging) ook voor een afname van het aantal bijstandsuitkeringen. Maar door instroom vanuit de voormalige Wajong- en WSW-doelgroepen is die daling minder groot dan te verwachten valt op basis van alleen de conjuncturele ontwikkeling.

De zorguitgaven onder plafond Zorg stijgen in reële termen in de mlt-jaren. Dit komt onder andere door een stijging van het inkomen per hoofd, de vergrijzing, technologische vooruitgang en de ontwikkeling van de reële lonen en prijzen in de zorg. De stijging bij de Zw- en Wlz-uitkeringen wordt opwaarts beïnvloed doordat corona de uitkeringen in 2021 drukt, omdat reguliere zorg door de pandemie in de knel is gekomen. Dit wordt grotendeels gecompenseerd door de continuïteitsbijdrage die zorgaanbieders ontvangen ter compensatie. De raming van de zorguitgaven in de mlt-periode wordt verder toegelicht in paragraaf 3.1.4.

Tabel 3.5 Uitkeringsvolumes en i/a ratio, 2021-2025

	2021	2025	2022-2025
	duizenden	duizenden	%
Uitkeringsvolumes (a)			
AOW	3.265	3.425	5%
ANW	20	20	0%
Ziekteverzuim	415	460	11%
Arbeidsongeschiktheid totaal	695	725	4%
w.v. WAO, WIA	485	515	6%
Wajong	210	210	0%
Werkloosheidsuitkering	315	245	-22%
Participatiewet, IOAW, IOAZ	420	420	0%
Totaal	5.135	5.295	3%
Actieven (b)			
	7.130	7.370	3%
I/a-ratio (c)			
w.v. AOW	46	46	
Overig	26	25	

(a) In duizenden (volledige) uitkeringsjaren.
(b) Het arbeidsvolume exclusief ziekteverzuim, in duizenden arbeidsjaren.
(c) Percentage uitkeringsgerechtigden. Ratio van inactieven ten opzichte van actieven, in procenten.

De totale bruto collectieve uitgaven dalen als percentage van het bbp met 3,7%-punt tussen 2021 en 2025. Deze daling wordt sterk beïnvloed door de coronacrisis. Hierdoor zijn de uitgaven in 2021 hoog en dalen deze als de steunmaatregelen aflopen. Deze factor speelt vooral bij de overdrachten aan bedrijven (subsidies) en het openbaar bestuur. Verder is er in 2021 bij de overdrachten aan bedrijven sprake van een incidentele overdracht in verband met een verandering van de organisatiestructuur van ProRail. De quote daalt verder door een forse daling van de rentelasten, een factor waarop beleidsmakers beperkt invloed hebben. De uitgaven aan zorg nemen toe. Dit geldt door de intensivering van het Nationaal Groeifonds mede voor de uitgaven aan infrastructuur. Daarentegen nemen de uitgaven aan onderwijs als aandeel van het bbp af. Door demografische

ontwikkelingen (ontgroening) dalen de leerlingenaantallen in het primair en voortgezet onderwijs. De toename van de uitgaven aan internationale samenwerking blijft achter bij die van het nominale bbp. Dit komt mede door incidenteel hogere uitgaven in 2021. De ontwikkeling van de uitgaven van defensie als percentage van het bbp, zoals gepresenteerd in de tabel, wordt mede bepaald door doorgeschoven uitgaven vanuit de huidige kabinetsperiode (zie beleidsuitgangspunten in bijlage A). In de jaren 2022-2024 zijn de uitgaven relatief hoog, waarna de bedragen teruglopen in 2025. In de jaren 2022-2025 is een beperkte groei van de werkgelegenheid bij de overheid voorzien van 0,3% per jaar. Er is verondersteld dat de intensiveringen uit hoofde van het Nationale Groeifonds maar in zeer beperkte mate leiden tot een stijging van de werkgelegenheid van de overheid. Het aandeel van de overheid in de totale werkgelegenheid daalt daardoor licht.

Tabel 3.6 Collectieve uitgaven, 2013-2025

	2013	2017	2021	2025	Mutatie
	2022-2025				
	in % bbp				
Openbaar bestuur	9,5	8,9	10,2	9,5	-0,7
Veiligheid	1,8	1,6	1,6	1,4	-0,2
Defensie	1,0	1,0	1,1	1,0	-0,1
Infrastructuur	1,7	1,3	1,5	1,6	0,1
Onderwijs	5,2	5,1	5,1	4,9	-0,2
Zorg	10,0	9,3	10,3	10,6	0,3
w.v. AWBZ/Wlz	3,8	2,5	3,1	3,3	0,2
Zvw	5,4	5,5	5,5	5,8	0,3
Overig (o.a. wmo)	0,8	1,3	1,7	1,4	-0,3
Sociale zekerheid	12,5	11,7	12,4	12,0	-0,4
w.v. AOW/ANW	5,1	5,1	5,3	5,3	0,0
WW en bijstand	2,4	1,8	1,7	1,5	-0,2
Arbeidsongeschiktheid	1,6	1,9	2,0	2,0	0,0
Overig (o.a. zorgtoeslag)	3,4	3,0	3,3	3,3	0,0
Overdrachten aan bedrijven	1,6	1,4	3,8	1,7	-2,1
Internationale samenwerking	1,8	1,6	1,9	1,6	-0,3
Rente	1,6	1,0	0,4	0,2	-0,2
Bruto collectieve uitgaven	46,6	42,9	48,3	44,6	-3,7
	in % totale werkgelegenheid				
Werkgelegenheid overheid	15,6	14,6	15,0	14,6	-0,4
Werkgelegenheid zorg	13,3	12,6	13,5	14,5	1,0

Tabel 3.7 Collectieve uitgaven in mld euro's, 2013-2025

	2013	2017	2021	2025	Mutatie
	2022-2025				
	in mld euro				
Openbaar bestuur	63,0	65,4	83,6	88,3	4,7
Veiligheid	11,8	12,2	13,1	13,2	0,1
Defensie	6,3	7,5	8,9	9,1	0,2
Infrastructuur	11,0	9,4	12,2	14,9	2,7
Onderwijs	34,2	37,6	41,9	45,4	3,6
Zorg	65,8	68,7	84,9	98,0	13,2
w.v. AWBZ/Wlz	25,1	18,2	25,4	30,9	5,4
Zvw	35,3	40,7	45,1	53,9	8,8
Overig (o.a. wmo)	5,3	9,9	14,4	13,3	-1,0
Sociale zekerheid	82,6	86,7	101,5	111,4	9,9
w.v. AOW/ANW	33,4	37,8	43,6	48,7	5,1
WW en bijstand	15,8	13,1	14,1	13,5	-0,6
Arbeidsongeschiktheid	10,7	13,8	16,4	18,9	2,4
Overig (o.a. zorgtoeslag)	22,7	21,9	27,3	30,3	3,0
Overdrachten aan bedrijven	10,9	10,0	31,3	15,4	-15,9
Internationale samenwerking	12,0	11,8	15,8	14,4	-1,4
Rente	10,3	7,4	3,7	1,9	-1,8
Bruto collectieve uitgaven	307,8	316,8	396,7	412,0	15,3

3.1.3 Overige EMU-relevante posten

Naast uitgaven onder de uitgavenplafonds en belastingen en premies zijn nog andere posten relevant voor het EMU-saldo. Deze posten zorgen voor een verbetering van het EMU-saldo tussen 2021 en 2025 van 4,9 mld euro in reële termen. Twee factoren spelen een belangrijke rol, namelijk de wijziging van de juridische status van ProRail en de oprichting van het Nationaal Groeifonds. In 2021 verandert ProRail van een bv in een zbo. Dit zorgt voor een eenmalige afrekening met de belastingdienst die door het Rijk wordt gefinancierd. Dit heeft geen effect op het EMU-saldo, maar leidt wel tot een gelijktijdige verhoging van de inkomsten en de uitgaven. De niet-kaderrelevante maar wel EMU-relevante uitgaven zijn daarom incidenteel 7,1 mld euro hoger in 2021. Het Nationaal Groeifonds leidt tot een reële stijging van de EMU-relevante uitgaven van 3 mld euro tussen 2021 en 2025.

Verder heeft een verzameling van kleine posten gezamenlijk een drukkend effect op de uitgaven (categorie overig). Deze categorie bestaat veelal uit technische boekhoudkundige posten, die bijvoorbeeld te maken hebben met het boekhouden op kasbasis of transactiebasis (kas-transverschillen). De uitgaven van Publiek Private Samenwerkingsverbanden (PPS), vooruitbetalingen aan de Wereldbank en mutaties in de begrotingsreserve dragen onder andere bij aan de mutatie.

Tabel 3.8 Overige EMU-relevante posten, mutatie tussen 2021 en 2025

	Mld euro in prijzen 2021	Procenten %
Totaal	-4,9	
w.v. niet-belastingmiddelen gas (inkomsten)	0,0	-53,2
zorgtoeslag	0,6	10,6
zorg niet kader wel saldo	0,6	108,5
Overig	-6,1	
w.v. incidentele uitgaven ProRail	-7,1	
Nationaal Groeifonds	3,0	
overig	-2,0	
(a) Niet-belastingmiddelen, zoals aardgasbaten en dividendeninkomsten, vallen niet onder de inkomstenkant van de Rijksbegroting omdat het geen belastingen of inkomsten uit sociale premies zijn. Daarom worden deze middelen onder de overige EMU-relevante posten als negatieve uitgaven geboekt. Lagere inkomsten uit aardgaswinning, zoals in deze tabel, zijn dus EMU-saldo verslechterend (equivalent aan hogere uitgaven).		

3.1.4 Collectieve zorguitgaven

De raming voor de collectief gefinancierde zorguitgaven in de jaren 2022-2025 is niet taakstellend.²⁵ De raming geeft dus niet aan wat er mag worden uitgegeven, maar geeft aan wat de verwachte zorguitgaven zijn bij ongewijzigd beleid. De verwachte zorguitgaven zijn daarbij afhankelijk van de extra behoefte aan en vraag naar zorg, voor zover het zorgaanbod dit mogelijk maakt.

De uitgaven aan zorg hangen af van de algemene inflatie (prijs bbp), demografie, inkomensgroei, de relatieve inputprijs van zorg (reële lonen en prijzen) en overige groei.²⁶ De overige groei is gebaseerd op de referentieperiode 1990-2018 en is de niet verklaarde groei die resteert, wanneer van de nominale groei in de referentieperiode de groei vanwege de andere componenten wordt afgetrokken. Deze factor vangt de toename van de zorg per persoon en de introductie van nieuwe behandelmethoden, in lijn met de historische langetermijnontwikkeling.

Het coronavirus heeft in 2020 en 2021 een beperkt opwaarts effect op de totale uitgaven aan collectieve zorg en een neerwaarts effect op de zorguitkeringen. Er is sprake van een neerwaarts effect op de zorguitkeringen, omdat de daling bij activiteiten die door de pandemie in de knel zijn gekomen,²⁷ groter is dan de stijging bij de intensive care en de aanschaf van beschermingsmiddelen, zoals mondkapjes. De totale collectieve zorguitgaven omvatten naast de zorguitkeringen ook de compensatie van zorgaanbieders (tandartsen, fysiotherapeuten, ziekenhuizen) voor omzetsdaling als gevolg van het coronavirus. Hierdoor is er per saldo een beperkt opwaarts effect op de totale collectieve zorguitgaven.

Bij de zorgraming van de jaren 2022-2025 is verondersteld dat de in de knel gekomen zorg weer terugkeert en de aan het coronavirus gerelateerde extra zorguitgaven weer aflopen. Enerzijds is het mogelijk dat de zorguitgaven lager uitkomen doordat bijvoorbeeld meer zorg op afstand wordt geleverd. Anderzijds is het mogelijk dat de zorgkosten hoger uitkomen doordat coronapatiënten in de nasleep van de pandemie meer zorg behoeven, of doordat door de pandemie uitgestelde zorg tot verslechtering van de

²⁵ Zie Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025 ([link](#)).

²⁶ Voor details zie Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025 ([link](#)).

²⁷ Enerzijds betreft dit zorg die niet wordt aangeboden, omdat aan corona gerelateerde zorg voorrang krijgt, of omdat de zorgcapaciteit wordt verminderd door aan corona gerelateerde maatregelen (zoals de 1,5 meter afstandsmaatregel). Anderzijds betreft dit zorg die niet wordt gevraagd, omdat patiënten zorg mijden vanwege angst voor besmetting met het coronavirus.

gezondheid en daarmee hogere toekomstige zorgkosten leidt. Vooral nog wordt verondersteld dat het coronavirus geen direct effect heeft op de zorguitgaven in de jaren 2022-2025. Wel heeft het coronavirus indirect effect op de raming van de zorguitgaven in 2022-2025 via de drukkende invloed van de pandemie op de economie (bijvoorbeeld lagere lonen) en op de bevolkingsgroei (lagere immigratie, zie ook het kader ‘Coronacrisis drukt arbeidsaanbod’).

Tabel 3.9 Ontwikkeling collectieve zorguitgaven 1991-2025

	2017	2021	2025	
mld euro (lopende prijzen)				
Totaal functie zorg	69	85	98	
AWBZ/Wlz-uitkeringen	18	25	31	
Zvw-uitkeringen	41	45	54	
overig (w.o. Wmo/jeugd/ continuïteitsbijdragen)	10	14	13	
in % bbp				
Totaal functie zorg	9,3	10,3	10,6	
AWBZ/Wlz-uitkeringen	2,5	3,1	3,3	
Zvw-uitkeringen	5,5	5,5	5,8	
overig (w.o. Wmo/jeugd/ continuïteitsbijdragen)	1,3	1,7	1,4	
	1991-2018 (a)	2018-2021	2022-2025 (b)	2022-2025 (c)
% nominale groei per jaar				
Totaal	4,9	4,6	4,6	3,6
AWBZ/Wlz-uitkeringen	5,6	8,8	4,9	4,6
Zvw-uitkeringen	4,6	2,6	4,6	3,1
Wmo en Jeugdzorg (d)	4,8	4,6	3,5	3,5
reële groei per jaar				
Totaal	3,0	2,5	3,2	2,3
AWBZ/Wlz-uitkeringen	3,7	6,6	3,6	3,3
Zvw-uitkeringen	2,7	0,4	3,2	1,7
Wmo en Jeugdzorg (d)	3,0	2,5	2,2	2,2
a) De groei 1991-2018 betreft geconstrueerde bruto reeksen op basis van de Zorgrekeningen conform de wettelijke regelingen in 2018.				
b) De groei van de uitkeringen in 2022-2025 wordt opwaarts vertekend doordat de door de pandemie in de knel gekomen zorg weer terugkeert.				
c) De groei van de uitkeringen in deze kolom is gecorrigeerd voor de opwaartse vertekening van de groei vanwege de terugkeer van de eerder door de pandemie in de knel gekomen zorg.				
d) De hier getoonde groeivoet betreft alleen Wmo en jeugdzorg. De rest van overig functie zorg (vooral opleidingsfonds en continuïteitsbijdragen) wordt hier niet getoond met het oog op de aansluiting naar tabel 3.10.				

De jaarlijkse gecorrigeerde²⁸ nominale groei van de zorguitkeringen in de ramingsjaren 2022-2025 is 3,6%. De gemiddelde jaarlijkse reële groei van de zorguitkeringen is 2,3%. De reële groei is met 3,3% het hoogst bij de Wlz, met name omdat het vergrijzen van de bevolking de vraag naar zorg het meest verhoogt bij de langdurige zorg. De reële groei bij de Zvw is 1,5%-punt lager dan bij de Wlz, met name doordat demografische ontwikkelingen de Zvw-uitgaven minder sterk beïnvloeden en door de lagere overige groei bij de Zvw.

De reële groei van de zorguitkeringen in de jaren 2022-2025 wordt voor ruim de helft gedreven door demografische factoren. De bevolkingsgroei en de vergrijzing leiden jaarlijks tot 1,2% groei van de totale zorguitgaven, zie de laatste kolom van tabel 3.10. De reële lonen en prijzen verhogen de zorguitgaven jaarlijks met 0,4%. Door de hogere zorgvraag vanwege de inkomensgroei per hoofd en de overige groei nemen de zorguitgaven jaarlijks met respectievelijk 0,5% en 0,3% toe. De raming impliceert een toename van de zorg per persoon en de introductie van nieuwe behandelmethoden, in lijn met de historische langetermijn-ontwikkeling.

Tabel 3.10 Ontwikkeling collectieve zorguitkeringen en uitgaven aan Wmo/Jeugdzorg 1991-2025

	1991-2018 (a)	2018-2021	2022-2025 (b)	2022-2025 (c)
groei in % per jaar				
Nominale groei	4,9	4,6	4,6	3,6
Algemene inflatie (prijsmutatie bbp)	1,8	2,1	1,3	1,3
Reële groei	3,0	2,5	3,2	2,3
Bijdragen aan reële groei:				
Demografische/epidemiologische factoren	1,0	1,2	1,2	1,2
Reële lonen en prijzen	0,5	-0,2	0,4	0,4
Beleids effecten		0,8	-0,2	-0,2
Inkomensgroei	1,2	0,5	0,5	0,5
Overige groei	0,3	0,2	1,3	0,3
Totaal reële groei	3,0	2,5	3,2	2,3
a) De groei 1991-2018 betreft geconstrueerde bruto reeksen op basis van de Zorgrekeningen conform de wettelijke regelingen in 2018.				
b) De groei van de uitkeringen in 2022-2025 wordt opwaarts vertekend doordat de door de pandemie in de knel gekomen zorg weer terugkeert.				
c) De groei van de uitkeringen in deze kolom is gecorrigeerd voor de opwaartse vertekening van de groei vanwege de terugkeer van de eerder door de pandemie in de knel gekomen zorg.				

De gecorrigeerde²⁹ jaarlijkse nominale groei in de periode 2022-2025 is 1%-punt lager dan de jaarlijkse groei in de vier jaar daarvoor (2018-2021). De lagere groei komt voor 0,8%-punt door lagere verwachte algemene inflatie, zie tabel 3.10. Daarnaast valt de beleidsmatige groei 1,0%-punt lager uit. In de jaren 2018-2021 leidde de introductie van het kwaliteitskader verpleeghuiszorg nog tot een beleidsmatige groei van per saldo 0,8%. Hiertegenover staat een 0,7%-punt hogere groei vanwege reële lonen en prijzen en een 0,1%-punt hogere overige groei.³⁰

²⁸ De groei van de zorguitkeringen die in deze paragraaf wordt besproken, betreft de groei die is gecorrigeerd voor de opwaartse vertekening vanwege de terugkeer van de eerder door de pandemie in de knel gekomen zorg. In de tabellen staan voor de periode 2022-2025 zowel gecorrigeerde als ongecorrigeerde groeivoeten. De laatste kolom in beide tabellen betreft de gecorrigeerde groei.

²⁹ Zie de laatste kolom van tabel 3.10 deze bevat groeicijfers die zijn gecorrigeerd voor de opwaartse vertekening van de groei vanwege de terugkeer van de eerder door de pandemie in de knel gekomen zorg.

³⁰ In de periode 2022-2025 is de overige groei gebaseerd op de overige groei in de referentieperiode, terwijl de overige groei in 2018-2021 gebaseerd is op realisaties voor 2018 en 2019 en op kortetermijnramingen voor 2020-2021.

Vanwege de stijgende zorgvraag neemt de vraag naar werknemers en zelfstandigen in de zorg toe.

Gecorrigeerd voor de opwaartse vertekening van de groei vanwege de terugkeer van de eerder door de pandemie in de knel gekomen zorg is de werkgelegenheidsgroei 2,0% in de periode 2022-2025.³¹ Dit ligt net onder de gemiddelde jaarlijkse groei van 2,3% in de jaren 1996-2019.

3.1.5 Collectieve lasten

De collectievelastendruk laat per saldo een lichte daling zien (tabel 3.11). Ten opzichte van een collectievelastendruk van 38,7% bbp in 2021 daalt de lastendruk door de effecten van beleidsmaatregelen (-0,4% bbp), vooral in de vennootschapsbelasting. Deze daling wordt gedeeltelijk tenietgedaan door de groeiende heffingsgrondslagen (0,2% bbp). De collectievelastendruk komt hierdoor uit op 38,5% bbp in 2025.

In tegenstelling tot in voorgaande periodes hebben beleidsmaatregelen per saldo een neerwaarts effect op de collectievelastendruk. De eenmalige ontvangsten die voortvloeien uit de fiscale coronareserve en vanuit de omzetting van ProRail naar zelfstandig bestuursorgaan, drogen na 2021 op, waardoor de collectievelastendruk in 2022 daalt. Daartegenover staan stijgende Zvw-premies en verschillende opbrengstverhogende maatregelen in de loon- en inkomensheffing, zoals de afbouw van het aftrekpercentage van de aftrekposten, het afschaffen van de scholingsaftrek en de ontvangsten uit de rekening-courantmaatregel.

De endogene belasting- en premieontvangsten nemen toe in de periode 2022-2025 (tabel 3.7).³² Het economisch herstel richting 2025 werkt verschillend door in de diverse belastinggrondslagen. De winstgrondslag werd snel na de corona-uitbraak getroffen en kent een meer dan evenredig herstel. De lonen en werkgelegenheid worden pas later geraakt, waardoor het herstel van de loonheffingsgrondslag pas later in de periode 2022-2025 inzet. Het aflopen van de EU-resolutieheffing en de heffing depositogarantiestelsel in respectievelijk 2023 en 2024 drukt het herstel van de indirecte belastingen.

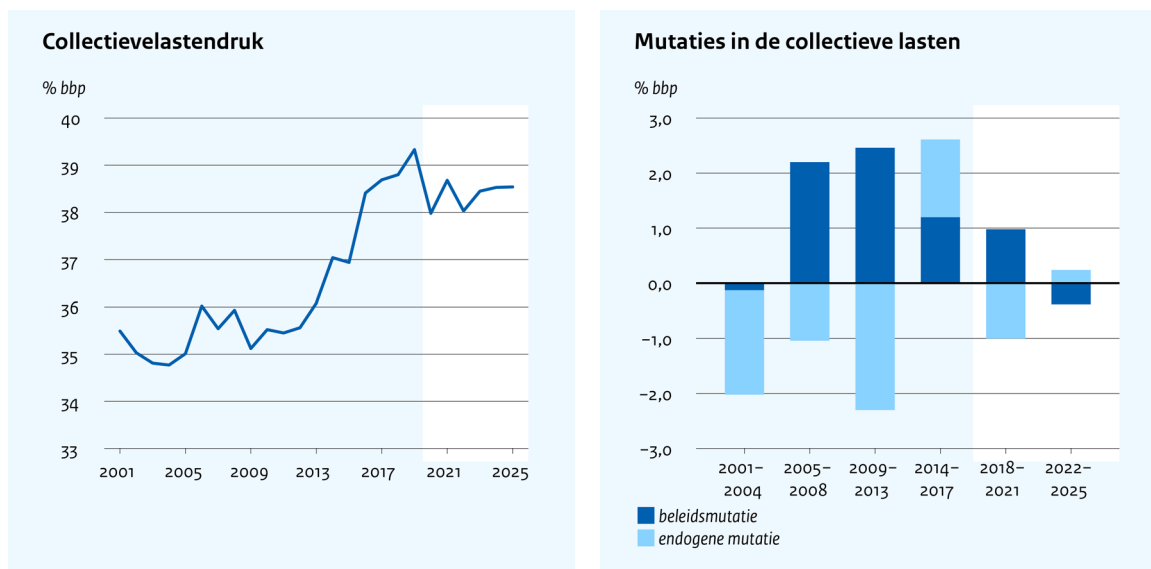
Tabel 3.11 Belasting- en premieontvangsten, 2013-2025

	2013	2017	2021	2025
niveau in % bbp				
Loon- en inkomensheffing	13,3	13,7	12,8	12,5
Premies werknemersverzekeringen	2,5	3,2	3,5	3,4
Zvw-premies	5,5	5,1	5,5	5,6
Vennootschapsbelasting (exclusief gas)	1,6	2,9	2,5	2,8
Belastingen op productie en invoer	11,2	12,0	12,7	12,4
Overige belastingen	1,9	1,8	1,8	1,8
Totaal	36,1	38,7	38,7	38,5
Ontwikkeling collectievelastendruk		2,6	0,0	-0,2
w.v. effect beleidsmaatregelen op EMU-saldo		1,2	1,0	-0,4
w.v. effect grondslagontwikkeling op EMU-saldo		1,4	-1,0	0,2

³¹ De ongecorrigeerde jaarlijkse werkgelegenheidsgroei in de periode 2022-2025 is 2,8%.

³² De endogene mutatie van de belasting- en premieontvangsten toont de ontwikkeling van de heffingsgrondslagen (exclusief beleidseffecten) ten opzichte van de macro-economische groei.

Figuur 3.4 Collectievelastendruk (links) en beleidseffecten en endogene mutaties in de collectieve lasten (rechts)



Bron: CBS en CPB ([link](#)).

De beleidsmatige lasten stijgen in de periode 2022 tot en met 2025 met reëel 6,5 mld euro (tabel 3.12).

Onderliggend aan deze ontwikkeling zit beleid van het huidige en voorgaande kabinet. Niet alle beleidsvoornemens zijn in deze ontwikkeling meegenomen, omdat sommige voornemens nu nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Deze voornemens kunnen bij voldoende onderbouwing in de toekomst wel meelopen. Bijlage A bevat een opsomming van voornemens die niet meegenomen zijn, zoals de vrachtwagenheffing.

Voor gezinnen stijgen de lasten met 4,2 mld euro. Het gaat daarbij voornamelijk om maatregelen in de loon- en inkomensheffing en de stijgende Zvw-premies. In de loon- en inkomensheffing worden de aftrekposten geleidelijk tegen het lage tarief belast. Verder worden de lasten verzwaaard door de afschaffing van de scholingsaftrek, de maatregelen omtrent de fiscale behandeling van de eigen woning uit het Begrotingsakkoord 2013 en de beperking van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting uit het Coalitieakkoord 2011. Voor gezinnen stijgen de beleidsmatige lasten eveneens door de in 2013 geïntroduceerde Opslag Duurzame Energie (ODE). Het lastenverzwarende effect daarvan wordt gedempt door de directe belastingderving als gevolg van de mobiliteitsmaatregelen uit het Klimaatakkoord, waarin emissieloze auto's fiscaal worden gestimuleerd.

De lasten voor bedrijven nemen toe met 2,1 mld euro. De Zvw-premie (IAB) stijgt mee met de geraamde ontwikkeling van de Zvw-uitgaven. Vanuit de maatregelen in het Energieakkoord en meer recentelijk het Klimaatakkoord stijgen de energiebelasting en de ODE voor bedrijven. In de inkomensheffing zorgt de afbouw van de zelfstandigenaftrek voor een lastenverzwaring. In de vennootschapsbelasting worden diverse lastenverzwarende en lastenverlichtende maatregelen ingevoerd, zoals het afschaffen van de liquidatieverliesregeling, maatregelen ter beperking van de verliesverrekening, een verlening van de eerste schijf en de aanpassing van het *arms length*-beginsel inzake informeel kapitaal. De incidentele verhoging van de bankenbelasting vervalt in de periode 2022-2025, en in de verhuurderheffing wordt een heffingsvermindering uitgekeerd voor nieuwbouw. De lasten voor de overheid nemen toe met 0,1 mld euro door een stijging van de lastendekkende Zvw-premies.

Tabel 3.12 Beleidsmatige lastenontwikkeling 2022-2025 (mld euro, prijzen 2021)

	2022-2025
Totaal gezinnen, bedrijven, overheid en buitenland	6,5
Gezinnen	4,2
Energiebelasting en opslag duurzame energie	0,5
BPM	-0,2
Loon- en inkomensheffing	2,4
Zvw	1,5
Overig gezinnen	0,0
Bedrijven	2,1
Waarvan bedrijfsleven	1,9
Energiebelasting en opslag duurzame energie	0,4
Vennootschapsbelasting	0,8
Bankenbelasting	-0,2
Verhuurderheffing	-0,2
Aof-premie	0,1
Zvw	0,8
Loon- en inkomensheffing	0,3
Overig bedrijfsleven	0,1
Waarvan Overheid	0,1
Zvw	0,1
Aof-premie	0,0
Overig overheid	0,0
Buitenland	0,1

3.1.6 Koopkracht 2022-2025 en effecten op inkomensongelijkheid na 2021

Koopkrachtontwikkeling 2022-2025

Gemiddeld genomen is er een beperkte afname in koopkrachtontwikkeling in de periode 2022-2025.

In doorsnee neemt de statische koopkracht af met 0,1% in de periode 2022-2025. Voor de helft van alle huishoudens ligt de statische koopkrachtontwikkeling tussen de -0,4% en 0,1% gemiddeld per jaar (zie de boxplot in figuur 3.5 en de puntenwolk in figuur 3.6). De gemiddelde cao-loonstijging voor werknemers bij bedrijven is in deze periode gemiddeld 1,6%. Rekening houdend met de inflatie (gemeten aan de hand van de cpi), is er sprake van een beperkte reële loondaling van 0,1% per jaar. Het AOW-pensioen en de uitkeringen volgen de contractloonontwikkeling, terwijl de aanvullende pensioenen niet of nauwelijks geïndexeerd en deels verlaagd worden. De toename van de zorgpremies met gemiddeld 42 euro per jaar heeft verder een negatief effect op de koopkracht van huishoudens die geen zorgtoeslag ontvangen. Dit geldt eveneens voor de toename van het eigen risico tussen 2022 en 2025 (die na het bevriezen van het eigen risico in de periode 2018-2021 weer meebeweegt met de stijgende zorgkosten). De effecten van reeds ingezet beleid zijn eveneens

grotendeels negatief. Voor een volledig overzicht van maatregelen die meelopen in de berekeningen van de koopkrachtontwikkeling in de periode 2022-2025, verwijzen we naar hoofdstuk 4.

Er zijn weinig verschillen in de koopkrachtontwikkeling naar inkomenshoogte. De verschillende inkomensgroepen zien hun statische koopkracht afnemen van -0,2% tot 0,0% op de middellange termijn. De hoogste inkomens hebben wel meer nadeel van de (verdere) beperking van de hypotheekrenteaf trek dan andere groepen. De verlenging van het aangrijpingspunt van het toptarief is juist relatief gunstig voor deze groep.

Gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden zien hun koopkracht meer dalen dan werkenden.

Werkenden hebben een koopkrachtontwikkeling van 0,0% gemiddeld per jaar, terwijl de mediane koopkracht van gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden afneemt met 0,4% en 0,3% gemiddeld per jaar.

Uitkeringsgerechtigden hebben onder ander nadeel van de jaarlijkse verlaging van de bijstand via de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieloon voor de bijstand, en de verhoging van de afbouwpercentages in de zorgtoeslag. Gepensioneerden hebben nadeel van de beperkte indexering en de verlaging van de aanvullende pensioenen (werkenden hebben hier ook nadeel van, maar ervaren dit na de ramingsperiode).

Ook alleenverdieners gaat erop achteruit op de middellange termijn. Alleenverdieners hebben (ten opzichte van tweeverdieners en alleenstaanden) nadeel van de jaarlijkse afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. Zij gaan er in doorsnee 0,2% gemiddeld per jaar op achteruit in de periode 2022-2025.

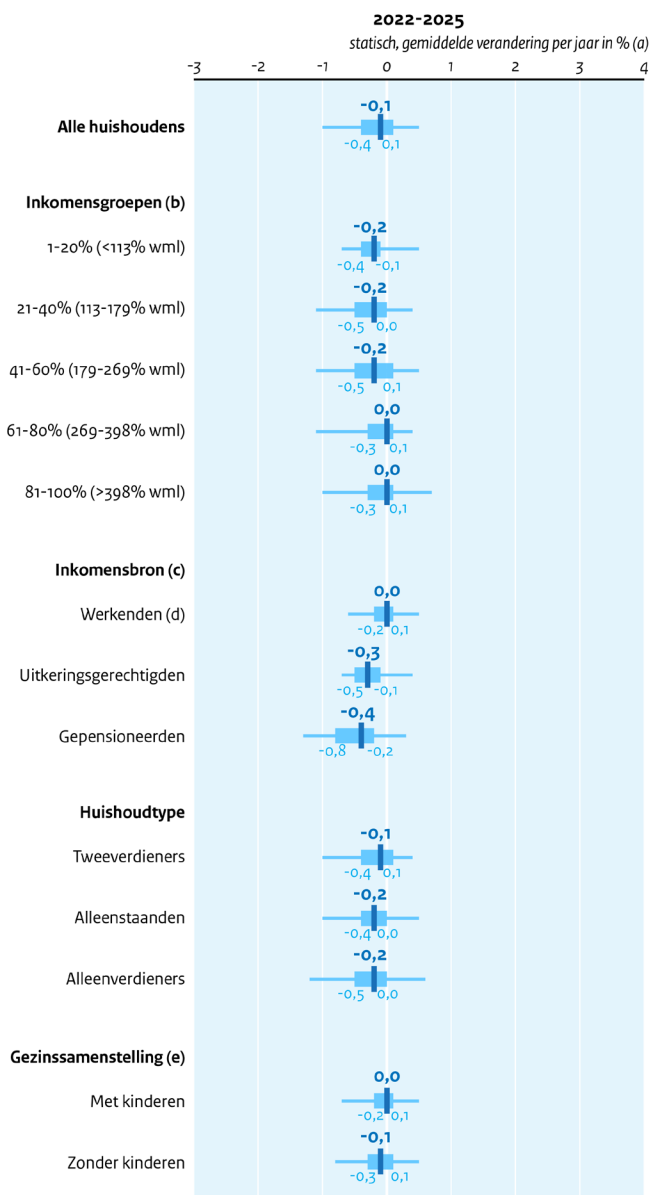
Langetermijneffecten van beleid op de inkomensverdeling

Om de langetermijneffecten van maatregelen op de koopkracht van huishoudens inzichtelijk te maken gebruiken we de Gini-coëfficiënt, een maatstaf voor inkomensongelijkheid. De boxplot en de puntenwolk richten zich op de (gemiddelde) middellangetermijneffecten van beleid en de ontwikkeling van lonen en prijzen op de koopkracht. Er bestaan echter ook maatregelen die een geleidelijke transitie vergen (zoals bij de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting of de afbouw van de hypotheekrenteaf trek). Dergelijk doorlopend beleid sorteert dan ook een effect op de koopkracht van huishoudens na de middellange termijn. Deze effecten berekenen we door een inschatting te maken van de Gini-coëfficiënt aan het einde van de huidige kabinetsperiode. Vervolgens berekenen we in welke mate de Gini-coëfficiënt toe- of afneemt als gevolg van het doorlopend beleid na 2021. De Gini-coëfficiënt is altijd een getal tussen 0 en 1. Bij een Gini-coëfficiënt van 0 is er sprake van volledige inkomensgelijkheid, en hoe hoger de coëfficiënt, hoe hoger de inkomensongelijkheid³³.

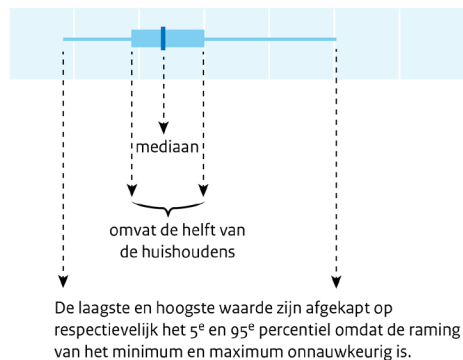
Doorlopend beleid na 2021 leidt tot een lichte toename van de inkomensongelijkheid. De Gini-coëfficiënt neemt per saldo toe met ongeveer 0,6% tussen 2021 en 2060. Dit komt door (reeds ingezet) beleid. De Gini-coëfficiënt neemt (onder andere) toe door de verhogingen van het aangrijpingspunt van het toptarief in box 1, waardoor minder personen met hogere inkomens het toptarief betalen. Ook de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand vergroot de ongelijkheid, doordat deze maatregel de bijstand verlaagt. Ook wordt de zelfstandigenaftrek tot 2036 verlaagd. Andere maatregelen verlagen de inkomensongelijkheid, zoals het beperken van de aftrektarieven van onder andere de hypotheekrente. Voor een overzicht van (reeds ingezet) beleid dat doorloopt na 2021 en meeloopt in de berekening, verwijzen we naar bijlage A.

³³ Voor meer informatie over de raming van de Gini-coëfficiënt verwijzen we naar Koot (2019): 'Het ramen van beleidseffecten op de inkomensverdeling via de Gini-coëfficiënt', CPB Achtergronddocument ([link](#)).

Figuur 3.5 Statische, gemiddelde koopkrachtontwikkeling per jaar in 2022-2025



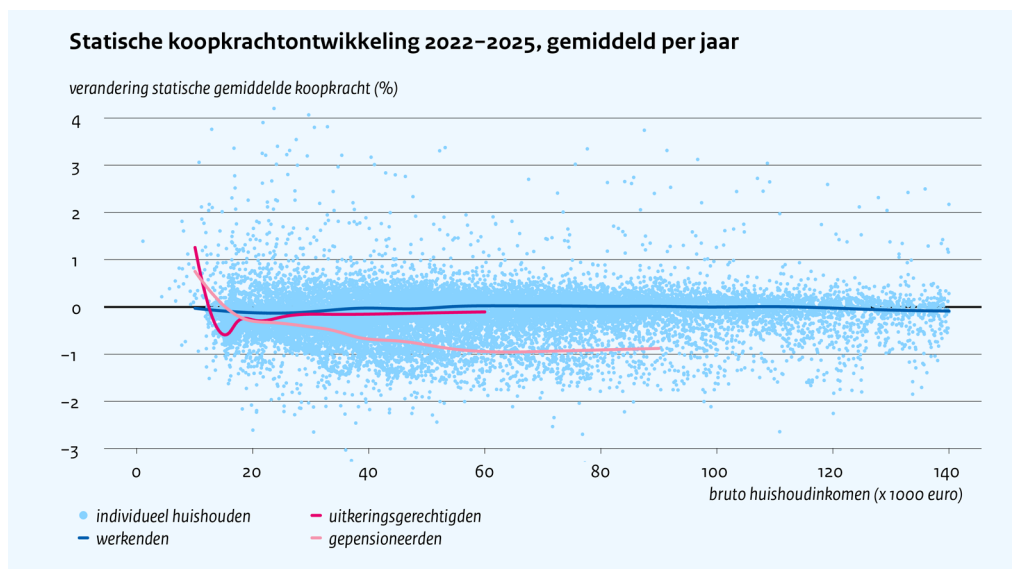
Hoe af te lezen?



Een mediaan is de middelste waarde van een verdeling van cijfers, geordend van laag naar hoog. Een mediane koopkrachtontwikkeling van 1,3% voor alle huishoudens betekent dat de helft van de huishoudens een koopkrachtontwikkeling van 1,3% of lager heeft, en de andere helft 1,3% of hoger. Voor de helft van de huishoudens valt de koopkrachtontwikkeling binnen het blauwe balkje, met een kwart boven en een kwart onder de mediaan. De andere helft van de huishoudens heeft een koopkrachtontwikkeling die hier buiten valt. De staarten van de boxplot laten de laagste en hoogste koopkrachtontwikkeling zien.

- (a) Exclusief incidentele inkomensveranderingen.
- (b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2022 ongeveer 22.150 euro. De inkomensgroepen zijn verdeeld in vijf groepen van gelijke grootte in oplopende volgorde van inkomen, ieder 20% van alle huishoudens.
- (c) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winstinkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
- (d) Bij werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele verandering van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
- (e) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van de aanwezigheid van kinderen tot achttien jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

Figuur 3.6 Puntenwolk



3.1.7 Houdbaarheid

Het houdbaarheidssaldo bedraagt in de basisverkenning -3,0% bbp. Dit komt neer op een tekort van 28 mld euro in 2025. Dit tekort geeft een indicatie van de mate waarin, uitgaande van de bestaande collectieve arrangementen, lastenverzwaringen op de lange termijn nodig zijn om de overheidsfinanciën te stabiliseren. Het houdbaarheidssaldo moet niet gezien worden als een oproep om de komende kabinetsperiode te bezuinigen. Tekortreducerende maatregelen zullen de huidige vraaguitval vergroten en de output gap langer negatief houden.³⁴ Het is bovendien een politieke keuze wie de lasten draagt en hoe deze worden verdeeld, ook tussen generaties. Bij het vormgeven van begrotingsbeleid op lange termijn spelen naast houdbaarheid ook andere overwegingen een rol.³⁵

Het houdbaarheidssaldo is ten opzichte van de inschatting van maart 2020 met 2,1% bbp verslechterd.³⁶

Dit is ten eerste het gevolg van de verslechterde overheidsfinanciën in de komende kabinetsperiode. Daarnaast zorgen verschillende ontwikkelingen per saldo voor een verdere verslechtering. Er is nieuwe informatie beschikbaar gekomen over de uitgaven aan ouderenzorg, die hoger liggen dan eerder geraamd. Door de vergrijzing lopen deze kosten na de MLT-periode verder op. De vermogensrendementsheffing na 2025 komt lager uit dan in eerdere inschattingen, door minder vermogensopbouw van huishoudens. De afbouw van verschillende beleidsmaatregelen na 2025, waaronder het investeringsfonds, zorgt juist voor een verbetering van de overheidsfinanciën. Per saldo zorgen de ontwikkelingen na de komende kabinetsperiode echter voor een verslechtering van het houdbaarheidssaldo.

Het houdbaarheidstekort brengt politieke keuzes met zich mee. Indien er gekozen zou worden om de overheidsfinanciën in 2025 met 3,0% bbp te verbeteren, zal de overheidsschuld stabiliseren op circa 25% bbp (zie donkerblauwe lijn in figuur 3.7, links). Dit is lager dan nodig voor een forse buffer om financiële klappen op te vangen. In plaats daarvan kan er ook gekozen worden om de overheidsschuld na de komende kabinetsperiode niet boven een bepaald niveau te laten stijgen (zie figuur 3.7, links). Door de vergrijzende bevolking zal er een toenemend beroep worden gedaan op de overheidsvoorzieningen, zoals zorg en AOW. Figuur 3.7 (rechts) laat de jaarlijkse beleidsinspanning zien die nodig is om de schuld niet boven een

³⁴ Voor vraagstimulering zie Veldhuizen, S. van, en B. Smid, 2020, Opties voor vraagstimulering, CPB Coronapublicatie ([link](#)).

³⁵ Adema, Y. en I. van Tilburg, 2019, Zorgen om morgen, CPB Vergrijzingsstudie ([link](#)).

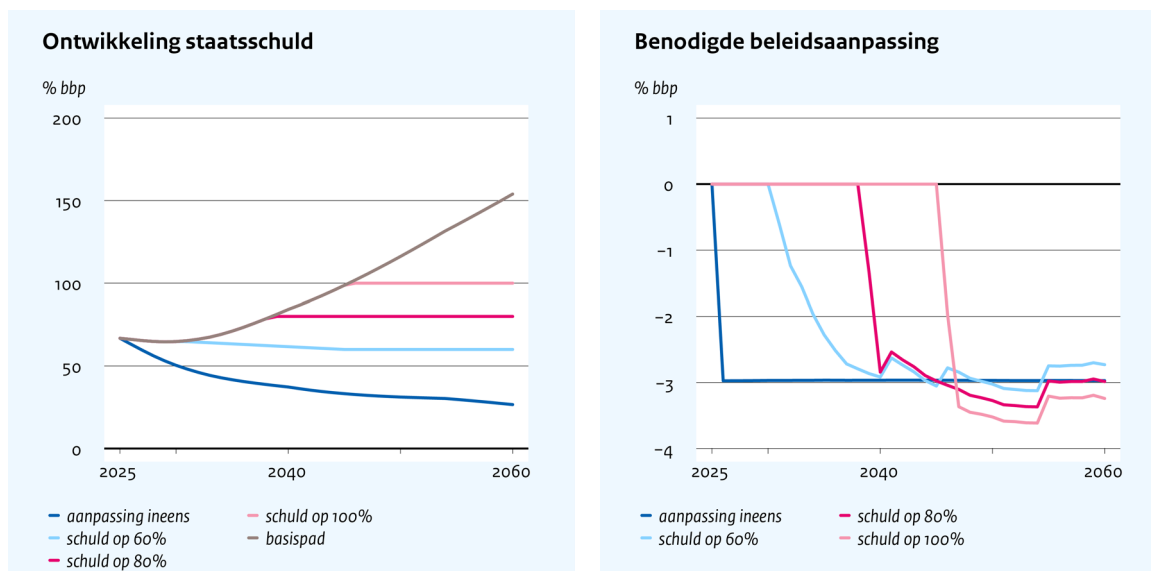
³⁶ Het houdbaarheidssaldo in maart 2020 was -0,8% bbp ([link](#)), onafgerond is het verschil 2,1% bbp.

vastgesteld niveau te laten komen. Een negatieve beleidsaanpassing kan worden bereikt door de uitgaven te verlagen of de inkomsten te verhogen.

Tabel 3.13 Houdbaarheidssaldo

	% bbp
Houdbaarheidssaldo, actuele inschatting	-3,0
Verandering in houdbaarheidssaldo t.o.v. maart 2020	-2,1
w.v. verslechtering primair saldo in 2025	-1,9
oploop 2025-2060	-0,2

Figuur 3.7 Ontwikkeling staatsschuld (links) en benodigde beleidsaanpassing om de schuld te stabiliseren (rechts, a)

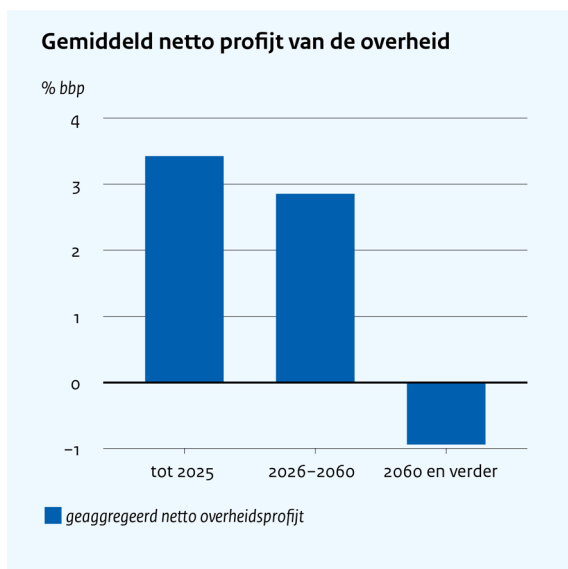


(a) We nemen bij de lichtblauwe lijn aan dat de staatsschuld in twintig jaar naar een schuld van 60% bbp gaat. De 'hikjes' in het pad komen door de stapsgewijze verhoging van de pensioenrichtleeftijd, waardoor de aftrekbare pensioenpremies zich aanpassen. Bron: CPB ([link](#)).

Het houdbaarheidstekort impliceert bij de gehanteerde uitgangspunten een intergenerationele herverdeling. Figuur 3.8 laat het geaggregeerde netto overheidsprofiel in drie verschillende perioden zien: de volgende kabinetsperiode, de periode 2026-2060, en de periode na 2060. Het geaggregeerde netto overheidsprofiel (NP) is gedefinieerd als het saldo van de baten van overheidsvoorzieningen en de kosten van belastingbetalingen.³⁷ Door het netto profiel in verschillende perioden te onderscheiden, wordt duidelijk hoe de kosten van het houdbaar maken van de overheidsfinanciën worden verdeeld over de tijd. Dit is een ruwe benadering voor de verdeling tussen generaties.

³⁷ Als sluitingsregel nemen we aan dat de overheid aan haar langetermijnverplichtingen voldoet door vanaf 2060 de resterende houdbaarheidsopgave te voldoen door de overheidsuitgaven te verlagen.

Figuur 3.8 Verdeling van netto overheidsprofijt over verschillende periodes



Bron: CPB ([link](#)).

4 Bijlage A: Beleidsuitgangspunten

Het uitgangspunt in deze verkenning voor 2022-2025 is ongewijzigd beleid. Wel worden de consequenties van reeds ingezet beleid in de jaren 2022-2025 meegenomen. Het gaat daarbij met name over het Pensioenakkoord, Klimaatakkoord en veranderingen in de fasering van de uitgaven van Defensie en Infrastructuur. Uitgaven voortvloeiend uit het Pensioenakkoord, met name hogere AOW-uitgaven, leiden tot een verslechtering van 3,3 mld euro van het EMU-saldo in de periode 2022-2025. Uitgaven voortvloeiend uit het Klimaatakkoord³⁸ leiden tot een verslechtering van 2 mld euro van het EMU-saldo in 2025, terwijl het budget voor de Stimulering Duurzame Energie (SDE) en SDE++ oploopt tot bijna 4 mld euro in 2024. De maatregelen uit het Klimaatakkoord die verwerkt zijn in de raming, verlagen de lasten in 2025 met circa 0,1% bbp. Het gaat daarbij vooral om de maatregelen in de energiebelasting. Daarnaast zijn de stortingen in het Nationaal Groeifonds om de economie te versterken van cumulatief 20 mld euro in de periode 2021-2028 verwerkt.

In deze middellangetermijnverkenning blijft het EMU-saldo voor de lokale overheden stabiel op 0,2% bbp tussen 2021 en in 2025. De lopende begroting voor de lokale overheden moet sluitend zijn, maar dit hoeft niet overeen te komen met een EMU-saldo van 0% bbp. Lokale overheden kunnen schokken opvangen door op hun reserves in te teren, wat resulteert in een negatief EMU-saldo. Het verleden laat echter zien dat grote EMU-tekorten bij de lokale overheden van tijdelijke aard kunnen zijn. In de periode 2022-2025 stijgen de geraamde uitgaven aan de wmo en de jeugdzorg op basis van de zorgaming met 3,6% per jaar. Het Gemeente- en Provinciefonds (GPPF) neemt volgens de begrotingsregels toe met 2,2% per jaar. In de raming is verondersteld dat dit verschil ten laste komt van het EMU-saldo lokale overheden. Dit heeft een neerwaarts effect op het EMU-saldo van 0,5 mld euro in 2025. Daarentegen wordt een stijging van de OZB-belasting verondersteld, wat het EMU-saldo van lokale overheden verbetert.

De raming van de uitgaven op het plafond Rijksbegroting is gemaakt op basis van de meerjarencijfers van de Miljoenennota 2021. Deze meerjarencijfers zijn beleidsarm met uitzondering van de verwerking van het Pensioenakkoord, Klimaatakkoord en veranderingen in de fasering van de uitgaven van defensie en infrastructuur. De rijksuitgaven voor het Gemeente- en Provinciefonds zijn gekoppeld aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (trap-op-trap-af-systematiek). Er is in deze raming een opwaartse correctie op het GPPF gemaakt ten opzichte van de meerjarencijfers, om de reeks te corrigeren voor beleid zonder wettelijke basis.³⁹ Daarnaast is rekening gehouden met een incidentele verhoging van het Gemeente- en Provinciefonds in 2022 door dit kabinet. De inkomsten van gemeenten met betrekking tot Wmo/jeugd onder het plafond Rijksbegroting volgen de accessen. De uitgaven aan Wmo/jeugd zijn daarentegen afhankelijk van demografie, inkomensgroei, de relatieve inputprijs van zorg (reële lonen en prijzen) en overige groei gebaseerd op de referentieperiode 1990-2018.⁴⁰

³⁸ Zie Doorrekening Klimaatakkoord ([link](#)).

³⁹ In de meerjarencijfers zit een oploop van de opschalingskorting van 240 mln euro in 2018 naar 300 mln euro in 2021 en 975 mln euro in 2025. De gecorrigeerde reeks gaat van 300 mln euro in 2021 naar 679 mln euro in 2025.

⁴⁰ Zie Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025 ([link](#)).

Verschillen meerjarencijfers CPB en departementen

De uitgangspunten van de MLT-raming van de inkomsten- en uitgaven van de overheid verschillen op een aantal punten met de aannames van de begrotingscijfers van de departementen. Dit kader geeft de belangrijkste verschillen.

- De opschalingskorting op het Gemeente- en Provinciefonds is niet volledig gehonoreerd. Er wordt uitgegaan van een korting van 300 mln euro in 2021 tot 679 mln euro in 2025. Financiën gaat uit van een bedrag van 975 mln euro in 2025.
- Er is verondersteld dat een significant deel van de schades van de afgegeven garantieregelingen vanwege de coronacrisis zich materialiseert in de periode 2022-2023. Dit leidt tot een EMU-saldo - verslechtering van 0,5 mld euro cumulatief in 2022-2023.
- Bij de raming van de onderwijsuitgaven is gebruik gemaakt van de herziene versie van de projectie van de bevolkingsontwikkeling (zie het kader 'Coronacrisis drukt arbeidsaanbod'). De wijzigingen van de bevolkingsprognose hebben een neerwaarts op de onderwijsuitgaven in de mlt-periode.
- De methodiek van de raming van de zorg is gebaseerd op de huidige MLT-zorg, zie Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025, CPB Notitie [\(link\)](#).
- De nader in te vullen reservering voor lastenverlichting voor de commissie Regulering van werk is niet meegenomen.
- In het kader van het Klimaatakkoord is het kabinet voornemens een vrachtwagenheffing in te voeren. Deze maatregel is vanwege de nog ontbrekende invoeringsdatum niet meegenomen.
- De verlaging van de zorgtoeslag via de verhoging van de normpercentages na 2021 is niet overgenomen.
- Het kabinet is voornemens de baangerelateerde investeringskorting (BIK) tijdelijk in te voeren. Omdat de invulling van die tijdelijkheid nog onbekend is en mogelijk deel uitmaakt van het volgende Regeerakkoord, is een structurele inzet verondersteld.
- De versnelling van de verlaging van de bijstand na 2021 (via de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon) is niet overgenomen.

De loonontwikkeling bij de overheid is gebaseerd op de referentiesystematiek. Daarmee is de ruimte van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid gelijk aan de ontwikkeling in de marktsector.

De raming voor de collectief gefinancierde zorguitgaven in de jaren 2022-2025 is niet taakstellend.⁴¹ De raming geeft dus niet aan wat er mag worden uitgegeven, maar geeft aan wat de verwachte zorguitgaven zijn

⁴¹ Zie Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025 [\(link\)](#).

bij ongewijzigd beleid. De verwachte zorguitgaven zijn daarbij afhankelijk van de extra behoefte aan en vraag naar zorg, voor zover het zorgaanbod dit mogelijk maakt. De verwachte zorguitgaven zijn daarbij afhankelijk van de extra behoefte aan en vraag naar zorg, voor zover het zorgaanbod dit mogelijk maakt. In deze raming is rekening gehouden met demografie, inkomensgroei, de relatieve inputprijs van zorg (reële lonen en prijzen), overige groei gebaseerd op de referentieperiode 1990-2018 en beleid in de pijplijn (erfenis uit het verleden).

Er is gerekend met lastendekkende Zvw-premies vanaf 2021. De Zvw-premies stijgen doordat de Zvw-uitgaven sterker toenemen dan de grondslagen voor de Zvw-premies. Het algemene tarief voor de inkomensafhankelijke premie (IA) stijgt van 6,7% in 2020 en 6,95% in 2021 tot 7,30% in 2025. De nominale premie per persoon stijgt van 1414 euro in 2020 en 1478 euro in 2021 tot 1648 euro in 2025. Daarnaast neemt het verplicht eigen risico toe van 385 euro in 2021 tot 420 euro per persoon in 2025.⁴²

De stijging van de totale lasten voor gezinnen en bedrijven in 2021 als gevolg van de **Zvw-premies** bedraagt 1,9 mld euro (zie tabel A.1). In totaal moet de opbrengst van de lastendekkende Zvw-premies met 2,6 mld euro toenemen. Hiervan komt 0,7 mld euro door stijgende grondslagen; de resterende 1,9 mld euro wordt opgehaald met tariefsverhogingen. De 2,6 mld euro hogere benodigde Zvw-premieopbrengsten komen vooral door 1,6 mld euro hogere Zvw-uitkeringen. Verder verbetert het saldo van het zorgverzekeringsfonds in 2021 met 1,7 mld euro.⁴³ Het saldo van de zorgverzekeraars verslechtert met 0,6 mld euro.

De stijging van de totale lasten voor gezinnen en bedrijven in de jaren 2022-2025 als gevolg van de **Zvw-premies** bedraagt 3,9 mld euro (zie tabel A.1). In totaal moet de opbrengst van de lastendekkende Zvw-premies met 7,0 mld euro toenemen. Hiervan komt 3,0 mld euro door stijgende grondslagen; de resterende 3,9 mld euro wordt opgehaald met tariefsverhogingen. De 7,0 mld euro hogere benodigde Zvw-premieopbrengsten in 2025 ten opzichte van 2021 komen vooral door 6,5 mld euro hogere Zvw-uitkeringen. Het saldo van de zorgverzekeraars verbetert met 0,7 mld euro. Hiertegenover staat een toename van de rijksbijdrage kinderen met 0,2 mld euro.

Tabel A.1 Opbouw totale lastenontwikkeling Zvw-premies

	Bijdrage aan premieontwikkeling 2020-2021	Bijdrage aan premieontwikkeling 2021-2025
	mld euro	mld euro
Hogere Zvw-uitkeringen en continuïteitsbijdragen	1,6	6,5
Rijksbijdrage kinderen	-0,1	-0,2
Saldo Zorgverzekeringsfonds	1,7	0,0
Saldo zorgverzekeraars	-0,6	0,7
Hogere benodigde Zvw-premieopbrengst	2,6	7,0
Waarvan grondslagontwikkeling Zvw	0,7	3,0
Waarvan lastenontwikkeling Zvw	1,9	3,9

⁴² Het verplicht eigen risico is in de jaren 2018-2021 bevroren. Vanaf 2022 neemt het eigen risico conform de indexatiesystematiek volgens de vigerende wetgeving weer evenredig toe met de Zvw-uitgaven.

⁴³ In 2020 was een verslechtering van het saldo van het zorgverzekeringsfonds (en daarmee een hogere uitkering aan verzekeraars) mogelijk dankzij overschotten van het zorgverzekeringsfonds uit eerdere jaren. In 2021 zijn de overschotten afgebouwd zodat dit niet nogmaals optreedt. Ten opzichte van 2020 verbetert het saldo van het zorgverzekeringsfonds hierdoor in 2021.

Voor het begrotingsplafond **sociale zekerheid** zijn voor 2021-2025 de volgende maatregelen van belang:

- De AOW-leeftijd wordt stapsgewijs verhoogd naar 67 jaar in 2024 en daarna gekoppeld aan twee derde van de stijging van de levensverwachting.⁴⁴ De verhoging vindt echter plaats in stappen van 3 maanden: dus pas na het jaar waarin de levensverwachting met 4,5 maand is gestegen zal de AOW-leeftijd met 3 maanden worden verhoogd. Dit betekent dat de AOW-leeftijd in 2025 op 67 jaar blijft. Door de stijgende AOW-leeftijd maken mensen langer aanspraak op een WW-, bijstands- of arbeidsongeschiktheids-uitkering.
- In de Wet Werk en Zekerheid is de maximale WW-duur verlaagd. Een gedeelte van de voormalige WW'ers komt daardoor (eerder) in de bijstand. Dit effect werkt nog door tot in 2023.
- De invoering van de Participatiewet houdt in dat een gedeelte van de voormalige doelgroep van de Wajong en WSW tegenwoordig aanspraak maakt op de bijstand.
- De gedeeltelijke vrijstelling van het derdepijlerpensioen in de vermogenstoets in de bijstand houdt in dat meer mensen een beroep kunnen doen op bijstand.
- De IOAW voor oudere werklozen (vanaf 50 jaar) wordt geleidelijk afgebouwd (tot 1 januari 2032). De IOW (vanaf 60 jaar en 4 maanden) blijft bestaan tot 1 januari 2024. Omdat een WW-uitkering maximaal twee jaar duurt, kan men tot 1 januari 2026 instromen in de IOW.
- In het Pensioenakkoord is afgesproken dat er een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering komt voor zelfstandigen. We gaan daarbij uit van een kostendekkende premie. Omdat het aantal uitkeringen de eerste jaren langzaam ingroeit, zal dit in 2025 nog niet tot omvangrijke uitgaven leiden.
- De hoogte van de netto sociale uitkeringen is gekoppeld aan het netto minimumloon (de zogenaamde netto-netto-koppeling). In principe stijgen de netto sociale uitkeringen met hetzelfde percentage als het netto minimumloon. Dit 'referentieminimumloon' wordt bepaald door de hoogte van het bruto minimumloon, belasting- en premietarieven en heffingskortingen. Voor de bijstand wordt dit referentieminimumloon anders bepaald dan voor de AOW (zie onderstaande bullet).
- De geleidelijke afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon betekent een verlaging van de bijstandsuitkering. Als gevolg daarvan vermindert het aantal bijstandsuitkeringen.
- Vanaf 2022 hebben ouders volgens de 'EU-richtlijn werk/privéleven' recht op negen weken betaald ouderschapsverlof. Zij kunnen dan negen weken betaald verlof krijgen met doorbetaling van 50% van het laatstverdiende loon.

Conform voorgenomen beleid wordt de gasproductie van het Groningenveld in 2022 beëindigd.⁴⁵ De gasproductie voor de overige velden gaat van 14,5 mld m³ in 2021 naar 9,5 mld m³ in 2025.

Er is verondersteld dat in 2025 de staatsdeelneming in ABN AMRO volledig is verkocht. Deze verkoop vermindert in deze middellangetermijnverkenning de bruto overheidsschuld met 2,4 mld euro per jaar.

Het kabinet stort cumulatief 20 mld euro in het Nationaal Groeifonds om de economie te versterken. Dit is een intensivering van 1 mld euro in 2021 oplopend met 1 mld euro per jaar tot 4 mld euro in 2024 en 2025.

⁴⁴ Het betreft de levensverwachting op de 65^e verjaardag, die jaarlijks opnieuw wordt vastgesteld door het CBS ([link](#)).

⁴⁵ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019, Kamerbrief over gaswinningsniveau Groningen in 2019-2020 ([link](#)).

Beleidsmatige lastenontwikkeling

De beleidsmatige lastenontwikkeling in deze middellangetermijnverkenning omvat het verloop van de lasten bij ongewijzigd beleid, maar houdt rekening met de consequenties van reeds ingezet beleid. Dit ingezette beleid omvat het beleid van het huidige kabinet en van de vorige kabinetten.⁴⁶ De resulterende ontwikkeling staat beschreven in paragraaf 3.1.5. Enkele voorgenomen kabinetsmaatregelen ontbreken, of zijn ten dele meegenomen. Deze staan eerder in deze bijlage beschreven.

Maatregelen die meelopen in de berekening van de koopkrachtontwikkeling 2022-2025

Maatregelen met een positief koopkrachteffect in 2022-2025

- Het EWF-tarief wordt verlaagd met in totaal 0,05%-punt. Dit is gunstig voor eigenwoningbezitters.
- Het aangrijpingspunt van het toptarief wordt verhoogd. Dit is gunstig voor personen met een belastbaar inkomen boven de 68,5 dzd euro.
- Het eerste tarief in het tweeschijvenstelsel wordt verlaagd met totaal 0,07%-punt naar 37,03% tot en met 2024.

Maatregelen met een negatief koopkrachteffect in 2022-2025

- De zelfstandigenaftrek wordt niet geïndexeerd en verlaagd. Dit is ongunstig voor personen die werkzaam zijn als zelfstandige en voldoen aan de criteria voor de zelfstandigenaftrek.
- Het maximale aftrektarief voor aftrekposten wordt verlaagd naar het lage tarief in het tweeschijvenstelsel. Dit is ongunstig voor personen met een belastbaar inkomen boven het aangrijpingspunt van het toptarief (van 68,5 dzd euro).
- De aftrek geen of geringe eigen woningschuld ('Wet Hillen') wordt beperkt. Dit is ongunstig voor woningbezitters zonder of met een beperkte eigenwoningschuld.
- De aflossingseis om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek is ongunstig voor woningbezitters met een hypotheek die is afgesloten na 2013.
- De bijstandsnormen worden jaarlijks verlaagd door de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieloon voor de bijstand. Dit is ongunstig voor personen met een bijstandsuitkering, of een uitkering die hieraan gekoppeld is (zoals de toeslagenwet).
- De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting komt te vervallen. Dit is ongunstig voor alleenverdieners, van wie de partner zonder inkomen geboren is na 1 januari 1963.
- De overdraagbaarheid van de inkomensafhankelijke arbeidskorting en van de arbeidskorting komt te vervallen. Dit is ongunstig voor tweeverdieners waarbinnen de minstverdienende partner een klein inkomen heeft.
- Het afbouwpercentage van de zorgtoeslag wordt verder verhoogd. Dit is nadelig voor huishoudens die niet de maximale zorgtoeslag ontvangen.
- Het aangrijpingspunt van de tweede schijf in het drieschijvenstelsel voor gepensioneerden wordt beperkt geïndexeerd (75%) voor personen geboren na 1945. Dit is ongunstig voor gepensioneerden die na 1945 zijn geboren.
- De opslag duurzame energie in de energiebelastingen wordt verder verhoogd (loopt mee via een hogere inflatie).
- De heffingskorting in de energiebelasting wordt verlaagd na 2021 (loopt mee via een hogere inflatie).

⁴⁶ Daarmee bevat het dus ook maatregelen uit voorgaande Regeer- en Coalitieakkoorden, het Energieakkoord en meer recentelijk het Klimaatakkoord en het Pensioenakkoord.

Maatregelen die meelopen in de berekening van de mutatie van de Gini-coëfficiënt 2021-2060

Maatregelen met een verhogend effect op de Gini-coëfficiënt (inkomensongelijkheid) tussen 2021 en 2060:

- De verlengingen van het aangrijpingspunt van het toptarief.
- De (verdere) verlaging van de bijstandsnormen door de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieloon voor de bijstand.
- Het afschaffen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, de IACK en de arbeidskorting.
- Verlagen van het eigenwoningforfait met 0,05%.
- Afschaffen aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld ('wet Hillen').
- Het (verder) verhogen van het afbouwpercentage van de zorgtoeslag.
- Het aangrijpingspunt van de tweede schijf in het drieschijvenstelsel voor gepensioneerden wordt beperkt geïndexeerd (75%) voor personen geboren na 1945.
- Het pensioenakkoord leidt in 2060 tot lagere pensioenen van 0,3% (na 2060 vallen de pensioenen nog lager uit, maar dat loopt niet mee in onze berekening vanwege het eindjaar 2060).

Maatregelen met een verlagend effect op de Gini-coëfficiënt (inkomensongelijkheid) tussen 2021 en 2060

- De zelfstandigenaftrek wordt niet geïndexeerd en verlaagd tot 3240 euro in 2036.
- Het maximale aftrektarief voor aftrekposten wordt (verder) verlaagd naar het lage tarief in het tweeschijvenstelsel t/m 2024.
- De aflossingseis om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek groeit geleidelijk in tot en met 2042.
- Het verlagen van het eerste tarief in het tweeschijvenstelsel tot en met 2024.

5 Bijlage B: Toelichting op de raming

Deze appendix geeft een overzicht van een aantal keuzes die bij deze middellangetermijnverkenning zijn gemaakt.⁴⁷

De raming van de korte rente is gebaseerd op futures: Euribor futures voor de korte rente van het eurogebied, en eurodollar futures voor de korte rente van de Verenigde Staten. De lange rente is gebaseerd op renteswaps waarbij dezelfde ramingsmethode wordt gebruikt als op de korte termijn.

De euro-dollar koers koersraming voor de mlt-jaren is gebaseerd op de zgn. ‘covered interest parity’, waarbij bij een gegeven renteraming voor de mlt, de wisselkoersen zich zodanig aanpassen dat een verlies als gevolg van een lagere rente wordt gecompenseerd door een stijgende koers. De overige wisselkoersen worden voor de gehele periode (korte termijn en MLT-jaren) geraamd op basis van een random walk.

De inflatieraming voor de hicp in het eurogebied is gebaseerd op een ongewogen gemiddelde van de ECB-Survey of Professional Forecasters en de ‘vijfjaars inflatieswaprente vijf jaar vooruit’ (‘5y5y’) als inflatiemaatstaf te nemen. De Brent olieprijs is gebaseerd op de noteringen van olie-futures voor de korte termijn en de mlt. De inflatieraming voor Nederland wijkt iets af van die van het eurogebied, vooral door de hogere huurstijging.

De bbp-groei op de middellange termijn wordt bepaald vanuit de potentiële groei met een correctie voor de output gap.⁴⁸ De technische aanname in de basisverkenning is dat de output gap sluit in 2025. Verder is voor de bepaling van zowel de structurele productiviteitsgroei (tfp) als de structurele werkloosheid gebruik gemaakt van HP-filters.

Voor de bepaling van het structurele arbeidsaanbod wordt informatie uit de EBB, Eurostat en het CBS gecombineerd en wordt rekening gehouden met beleidseffecten en een stijgende participatiegraad.⁴⁹ De werkgelegenheid in de marktsector volgt uit dit arbeidsaanbod voor de totale economie, minus de geraamde werkloosheid en na aftrek van de werkgelegenheid bij overheid en zorg.

Voor de overheidsinkomsten en –uitgaven zie bijlage A.

De uitgaven aan zorg hangen af van de algemene inflatie (prijs bbp), demografie, inkomensgroei, de relatieve inputprijs van zorg (reële lonen en prijzen) en overige groei.⁵⁰ De overige groei is gebaseerd op het langjarig gemiddelde in de referentieperiode 1990-2018. Deze factor vangt de toename van de zorg per persoon en de introductie van nieuwe behandelmethoden, in lijn met de historische langetermijnontwikkeling.

⁴⁷ Een recente beschrijving van de methode is te vinden in Van Tilburg, 2018, De rollende raming, CPB Achtergronddocument, 6 maart, ([link](#)).

⁴⁸ Zie Lunsing en Smid, 2011, Potentiële groei en evenwichtswerkloosheid, CPB Achtergronddocument, 27 juni ([link](#)), voor een gedetailleerde beschrijving.

⁴⁹ Ontwikkelingen in arbeidsdeelname worden toegelicht in het CPB Achtergronddocument Ebregt e.a., 2019, Arbeidsparticipatie en gewerkte uren tot 2060 (te verschijnen).

⁵⁰ Voor details zie CPB, 2019, Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025, CPB Notitie ([link](#)).

Verklaring van afkortingen

Aiq	Arbeidsinkomensquote
ANW	Algemene Nabestaandenwet
Aof	Arbeidsongeschiktheidsfonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten; vervallen en per 1-1-2015 vervangen door Wlz
bbp	Bruto binnenlands product
btw	Omzetbelasting volgens het stelsel van heffing over de toegevoegde waarde
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
CPB	Centraal Planbureau
cpi	Consumentenprijsindex
DNB	De Nederlandsche Bank
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EMU	Economische en Monetaire Unie
EU	Europese Unie
Eurostat	Statistisch bureau van de Europese Unie
EWf	Eigenwoningforfait
hicp	Harmonised Index of Consumer Prices; de geharmoniseerde consumentenprijsindex
GFPP	Gemeentefonds en Provinciefonds
IACK	Inkomensafhankelijke combinatiekorting
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IOW	Inkomensvoorziening oudere werklozen
mld	Miljard
mln	Miljoen
MLT	Middellangetermijnverkenning
MTO	Medium-term objective; middellangetermijndoelstelling voor het overheidstekort in het kader van de Europese begrotingsregels
NOW	Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid

ODE	Opslag Duurzame Energie
OZB	Onroerendezaakbelasting
SDE	Stimulering duurzame energieproductie
tfp	Total factor productivity; stijging van de productie die niet komt door mutatie in arbeid en kapitaal
Tozo	Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers
UFR	Ultimate forward rate; berekende rekenrente na het laatste liquide punt in de swaptermijnmarkt
VK	Verenigd Koninkrijk
VPL	Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
Zvw	Zorgverzekeringswet

Bijlagen

De bijlagen bij de Macro Economische Verkenning 2021 en de middellangetermijnverkenning 2022-2025 zijn digitaal beschikbaar op de website van het CPB ([link](#)).

De cijfers in de hierna volgende tabellen sluiten aan bij de Nationale rekeningen 2019 van het CBS. In de cijfers is de Nationale rekeningen 2015 revisie verwerkt. De cijfers voor de jaren 1995-2019 zijn gebaseerd op CBS-informatie na revisie zoals deze in juni 2020 op Statline is gepubliceerd, aangevuld met CPB-interpolaties en door het CPB gemaakte inschattingen met behulp van ontwikkelingen van vóór de revisie. Alle cijfers van voor 1995 dateren van vóór de revisie 2015, hierdoor is er vooralsnog sprake van een revisiebreuk in de tijdreeksen. Deze breuk is zichtbaar gemaakt door in de tijdreeksen het jaar 1995 zowel vóór als na revisie op te nemen.

De volgende bijlagen zijn beschikbaar:

- 1 Kerngegevens voor Nederland, 1970-2025
- 2 Aanvullende kerngegevens Nederland, 1970-2025
- 3 Kerngegevens wereldeconomie en externe data voor Nederland, 1970-2025
- 4.1 Middelen en bestedingen 2019 (mld euro, mutaties per jaar in %)
- 4.2 Middelen en bestedingen 2020 (mld euro, mutaties per jaar in %)
- 4.3 Middelen en bestedingen 2021 (mld euro, mutaties per jaar in %)
- 4.4 Middelen en bestedingen 2022 (mld euro, mutaties per jaar in %)
- 4.5 Middelen en bestedingen 2023 (mld euro, mutaties per jaar in %)
- 4.6 Middelen en bestedingen 2024 (mld euro, mutaties per jaar in %)
- 4.7 Middelen en bestedingen 2025 (mld euro, mutaties per jaar in %)
- 5 Middelen en Bestedingen, mutaties, 1970-2025
- 6 Middelen en Bestedingen, niveaus in lopende prijzen, 1970-2025
- 7 Consumptie, inkomen en besparingen van huishoudens en investeringen, 1970-2025
- 8 Nederlandse invoer en uitvoer, 1970-2025
- 9 Prijzen, lonen en koppeling, 1970-2025
- 10 Kerngegevens arbeidsmarkt, 1970-2025
- 11 Kerngegevens collectieve financiën, naar functie, 1970-2025
- 12 Kerngegevens collectieve sector, uitgaven en inkomsten, 1970-2025
- 13 Belasting- en premieontvangsten, 2000-2025
- 14 Sociale zekerheid, 1970-2025
- 15 Belasting- en premietarieven, 2001-2025
- 16A Nominaal besteedbare inkomens, 2020 en 2021
- 16B Nominaal besteedbare inkomens, 2022
- 17 Koopkracht, wig, lonen en sociale lasten, 1970-2025
- 18A Statische koopkrachtontwikkeling per jaar, 2020 en 2021
- 18B Statische koopkrachtontwikkeling per jaar, 2022-2025