



Centraal Planbureau

CPB Achtergronddocument | 23 december 2015

Het EMU-model voor de raming van overheidsuitgaven, -saldo en -schuld

Eugene Verkade

Het EMU-model voor de raming van overheidsuitgaven, -saldo en -schuld

CPB Achtergronddocument

Eugene Verkade

23 december, 2015

Inhoud

1	Inleiding—5
2	Begrotingsopstelling—6
2.1	Begrotingsopstelling Miljoenennota—6
2.2	Begrotingsopstelling Nationale rekeningen—7
2.3	Samenhang begrotingsopstellingen—8
3	Positie EMU-model in het CPB-ramingsproces—9
4	Ramingsmethodiek—10
4.1	Ramingsopzet—10
4.2	Inkomsten en uitgaven Rijk—11
4.2.1	Belasting en premie inkomsten Rijk—11
4.2.2	Uitgaven Kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA)—13
4.2.3	Uitgaven Budget Kader Zorg (BKZ)—14
4.2.4	Overige begrotingsposten—15
4.3	Saldo rest overheid—16
4.4	Saldo totale overheid—17
4.5	Bruto schuld—17
5	Vertaling naar Nationale rekeningen—18
6	Overige overheidsindicatoren uit de CPB raming—20
6.1	Collectieve uitgaven naar functie—20
6.2	Structureel saldo (EC methode)—21
6.3	Prijsmutaties overheidsbestedingen—22
6.4	Werkgelegenheid sector overheid—22
6.5	Kadertoets uitgaven—22
6.6	Budgettaire spanningsvariabele—23
6.7	Cijfers voor internationale organisaties—24
7	Varianten—25
8	Samenvatting en conclusies—27

1 Inleiding

In dit CPB Achtergronddocument wordt het EMU-model van het CPB beschreven, dat gebruikt wordt voor de raming van de overheidsuitgaven en het overheidssaldo. Het EMU-model vormt daarmee een belangrijke schakel in de driemaandelijke kortetermijnprognoses en de middellangetermijnverkenningen van het CPB.

De overheidsuitgaven en het overheidssaldo worden geraamd op basis van voorgenomen beleid en de macro-economische ontwikkeling. Voorgenomen beleid van het kabinet wordt jaarlijks op Prinsjesdag gepubliceerd in de Miljoenennota. Aanpassingen daarop gedurende het jaar worden uiterlijk 1 december in de Najaarsnota en uiterlijk 1 juni in de Voorjaarsnota gepubliceerd. Bij iedere CPB-prognose worden de nieuwe beleidsuitgangspunten meegenomen.

De *eerste functie* van het EMU-model is het verwerken van deze voorgenomen beleidsuitgangspunten, zoals geformuleerd in de begrotingsopstelling van het ministerie van Financiën. Voor de beleidsterreinen sociale zekerheid en de zorg en voor de belastinginkomsten gebruikt het CPB aparte ramingsmodellen. Het EMU-model raamt zelf de niet-belastinginkomsten en alle overige uitgaven.

De *tweede functie* van het EMU-model is het vertalen van de beleidsuitgangspunten in Nationale-rekeningentermen, zodat ze in de macroraming met het model SAFFIER kunnen worden gebruikt. De macro-ontwikkeling is op haar beurt weer van invloed op het niveau van de overheidsuitgaven.

Dit brengt ons bij de *derde functie* van het model, het ramen van de ontwikkeling van het feitelijke en structurele EMU-begrotingssaldo en van de overheidsschuld. Deze zijn tevens van belang met het oog op de Europese begrotingsregels uit het Stabiliteits- en Groeipact.

De opzet van dit achtergronddocument is als volgt. We beginnen in paragraaf 2 met een beschrijving van de twee begrotingsopstellingen van het ministerie van Financiën en van de Nationale Rekeningen van het CBS. Vervolgens gaan we in paragraaf 3 nader in op de positie van het EMU-model binnen het ramingsproces van het CPB en bespreken we in paragraaf 4 de ramingsmethodiek. Paragraaf 5 is daarna gewijd aan het vertalen van begrotingscijfers van Financiën naar Nationale rekeningen, het zogenaamde macro-coderen. Paragraaf 6 gaat in op de overige overheidsvariabelen die in de tekst en bijlagen van CEP en MEV worden besproken, zoals kadertoets, budgettaire spanning, structureel saldo en collectieve uitgaven naar functie. Paragraaf 7 geeft enig inzicht in de werking van het model aan de hand van een aantal varianten. Paragraaf 8 eindigt ten slotte met een samenvatting en conclusies.

2 Begrotingsopstelling

Het ministerie van Financiën in de [Miljoenennota \(MN\)](#) en het CBS in de [Nationale rekeningen \(NR\)](#) hanteren een verschillende systematiek bij het weergeven van de overheidsbegroting. De invalshoek van het ministerie van Financiën als beheerder van de Rijksschatkist is vooral gericht op betalingen in het bijzonder die van het Rijk en van de Sociale Fondsen, waar het CBS daarentegen kijkt naar economische transacties en naar de totale overheid. Het CBS richt zich dus niet alleen op Rijk en SF maar ook op de medeoverheden, welke alleen zijdelings in de Miljoenennota naar voren komen.

2.1 Begrotingsopstelling Miljoenennota

In de opstelling van de Miljoenennota wordt een scheiding aangebracht tussen de inkomsten en uitgaven, en tussen Rijk samen met de Sociale Fondsen en de overige overheidslagen.

De inkomsten bestaan uit de belastingontvangsten van het Rijk (inclusief Europese belastingen als invoerrechten) en de premieontvangsten van de Sociale Fondsen.

Tabel 2.1 Begrotingsopstelling Miljoenennota van het ministerie van Financiën

Variabele	Begrotingspost	2014
CLT(R)	Belasting en premie Inkomsten (Rijk en SF) (I)	235,9
BET(R)	- Belastingen (Rijk en EU)	139,4
PRT	- Sociale premies	96,5
TSK	Rijksuitgaven onder de kaders (U1)	246,5
RBG	- Rijksbegroting in enge zin	106,5
SZA	- Sociale zekerheid en Arbeidsmarkt	75,1
BKZ	- Budget kader zorg	64,9
TUK	Niet-kaderrelevante Rijksuitgaven (netto) (U2)	3,4
VST(R)	Saldo Rijk (R = I - U1 - U2)	-14,0
	Saldo rest overheid (L)	-1,5
VST(L)	- Saldo rest centrale overheid	0,7
VST(O)	- Saldo medeoverheden	-2,2
VST	EMU-saldo totale overheid (R + L)	-15,6

Bij de Rijksuitgaven wordt onderscheid gemaakt tussen de uitgaven die binnen een afgesproken uitgavenkader vallen en de overige uitgaven. Dit onderscheid vloeit voort uit het afgesproken **trendmatig begrotingsbeleid** met drie vaste reële uitgavenkaders met elk een eigen uitgavenplafond: Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en Budget Kader Zorg (BKZ). Overschrijdingen binnen een deeltkader behoren volgens de begrotingsregels¹ binnen het desbetreffende uitgavenkader

¹ [Nederlandse begrotingsregels 2013-2017, zoals deze zijn vastgesteld door het kabinet Rutte II](#)

gecompenseerd te worden. Overschrijdingen worden gemeten middels een zogeheten kadertoets. Hierop en op de daarmee samenhangende mogelijke budgettaire spanning wordt in paragraaf 6.4 en 6.5 nader ingegaan.

Alle overige uitgaven en inkomsten maken deel uit van de netto niet kader relevante uitgaven. Meest in het oog springende posten zijn daarbij de rentelasten en de aardgasbaten, maar ook saldo van de zorgverzekeringsfondsen en een aantal andere begrotingsposten die buiten de kaders zijn geplaatst (zie paragraaf 4.3.4) vallen er onder. Al deze posten hebben gemeen, dat overschrijdingen niet gecompenseerd hoeven te worden.

Van de overige overheidslagen, de rest Centrale Overheid en de medeoverheden wordt in deze opstelling geen afzonderlijk melding gemaakt van inkomsten en uitgaven, maar volstaan met het saldo.

2.2 Begrotingsopstelling Nationale rekeningen

Tabel 2.2 Begrotingsopstelling volgens de Nationale rekeningen

Variabele	Economische categorie Nationale rekeningen	NR 2014
CLT	Collectieve lasten (A)	248,4
DBT	Directe bestedingen (B)	195,2
LOT	- Loonsom	60,8
CUT	- Materiële aankopen	42,2
INT	- Investerings	23,1
UIT	- Uitkeringen in natura	69,0
GUT	Overdrachten in geld (C)	102,7
SUT	- Subsidies	9,0
GUO	- Inkomensoverdrachten	93,7
GUG	aan gezinnen	78,7
GUB	aan bedrijven	1,7
GUF	aan het buitenland	13,3
RUT	Rentebetalingen (D)	9,6
TUB	Bruto collectieve uitgaven (E) = (B) + (C) + (D)	307,4
TMT	Niet-belasting middelen (F)	43,5
CMT	- Materiële verkopen	17,2
WIT	- Inkomsten uit vermogen	15,3
TMT	- Overige inkomsten	11,1
TUN	Netto uitgaven (G) = (E) – (F)	264,0
VST	EMU-saldo (A) – (G)	-15,6

De gepubliceerde NR-opstelling van het CBS betreft de totale overheid, dus de som van alle overheidslagen. De begrotingsopstelling wordt daarbij verdeeld naar zogenaamde economische categorieën. Aan de inkomsten kant zijn dat de collectieve lasten en de niet-belastingmiddelen. De collectieve lasten bestaan uit alle belastingen en sociale premies, dus ook die van gemeenten, provincies en waterschappen.

De niet-belastingmiddelen bestaan uit materiële verkopen, inkomsten uit vermogen en inkomsten uit financiële transacties, waaronder inkomsten uit grondverkoop.

Aan de uitgavenkant wordt onderscheid gemaakt tussen directe bestedingen, overdrachten in geld en rentebetalingen. De directe bestedingen zijn terug te vinden in de macroconfrontatie van de CPB-raming.² Daarbij wordt het gebruikelijke onderscheid gemaakt tussen lonen, materiële consumptieve bestedingen³, uitkeringen in natura en investeringen. De overdrachten in geld bestaan uit subsidies, uitkeringen in geld en de inkomens- en kapitaaloverdrachten.

2.3 Samenhang begrotingsopstellingen

Europese begrotingsregels stellen voorwaarden aan de begroting. De beoordeling van het begrotingssaldo in het kader van het [Stabiliteits- en Groeipact van de EU](#) is gebaseerd op de Nationale-rekeningensystematiek, het cijfer dat door het CBS aan Eurostat wordt gerapporteerd.

In de raming van de economie hanteert het CPB de NR-systematiek. Het CPB bouwt daarbij voort op de CBS-opstelling uit het laatst bekende NR-jaar, dat geldt als het basisjaar voor de raming. Voor dat basisjaar wordt een gedetailleerde vertaalslag van de opstelling van de Miljoenennota gemaakt. Voor gepubliceerde jaren sluit het saldocijfer uit de MN aan op de CBS cijfer.

Voor de ramingsjaren wordt het voorgenomen beleid van het Rijk en de Sociale Fondsen ontleend aan de Miljoenennota en de aangekondigde wijzigingen daarop. De cijfers uit de Miljoenennota moeten dan vertaald worden in Nationale-rekeningentermen zoals die gebruikt worden in het macromodel SAFFIER. Dit vertalen wordt macro-coderen genoemd. Het macro-coderen gebeurt een keer per jaar bij het binnenkomen van een nieuwe Miljoenennota op basis van de toerekeningsfactoren uit het basisjaar. Beleidsbijstellingen in Najaarsnota en Voorjaarsnota worden door het CPB eveneens vertaald naar Nationale rekeningen. In paragraaf 5 wordt nader op dit proces van macro-coderen ingegaan.

Van de medeoverheden zijn geen directe beleidsvoornemens beschikbaar in de Miljoenennota, maar wordt slechts het saldo gegeven. Het CPB maakt eigen beleidsveronderstellingen omtrent de ontwikkeling van het saldo medeoverheden in samenhang met een globale onderliggende ontwikkeling van inkomsten en uitgaven in de begroting- en NR-opstelling. (zie paragraaf 4.3).

² Zie bijvoorbeeld [MEV 2016](#), bijlage 1.1 t/m 1.3.

³ De netto materiële consumptieve bestedingen zijn het saldo van de materiële aankopen en de materiële verkopen.

3 Positie EMU-model in het CPB-ramingsproces

De ontwikkeling van de overheidsinkomsten en -uitgaven is van invloed op de macro-economische ontwikkeling en omgekeerd. De verwachte inkomsten en uitgaven in het EMU-model kunnen daarom alleen goed geraamd worden in nauwe samenhang met de macro-economische ontwikkeling. Loon- en prijsontwikkelingen, werkloosheidsniveau en rente beïnvloeden de hoogte van de overheidsuitgaven. Maar tegelijkertijd is de omvang van de voorgenomen overheidsbestedingen van invloed op de economische groei. De inkomensoverdrachten zijn in eerste instantie vooral van belang voor de herverdeling van inkomen, maar hebben daarmee uiteindelijk ook enige invloed op de omvang en samenstelling van de groei.⁴

Bij de korte- en middellangetermijnramingen van het CPB zijn naast SAFFIER en het EMU-model een groot aantal andere CPB-modellen betrokken. Zo levert het MIMOSI-model⁵ de inkomsten en uitgaven aan sociale zekerheid inclusief de inkomsten uit loon- en inkomstenbelasting en premies van volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en zorgverzekering. Het TAXUS-model⁶ levert de overige belastinginkomsten, zowel van het Rijk als de medeoverheden. Het ZOEM-model⁷ levert de uitgaven aan zorg. In het EMU-model zelf worden alle overige overheidsposten geraamd, te weten:

- uitgaven van het Rijk, voor zover geen sociale zekerheid of zorg;
- niet-belastinginkomsten van het Rijk;
- saldo van de rest van de overheid, inclusief medeoverheden;
- financiële transacties van de overheid.

In het EMU-model worden tijdens het ramingsproces alle cijfers inzake voorgenomen beleid uit de Rijksbegroting, zowel op kasbasis als transactiebasis bijeengebracht en vertaald naar inkomsten en uitgaven op Nationale-rekeningenbasis. Op die manier kan binnen het EMU-model een gedetailleerde raming van het EMU-saldo worden gemaakt. Het EMU-saldo is de som van inkomsten minus uitgaven op transactiebasis van de totale overheid, dat wil zeggen Rijk en medeoverheden. In de meeste gevallen zullen kas- en transactieboekingen samenvallen. Indien dat bij begrotingsposten niet het geval is, zullen kasboekingen gepaard moeten gaan met een boeking van een kas-transactieverschil (ktv) elders op de begroting. Een ktv-boeking is dan een correctie op het EMU-saldo maar werkt niet door in de verandering van de EMU-schuldvoorraad (zie paragraaf 4.6).

⁴ Met name via de particuliere en publieke consumptie

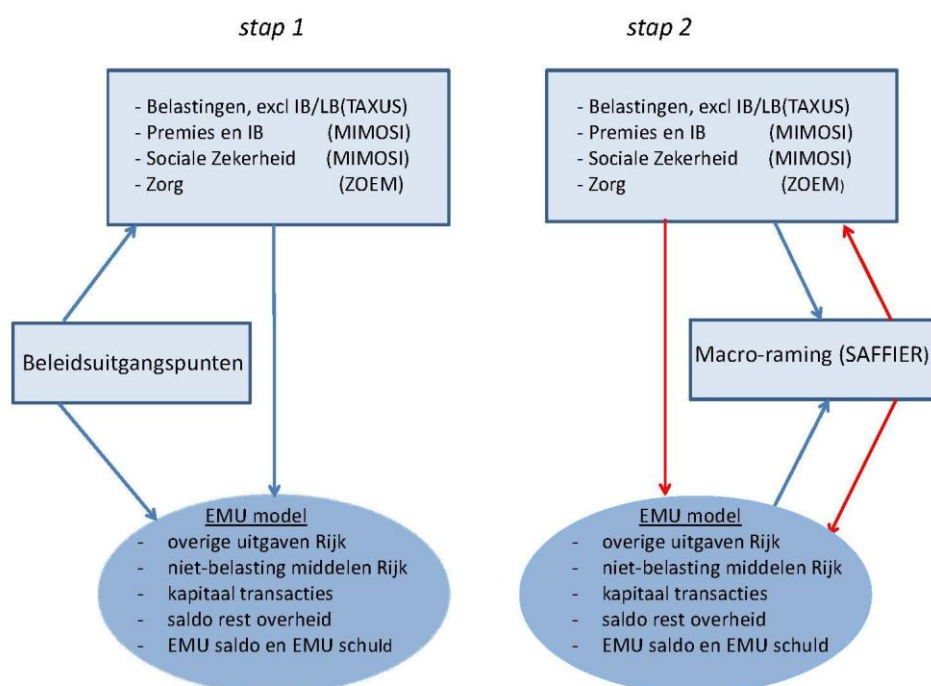
⁵ [MIMOSI](#): microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht. (CPB document 161, april 2008)

⁶ Het belastingramingsmodel [TAXUS](#) (CPB Achtergronddocument, 26-02-2015)

⁷ Van het ZOEM ramingsmodel voor de zorguitgaven is geen publicatie beschikbaar.

Figuur 3.1 geeft een schematisch overzicht van het CPB-ramingsproces voor de korte- en middellange termijn. We onderscheiden daarbij twee stappen.

Figuur 3.1 Overzicht raming procedure bij korte en middellange termijn raming



In stap 1 worden de (nieuwe) beleidsuitgangspunten van de overheid verwerkt door de diverse CPB-modellen (MIMOSI, TAXUS, ZOEM, EMU). Voorgenomen beleid en nieuw ramingsinzicht worden tevens doorgegeven aan het EMU-model. Ook worden in deze stap nieuw beschikbaar gekomen realisatiecijfers en andere nieuwe inzichten verwerkt. Indien er verder geen beleidswijzigingen meer plaats vinden, is dit een eenmalige stap per ramingsronde.

In stap 2 vindt de feitelijke raming plaats in een wisselwerking tussen genoemde modellen en het macromodel SAFFIER. Stap 2 is een iteratief proces dat in de praktijk een aantal keer herhaald zal worden om tot een volledige intern consistente raming te komen.

4 Ramingsmethodiek

4.1 Ramingsopzet

Startpunt bij de raming van de overheidsuitgaven is de Miljoenennota (MN). Elk jaar na Prinsjesdag, wanneer een nieuwe Miljoenennota beschikbaar is gekomen, wordt een volledige begrotingsopstelling ingelezen en verwerkt. Vervolgens wordt per ingelezen item bekeken of het CPB het Financiën-cijfer uit de MN overneemt of op grond van eigen inzichten

daarvan wenst af te wijken. Dat kan dan op basis van een onderbouwde aanpassing van het MN-cijfer in de vorm van een positieve of negatieve bijtelling of middels een volledig eigen raming zijn. Het EMU-model kent derhalve twee typen ramingsregels.

In het eerste geval neemt het CPB het MN-cijfer als uitgangspunt en voegt daar, indien nodig, een verschilterm V aan toe. In formule :

$$(1) \quad \text{CPB} = \text{FIN}(\text{MN}) + V$$

Begrotingsbijstellingen gedurende het jaar in de Najaarsnota en de Voorjaarsnota worden, indien door het CPB overgenomen, dan technisch in de verschilterm V verwerkt. Dit kunnen zowel realisaties zijn (meevallers of tegenvallers) als nieuw voorgenomen beleid.

In het tweede geval maakt het CPB een zelfstandige raming op grond van eigen modellen en inzichten. Dat is vooral het geval waarin een uitgavenpost afhankelijk is van met onzekerheid omgeven macro-economische ontwikkelingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de uitgaven op het gebied van sociale zekerheid en zorg, maar ook bijvoorbeeld bij de loon- en prijsbijstelling. In geval van een zelfstandige CPB-raming wordt de verschilterm V ten opzichte van de MN achteraf berekend.

$$(2) \quad \text{CPB} = \text{zelfstandige raming} \quad , \quad V = \text{CPB} - \text{FIN}(\text{MN})$$

Uitgaande van de begrotingsopstelling van de MN (tabel 2.1) wordt de ramingsregel (2) gebruikt bij de belasting en premie inkomsten en de uitgaven onder de kamers SZA en BKZ. Bij de uitgaven onder het kader RBG, de netto niet-kaderrelevante uitgaven en het saldo van de rest overheid komen beide ramingsregels voor.

De uiteindelijke opstelling van de CPB-raming wijkt af van die van FIN in tabel 2.1. Dat komt omdat het CPB de begrotingsposten vanwege de ramingsmethodiek anders clustert. Paragraaf 4.2 volgt de CPB-opstelling van de begroting.

4.2 Inkomsten en uitgaven Rijk

4.2.1 Belasting en premie inkomsten Rijk

Voor de inkomsten van het Rijk maakt het CPB een eigen raming. De Rijksbelastingen op kasbasis worden geraamd met het model TAXUS met uitzondering van de loon- en inkomstenbelasting. De loonbelasting wordt namelijk samen met de premies volksverzekeringen afgedragen in de vorm van een als loonheffing en daarom geraamd met het model MIMOSI. Het MIMOSI-model raamt tevens alle sociale premies.

In de geraamde premie-inkomsten van het CPB zitten ook de werkgeversbijdrage aan de kinderopvang, de premies Uitvoeringsfonds voor de Overheid (UFO) en de Wet

Vermindering Afdracht loonbelasting (WVA) besloten. In de FIN-opstelling (tabel 2.1) wordt uitgegaan van een netto premie boeking.

Tabel 4.1 Belasting en premie inkomsten Rijk

Variabele	Begrotingspost	2014
CLT(R)	Inkomsten uit belasting en premies (Rijk)	237,8
BET(R)	- Belasting- en premie-inkomsten Rijk	139,4
PRT	- Premie-inkomsten	98,4

Uitgaven Kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng)

Onder de uitgaven binnen het kader RBG vallen de uitgaven van alle departementen, die niet onder sociale zekerheid en zorg vallen. In totaal ging het in 2014 om ruim 100 mld euro. Voor een aantal van deze begrotingsposten, bij elkaar zo'n 30 mld, maakt het CPB voor de begrotingsjaren een zelfstandige raming aangezien deze posten samenhangen met macro-economische ontwikkelingen en doorwerkingen. Dat betreft dan met name de EU afdrachten, de uitgaven aan het gemeente- en provinciefonds (GFPF), de loon- en prijsbijstellingen en de uitgaven aan de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Ook worden nog apart onderscheiden de uitgaven aan het btw-compensatiefonds (vanaf 2015) en de inkomsten uit de winstafrachten van De Nederlandsche Bank, maar daarvoor zal de CPB-raming bijna altijd het Financiën-cijfer volgen.

Tabel 4.2 Begrotingsposten kader RBG-eng

Variabele	Begrotingspost	2014
RBG	Uitgaven kader RBG-eng	106,5
ISK(EUA).	- EU afdrachten	8,8
GPF.	- Gemeente- en provinciefonds (inclusief accres)	18,3
BCR	- Btw-compensatiefonds (vanaf 2015)	0,0
LBK	- Loonbijstelling	0,0
PBK	- Prijsbijstelling	0,0
ISK(HGI)	- HGIS	4,4
WIT(DNB)	- Winstafdracht DNB (-/-)	0,3
RBG(OVG).	- Overige uitgaven kader RBG	75,3

De resterende 75 mld euro uitgaven zijn te diffuus om zelfstandig goed te kunnen ramen, zodat ook hier het CPB in de meeste gevallen ramingsvergelijking (1) zal volgen. Bij een uitgavenbijstelling gedurende het jaar wordt wel gekeken of de bijstelling gevolgen heeft voor het accres van het GFPF (zie onder).

De *EU afdrachten* bestaan uit 3 componenten. De eerste twee, betalingen gekoppeld aan Bruto Nationaal Inkomen (bni) en btw-opbrengsten, worden van tevoren op basis van een bni-raming vastgesteld en achteraf via een naheffing gecorrigeerd, indien realisaties van het bni van zowel Nederland als de andere EU-landen anders blijken uit te pakken. Eventuele kortingen en tariefbijstellingen zitten ook in dit cijfer verwerkt. Het CPB volgt dan gewoonlijk het MN-cijfer. Aangekondigde naheffingen gedurende het jaar worden in de V-variabele verwerkt. De laatste componenten zijn de invoerrechten inclusief landbouwheffingen, welke door de gezamenlijke landen aan de EU-buitengrenzen geheven worden. De lidstaten mogen 25% van dit bedrag houden als vergoeding voor de gemaakte

inningskosten. Het CPB maakt een eigen raming van deze post in het belastingmodel TAXUS. De inningsvergoeding is daaraan gekoppeld.

Bij de uitgaven aan het *gemeente- en provinciefonds* start het CPB met het FIN-cijfer en corrigeert dit vervolgens zelf voor de veranderingen in de loon- en prijsbijstelling en andere aanpassingen op de begroting. Via de zogenaamde ‘trap op, trap af’ systematiek worden de uitkeringen aan deze fondsen gekoppeld aan de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU).⁸ De correcties betreffen met name de EU-afrachten, de HGIS-uitgaven en de WWB-uitgaven. Verandering in van deze drie posten leiden dus niet tot aanpassingen. Intensiveringen of ombuigingen, mee- of tegenvallers elders op de rijksbegroting leiden wel tot extra betalingen of kortingen via het zogeheten accres en wel ter grootte van 20% van de verandering in de NGRU.

Het *btw-compensatiefonds* is een apart begrotingsfonds naast het GFPP ter grootte van 3 mld euro om gemeenten en provincies te compenseren voor de betaalde btw op aankopen. Gemeenten en provincies kunnen geen btw terugvorderen op uitbesteed werk om te voorkomen dat medeoverheden werkzaamheden zelf doen, die ze eigenlijk efficiënter zouden kunnen uitbesteden. Vanaf 2015 vallen de uitgaven aan het btw-compensatiefonds onder het kader RBG-eng.

Bij de *loon- en prijsbijstelling* maakt het CPB een eigen inschatting op basis van eigen actuele raming van de lonen en de prijzen.

Bij de *uitgaven aan HGIS*, waaronder uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking, corrigeert het CPB de uitgaven aan eigen ramingsbijstellingen van het bni.

4.2.2 Uitgaven Kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA)

De uitgaven onder het SZA kader bestaan uit begroting- en premiegefinancierde uitgaven. Onder de eerste categorie vallen onder andere de bijstand (WWB), de Wajong, de sociale werkvoorziening en de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. Deze uitgaven vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Onder de tweede categorie vallen onder andere de AOW, de ANW, de WAO/WIA en de WW. Deze uitgaven worden beheerd door de Sociale Fondsen en gefinancierd uit premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen.

Tabel 4.3 Begrotingsposten kader SZA

Variabele	Begrotingspost	2014
SZA	Uitgaven kader SZA	75,0
SZB	- Begrotingsgefinancierd	20,1
SZP	- Premiegefinancierd	54,9

⁸ Zie [Miljoenennota 2016](#) bijlage 8 Normeringssystematiek gemeente- en provinciefonds

Alle uitgaven onder het SZA-kader worden geraamd met het MIMOSI-model. De premiegefinancierde uitgaven worden daarbij geraamd in samenhang met de premielasten en het saldo van de sociale fondsen.

4.2.3 Uitgaven Budget Kader Zorg (BKZ)

Ook de uitgaven onder het BKZ-kader vallen uiteen in een begrotingsgefinancierd deel en een premiegefinancierd deel. Het begrotingsgefinancierde deel bestaat o.a. uit de Rijksbijdrage aan de gemeenten voor WMO en jeugdzorg. De premiegefinancierde uitgaven betreffen de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). De uitgaven onder de Zorgverzekeringswet worden beheerd door de zorgverzekeraars en gefinancierd uit de Zvw-premies.

Tabel 4.4 Begrotingsposten kader BKZ

Variabele	Begrotingspost	2014
BKZ	Uitgaven kader BKZ	65,1
BKB	- Begrotingsgefinancierd	2,3
BKP	- Premiegefinancierd	62,8

Alle uitgaven onder het BKZ-kader worden op het CPB geraamd met het model ZOEM. Dat betreft dan de premiegefinancierde uitgaven en het saldo van de zorgverzekeraars. De Zvw-premies zelf worden echter geraamd met het MIMOSI-model op basis van de door het ZOEM-model geraamde zorguitgaven.

Tabel 4.5 Overige begrotingsposten

Variabele	Begrotingspost	2014
	Niet kader relevante Rijksuitgaven (netto)	1,9
	<i>Uitgaven</i>	
RUT	- Rentelasten	8,7
IUK(GZR)	- Zorgtoeslag	4,2
Btw	- Btw compensatie fonds (t/m 2014)	3,0
	- Overig netto uitgaven (restpost)	-1,3
	<i>Inkomsten</i>	
WIK (GAS).	- Aardgasbaten (kas)	10,7
HEF	- Rijkheffingen (ETS, SDE, overig)	0,3
PRT(KO)	- Werkgeversbijdrage kinderopvang	1,1
NRM	- Baten ingrepen crisis, (incl. ABN/AMRO)	0,6
KTV	Kastransactieverschillen en correctie onderlinge betalingen	-1,8
	Overige netto uitgaven Sociale Zekerheid en zorg, inclusief aanpassing op CBS	3,3
TUK	Overige uitgaven (netto)	3,4

4.2.4 Overige begrotingsposten

De overige begrotingsposten zijn een bonte verzamelpost van alle overige uitgaven en niet-belasting en premie-inkomsten, die niet binnen de uitgavenkaders vallen, en een aantal correctieposten. De inkomsten worden daarbij behandeld als negatieve uitgaven.

De overige netto uitgaven zijn te verdelen in drie groepen:

- netto niet-kaderrelevante uitgaven;
- kas transactieverschillen en correcties voor onderlinge betalingen;
- overige netto uitgaven voor sociale zekerheid en zorg.

Niet-kaderrelevante uitgaven

De netto uitgavenposten zijn met name de rentelasten en de zorgtoeslag. Voor beide maakt het CPB een zelfstandige raming.

Voor de *rentelasten* op de staatsschuld start het CPB met de cijfers van het Agentschap inzake de huidige vaste, langlopende schuld. Voor nieuwe tekorten, financiering van kortlopende schuld en herfinanciering van langlopende schuld gebruikt het CPB haar eigen renteraming voor de berekening van de rentelasten. Bij de te betalen korte rente houdt het CPB rekening met een rentekorting op Nederlands kortlopend schatkistpapier (DTC-spread).

De uitgaven met betrekking tot de *zorgtoeslag* komen van het MIMOSI-model.

De uitgaven aan het *btw-compensatiefonds* vallen vanaf 2015 onder het kader RBG.

De *overige netto uitgaven* is een restpost. Daarin verwerkt het CPB alle overige, niet verder genoemde begrotingsposten inclusief de bijstellingen. Daarnaast worden in deze post ook alle eventueel overige CPB-bijstellingen verwerkt, die relevant zijn voor het EMU-saldo.

Niet-kaderrelevante inkomsten

De belangrijkste inkomstenposten zijn de aardgasbaten en een aantal Rijksheffingen. Voor de raming van de *aardgasbaten*⁹ maakt het CPB in principe gebruik van informatie van het ministerie van Economische Zaken omtrent productie en gasprijzen in samenhang met de eigen raming voor olieprijs en dollarkoers.

De *Rijksheffingen* betreffen de heffing voor Stimulering Duurzame energie (SDE), de heffing op CO₂-uitstoot volgens het European Trading System(ETS) en een aantal kleinere heffingen. Omdat deze in de NR-systematiek onder de belastingen vallen, raamt het CPB deze posten zelf met het belastingmodel TAXUS.

De overige inkomstenposten zijn de *baten uit staatsdeelneming*, waaronder ABN AMRO, en uit *ingrepen van de financiële crisis* sinds 2008. Hier baseert het CPB zijn raming op het begrotingscijfer en bijstellingen, maar kan daar ook op grond van eigen inzichten van afwijken.

⁹ Het betreft de inkomsten uit aardgas voor de overheid, exclusief de vennootschapsbelasting. Deze laatste wordt in TAXUS geraamd

Kastransactieverschillen en correctie onderlinge betalingen

Kastransactie verschillen (ktv) zijn correcties voor posten die elders in de opstelling als kasbetaling staan, maar voor het EMU-saldo op transactiebasis moeten worden geboekt.¹⁰ Deze ktv's hebben o.a. betrekking op EU-afdrachten, gasbaten, belastingen, toeslagen en studietoelagen. Ktv's op uitgavenposten werken met hetzelfde teken door in het EMU-saldo, ktv's op inkomstenposten daarentegen met tegengesteld teken. Immers:

$$\text{transactieboeking} = \text{kasboeking} - \text{ktv}$$

Een positieve ktv aan de uitgavenkant betekent dus lagere uitgaven op transactiebasis en dus een positiever saldo op transactiebasis. Aan de inkomstenkant is het precies andersom.

Andere correcties betreffen uitgavenreserveringen, die al in de begroting zijn opgenomen, maar waartegenover nog geen transacties staan en financiële transacties, die niet elders op de begroting voorkomen, maar op grond van beoordeling van het CBS wel bijdragen aan het EMU-saldo en de staatsschuld (voor historische jaren).

Overige netto uitgaven aan sociale zekerheid en zorg

Sommige inkomsten of uitgaven aan sociale zekerheid en zorg, vallen niet binnen het kader, maar zijn wel van invloed op het EMU-saldo. Dat zijn onder andere de werkgeversbijdrage aan de kinderopvang en het financieringssaldo van Sociale Fondsen en zorgverzekeraars.

Daarnaast zijn er uitgaven onder de kaders SZA en BKZ, welke geen effect op het EMU-saldo hebben. Een voorbeeld daarvan is de eigen risicodragers WAO van de overheid.

Al deze posten worden geraamd in het MIMOSI-model.

4.3 Saldo rest overheid

De resterende overheidslagen zijn de rest van de Centrale Overheid¹¹ en het saldo van de lokale overheden.¹² De raming van het *saldo van rest Centrale Overheid* baseert het CPB na een eigen beoordeling op het Financiëncijfer. Dit saldo schommelt over het algemeen rond de nul.

Aanzienlijk groter en sinds het begin van deze eeuw structureel negatief is het *saldo van de lokale overheden*. Hiervoor maakt het CPB een eigen raming. Uitgangspunt daarbij is het tekort, zoals door het CBS berekend in het laatst bekende NR-jaar.¹³ Gegeven de omvang wordt voor de middellange termijn een geleidelijke demping van dit tekort voorzien, de komende jaren nog wat versterkt door een positief effect van langzaam herstellende

¹⁰ Dit is uiteraard alleen relevant indien de transactieboeking afwijkt van de kasboeking

¹¹ Hieronder vallen onder andere : Agentschappen, universiteiten, onderzoeksinstituten, product- en bedrijven, ideële organisaties en zelfstandige overheidsdiensten

¹² Hieronder vallen onder andere : gemeenten, provincies, waterschappen, zelfstandige lokale overheidsdiensten en privaatrechtelijke lokale instellingen op het gebied van arbeid, maatschappelijk werk, cultuur en onderwijs

¹³ In de NR 2014 bedraagt het tekort voor de mede overheden 2,2 mld euro

opbrengsten uit grondverkoop¹⁴. Daarnaast kunnen mee- of tegenvallers in de uitgaven van door het Rijk overgehevelde taken als bijstand, maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg van invloed zijn op het tekort. Ten slotte kunnen grote efficiency kortingen opgelegd door het Rijk via het gemeente- en provinciefonds aanleiding zijn om het tekort naar het oordeel van het CPB opwaarts bij te stellen als de beoogde uitgavenreductie als onhaalbaar wordt beschouwd.

4.4 Saldo totale overheid

Het EMU-saldo van de totale overheid volgt nu uit samentellen van bovengenoemde onderdelen. Het CPB volgt dus in grote lijnen de opstelling van de Miljoenennota, maar hanteert daarbij wel een aangepaste clustering van inkomsten en uitgaven, zoals beschreven in paragraaf 4.2 en 4.3, die aansluit bij de eigen ramingssystematiek. Zo worden de premiegefinancierde uitgaven aan sociale zekerheid en zorg geraamd in samenhang met de sociale premies en het saldo van sociale fondsen en zorgverzekeraars.

4.5 Bruto schuld

Het tekort per overheidslaag loopt door in de bruto schuld. De overheidsschuld is een voorraadvariabele. De jaarlijkse verandering van de schuldvoorraad wordt bepaald door de stroom van het financieringssaldo in het lopende jaar. Het financieringssaldo bestaat uit het EMU-saldo plus een aantal autonome aanpassingen. In formule :

$$\text{Schuld}(t) = \text{Schuld}(t-1) + \text{EMU-saldo} + \text{aanpassingen}$$

Deze aanpassingen bestaan uit:

- financiële transacties, die niet in het EMU-saldo doorwerken;
- het schatkistbankieren bij het Rijk;
- ktv's.

Financiële transacties zijn bijvoorbeeld de aan- en verkoop van staatsbezit en de opbrengst van de UMTS-veiling. De ktv's, waarvoor bij de bepaling van EMU-saldo werd gecorrigeerd, tellen voor de bepaling van de bruto schuld wel mee.

¹⁴ Zie CEP 2012, [kader](#) op p 82

5 Vertaling naar Nationale rekeningen

De raming van het EMU-saldo gebeurt binnen het raamwerk van de begrotingsopstelling. Het resultaat moet vertaald en consistent gemaakt worden naar een Nationale-rekeningen-opstelling om te kunnen worden gebruikt als input in de macro-economische raming. Het vertalen van begrotingsinkomsten en -uitgaven naar NR-termen is een lastig proces. Voor de historische jaren heeft het CBS een NR-opstelling gepubliceerd en deze kan naast de begrotingsopstelling worden gelegd. Aan de hand van het laatst bekende CBS-jaar wordt dan op een laag aggregatieniveau van begrotingsposten een verdeelsleutel afgeleid om de begrotingsopstelling voor toekomstig jaren om te sleutelen naar een NR-opstelling.

Tabel 5.1 zet beide opstellingen naast elkaar voor het jaar 2014 om een eerste indruk te geven van de te maken vertaalslag.

Tabel 5.1 Vergelijking begrotingsopstelling en NR opstelling

Begrotingsopstelling		Nationale-rekeningenopstelling		2014
Inkomsten	235,9	Collectieve lasten		248,4
- Sociale premies	96,5			
- Belastingen (Rijk en EU)	139,4			
Uitgaven onder de kaders	246,5	Netto uitgaven		264,0
- Rijksbegroting in enge zin	106,5			
- Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	75,1	Directe bestedingen		195,2
- Budget kader zorg	64,9	- Loonsom		60,8
		- Materiele aankopen		42,2
		- Investerings		23,1
		- Uitkeringen in natura		69,0
		Overdrachten in geld		102,7
		- Subsidies		9,0
		- Inkomensoverdrachten		93,7
		aan gezinnen		78,7
		aan bedrijven		1,7
		aan het buitenland		13,3
Niet kader relevante Rijksuitgaven (netto)	3,4	Rentebetalingen		9,6
		Niet-belasting middelen		43,5
Saldo rest overheid	-1,5	- Materiële verkopen		17,2
- Saldo rest centrale overheid	0,7	- Inkomsten uit vermogen		15,3
- Saldo medeoverheden	-2,2	- Overige inkomsten		11,1
EMU-saldo totale overheid	-15,6	EMU-saldo		-15,6

De inkomsten van het Rijk en de Sociale Fondsen lopen volledig door in de collectieve lasten. Het verschil met de NR collectieve lasten zit in de ktv van de Rijksbelastingen, de Rijksheffingen en de belasting van de medeoverheden

Voor de uitgaven van het Rijk en de Sociale Fondsen onder de kaders wordt op een laag aggregatieniveau per begrotingspost een koppeling gemaakt met NR-post als lonen, materiële uitgaven, uitkeringen, etc. Deze worden vervolgens weer geaggregeerd per overheidslaag Rijk en Sociale Fondsen.

Van de uitgaven onder het kader RBG-eng lopen de EU-afdrachten en de HGIS-uitgaven in de inkomstenoverdrachten aan het buitenland. De inningsvergoeding wordt daarbij geboekt als niet-belastinginkomsten. Ook de winstafdracht van De Nederlandsche Bank loopt door in de niet-belastingmiddelen. De resterende uitgaven onder het kader RBG-eng lopen door in de directe bestedingen, hetzij via de ministeries, hetzij via de medeoverheden, bijvoorbeeld via betalingen van het Rijk aan het GFPP en het btw-compensatiefonds.

De uitgaven onder de kaders SZA en BKZ lopen voor het grootste deel door in de uitkeringen in natura en de inkomstenoverdrachten aan de gezinnen.

De post niet-kaderrelevante uitgaven is een zeer diffuse post. Daarvan lopen de rentelasten door in NR-post rentebetalingen en de aardgasbaten en de baten van de financiële crisis in de niet-belastingmiddelen. De Rijksheffingen lopen door in de collectieve lasten. De zorgtoeslag loopt door in inkomstenoverdrachten. De meeste overige onderdelen, inclusief de saldo-relevante financiële transacties, zullen zonder verdere aanvullende informatie doorlopen in de niet-belastingmiddelen.

Voor de rest Centrale Overheid en de medeoverheden wordt door het CPB alleen de ontwikkeling van het saldo geraamd, maar de onderliggende inkomsten en uitgaven in het CBS-basisjaar zijn wel vertaald naar Nationale rekeningen in termen van loonsom, inkomstenoverdrachten en bestedingen. Zolang dit saldo in percentage van het bbp niet veel verandert, lopen de inkomsten en uitgaven ruwweg mee met de algemene economische ontwikkeling. Extra inkomsten door hogere betalingen uit het GFPP of hogere lokale belastingen, zullen zich bij een gelijkblijvend saldo vertalen in hogere uitgaven. De uitgaven van de lokale overheden worden voor het grootste deel toegerekend aan de materiële bestedingen en de werkgelegenheid (loonsom), en voor een beperkt deel aan de investeringen. Veranderingen van het saldo zullen zonder verdere achtergrondinformatie doorlopen in de overige inkomsten van de niet-belastingmiddelen.

Verwerking nieuwe beleidsvoornemens

Nieuwe beleidsvoornemens zoals die gedurende het jaar worden gepubliceerd in de Najaarsnota en de Voorjaarsnota worden afzonderlijk gecodeerd. Zonder verdere informatie lopen ze door in de niet-belastingmiddelen.

6 Overige overheidsindicatoren uit de CPB raming

In de CPB-publicatie van CEP en MEV wordt in bijlage 8 ‘Kerngegevens collectieve financiën’ een aantal andere variabelen vermeld met betrekking tot de collectieve sector, die in het EMU-model worden gebruikt of geraamd, maar in dit achtergronddocument nog niet zijn besproken. Deze betreffen:

- de collectieve uitgaven naar functie;
- het structurele saldo volgens de methode van de Europese Commissie;
- prijsmutaties overheidsbestedingen;
- werkgelegenheid overheid.

Daarnaast worden in hoofdstuk 3 van CEP en MEV over begroting en koopkracht een aantal andere relevante zaken met betrekking tot de overheid besproken, te weten:

- kadertoets;
- budgettaire spanning;
- cijfers voor internationale organisaties.

6.1 Collectieve uitgaven naar functie

De functieverdeling geeft de samenstelling en ontwikkeling van de bruto collectieve uitgaven weer naar beleidsterreinen. Het totaal van de functies sluit dus aan bij dat van de bruto collectieve uitgaven cf. Nationale rekeningen uit tabel 2.2. De functie indeling volgt grotendeels de COFOG¹⁵ indeling uit ESA 2010, maar er zijn ook afwijkingen.

Bij zorg en sociale zekerheid volgen we een wat ruimere definitie, die volledig aansluit bij het ramingsinstrumentarium van het MIMOSI-model en het ZOEM-model. Ook *openbaar bestuur*, dat als restpost wordt berekend is daarmee wat ruimer gedefinieerd.

De uitgaven voor de functies *veiligheid*, *defensie* en *onderwijs* bestaan uit de beloningen werknemers, de materiële aankopen en de investeringen. De uitgaven voor de functie *infrastructuur* betreffen de investeringen in infrastructuur. De resterende uitgaven aan beloning werknemers, materiële aankopen en investeringen van de overheid worden aan de functie *openbaar bestuur* toegerekend.

De functie *zorg* betreft de uitgaven aan zorgverzekeringswet (Zvw), Wet langdurige zorg (Wlz) en een aantal andere uitgaven waaronder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De functie *sociale zekerheid* betreffen onder andere de uitgaven aan AOW/ANW, WW

¹⁵ COFOG staat voor Classification of Functions Of Government

en bijstand, arbeidsongeschiktheid en een aantal overige uitgaven waaronder uitgaven aan kindregelingen, huurtoeslag en zorgtoeslag.

Tabel 6.1 Uitgaven naar functie

Variabele	Functie	2014
		mld euro
FUA	Openbaar bestuur	62,8
FUC	Veiligheid	11,7
FUM	Defensie	7,0
FUI	Infrastructuur	10,0
FUO	Onderwijs	35,5
FUZ	Zorg	64,6
FUS	Sociale zekerheid	83,4
FUB	Overdrachten aan bedrijven	9,7
FUH	Internationale samenwerking	13,3
FUR	Rente betalingen	9,6
FUT	Totaal	307,4
BBP	Bbp	662,8

De uitgaven van de functie *overdracht aan bedrijven* betreffen subsidies en inkomensoverdrachten van de overheid. De uitgaven van de functie *internationale samenwerking* betreffen de inkomens- en vermogensoverdrachten aan het buitenland. Hieronder vallen de EU-afdrachten (vierde eigenmiddelenbesluit), de afgedragen EU-belastingen, de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking en de sociale uitkeringen aan het buitenland.

6.2 Structureel saldo (EC methode)

Bij de beoordeling van de ontwikkeling van het EMU-saldo moet rekening worden gehouden met conjuncturele invloeden en de invloed van incidentele inkomens en uitgaven. Voor dit doel zijn ramingen van het structurele EMU-saldo ontwikkeld door de Europese Commissie en het CPB. De methode van de Europese Commissie wordt gebruikt bij de beoordeling van het stabiliteitsprogramma van de lidstaten¹⁶.

Conjuncturele ontwikkelingen worden berekend als de budgetelasticiteit vermenigvuldigd met de output gap, de feitelijke productie afgezet tegen de potentiële productie. De budgetelasticiteit voor Nederland is afgelopen jaar verhoogd van 0,57 naar 0,65¹⁷.

Voorbeelden van incidentele inkomsten en uitgaven zijn de opbrengsten van de UMTS veiling in 2013 of naheffingen van de EU afdrachten in 2014.

¹⁶ De potentiële groei is daarbij gebaseerd op de berekeningsmethode van de Europese Commissie. Zie Havik, K., e.a., 2014, The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps, European Economy. Economic Papers 535. ([link](#))

¹⁷ Zie Mourre, G. et al, 2014, Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology, European Economy, Economic Papers 536 ([link](#)).

6.3 Prijsmutaties overheidsbestedingen

Daarnaast produceert het CPB ramingen voor een aantal prijsmutaties van de overheid, zoals de imoc en de iboi.

De prijs netto materiële overheidsconsumptie (imoc) wordt door het CPB geraamd¹⁸ als de samengestelde gewogen prijsmutatie van materiele aankopen en verkopen en afschrijvingen van de collectieve sector. De imoc wordt vaak gebruikt voor het infleren van meerjarige/toekomstige contracten, afspraken en begrotingen in constante prijzen. Voorbeelden hiervan zijn de prijscompensatie door het ministerie van Financiën aan andere ministeries voor uitgaven aan goederen en diensten (met uitzondering van investeringsgoederen).

De prijs bruto overheidsinvesteringen (iboi) is de gemiddelde prijsstijging van de bruto investeringen in de collectieve sector, waaronder infrastructuur, vervoermiddelen, software etc. De iboi wordt vaak gebruikt voor prijscompensatie door het ministerie van Financiën aan het ministerie van I&M en voor afspraken tussen bijvoorbeeld gemeente en wegenbouwers.

Voor een meer uitgebreide toelichting op de prijsmutaties van de overheid zie [ref](#).

6.4 Werkgelegenheid sector overheid

De werkgelegenheid van de sector overheid betreft de functies openbaar bestuur (inclusief sociale zekerheid), veiligheid, onderwijs en defensie. Ook banen in de sociale werkvoorziening bij de gemeenten en in de asielopvang vallen hieronder.

De werkgelegenheid van de sector overheid is een resultante van het vertalen van de begrotingsopstelling naar Nationale rekeningen. Het werkgelegenheidseffect verschilt dus per begrotingspost. Beleidsaanpassingen zullen daarmee ook aanleiding zijn tot werkgelegenheidsaanpassingen. Circa twee derde van de werkgelegenheid heeft betrekking op de medeoverheden. Dat leidt ertoe dat de in het bijzonder de begrotingspost gemeenten en provinciefonds een belangrijke determinant is van de werkgelegenheidsontwikkeling. Bij begrotingsbijstellingen aan het GFPP beoordeelt het CPB in welke mate er tevens sprake zal zijn van evenredige werkgelegenheidsaanpassingen.

6.5 Kadertoets uitgaven

In het kader van een gewenst trendmatig begrotingsbeleid stelt het kabinet aan het begin van een kabinetsperiode een uitgavenplafond vast voor de drie de elkaders RBG, SZA en BKZ, de zogeheten ijklijn. Afsproken wordt dat de uitgaven gedurende de kabinetsperiode per kader onder deze ijklijn dienen te blijven. Bij een budgettaire tegenvaller moet het kabinet

¹⁸ [SAFFIER II](#), 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen, CPB document 217, december 2010

dan andere uitgaven onder het desbetreffende plafond korten om deze tegenvaller te compenseren.

De afgesproken plafonds zijn gedefinieerd in reële termen¹⁹ en worden geïnfleerd met de feitelijke prijsontwikkeling van de binnenlandse bestedingen. Deze prijsontwikkeling maakt onderdeel uit van de CPB-macroraming. De plafonds kunnen tussentijds worden bijgesteld op grond van begrotingsregel 8, waarin de eisen worden geformuleerd waaraan plafondwijzigingen (statistische correcties genaamd) dienen te voldoen. In het CEP en MEV rapporteert het CPB in hoeverre de uitgaven per kader zich verhouden tot de plafonds. In de MEV 2016 raming was sprake van een overschrijding van de totale kaders.

Tabel 6.2 Kadertoets MEV-raming 2016

	2015	2016
	mld euro	
Rijksbegroting in enge zin		
Uitgaven kader in lopende prijzen	105,9	107,0
Actuele raming uitgaven	106,7	108,3
Overschrijding	0,7	1,3
Sociale zekerheid en arbeidsmarkt	76,3	77,8
Uitgaven kader in lopende prijzen	75,9	77,1
Actuele raming uitgaven	-0,4	-0,7
Overschrijding		
Budget Kader Zorg		
Uitgaven kader in lopende prijzen	65,7	68,4
Actuele raming uitgaven	65,0	67,2
Overschrijding	-0,7	-1,2
Totaal van de kaders		
Uitgaven kader in lopende prijzen	248,0	253,2
Actuele raming uitgaven	247,6	252,6
Overschrijding	-0,4	-0,6

6.6 Budgettaire spanningsvariabele

De reële uitgavenplafonds van het begin van de kabinetsperiode worden bij elke CPB-raming omgerekend naar nominale uitgavenplafonds aan de hand van de deflator van de nationale bestedingen. Er ontstaat budgettaire spanning als de opwaartse druk op lonen en prijzen ten opzichte van wat verwacht werd aan het begin van de kabinetsperiode sterker is dan de bijstelling van de prijs van de nationale bestedingen (Pnb). Lonen en prijzen zijn immers direct van belang voor de prijsontwikkeling van de uitgaven onder het kader. Indien lonen en prijzen relatief harder stijgen, wordt het moeilijker om de uitgaven onder de ijklijn te houden.

De budgettaire spanning wordt berekend door de uitgaven per kader op te delen naar type van prijsgevoeligheid. Bij RBG-eng betreft dat een loongevoelig deel, een imoc-gevoelig deel,

¹⁹ In feite worden nominale plafonds op basis van verwachte prijsontwikkelingen reëel gemaakt aan de hand van de verwachte prijsontwikkeling van de nationale bestedingen.

een iboi-gevoelig deel en een resterende deel dat verondersteld is prijsongevoelig te zijn. De uitgaven van het kader SZA zijn vooral loongevoelig en de uitgaven onder het kader BKZ deels loon- en deels consumptieprijsgevoelig (Pc). Vervolgens wordt gekeken hoe in de meeste recente raming de bijstelling van de ontwikkeling van de loonvoet, de imoc, de iboi en de particuliere consumptieprijs zich verhoudt ten opzicht van de raming ten tijde van het regeerakkoord. Die bijstelling vergelijken we dan met de bijstelling van de meest recente raming van de Pnb in vergelijking met het regeerakkoord. We kijken dus naar relatieve ontwikkelingen tussen twee tijdstipmomenten. Zouden alle variabelen in de huidige raming zich in gelijke mate sterker (of zwakker) ontwikkelen dan eertijds was voorzien dan treedt er dus geen spanning op. In de MEV-raming van 2016 ontwikkelden de lonen in de marktsector zich in 2016 vergelijkbaar met de raming ten tijde van het regeerakkoord, maar is de prijsraming binnenlandse bestedingen sindsdien met 3%-punt neerwaarts bijgesteld en de raming van de imoc met 4%-punt. Er treedt daardoor budgettaire spanning op in het loongevoelige deel van de uitgaven, dat deels wordt gecompenseerd in minder spanning bij de imoc gevoelige uitgaven.

Tabel 6.3 Budgettaire spanning MEV raming 2016

	2015	2016
Rijksbegroting in enge zin	0,7	1,2
Loongevoelig	0,7	1,3
Imoc-gevoelig	-0,2	-0,4
Iboi-gevoelig	0,1	0,1
Niet gevoelig	0,2	0,1
Sociale zekerheid en arbeidsmarkt	0,9	1,3
Loongevoelig	0,9	1,3
Budget kader Zorg	0,6	1,1
Loongevoelig	0,5	1,0
Pc gevoelig	0,1	0,0
Totaal van de kaders	2,2	3,5

6.7 Cijfers voor internationale organisaties

Het CPB levert ook ramingscijfers aan internationale organisaties: EU, OESO en IMF. Daarbij is het van belang dat er cijfers worden verstrekt die internationaal vergelijkbaar zijn. Concreet betekent dat de in de collectieve uitgaven wordt gecorrigeerd voor de indirecte belastingen en subsidiecomponent, omdat tarieven (met name btw) tussen landen verschillen. Een deel van de collectieve uitgaven betaalt de overheid dus aan zichzelf. Bij de collectieve lasten wordt gecorrigeerd voor toegerekende premies aan de overheid. De overheid is in Nederland op dat gebied eigen risicodragers, maar de kosten daarvan worden niet in de sociale premies zichtbaar.

7 Varianten

Varianten bieden een inzichtelijke manier om de werking van een model te illustreren. Bij een variant wordt het effect van een schok op een model exogen doorerekend. In het EMU-model is het aantal inzichtelijke varianten echter beperkt. De model exogenen bestaan voor het grootste deel uit de beleidsimpulsen en de macro-economische variabelen.

Bij de beleidsimpulsen is de belangrijkste taak van het EMU-model om de impuls op de juiste plek in de begroting door te geven en te vertalen naar input voor het SAFFIER model. De manier waarop dat voor afzonderlijke beleidsimpulsen gebeurt, is de vorige paragraaf al aan bod gekomen. De doorwerking naar macro-economische ontwikkeling (inflatie, economische groei) is vervolgens bij kleine schokken maar beperkt. Doorwerking binnen de begroting loopt via de rentelasten, indien het saldo wijzigt, of bij impulsen in de netto gecorrigeerde Rijksuitgaven (NGRU) via het Gemeente- en Provinciefonds.

Doorwerkingen van de macro-economische ontwikkelingen lopen vooral via de inkomsten van belastingen en premies en de uitgaven aan sociale zekerheid en aan zorg. De effecten daarvan worden in modellen TAXUS, MIMOSI en ZOEM berekend en vervolgens door het EMU-model begrotingstechnisch verwerkt. Het macro-coderen gebeurt dan vaak ook al in die modellen. Een verandering in BNI heeft nog wel effect op de HGIS-uitgaven.

Andere impulsen via de overheidsbegroting zijn bijvoorbeeld het tekort van de lokale overheden of de omvang van de financiële transacties. Voor het tekort van de lokale overheden moeten aanvullende veronderstellingen worden gemaakt voor het macro-coderen. Uiteraard treden er dan vervolgeffecten op via de macro-economische ontwikkeling, waarvoor SAFFIER moet worden gebruikt om deze in kaart te brengen. Financiële transacties lopen door in de schuld en vervolgens de rentelasten.

De globale opzet uit dit achtergronddocument leent zich daardoor minder voor het beschrijven van een uitgebreide set van varianten. Dat past beter in een technisch document waarin alle vergelijkingen gedetailleerder beschreven worden. Ter illustratie worden daarom hier alleen een viertal varianten met betrekking tot de rente en met betrekking tot de uitgaven op het kade RBG-eng.

Rentevarianten

De rentevarianten betreffen het effect van een verhoging van de korte en de lange rente ten opzichte van een basispad. Overigens is ook dit een technische berekening, waarbij de uitkomst sterk afhankelijk is van de omvang van het tekort in het basispad. De berekening betreft bovendien alleen het (partiële) directe effect op de rentelasten en de schuld van de overheid en niet het indirecte effect via productie-effecten op belasting en premie-inkomsten en uitgaven aan sociale zekerheid.

Bij het gebruikte basispad leidt een permanent verhoging van de korte rente met 1% punt tot een verhoging van de (kortlopende) rentelasten met 0,6 mld euro per jaar. Een

permanente verhoging van de lange rente met 1%-punt leidt door tot jaarlijkse verder oplopende (langlopende) rentelasten ten gevolge van herfinanciering van bestaande staatsschuld. Op basis van een financieringsbehoefte van ca. 40 mld euro in het basispad lopen de rentelasten op van 0,2 mld euro in het eerste jaar tot 1,4 mld euro in het 4^e jaar. Het gecumuleerde effect op de staatsschuld is aanvankelijk groter bij een kortetermijnrenteverhoging, maar op termijn groter bij een langetermijnrenteverhoging, omdat deze uiteindelijk de gehele staatsschuld treft.

Tabel 7.1 Effect van een renteverhoging van met 1% -punt

	Verhoging korte rente met 1%-punt		Verhoging lange rente met 1%-punt	
	1 ^e jr	4 ^e jr	1 ^e jaar	4 ^e jaar
	mld euro			
Inkomsten	0	0	0	0
Uitgaven	,6	,6	,2	1,4
Saldo	-,6	-,6	-,2	-1,4
Schuld	-,6	-2,4	-,2	-3,2

Varianten uitgaven RBG-eng

De varianten met betrekking tot de uitgaven RBG-eng betreffen een verhoging met 1 mld euro van netto gecorrigeerde Rijksuitgaven (NGRU). Aanvullend is verondersteld dat de helft van dit bedrag wordt toegerekend aan de loonsom. Volgens de normeringssystematiek van het gemeente- en provinciefonds leidt de NGRU-stijging tot een verhoging van de betalingen aan het GFPP met 20% van het bedrag. De uitgaven stijgen daardoor met 1,2 mld euro oplopend tot 1,3 mld euro in het 4^e jaar als gevolg van oplopende renrelasten. Uiteraard is dit weer een partieel effect zonder aanvullende macro-economische doorwerkingen. Gegeven de lage rentestand in het basispad zijn de rentelasten effecten maar zeer beperkt.

De tweede variant betreft een verhoging van het accres van het GFPP met 1 mld euro. In dat geval stijgen de uitgaven op 1 mld euro oplopend naar 1,1 mld euro in het 4^e jaar. De werkgelegenheidseffecten zijn dan wat kleiner en betreffen nu volledig de lokale overheden.

Tabel 7.2 Effect van verhogen uitgaven RBG-eng met 1 mld euro

	Verhoging uitgaven NGRU met 1 mld euro		Verhoging uitgaven GFPP met 1 mld euro	
	1 ^e jr	4 ^e jr	1 ^e jaar	4 ^e jaar
	mld euro			
Inkomsten	0	0	0	0
Uitgaven	1,2	1,3	1,0	1,1
Saldo	-1,2	-1,3	-1,0	-1,1
Schuld	1,2	4,9	1,0	4,1
	dxd manjaar			
Werkgelegenheid overheid	8	8	7	7

8 Samenvatting en conclusies

Het EMU-model vormt een essentieel onderdeel van het raminginstrumentarium, dat ten grondslag ligt aan de driemaandelijks kortetermijnraming van het CPB. Daarnaast wordt het model ingezet bij de middellangetermijnverkenningen.

In het EMU-model worden de fiscale beleidsimpulsen en de macro-economische doorwerking daarvan begrotingstechnisch verwerkt. Begrotingsposten met betrekking tot inkomsten uit belasting en premieheffing en uitgaven met betrekking tot sociale zekerheid en zorg worden daarbij door andere CPB-modellen aangeleverd. Het EMU-model raamt zelf alle overige begrotingsposten in onderlinge samenhang en alle financiële transacties, die van invloed zijn op de staatsschuld. Het EMU-model levert daardoor een gedetailleerde onderbouwing van de ontwikkeling van het overheidssaldo en van de staatsschuld.

Dit achtergronddocument geeft een globale beschrijving van de werking van het huidige model en de mate van detailniveau waarop naar de begroting wordt gekeken. Ook wordt in grote lijnen beschreven hoe de begrotingsopstelling door wordt vertaald naar de Nationale rekeningen en aldus wordt gebruikt in de CPB-macroraming.

Een model over de overheidsbegroting staat nooit stil. Door de jaren heen komen er regelmatig nieuwe begrotingsposten bij of vervallen andere begrotingsposten, of verschuiven binnen de begrotingsopstelling. De modelvergelijkingen zullen daardoor regelmatig gecheckt en waar nodig aangepast moeten worden.

Een ander punt van aandacht is de vertaalslag van de begrotingsopstelling naar Nationale rekeningen. Het zogenaamd macro-coderen op een veelal laag aggregatieniveau moet het CPB noodgedwongen zelf maken in een tijdrovend proces.

Aan het model ligt een uitgebreide historische database ten grondslag, welke teruggaat tot 1970 en beschikbaar is op aanvraag voor nadere analyse en onderzoek. Het model zelf genereert een uitgebreide en gedetailleerde begrotingsraming voor een aantal jaren vooruit. De resultaten van het model worden gepubliceerd in de reguliere CPB-ramingspublicaties als CEP en MEV en middellangetermijnverkenningen.

BIJLAGE : Kerngegevens collectieve financiën 2010-2014 uit MEV2016

	2010	2011	2012	2013	2014
% bbp					
Collectieve uitgaven					
Openbaar bestuur	10,3	9,9	9,8	9,5	9,5
Veiligheid	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8
Defensie	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
Infrastructuur	1,9	1,8	1,6	1,6	1,5
Onderwijs	5,5	5,4	5,3	5,3	5,4
Zorg	9,4	9,4	9,8	9,9	9,7
w.v. AWBZ	3,6	3,6	4,0	3,9	3,8
Zvw	5,3	5,3	5,3	5,5	5,4
overig (o.a. Wmo)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Sociale zekerheid	12,2	12,3	12,5	12,7	12,6
w.v. AOW/ANW	4,7	4,8	5,0	5,1	5,2
WW en bijstand	2,0	2,0	2,2	2,5	2,3
arbeidsongeschiktheid	1,7	1,7	1,6	1,6	2,0
overig (o.a. zorgtoeslag)	3,7	3,8	3,6	3,4	3,1
Overdrachten aan bedrijven	2,1	1,7	1,7	1,7	1,5
Internationale samenwerking	2,0	1,8	1,8	1,9	2,0
Rente	1,8	1,8	1,6	1,5	1,4
Bruto collectieve uitgaven	48,1	47,1	47,1	47,1	46,4
Niet-belastingmiddelen	7,1	7,0	7,2	8,1	6,6
w.v. materiële verkopen	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6
gasbaten	1,5	1,6	2,0	2,1	1,4
overige inkomsten	2,8	2,6	2,6	3,4	2,6
Netto collectieve uitgaven	41,1	40,1	39,9	39,0	39,8
Collectieve lasten	36,1	35,9	36,0	36,6	37,5
w.v. belastingen	23,0	22,1	21,3	21,7	22,6
premies wettelijke sociale verzekering	13,1	13,8	14,7	15,0	14,8
EMU-saldo en schuld					
EMU-saldo collectieve sector (a)	-5,0	-4,3	-3,9	-2,4	-2,4
w.v. centrale overheid (a)	-3,7	-2,6	-2,9	-0,7	-1,1
lokale overheid	-1,1	-0,7	-0,4	-0,4	-0,3
wettelijke sociale verzekering	-0,3	-1,0	-0,6	-1,3	-0,9
EMU-saldo structureel (EC-methode)	-3,6	-3,6	-2,2	-0,7	-0,5
EMU-schuld collectieve sector	59,0	61,3	66,1	67,6	67,9
mutaties per jaar in %					
Diversen					
Loonvoet sector overheid	0,9	2,1	2,7	1,5	2,0
Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers	0,4	1,0	1,5	0,1	1,6
Prijs netto materiële overheidsconsumptie (imoc)	2,0	0,9	2,3	1,2	0,0
Prijs bruto overheidsinvesteringen (iboi)	2,5	0,8	0,6	0,6	-0,4
Werkgelegenheid sector overheid (% totaal)	15,3	14,8	14,6	14,5	14,4
Werkgelegenheid bedrijfstak zorg (% totaal)	14,2	14,5	14,7	14,8	14,5

(a) In 2013 inclusief opbrengst UMTS-veiling van 0,6% bbp.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

December 2015