

# **CPB Document**

**No 26**

december 2002

**Economische Verkenning 2004-2007**

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80  
Telefax (070) 338 33 50  
Internet [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

ISBN 90-5833-119-9

## Inhoudsopgave

Ten geleide	5
1 Inleiding	7
2 De wereldeconomie	9
3 De Nederlandse economie 2004-2007	13
3.1 De potentiële groei	13
3.2 De output gap	14
3.3 De macro-economische ontwikkeling	15
3.4 De koopkrachtontwikkeling	19
4 Collectieve financiën	21
4.1 Beleidsuitgangspunten	21
4.2 Uitkomsten voor het EMU-saldo	25
Bijlage Opbouw verandering EMU-saldo 2004-2007	29
B.1 Inkomsten	29
B.2 Uitgaven	31
B.3 Overige EMU-relevante posten	35
Abstract	36



## Ten geleide

Met het oog op de nieuwe verkiezingen voor de Tweede Kamer en de daarop volgende formatie van een nieuw kabinet, biedt dit document een actuele verkenning van de economische ontwikkeling in de periode 2004-2007. De verkenning sluit aan op het beeld voor 2002-2003 zoals dat begin december is geschetst in de Economierapportage aan de Tweede Kamer en waarover uitgebreider is gerapporteerd in CPB Report 2002/4.

Voor het opstellen van deze verkenning was maar weinig tijd beschikbaar. Gezien de sterke verslechtering van het economische beeld voor de korte termijn, was een nieuwe analyse van de groeiverwachtingen voor de middellange termijn noodzakelijk. Om de werkzaamheden tijdig te kunnen afronden heeft het CPB ervoor gekozen alleen een voorzichtig scenario uit te werken, waarin een voorzichtigheidsmarge van 0,25% jaarlijkse groei in acht wordt genomen bij de schatting van de potentiële BBP-groei. De betekenis van deze voorzichtigheid voor de uitkomsten wordt belicht in een kader.

Op verzoek van het kabinet is voor de beleidsuitgangspunten aangesloten bij de meerjarencijfers van de Miljoenennota 2003, met dien verstande

- dat de uitgavenreserve en de lastenreserve nog niet worden ingezet voor concrete maatregelen maar ten goede komen aan het EMU-saldo;
- dat de besluitvorming over de begroting 2003 op een enkele punten tot aanpassingen heeft geleid; en
- dat de premiestelling voor de nieuwe basisverzekering in de zorg opnieuw is bepaald op basis van de daarvoor in het Strategisch Akkoord gehanteerde uitgangspunten.

Een beleidsarme invulling van het scenario voor 2004-2007 zou op vele punten afwijken van de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 2003, wat de duidelijkheid over de beleidsuitgangspunten niet ten goede zou komen. Een kader in deze verkenning gaat in op de macro-economische en budgettaire gevolgen van de beleidsmaatregelen 2004-2006 die in het basisscenario zijn verwerkt. Daaruit blijkt dat een beleidsarme invulling niet of nauwelijks tot andere uitkomsten zou hebben geleid voor BBP-groei, EMU-saldo en werkloosheid.

de directeur,  
F.J.H. Don



## 1 Inleiding

In mei 2002 publiceerde het CPB een Actualisatie van de Economische Verkenning 2003-2006 (CPB Document 21). Het cijferbeeld van deze publicatie vormde de achtergrond voor het regeerakkoord van het kabinet Balkenende, het zogenoemde Strategisch Akkoord. De Economische gevolgen van het Strategisch Akkoord zijn geanalyseerd in CPB Document 22, voortbouwend op de eerdere verkenning. Het cijferbeeld van deze analyse vormde de basis voor de Miljoenennota 2003.

Voor de komende verkiezingen, en de daarop aansluitende kabinetsformatie, bestaat wederom behoefte aan een geactualiseerde verkenning. Een actualisatie is nodig om een aantal redenen. In de eerste plaats is de horizon een jaar opgeschoven: de komende regeerperiode bestrijkt de jaren 2004-2007. In de tweede plaats is inmiddels het economisch beeld voor de jaren 2002-2003 bijgesteld, zie daarvoor CPB Report 2002/4. Nationaal en internationaal is dit beeld belangrijk somberder dan het zich een half jaar geleden liet aanzien. Dit is ook aanleiding om de groeimogelijkheden voor de middellange termijn opnieuw te bezien, nu dus tot en met 2007.

Paragraaf 2 schetst een actueel beeld van de internationale economische ontwikkeling, dat als uitgangspunt gediend heeft voor de analyse van de ontwikkeling van de Nederlandse economie. Paragraaf 3 beschrijft het resulterende scenario voor Nederland 2004-2007, inclusief het beeld voor de koopkrachtontwikkeling. Paragraaf 4 schetst de beleidsuitgangspunten voor zover die afwijken van het Strategisch Akkoord en analyseert de consequenties voor het resulterende begrotingsaldo van de overheid. In de bijlage wordt een gedetailleerde beschrijving gegeven van overheidsuitgaven en - inkomsten. De CPB-analyse van het Strategisch Akkoord<sup>1</sup> (hierna: CPB Document 22) dient in de tekst als referentiepunt voor vergelijking van de uitkomsten met eerdere berekeningen.

<sup>1</sup> CPB (2002), *Economische gevolgen van het strategisch akkoord 2003 - 2006*, CPB Document 22





## 2 De wereldeconomie

*De economische groei in de industrielanden zal in de jaren 2004-2007 naar verwachting hoger uitkomen dan in de voorgaande jaren, maar minder uitbundig zijn dan in de tweede helft van de jaren negentig. De voor Nederland relevante wereldhandelsgroei wordt in het voorzichtige scenario geraamd op 6½% per jaar in 2004-2007.*

*Overcapaciteit en conjuncturele werkloosheid nemen geleidelijk af en houden de inflatie gematigd, waardoor ook de geldmarktrentes laag kunnen blijven. De geprojecteerde verdere appreciatie van de euro leidt tot een daling van de Nederlandse invoerprijzen.*

De recessie van 2001 heeft in de industrielanden geleid tot onderbezetting van de bestaande productiecapaciteit. In 2002 was het herstel duidelijk onvoldoende krachtig om deze onderbezetting teniet te doen en naar verwachting zal dit, ondanks de aantrekkende economische groei, ook het geval zijn in 2003. Dit betekent dat in 2004-2007 de productie sterker kan toenemen dan de productiecapaciteit (ofwel het potentiële BBP) zonder inflatieverhogende spanningen op product- en arbeidsmarkten. Verondersteld wordt dat het aanbodoverschot geleidelijk zal verdwijnen en dat in 2007 feitelijke en potentiële productie gelijk zullen zijn. Dit impliceert het verdwijnen van de conjuncturele werkloosheid en een daling van de werkloosheid tot het evenwichtsniveau.

De potentiële BBP-groei in de komende jaren hangt af van demografische ontwikkelingen, structurele wijzigingen op de arbeidsmarkt, zoals de veranderingen in arbeidsparticipatie en evenwichtswerkloosheid, en de productiviteitsstijging als gevolg van technologische vooruitgang.

De demografische ontwikkeling op middellange termijn is met name gunstig in de Verenigde Staten, waar de beroepsgeschikte bevolking sterk zal toenemen, mede door aanhoudende immigratie. In de Europese Unie zal de beroepsgeschikte bevolking in de komende jaren nauwelijks toenemen, terwijl deze in Japan door vergrijzing zal dalen. De arbeidsparticipatie is al hoog in de Verenigde Staten (77% in 2001) en het is niet aannemelijk dat deze verder zal toenemen. Voor de Europese Unie (met een participatiegraad van 69% in 2001) wordt op basis van structurele arbeidsmarkthervormingen in de afgelopen jaren enige stijging voorzien, maar de participatie zal duidelijk lager blijven dan in de Verenigde Staten. Een daling van de evenwichtswerkloosheid verhoogt het arbeidsaanbod en dus het potentiële BBP. Voor de Verenigde Staten is het meest aannemelijk dat de evenwichtswerkloosheid op het huidige lage niveau van 5% van de beroepsbevolking blijft, terwijl voor de Europese Unie enige daling voorzien wordt.

De productiviteitsstijging als gevolg van technologische vooruitgang is sinds halverwege de jaren negentig hoog in de Verenigde Staten, met name door de snelle ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) en de omvangrijke investeringen. De Europese productiviteit ontwikkelde zich minder gunstig. Het is aannemelijk dat in de Verenigde Staten

de productiviteitsgroei hoog zal blijven doordat ICT nog verder in het productieproces zal worden ingevoerd en effectiever zal worden gebruikt. Voor de Europese Unie wordt een zeer beperkte inhaalslag voorzien waardoor de productiviteitsstijging in 2004-2007 enigszins hoger zal liggen dan in de Verenigde Staten.

Op basis van de hierboven beschreven factoren wordt in het voorzichtige scenario voor de Verenigde Staten een BBP- volumegroei voorzien van 3% per jaar en voor de Europese Unie een van 2¼%, waarbij het verschil volledig wordt veroorzaakt door de afwijkende demografische ontwikkeling (zie tabel 2.1). De voorzichtigheidsmarge in deze raming bedraagt ¼%-punt potentiële BBP-groei per jaar, zowel voor de VS als voor de EU. Deze groeicijfers zijn licht neerwaartse bijstellingen ten opzichte van de voorgaande middellange-termijnverkenningen. De herziening is voor de Verenigde Staten gebaseerd op de neerwaartse revisie van de arbeidsproductiviteit in recente jaren, en op de inschatting dat een iets kleiner deel van de stijging van de arbeidsproductiviteit in de tweede helft van de jaren negentig structureel van karakter was en een groter deel conjunctureel. Amerikaanse autoriteiten en internationale instellingen hebben om dezelfde redenen hun ramingen voor het potentiële BBP neerwaarts bijgesteld. Voor de Europese Unie komt daar bij dat de structurele hervormingen in veel lidstaten momenteel stokken, waardoor de noodzakelijke opwaartse impulsen op de potentiële BBP-groei zwak zijn.

De centrale banken zullen naar verwachting in de verkenningsperiode hun inflatiedoelstelling vrij gemakkelijk kunnen bereiken. De relatief ruime product- en arbeidsmarkten zullen daarbij helpen, evenals een dalende olieprijs, resulterend in een gemiddelde inflatie van respectievelijk 2¼ en 1¾% in de Verenigde Staten en het eurogebied. Als gevolg van de gematigde inflatie zullen de geldmarktrentes relatief laag kunnen blijven, al zullen zij iets oplopen doordat het aanbodoverschot verdwijnt. De lage korte rentes werken door op de kapitaalmarkt; bovendien wordt aangenomen dat de toegenomen risico-aversie na de duikvlucht op de aandelenmarkten in 2000-2002 zich zal bestendigen, waardoor de lange rente op overheidsobligaties relatief laag zal kunnen blijven, zowel in de Verenigde Staten (naar verwachting gemiddeld 5¼%) als in het eurogebied (5%). Voor de wisselkoersen wordt een geleidelijke dollardepreciatie geprojecteerd tot een eurokoers van 1,05. Dit is een zwakkere dollar aan het einde van de periode dan in voorgaande verkenningen. De voor Nederland relevante effectieve appreciatie van de euro in 2004-2007 wijkt echter niet af van die in de voorgaande middellange-termijnexercitie omdat de dollar nu in het beginjaar al zwakker is.

De economische groei van de industrielanden in 2004-2007 zal naar verwachting hoger liggen dan in 2001-2002 maar in het voorzichtige scenario vergelijkbaar zijn met die van de jaren negentig en minder uitbundig zijn dan in de tweede helft van de jaren negentig. Bij

aanhoudende globalisering en specialisatie zal dit in het voorzichtige scenario resulteren in een groei van de relevante wereldhandel met 6½% per jaar in 2004-2007, vergelijkbaar met die in de jaren negentig. De uitbreiding van de EU zal een positief effect hebben op de relevante wereldhandel. Bij het geschetste gematigde mondiale prijzenbeeld en de appreciatie van de euro past een lichte daling van de Nederlandse invoerprijs.

De onzekerheden rond middellange-termijnsenario's voor de wereldeconomie zijn vanzelfsprekend groot. Dit geldt met name voor de toekomstige ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Een andere onzekerheid betreft de dollarkoers. Zowel op basis van koopkrachtpariteiten als op basis van lopende-rekeningenposities behoort een sterkere depreciatie van de dollar duidelijk tot de mogelijkheden.

**Tabel 2.1 Internationale kerngegevens**

	1995-1998	1999-2002	2003	2004-2007 voorzichtig
	mutaties per jaar in %			
<b>BBP-volume</b>				
Verenigde Staten	3,7	2¾	2¾	3
Japan	1,4	½	¾	1¼
Eurogebied	2,2	2¼	1¾	2¼
<b>Consumentenprijs</b>				
Verenigde Staten	2,4	2½	1¾	2¼
Japan	0,6	-¾	-¾	¼
Eurogebied	1,9	2	2	1¾
<b>Relevante wereldhandel goederen</b>				
volume	7,6	4¾	5¾	6½
prijs excl energie (euro)	1,2	1	-2¼	-1
Invoerprijs Nederland goederen (cif, euro)	0,3	2	-1¾	-½
	niveaus in eindjaar			
Eurokoers van de dollar	.	0,94	1,00	1,05
Ruwe-olieprijs (BRENT, \$ per vat)	12,9	25,0	24,5	24,0

Dit zou de concurrentiepositie van het eurogebied (en Nederland) verslechteren, met nadelige effecten op de economische groei in deze regio en daarmee op de voor Nederland relevante wereldhandel. Bovendien zou dit leiden tot lagere Nederlandse invoerprijzen. Echter, hoewel aannemelijk, kan zelfs de in het voorzichtige scenario aangenomen beperkte dollardepreciatie in de komende jaren uitblijven, zoals het recente verleden heeft laten zien.



### 3 De Nederlandse economie 2004-2007

*De economische groei in de periode 2004-2007 bedraagt in het voorzichtige scenario gemiddeld 2¼% per jaar en de werkloosheid loopt op naar 6% in 2007. Het scenario bevat de beleidsmaatregelen die in het Strategisch Akkoord zijn afgesproken. Omdat deze maatregelen goeddeels pas na 2007 tot extra groei leiden resteert in 2007 een output gap van -½%. Er is sprake van een flinke positieve conjuncturele groeicomponent als reactie op de onderproductie die in 2003 aanwezig is. De structurele groei van het arbeidsaanbod vlakkt de komende jaren af, mede als gevolg van vergrijzing.*

#### 3.1 De potentiële groei

De structurele groeimogelijkheden van de Nederlandse economie zijn het vertrekpunt van de economische verkenning 2004-2007. Deze structurele of *potentiële* groei geeft de ontwikkeling van de productie (BBP) onder evenwichtige omstandigheden weer. Kenmerk van deze ontwikkeling is allereerst dat de werkloosheid niet wordt beïnvloed door conjuncturele of incidentele factoren, maar ligt op het niveau van de evenwichtswerkloosheid. Daarnaast wordt alleen het arbeidsaanbod dat wordt bepaald door structurele determinanten, zoals demografie en participatie, in de analyse meegenomen en wordt geabstraheerd van conjuncturele schommelingen in de arbeidsproductiviteit. De potentiële groei hangt dus af van de structurele groei van het arbeidsaanbod, de verandering in de evenwichtswerkloosheid en de stijging van de structurele arbeidsproductiviteit.<sup>2</sup>

In de centrale projectie komt de potentiële groei in de periode 2004-2007 uit op 2¼% per jaar. In het voorzichtige scenario gaat hiervan ¼% per jaar af. De voorzichtige potentiële groei van 2% die hierdoor resulteert is ½%-punt lager dan in voorgaande verkenningen.<sup>3</sup> In de verklaring voor deze bijstelling van de groeioprognose speelt een aantal ontwikkelingen een rol.<sup>4</sup>

Allereerst indiceert de meest recente bevolkingsprognose<sup>5</sup> een lagere groei van het arbeidsaanbod. Daarnaast zorgt ook de verschuiving van de periode voor een daling van de gemiddelde groei van het arbeidsaanbod, omdat als gevolg van demografische ontwikkelingen de groei in 2007 lager is dan in 2003. Per saldo komt de groei van het arbeidsaanbod uit op 1% per jaar. Hierbij is rekening gehouden met de stimulering van het arbeidsaanbod door de maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid (WAO, WW en bijstand) uit het Strategisch Akkoord.

<sup>2</sup> Een uitgebreide beschrijving van deze productiefunctiemethode is te vinden in Don, F.J.H. (2001), *Het Nederlands groeipotentieel op middellange termijn*, CPB Document 1.

<sup>3</sup> CPB Document 22 komt uit op een voorzichtige potentiële groei inclusief beleid van 2½%.

<sup>4</sup> D.P. Broer en A. van der Horst (2002), *Potentiële groei en output gap*, CPB Memorandum 51, geeft een uitvoerige toelichting op de analyse van de groei die aan de verkenning 2004-2007 ten grondslag ligt.

<sup>5</sup> Zie Persbericht d.d. 17/12/2002 van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Als derde factor is de ontwikkeling van de evenwichtswerkloosheid van belang. Bij de eerdere analyse van het Strategisch Akkoord werd een daling van de replacement rate, en daarmee ook van de evenwichtswerkloosheid voorzien als gevolg van de maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid. Deze daling wordt nu echter geheel teniet gedaan door de oploop van de pensioenpremies in de periode 2004-2007, waardoor de wig stijgt. Hierdoor is de evenwichtswerkloosheid in 2007 gelijk aan die in 2003.

De laatste factor is de neerwaartse bijstelling van de raming van de structurele groei van de arbeidsproductiviteit. Naar het huidige inzicht moet een groter deel van de recente groeivertraging als structureel aangemerkt worden. Een van de factoren achter deze bijstelling is de afvlakking van de productiviteitsgroei in de ICT-intensieve diensten.

### 3.2 De output gap

Een belangrijk verschil met de Economische Verkenning 2003-2006 vormt het uitgangspunt dat voorgenomen beleid, zoals beschreven in de Miljoenennota 2003, in het basisscenario wordt meegenomen. Belangrijke beleidsvoornemens voor de periode 2004-2007 zijn de hervorming van het zorgstelsel en de herziening van de WAO. Dit beleid beïnvloedt de vooruitzichten voor de economische groei via de evenwichtswerkloosheid en het arbeidsaanbod. De middellange-termijn effecten van deze beleidsvoornemens wijken af van de structurele effecten.<sup>6</sup> Het gevolg hiervan is dat de output gap in 2007, het eindjaar van de huidige verkenning, niet gelijk aan nul is.

Net als in de Economische Verkenning 2003-2006 is verondersteld dat onevenwichtigheden die in het basisjaar in de economie bestaan zonder nieuwe impulsen na vier jaar uitgewerkt zijn. In de periode 2001-2003 is de feitelijke groei fors achtergebleven bij de potentiële groei. Hierdoor is er in 2003 sprake van een flinke onderbezetting: het feitelijke niveau van het BBP ligt naar schatting 2% onder het potentiële niveau. Onder invloed van de beleidsmaatregelen in met name de sociale zekerheid, zoals verwerkt in de Miljoenennota 2003, neemt het arbeidsaanbod toe en daalt de replacement rate. Tot 2007 stimuleren beide maatregelen de groei van het BBP nauwelijks, maar de gevolgen voor de structurele groei zijn positief. Hierdoor komt de output gap in 2007 uit op  $- \frac{1}{2}\%$  BBP, wat aangeeft dat na 2007 nog extra groei te verwachten is. Deze negatieve output gap in 2007 wordt geheel veroorzaakt door beleid dat ingezet wordt ná 2003. Per saldo wordt in de periode 2004-2007 dus  $1\frac{1}{2}\%$  extra groei geboekt als gevolg van de ongunstige conjuncturele uitgangspositie. Hierdoor komt de feitelijke groei naar verwachting  $\frac{1}{4}\%$ -punt per jaar hoger te liggen dan de potentiële groei. Uitgaande van de voorzichtige

<sup>6</sup> Bij de eerdere analyse van het Strategisch Akkoord bleek het middellange-termijn effect op de groei van het bruto binnenlands product kleiner dan het effect op de structurele groei.

potentiële groei van 2% is de voorzichtige raming voor de feitelijke groei 2¼% per jaar, zie tabel 3.1.

**Tabel 3.1 Potentiële groei, output gap en feitelijke groei**

	1995-1998	1999-2002	2003	2004-2007
	mutaties per jaar in %			
Groei potentiële werkgelegenheid (in arbeidsjaren)	1,8	1½	¾	1
Structurele groei arbeidsproductiviteit	1,2	1¼	1¼	1¼
Potentiële groei BBP	2,9	2¾	1¾	2¼
Voorzichtigheidsmarge				- ¼
Conjunctuur correctie				¼
Feitelijke groei BBP	3,5	2¼	¾	2¼
Output gap (niveau in eindjaar, in %BBP)	1,6	- 1	- 2	- ½

### 3.3 De macro-economische ontwikkeling

Na de stijging van de werkloosheid in 2003 met 1¼%-punt moet een verdere stijging verwacht worden in de periode 2004-2007. Door de geringe economische groei in 2003 zal de vraag naar arbeid in de jaren na 2003 slechts langzaam groeien, waardoor deze achterblijft bij het aanbod. Pas na verloop van tijd zal de aantrekkende productiegroei zorgen voor een verdere toename van de vraag naar arbeid, en kan de werkloosheidsvoet stabiliseren. Door het achterblijven van de vraag naar arbeid beweegt de werkloosheid zich naar haar evenwichtswaarde van 5¾% toe. Onder invloed van de maatregelen in de sociale zekerheid, die het arbeidsaanbod stimuleren, zal de feitelijke werkloosheid in 2007 iets boven de evenwichtswaarde liggen en uitkomen op 6%, zie tabel 3.2.

De contractlonen laten een gematigde stijging zien in de periode 2004-2007, deze stijging blijft achter bij de som van de arbeidsproductiviteitsgroei en de inflatie. De belangrijkste reden is de verslechtering van de arbeidsmarktpositie van werknemers door het oplopen van de werkloosheid. Ook de verlaging van de replacement rate door de maatregelen in de sociale zekerheid draagt bij aan de gematigde loonstijging. De wig daarentegen loopt op, voornamelijk als gevolg van de hoge pensioenpremies, waardoor enige opwaartse druk op de lonen ontstaat.

De inflatie, afgemeten aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex, bedraagt gemiddeld 1½% per jaar. De gematigde prijsstijging is deels het gevolg van de gematigde loonontwikkeling. De inflatie wordt verder beperkt door de verlaging van de benzineaccijns in 2004 en de afschaffing van de OZB in 2005. Het voorgenomen beleid heeft een matigende invloed op de inflatie; het beleid van afgelopen jaren, waarin BTW en energiebelasting werden

verhoogd, had dikwijls een opwaarts effect. Mede hierdoor valt de inflatie lager uit dan in voorgaande kabinetsperiodes.

**Tabel 3.2 Enkele kerngegevens voor het voorzichtige scenario, 1995-2007**

	1995-1998	1999-2002	2003	2004-2007 voorzichtig
	mutaties per jaar in %			
<b>Lonen en Prijzen</b>				
Contractloon marktsector	2,1	3½	2¾	2½
Consumentenprijsindex	2,1	3¼	2½	1½
<b>Volume bestedingen en productie</b>				
Particuliere consumptie	3,7	2¾	1	2¼
Bruto investeringen bedrijven (excl. woningen)	6,8	2	- 2¼	2
Goederenuitvoer (excl. energie)	8,1	3¾	3½	5
Goederenimport	8,6	3½	3¾	4½
Bruto binnenlands product	3,6	2¼	¾	2¼
Reëel nationaal inkomen	3,1	2	1½	2¼
<b>Arbeidsmarkt</b>				
Werkgelegenheid in arbeidsjaren	2,7	1½	- ¾	¾
Arbeidsaanbod in personen	2,0	1¾	¾	1
Arbeidsproductiviteit marktsector <sup>a</sup>	1,4	1	2	1¾
	niveaus in eindjaar			
Werkloze beroepsbevolking (in %)	4,9	3¾	5	6
Verhoudingen niet-actieven versus actieven (in %)	69,9	66	68¾	70¼
<b>Collectieve sector</b>				
Vorderingensaldo collectieve sector (% BBP)	- 0,8	- 0,8	- 1,1	- 1,1
Bruto schuld collectieve sector (% BBP)	66,8	51,8	50,8	48,7
<b>Diversen</b>				
Arbeidsinkomensquote marktsector <sup>a</sup> (niveau, %)	81,0	85¾	86	83¾

<sup>a</sup> Exclusief delfstoffenwinning en exploitatie onroerend goed.

De gematigde contractloonstijging zorgt samen met het aantrekken van de arbeidsproductiviteit voor een stijging van de winstgevendheid van bedrijven, wat tot uitdrukking komt in een daling van de arbeidsinkomensquote met 2¼%-punt tussen 2003 en 2007. De stijging van de winstgevendheid leidt samen met een aantrekkende conjunctuur geleidelijk tot een toename van de investeringsgroei. In het begin van de periode worden de investeringen echter nog gedrukt door de lage groei van de productie in de voorgaande periode. De investeringen blijven daarmee gemiddeld achter bij de BBP-groei, en de investeringsquote neemt een ¼%-punt af naar 15½%. De investeringsgroei is lager dan in de voorgaande verkenningen, met name doordat de lagere productiegroei in eerdere jaren doorwerkt in de periode 2004-2007.



Een ander gevolg van de gematigde loonontwikkeling is dat de uitvoerprijzen dalen. Omdat in de concurrerende landen de prijzen sneller dalen, verslechtert onze concurrentiepositie toch verder. De groei van de uitvoer blijft hierdoor achter bij de wereldhandelsgroei, maar is hoger dan de groei van het BBP.

De groei van de particuliere consumptie komt in het voorzichtige scenario uit op 2¼% per jaar. De belangrijkste factoren achter deze consumptiegroei zijn de toename van de werkgelegenheid en de stijging van de reële lonen.

Op de arbeidsmarkt spelen demografische ontwikkelingen en overheidsbeleid een belangrijke rol. Vergrijzing en afvlakkende participatiegroei remmen de toename van het arbeidsaanbod. In de periode 2004-2007 wordt het aanbod echter gestimuleerd door diverse maatregelen in de sociale zekerheid. Aan de vraagkant van de arbeidsmarkt valt op dat vooral de werkgelegenheid in de zorg sterk groeit, met 1¼%-punt per jaar. De groei van de werkgelegenheid bij de overheid en in de marktsector blijft beperkt tot ½ á ¾%-punt per jaar.

Anders dan bij de eerdere verkenningen zal het EMU-saldo in de periode 2004-2007 niet verbeteren. In paragraaf 4 en in de bijlage wordt hier uitgebreid op ingegaan.

---

### Effecten Strategisch Akkoord

In deze economische verkenning is voor de jaren 2004-2006 uitgegaan van de maatregelen uit het Strategisch Akkoord. De maatregelen bij de WAO en de herziening van het zorgstelsel werken ook door naar 2007. In hoeverre verandert het beeld indien zou zijn gerekend met beleidsarme uitgangspunten? Dit zou niet of nauwelijks tot andere uitkomsten hebben geleid voor BBP-groei, EMU-saldo en werkloosheid. Maar wel tot andere cijfers voor arbeidsaanbod, reële lonen en koopkracht.

Het Strategisch Akkoord bevat een tijdpad van ombuigingen, intensiveringen en lastenmaatregelen dat niet gelijkmatig over de jaren 2003-2006 is verdeeld. Van de beoogde ¾ mld euro ex ante verbetering van het EMU-saldo moet het overgrote deel, namelijk 3 mld euro, al in 2003 worden gerealiseerd. In de jaren 2004-2006 loopt het saldo van ombuigingen en intensiveringen weliswaar op, maar daar staat tegenover dat in die jaren de lasten worden verlicht, grotendeels in samenhang met de invoering van het nieuwe zorgstelsel.

Het huidige, enigszins aangepaste, beeld voor 2004-2007 is hiermee vergelijkbaar. Per saldo verbetert het EMU-saldo door de beleidsmaatregelen ex ante circa 1 mld euro. Dit wil niet zeggen dat deze maatregelen geen effect op de economie hebben. Met name de maatregelen in de sociale zekerheid, rond WW, bijstand en WAO, beïnvloeden het arbeidsaanbod, dat hierdoor met circa 40 000 personen toeneemt. Deze maatregelen zorgen tevens voor een verlaging van het relatieve uitkeringsniveau, waardoor de groei van de lonen wordt afgeremd. Ook het hogere arbeidsaanbod plus de per saldo lagere groei van het aantal werkzame personen in de collectieve sector resulteren in lagere reële loongroei. Daarnaast heeft de beoogde nieuwe financiering van het zorgstelsel, inclusief compensatie via OZB en zorgtoeslag, specifieke inkomenseffecten voor verschillende groepen huishoudens.

Het totaaleffect op de feitelijke economische groei van deze maatregelen is in 2007 echter zeer beperkt. Hierdoor komt ook het begrotingssaldo in 2007 niet wezenlijk anders uit bij het weglaten van deze maatregelen. Wel wordt dan het positieve effect op de structurele groei gemist. Dit effect, cumulatief ¾%, is voornamelijk te danken aan de extra groei van het arbeidsaanbod die door het Strategisch Akkoord wordt bewerkstelligd.

---

---

### Gevoeligheid EMU-saldo voor de potentiële groei

In deze verkenning wordt alleen het voorzichtig scenario gepresenteerd, waarin bij de schatting van de potentiële groei een voorzichtigheidsmarge van  $\frac{1}{4}$ %-punt jaarlijkse BBP-groei is aangehouden. Het ontbreken van een uitgewerkt optimistisch scenario is slechts toe te schrijven aan de zeer korte termijn waarin deze publicatie moest worden samengesteld. Dit kader laat zien hoe afwijkende uitgangspunten voor de potentiële groei het EMU-saldo beïnvloeden.

De belangrijkste determinanten van de potentiële groei zijn de groei van het arbeidsaanbod en van de arbeidsproductiviteit. De gevolgen voor het EMU-saldo van veranderingen in beide determinanten worden weergegeven in de tabel. In de eerste kolom is de BBP-groei  $\frac{1}{4}$ %-punt per jaar hoger dan in het basisscenario doordat de arbeidsproductiviteit harder groeit. Via hogere lonen nemen de belasting- en premie-inkomsten toe. Maar hogere lonen betekenen ook hogere collectieve uitgaven, met name voor ambtenarensalarissen en uitkeringen. Het EMU-saldo verbetert in deze variant met 1 mld euro.

In de tweede kolom komt de BBP-groei  $\frac{1}{4}$ %-punt per jaar hoger uit door een sterkere stijging van het arbeidsaanbod. De hogere werkgelegenheidsgroei impliceert een verbreding van de belasting- en premiegrondslag, waardoor de inkomsten van Overheid en Sociale Fondsen stijgen. De uitgaven van de overheid nemen niet evenredig toe, omdat de werkgelegenheid bij zorg en overheid niet verandert. Het EMU-saldo verbetert hierdoor met  $1\frac{3}{4}$  mld euro.

---

### Gevoeligheid overheidssaldo voor hoogte potentiële groei 2004-2007

	Hogere groei arbeidsproductiviteit <sup>a</sup>	Hogere groei arbeidsaanbod <sup>b</sup>
	mutaties per jaar in %	
Bruto binnenlands product	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$
Arbeidsproductiviteit marktsector	$\frac{1}{2}$	0
Werkgelegenheid marktsector in arbeidsjaren	0	$\frac{1}{2}$
Effect op EMU-saldo in 2007 (mld euro)	1	$1\frac{3}{4}$

<sup>a</sup> BBP-groei  $+\frac{1}{4}$ %-punt per jaar door hogere arbeidsproductiviteit in de marktsector.

<sup>b</sup> BBP-groei  $+\frac{1}{4}$ %-punt per jaar door groter arbeidsaanbod.

---

### 3.4 De koopkrachtontwikkeling

De koopkracht van huishoudens verbetert in 2004-2007 met ongeveer  $\frac{3}{4}\%$  per jaar. De contractloonstijging is bijna 1%-punt hoger dan de inflatie. Het beleid, inclusief de ontwikkeling van de premie voor ziektekosten, is in de periode 2004-2007 vrijwel lastenneutraal voor gezinnen.

In vergelijking met de eerdere analyse van het Strategisch Akkoord voor de periode 2003-2006 is de verbetering van de koopkracht  $\frac{1}{4}\%$ -punt per jaar lager. De belangrijkste reden hiervoor is dat de reële loonstijging nu ruim  $\frac{1}{4}\%$ -punt per jaar lager uitvalt. Ook zijn de uitgaven voor de zorgtoeslag, die onderdeel is van de koopkrachtreparatie bij de invoering van de nieuwe basisverzekering curatieve zorg, neerwaarts aangepast.<sup>7</sup> Daar staat tegenover dat de lasten nu minder stijgen, doordat de lastenverzwaring in 2003 van 1,5 mld euro niet meer meetelt in het gemiddelde voor de nieuwe kabinetsperiode.

**Tabel 3.3 Koopkracht (exclusief incidenteel) naar huishoudtype, inkomensbron hoofdverdiener en huishoudinkomen, 2003-2007**

Bruto huishoudinkomen <sup>a</sup>	Alleenverdieners		Tweeverdieners		Alleenstaanden <sup>b</sup>	
	2003	2004-2007	2003	2004-2007	2003	2004-2007
	mediaan koopkrachtmutatie in % per jaar					
<b>Hoofdverdiener werknemer</b>						
≤ 150% WML	- 1	1	} - 1½	} ¾	- 1¼	¾
150-250% WML	- 1½	1			- 1¾	¾
> 250% WML	- 1¾	1¼	- 1½	¾	- 1½	¼
<b>Hoofdverdiener uitkering</b>						
≤ 120% WML	- 1¼	¾	} - 1¼	} ½	- 1	¾
> 120% WML	- 1¼	¾			- 1¼	½
<b>Hoofdverdiener AOW</b>						
≤ 120% AOW			- ½	1¼	- ½	1
> 120% AOW	} - ½	} 1½	- ½	¾	0	0

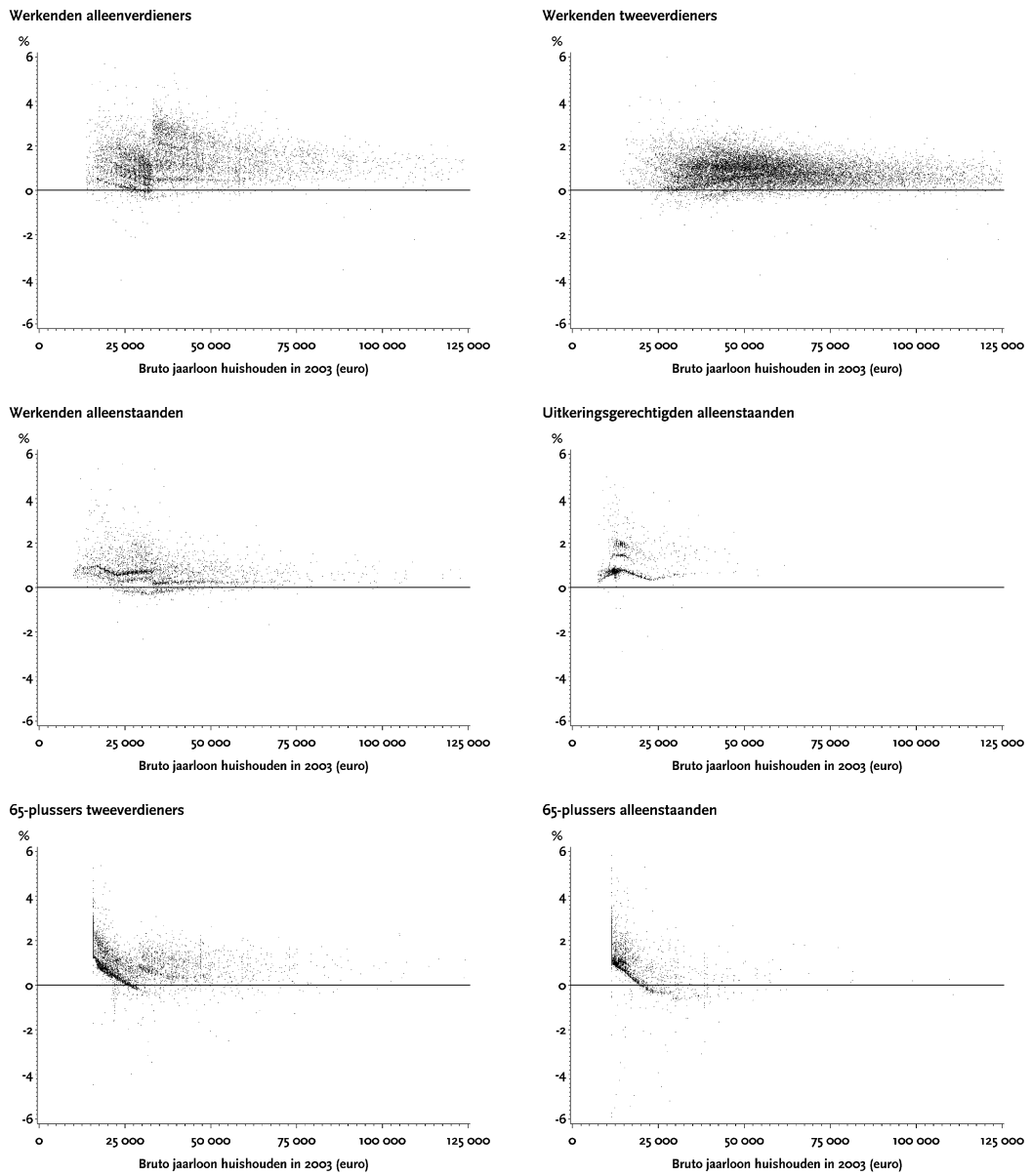
<sup>a</sup> Bruto inkomen uit arbeid of uitkering; WML = bruto minimumloon, AOW = bruto 100% AOW-uitkering.

<sup>b</sup> Inclusief alleenstaande ouders.

De gemiddelde koopkrachtontwikkeling over de periode 2004-2007 voor een steekproef van huishoudens is vermeld in tabel 3.3. De puntenwolken in figuur 3.1 geven een beeld van de mate van spreiding. Er zijn geen belangrijke verschillen met de uitkomsten van de eerdere analyse van het Strategisch Akkoord (vergelijk figuur 4.1 in CPB Document 22).

<sup>7</sup> M.H.C. Lever en R.M. van Opstal (te verschijnen), Effecten van invoering zorgverzekering volgens Strategisch Akkoord, CPB Memorandum, geeft een uitgebreidere analyse van de koopkrachteffecten van de stelselwijziging.

**Figuur 3.1 Koopkracht naar huishoudtype, inkomensbron hoofdverdiener en huishoudinkomen, 2004-2007  
(mutatie in % per jaar)**



## 4 Collectieve financiën

*Ten opzichte van het Strategisch Akkoord zijn de beleidsuitgangspunten met name in 2003 sterk gewijzigd. In de begroting 2003 zijn aanzienlijke lastenverzwaringen en additionele ombuigingen opgenomen. Niettemin is het budgettaire beeld sinds de doorrekening van het Strategisch Akkoord sterk verslechterd. Voor 2006 resulteert een EMU-tekort van 1,5% BBP in plaats van het eerder verwachte overschot van 0,6% BBP; dit komt overeen met een verslechtering van circa 10 mld euro. De grootste tegenvallers doen zich voor bij de belasting- en premie-opbrengsten, de werkloosheidsuitkeringen en de rentelasten. Het EMU-tekort voor 2007 komt naar verwachting uit op 1,1% BBP. Gemiddeld komt het EMU-tekort in de periode 2004-2007 uit op 1,6% BBP.*

### 4.1 Beleidsuitgangspunten

In de huidige berekeningen is zoveel mogelijk aangesloten bij de maatregelen uit het Strategisch Akkoord. Deze staan uitvoerig beschreven in CPB Document 22. Hier wordt alleen ingegaan op de beleidswijzigingen die sindsdien zijn aangebracht.

#### **Wijzigingen door begroting 2003**

Voor 2003 is aangesloten bij de recente vooruitzichten voor de korte termijn, zoals die begin december zijn gerapporteerd in de Economierapportage aan de Tweede Kamer en in CPB Report 2002/4. Dit betekent dat voor volgend jaar wordt uitgegaan van het beleid zoals gepresenteerd in de Miljoenennota 2003, met in aanvulling hierop de uitkomsten van de parlementaire behandeling hiervan en de afspraken tussen kabinet en sociale partners van 28 november jongstleden<sup>8</sup>. Voor een deel werken deze wijzigingen ook door naar latere jaren.

Ten opzichte van het Strategisch Akkoord (SA) is in 2003 sprake van een lastenverzwaring van 1,5 mld euro, waarvan 1,4 mld euro het aanvullend lastenpakket van augustus betreft (zie MEV 2003, p. 129). Voorts stijgen de lasten met 0,6 mld euro als gevolg van boven de inflatie uitgaande premiestijgingen voor ZFW, MOOZ en WTZ. De lasten dalen als gevolg van de besluitvorming naar aanleiding van de algemene beschouwingen en het sociaal akkoord per saldo met 0,6 mld euro. Dit betreft de volgende maatregelen. Rekening houdend met enkele compenserende lastenverschuivingen tussen bedrijven en gezinnen, verlicht het gedeeltelijk in stand houden van de spaarloonregeling de lasten voor gezinnen met 0,6 mld euro. De verhoging van het belastingtarief tweede schijf met 0,45%-punt en de verhoging van de algemene heffingskorting met 9 euro betekenen per saldo een lastenverzwaring van 0,2 mld

<sup>8</sup> Zie de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 28 november 2002.

euro voor gezinnen. Het verlagen van de AWF-premie werkgevers, onderdeel van het sociaal akkoord, betekent tenslotte een lastenverlichting van 0,2 mld euro voor bedrijven.

**Tabel 4.1 Microlastenontwikkeling, 2003-2007 (mld euro, in prijzen 2003)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2004-2007
Indirecte belastingen	$\frac{3}{4}$	$-\frac{1}{2}$	0	0	0	$-\frac{1}{2}$
Directe belastingen	$-\frac{1}{2}$	$\frac{3}{4}$	$3\frac{3}{4}$	$\frac{1}{4}$	0	$4\frac{1}{2}$
Totaal rijksbelastingen	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$3\frac{3}{4}$	$\frac{1}{4}$	0	4
OPL-belastingen	0	0	$-2\frac{1}{4}$	0	0	$-2\frac{1}{4}$
Totaal belastingen	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$1\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	0	$1\frac{3}{4}$
Sociale premies	3	$-\frac{3}{4}$	$-2\frac{1}{2}$	$\frac{3}{4}$	$\frac{3}{4}$	$-1\frac{3}{4}$
Totaal microlastendruk	$3\frac{1}{4}$	$-\frac{1}{2}$	$-\frac{3}{4}$	$\frac{3}{4}$	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{4}$
w.v. bedrijven	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$-\frac{3}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	0
gezinnen	3	$-\frac{3}{4}$	$-\frac{1}{4}$	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$
overheid	$-\frac{1}{4}$	0	0	0	0	0

Bij de collectieve uitgaven is in 2003 ten opzichte van het SA sprake van 0,4 mld euro aan netto ombuigingen. Hiervan vloeit 0,4 mld euro voort uit het aanvullend beleidspakket; dit is met name ingevuld door beperking van de contractloonstijging bij de overheid tot 2,5% en een generieke subsidiekorting. Het sociaal akkoord uit november zorgt voor ongeveer 0,1 mld euro aan extra uitgaven aan ID- en WIW-banen in 2003 (niet structureel). De één jaar uitgestelde en nu ook gefaseerde invoering van de sollicitatieplicht voor 57½-plussers zorgt voor een besparingsverlies van 30 mln euro in 2003 en 0,1 mld euro in 2006. De eveneens verlate invoering van de nieuwe levensloopregeling zorgt voor een besparing van 0,1 mld euro in 2003, maar levert niets extra op in 2006.

Voorts is rekening gehouden met de doorwerking van de Najaarsnota. Aan de uitgavenzijde doet de belangrijkste uitvoeringsmutatie zich voor bij de zorguitgaven, waar sprake is van een structurele overschrijding van bijna ½ mld euro. Deze hangt waarschijnlijk samen met een toename van de productie bij de gehandicaptenzorg en verpleging en verzorging.

#### **Gewijzigde uitgangspunten 2004-2006**

In 2004-2006 worden de microlasten (MLO) per saldo met 0,9 mld euro minder verzwaard dan bij het SA, als resultante van een extra lastenverzwaring van 0,9 mld euro en een extra lastenverlichting van 1,8 mld euro.

De Wet Basisvoorziening Kinderopvang (WBK) leidt tot een lastenverzwaring van 0,3 mld euro in 2004. Hier staat echter een uitgavenverhoging tegenover. Op verzoek van het kabinet wordt de lastenreserve die was opgenomen in het Strategisch Akkoord niet meegenomen bij de huidige berekeningen. Dit betekent een lastenverzwaring van 0,4 mld euro. Daarnaast leidt een sterke ramingsbijstelling van de premiegrondslag AOW tot een gewijzigde berekening van het

MLO-effect van de gedeeltelijke fiscalisering van de AOW uit het Strategisch Akkoord. De resulterende lastenverzwaring bedraagt 0,2 mld euro in 2005.

Van de extra lastenverlichting vloeit 0,1 mld euro voort uit het aanvullend pakket: het naar voren halen van de afschaffing stimulering schone auto's van 2005 naar 2003. Het restant, 1,7 mld lagere lasten, hangt samen met de stelselwijziging in de financiering van de zorg<sup>9</sup>. In de huidige berekening komt de stijging van de zorgpremies in 2006 als gevolg van de stelselwijziging 2,1 mld euro lager uit dan in het Strategisch Akkoord. Dit komt voor een belangrijk deel doordat de ZFW- en particuliere premies zonder nader beleid in 2006 al 1,3 mld euro hoger zouden uitkomen, onder meer door de beleidsmatige verhoging van de ZFW-premie met 0,7 mld euro in 2003. Verder is nu aangenomen dat voor alle kinderen een nominale premie verschuldigd is, terwijl in CPB Document 22 werd verondersteld dat dit alleen voor de eerste twee kinderen per gezin gold. De nominale premie voor kinderen komt volgens het SA voor rekening van de overheid. Voorts zijn de ramingen voor de diverse premiegrondslagen, de werkgeversbijdragen aan particulier verzekerden en de totale uitgaven aan zorg gewijzigd. Bovendien heeft het kabinet besloten om in samenhang met de beleidsmatige verhoging van de ZFW-premie in 2003 de compensatiemaatregelen bij de stelselwijziging met een even groot bedrag te verlagen. Hiervan slaat 0,4 mld euro neer aan de lastenkant. De overige 0,3 mld euro heeft betrekking op de zorgtoeslag en leidt tot lagere uitgaven. Verder wordt, in afwijking van de doorrekening van het Strategisch Akkoord, de compensatie in latere jaren niet volledig mee verhoogd met de stijging van de macro zorgpremie. Hierdoor neemt de zorgtoeslag in 2006 met 0,2 mld euro minder toe. Tenslotte is de hoogte van de zorgtoeslag neerwaarts aangepast omdat de resulterende nominale zorgpremie lager uitvalt (0,1 mld euro).

<sup>9</sup> Zie voetnoot 7.

---

## Microlasten bedrijven bij stelselwijziging zorg

In de berekeningen van het Strategisch Akkoord uit juli 2002 is als een van de uitgangspunten voor de stelselwijziging in de zorg lastenneutraliteit voor werkgevers bedrijven/overheid genomen. Het kabinet heeft het CPB verzocht om in de actuele berekeningen uit te gaan van een 50/50 verdeling van de nieuwe zorgpremie over werkgevers en werknemers.

Tot de werkgeverslasten worden gerekend alle betaalde (procentuele) werkgeverspremies, dus inclusief de werkgeverpremie die zelfstandigen en 65-plussers betalen alsmede de werkgeverspremie die voor uitkeringsgerechtigden wordt betaald. Alle overige betalingen worden tot de "werknemers" gerekend. Dit betreft naast de totale nominale premie ook de rijksbijdrage voor de kinderpremie en de eigen betalingen onder het eigen risico.

In het jaar van invoering van het nieuwe zorgstelsel, 2005, resulteert op basis van bovenstaande uitgangspunten een lastenverlichting voor werkgevers bedrijven/overheid van 0,6 mld euro. In 2007 loopt dit voordeel terug tot 0,3 mld euro, doordat werkgevers bedrijven/overheid meebetalen aan de stijging van de zorguitgaven. Bij het Strategisch Akkoord was voor 2006 eveneens uitgegaan van lastenneutraliteit voor werkgevers bedrijven/overheid.

---

De netto ombuigingen zijn in 2004-2006 1,0 mld euro hoger dan in de doorrekening van het Strategisch Akkoord. Evenals bij de lastenreserve wordt nu verondersteld dat de uitgavenreserve van 0,5 euro nog niet wordt ingezet voor concrete maatregelen. Zoals hierboven aangegeven komen de uitgaven aan de zorgtoeslag 0,6 mld euro lager uit in 2006. De levensloopfaciliteit en de WBK worden uiteindelijk als uitgavenregeling vormgegeven (in totaal 0,4 mld euro meer uitgaven). Voorts is sprake van een latere invoering van de voorgenomen maatregelen ten aanzien van de WAO. De verlenging van de verplichte loondoorbetaling bij ziekte zal niet meer worden ingevoerd per 1 januari 2003, maar pas vanaf 2004. Dit betekent dat de eerste nieuwe-WAO-er zich pas in 2006 aandient en niet in 2005. In 2006 wordt de ombuiging van 0,6 mld euro uit de doorrekening van het Strategisch Akkoord gereduceerd tot een bedrag van 0,4 mld euro. Het aanvullend beleidspakket leidt tot een netto ombuiging van 0,2 mld euro en enkele kleine posten tot een netto ombuiging van 0,3 mld euro.

### Uitgangspunten 2007 en totaalbeeld

Voor 2007 wordt geen nieuw beleid ingezet. Wel is er de doorwerking van een aantal maatregelen die in eerdere jaren zijn ingezet. Dit betreft met name de maatregelen rond de WW en bijstand, de WAO en de financiering van het zorgstelsel.

De nu gefaseerde invoering van de sollicitatieplicht voor 57½-plussers leidt tot een ophoop van de bezuiniging in 2007 met 0,02 mld euro. De verdere decentralisatie van de financiering van de bijstand zorgt voor een extra besparing van 0,06 mld euro in 2007. De maatregelen bij



de WAO hebben betrekking op de nieuwe instroom en dus ook op de instroom in 2007. Hierdoor loopt de bezuiniging met 0,2 mld euro op tot 0,6 mld euro in 2007. In het nieuwe stelsel dienen de zorgpremies lastendeckend te zijn. Aangezien de zorguitgaven harder groeien dan de relevante grondslagen en, voor wat betreft de nominale premie, harder dan de tabelcorrectiefactor, stijgt hierdoor de microlastendruk met 0,7 mld euro. De compensatiemaatregelen worden zoals gezegd niet aangepast, behalve de endogene aanpassing van de zorgtoeslag aan de hogere nominale premie (0,1 mld euro).

Door de gehanteerde beleidsuitgangspunten, het Strategisch Akkoord plus bovengenoemde aanpassingen, bedragen de netto ombuigingen in de periode 2004-2007 uiteindelijk circa 1 mld euro. De microlastendruk stijgt licht ( $\frac{1}{4}$  mld euro, zie tabel 4.1), zodat hierdoor per saldo een ex ante verbetering van het EMU-saldo met  $1\frac{1}{4}$  mld euro resulteert.

## 4.2 Uitkomsten voor het EMU-saldo

Het EMU-tekort in het startjaar 2003 van deze middellange termijn verkenning is verslechterd van 0,2% BBP in het Strategisch Akkoord tot 1,1% BBP in het onlangs gepubliceerde CPB Report 2002/4. Dit wordt vooral veroorzaakt door de neerwaartse bijstellingen van de economische groeiverwachting voor 2002 en 2003 met in totaal  $2\frac{1}{2}$ % -punt. De belasting- en premie-inkomsten en daarmee het EMU-saldo verslechteren hierdoor met circa 1% BBP, waarvan vanwege de vertraagde doorwerking een deel pas in latere jaren tot uiting komt. Daarnaast komen in deze omstandigheden ook de werkloosheidsuitgaven 0,1% BBP hoger uit. De stijging van de pensioenpremies, die naar verwachting groter zal zijn dan eerder was voorzien<sup>10</sup>, leidt tot 0,1% BBP lagere belasting- en premie-opbrengsten. Bij de zorguitgaven is sprake van een tegenvaller van 0,1% BBP. Deze verslechtingen van het budgettaire beeld worden ten dele gecompenseerd door de additionele lastenverzwaring van 0,3% BBP. De netto ombuigingen uit het aanvullend beleidspakket en sociaal akkoord dragen voor minder dan 0,1% BBP bij aan saldoverbetering.

<sup>10</sup> Zie voor een nadere toelichting op de ontwikkeling van de pensioenpremies Martijn v.d. Ven (2002), Pensioenpremies in Economische Verkenning 2004-2007, CPB Memorandum 52.

**Tabel 4.2 EMU-saldo, 2003-2007**

	2003	2004	2005	2006	2007	2004-2007 gemiddeld
	% BBP					
Vorderingensaldo Rijk	- 1,7	- 1,8	- 1,9	- 1,5	- 1,3	- 1,6
Vorderingensaldo Overige Centrale Overheid	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vorderingensaldo Lagere Overheid	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Vorderingensaldo Sociale Fondsen	<u>0,5</u>	<u>-0,1</u>	<u>-0,3</u>	<u>-0,1</u>	<u>0,0</u>	<u>-0,1</u>
EMU-saldo	- 1,1	- 1,8	- 2,0	- 1,5	- 1,1	- 1,6
Voor conjunctuur gecorrigeerd EMU-saldo	- 0,3	- 0,4	- 0,7	- 0,4 <sup>a</sup>	- 0,5	- 0,5

<sup>a</sup> In CPB Document 22 is het voor conjunctuur gecorrigeerde cijfer gepresenteerd zonder rekening te houden met vertragingen. Dat structurele EMU-saldo kwam uit op 1,2% BBP. Het vergelijkbare cijfer in het huidige beeld is circa -0,8% BBP.

Bij bovengenoemde uitgangspunten en het in de vorige paragrafen beschreven voorzichtige economische scenario komt het EMU-saldo in 2007 uit op een tekort van 1,1% BBP, evenveel als in 2003<sup>11</sup>. Door diverse incidentele en conjuncturele factoren is in de tussenliggende jaren sprake van een aanzienlijk slechter EMU-saldo; gemiddeld komt het EMU-tekort in de periode 2004-2007 uit op 1,6% BBP. Naar verwachting loopt het tekort zelfs op tot 1,8% BBP in 2004 en 2,0% BBP in 2005.

De scherpe verslechtering van het EMU-saldo in 2004 hangt grotendeels samen met het macro-economische scenario. In deze middellange termijn verkenning wordt uitgegaan van een langzaam conjunctureel herstel. De Nederlandse economie blijft ook in 2004 ondermaats presteren, met een aanzienlijke negatieve doorwerking naar de collectieve inkomsten en de werkloosheidsuitgaven. Daarnaast speelt ook de vertraagde doorwerking van de lage groei in 2003 een rol, met name bij de belastinginkomsten. De uitgaven aan de Europese integratie nemen in 2004 met 0,1% BBP toe in samenhang met de toetreding van de landen in Midden- en Oost Europa tot de Europese Unie. Voorts is de verdere verhoging van de pensioenpremies voor een belangrijk deel geconcentreerd in 2004, hetgeen de collectieve ontvangsten circa 0,1% BBP drukt. Ook de beleidsmaatregelen zijn niet evenwichtig gespreid: de microlastenontwikkeling (MLO) blijft over de hele periode 2004-2007 vrijwel ongewijzigd, maar in 2004 is sprake van een lastenverlichting van ½ mld euro (onder meer door compensatie 'kwartje van Kok'). Daartegenover staat dat ook bij de netto-ombuigingen sprake is van 'frontloading': de totale netto-ombuigingen in de periode 2004-2007 ad 1 mld euro worden geheel gerealiseerd in 2004. De verdere verslechtering van het EMU-saldo in 2005 hangt

<sup>11</sup> Daarbij is verondersteld dat het EMU-saldo (in % BBP) van de lagere overheid en van de overige centrale overheid ongewijzigd blijft.

voornamelijk samen met de lastenverlichting van  $\frac{3}{4}$  mld euro vanwege de invoering van de nieuwe zorgverzekering.

In 2006 wordt nu een EMU-tekort geraamd van 1,5% BBP tegen een overschot van 0,6% BBP in de doorrekening van het Strategisch Akkoord. Bijna de helft van deze verslechtering met 2,1% BBP (circa 10 mld euro) vloeit voort uit de aanpassing voor het basisjaar 2003 (zie hierboven). Voor de middellange termijn wordt gerekend met  $\frac{1}{4}$ %-punt minder groei per jaar dan ten tijde van het Strategisch Akkoord. Door hiermee samenhangende lagere inkomsten komt het EMU-tekort 0,3% BBP hoger uit in 2006. De ongunstigere ontwikkeling van de werkloosheid in de periode 2004-2006 brengt 0,2% BBP hogere uitgaven met zich mee en de grotere stijging van de pensioenpremies 0,1% BBP lagere collectieve inkomsten en 0,1% BBP hogere uitgaven (werkgeverspremies collectieve sector). De ruilvoet verbetert met 0,2% BBP door de neerwaartse aanpassing van de contractlonen. Hogere rente-uitgaven als gevolg van de tegenvallende begrotingssaldi verklaren 0,2% BBP van het slechtere EMU-saldo. De resterende 0,5% BBP tekortverslechtering komt door verschillende andere factoren, vooral de vertraagde doorwerking van de lage groei in 2003 op de overheidsinkomsten.

De grote invloed van de conjunctuur op het EMU-saldo wordt ook zichtbaar uit het hiervoor gecorrigeerde saldo (tabel 4.2). Dit 'structurele' saldo vertoont een veel gelijkmatiger verloop. In paragraaf 3.2 is aangegeven dat de output gap in 2007 uitkomt op  $-\frac{1}{2}$ % BBP. Na 2007 is uit hoofde van conjuncturele factoren nog een verbetering in het EMU-saldo te verwachten met 0,6%BBP tot  $-0,5$ % BBP.

---

## Risico's bij de uitgaven in de zorg

In het voorzichtig scenario is de volumegroei van de zorguitgaven gebaseerd op de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 2003. Er wordt dus van uitgegaan dat de uitgaven aan zorg inderdaad binnen deze cijfers (het Budgettair Kader Zorg) blijven. De omslag van aanbodsturing naar vraagsturing in de zorg brengt echter het risico met zich mee dat dit niet lukt zonder aanvullend beleid. In het huidige stelsel zijn er immers weinig mechanismen die de vraag inperken, omdat er in veel gevallen geen directe band is tussen gebruik van zorg en betaling.

De in het Strategisch Akkoord voorziene groei sluit qua omvang aan bij een scenario van CPB en SCP waarin nieuwe vraag op basis van ontwikkelingen in demografie, medische technologie en sociaal-culturele veranderingen grotendeels wordt gehonoreerd (zie CPB Document 7). Er zijn drie factoren die de volumegroei in de periode 2004-2007 groter kunnen maken dan in dit scenario. Ten eerste bevat het scenario kostenbeheersing door de overheid van 0,3% per jaar. Bij vraagsturing zal deze kostenbeheersing waarschijnlijk niet worden gerealiseerd zonder aanvullend beleid. Ten tweede is het wegwerken van oude wachtlijsten niet in het scenario opgenomen. Als dit in 2004 nog moet gebeuren, is ook daar extra geld voor nodig. Ten derde kunnen nog middelen nodig zijn voor latente vraag die manifest wordt. Met latente vraag wordt bedoeld dat mensen in beginsel wel behoefte aan zorg hebben, maar deze behoefte niet uiten vanwege het ontmoedigend effect van lange wachtlijsten. De omvang van dit verschijnsel is zeer onzeker. Tegenover deze drie mogelijk kostenverhogende factoren staat dat de doelmatigheid in de zorg kan toenemen door de geplande intensivering van gereguleerde concurrentie. Om de financiële risico's in kaart te brengen, wordt hier alleen ingegaan op de kostenverhogende factoren.

Het ongedaan maken van de 0,3% kostenbeheersing per jaar in het CPB/SCP -scenario, zou in 2007 een bedrag van ongeveer 0,5 mld euro extra kosten. Het RIVM heeft in het kader van 'Kosten van Ziekten in Nederland' (2002) een raming gemaakt van het bedrag dat nodig is om wachtlijsten weg te werken. Men komt tot een schatting van 1,3 mld euro, waar onvermijdelijk de nodige onzekerheden aan kleven. Deze schatting is gebaseerd op de toen bekende stand van de wachtlijsten (eind 2001). In 2002 en 2003 worden nog inspanningen gedaan om de wachtlijsten weg te werken. In de Najaarsnota 2002 wordt bij de gehandicaptenzorg en bij verpleging en verzorging voor 2002 een structurele overschrijding geconstateerd vanwege extra productie ten opzichte van de Zorgnota 2003. De wachtlijsten zijn ook afgenomen in de afgelopen periode, zowel voor ziekenhuizen als voor de AWBZ als geheel. Voor de gehandicaptenzorg is de wachtlijst eerst afgenomen en toen weer wat toegenomen.

Op basis van de RIVM-raming, de meest recente inzichten over wachtlijsten en de overschrijding van 0,35 mld in 2002 in de Najaarsnota, is in 2004 naar schatting maximaal nog 0,75 mld euro nodig voor het wegwerken van wachtlijsten. Een deel van dit bedrag is alleen incidenteel nodig (zoals geld voor de GGZ), maar een groot deel is structureel nodig voor gehandicaptenzorg en verpleging en verzorging van ouderen. De omvang van de latente vraag is heel moeilijk in te schatten. Uit schattingen is gebleken dat tussen 1980 en 1997 de kostenbeheersing in Nederland 0,6% per jaar heeft bedragen (zie CPB Memorandum 16, Uitgavenontwikkelingen in de gezondheidszorg (2002)). Een bovengrens van de latente vraag zou kunnen worden bepaald door er van uit te gaan dat dit allemaal nog 'ingehaald' moet worden. Dit is een bovengrens omdat voor een deel van deze zorg een andere oplossing gevonden zal zijn. In totaal gaat het dan om ongeveer 11% van de zorguitgaven, ofwel circa 4,3 mld euro.

De drie risico's tezamen nemend, zou voor het ongedaan maken van kostenbeheersing, wegwerken van wachtlijsten, en opvangen van latente vraag in 2007 een bedrag van tussen de 1 en 5½ mld euro extra nodig zijn. Naarmate dit bedrag hoger is en minder middelen vrijvallen door een grotere doelmatigheid, wordt het moeilijker om de extra productie daadwerkelijk te realiseren, vooral met het oog op tekorten aan arbeid in de zorg.

---

## Bijlage: Opbouw verandering EMU-saldo 2004-2007

De verandering in het EMU-saldo van het Rijk en de sociale fondsen in de periode 2004-2007 is bij de hier gehanteerde beleidsuitgangspunten in de volgende kabinetsperiode nagenoeg nihil.<sup>12</sup> Indien wordt verondersteld dat het EMU-saldo (in % BBP) van de lagere overheid en de overige centrale overheid ongewijzigd blijft komt het EMU-tekort in 2007, evenals in 2003, uit op 1,1% BBP.

**Tabel B.1** Opbouw verandering EMU-saldo<sup>a</sup> 2004-2007, mld euro, prijzen 2003

Reële stijging inkomsten	14¼
w.v. belastingen	13¼
premies	1½
gasbaten (niet-FES)	- ½
Reële stijging uitgaven onder ijklijn	16
w.v. ijklijn Rijksbegroting in enge zin	7¼
ijklijn Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	2¾
ijklijn Zorg <sup>b</sup>	5½
Reëel beslag overige EMU-relevante posten	- 1½
Verbetering EMU-saldo	- ¼

<sup>a</sup> Rijk en Sociale fondsen.

<sup>b</sup> Het Budgettair Kader Zorg, waarmee wordt gewerkt in tabel B.3, laat een stijging van 6½ mld euro zien.

### B.1 Inkomsten

De EMU-relevante inkomsten<sup>13</sup> van het Rijk en de sociale fondsen nemen in de volgende kabinetsperiode reëel met 14¼ mld euro toe, waarvan 13¼ mld euro in de belastingsfeer, 1½ mld euro in de premiesfeer en - ½ mld euro bij de gasbaten (exclusief FES-deel). De loon- en inkomstenheffing (loon- en inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen) draagt 4¾ mld euro bij. Hiervan is ¼ mld euro het gevolg van beleid. De endogene ontwikkeling van de loon- en inkomstenheffing van 4½ mld euro blijft achter bij het BBP. Dit hangt samen met een dalende AIQ en stijgende pensioenpremies voor werknemers. Dit beeld geldt ook voor de premies werknemersverzekeringen, waarvan de ontwikkeling exclusief beleid eveneens bij het BBP achterblijft.

<sup>12</sup> De genoemde cijfers luiden in reële termen, dat wil zeggen dat de nominale cijfers in de periode 2004-2007 zijn gedeïnfleerd met de prijsstijging van het BBP.

<sup>13</sup> Voor een goede aansluiting met het EMU-saldo zijn de belastingen, de premies en de gasbaten conform de definitie van de Nationale Rekeningen in de berekeningen meegenomen.

De vennootschapsbelasting (exclusief gas) draagt 3 mld euro aan bij aan de verbetering van het begrotingssaldo. Er is vrijwel geen netto-effect van beleidsmaatregelen op de ontvangsten vennootschapsbelasting. De endogene groei is wat groter dan die van het BBP dankzij een verbeterende winstgevendheid, die bijvoorbeeld blijkt uit de dalende AIQ. Hierbij doet zich overigens wel voelen dat de pensioenpremies werkgevers in de volgende kabinetsperiode fors stijgen, waardoor de ontvangsten vennootschapsbelasting in 2006 naar schatting reëel  $\frac{3}{4}$  mld euro worden gedrukt.

De omzetbelasting neemt reëel met 3 mld euro toe. De endogene ontwikkeling van de omzetbelasting blijft licht achter bij het BBP, met name door een achterblijvende ontwikkeling van de particuliere consumptie.

De overige belastingen dragen een kleine 1 mld euro bij aan de reële groei van de inkomsten. Teruggave van het kwartje van Kok in 2004 betekent dat deze bijdrage met  $\frac{1}{2}$  mld euro wordt gedrukt, zodat exclusief beleid de bijdrage op  $1\frac{1}{2}$  mld euro uitkomt. Ook dan blijft de ontwikkeling van de overige belastingen fors achter bij de BBP-groei, met name door achterblijvende accijnzen en vennootschapsbelasting op gaswinning.

---

**Tabel B.2 Reële stijging inkomsten 2004-2007 in mld euro, prijzen 2003**

Rijksbelastinginkomsten	13 $\frac{1}{4}$
Omzetbelasting	3
Loon- en inkomstenheffing (belastingdeel)	6 $\frac{3}{4}$
Vennootschapsbelasting (exclusief gas)	3
Overig	1
Premies	1 $\frac{1}{2}$
Volksverzekeringen	- 2
Werknemersverzekeringen	3 $\frac{1}{2}$
Gasbaten (niet-belastingmiddelen)	- $\frac{1}{2}$

---

## B.2 Uitgaven

De uitgaven van het Rijk en de sociale fondsen nemen in het voorzichtige scenario in totaal met 16 mld euro toe. De netto uitgaven (bruto uitgaven gesaldeerd met de niet-belastingontvangsten) op de rijksbegroting in enge zin stijgen met 7¼ mld euro, een reële groei van 2% per jaar.

### Rijksbegroting

In de meerjarencijfers doen zich op enkele terreinen substantiële mutaties voor. De onderwijsuitgaven lopen met 1¼ mld euro op, vooral door stijgende leerlingenaantallen en door de intensiveringen die in het Strategisch Akkoord zijn afgesproken<sup>14</sup>. De daling bij Justitie van ¾ mld euro wordt vooral veroorzaakt door teruglopende kosten van de opvang van asielzoekers. Daarbij is verondersteld dat de nieuwe Vreemdelingenwet en de aanscherping daarvan in het Strategisch Akkoord de komende jaren financiële vruchten afwerpen. De bijdrage van Verkeer en Waterstaat aan het Infrastructuurfonds en nog niet nader ingevulde intensiveringen op het gebied van mobiliteit (zie voetnoot 14) leiden tot een ruimtebeslag van ½ mld euro. Daartegenover staat dat de uitgaven aan infrastructuur die buiten het uitgavenkader vallen (de FES-uitgaven, zie B.3) met ¾ mld euro dalen. De oploop bij de uitgaven van VWS op de rijksbegroting is met name het gevolg van de introductie van een zorgtoeslag als onderdeel van het nieuwe zorgstelsel. Voorts wordt in de meerjarencijfers ¾ mld euro gereserveerd voor veiligheid.

De bijdrage aan het Gemeente- en Provinciefonds (GF/PF) neemt reël toe met 1¼ mld euro. Deze bijdrage is gekoppeld aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven<sup>15</sup>. Het beeld wordt vertekend door twee belangrijke autonome mutaties, die gedeeltelijk tegen elkaar wegvallen. Enerzijds ontvangen gemeenten vanaf 2005 een bedrag van 2 mld euro ter compensatie voor het afschaffen van de onroerend zaak belasting op woningen (OZB). Anderzijds is per 1 januari 2003 het BTW-compensatiefonds in werking getreden, dat buiten het uitgavenkader valt. Dit fonds wordt vanaf 2004 voor een belangrijk deel gevoed door een uitname van 1¼ mld euro uit het GF/PF. Via dit BTW-compensatiefonds kunnen provincies en gemeenten over uitbesteed werk BTW terugvorderen. De bedoeling hiervan is een onzuiverheid in de beslissing tussen uitbesteden en zelf doen (altijd al BTW vrij) weg te nemen.

<sup>14</sup> In het SA zijn op verschillende terreinen bedragen gereserveerd voor nader in te vullen beleid, de zogenoemde enveloppen. Enkele enveloppen zijn ook in de Miljoenennota 2003 nog niet of slechts gedeeltelijk toegeedeeld aan begrotingshoofdstukken en zijn voorlopig geparkeerd op de aanvullende post algemeen. In tabel B.3 zijn de enveloppen ten behoeve van mobiliteit (0,2 mld euro) en onderwijs (0,3 mld euro) opgenomen bij Verkeer & Waterstaat respectievelijk Onderwijs. De enveloppe veiligheid is afzonderlijk meegenomen.

<sup>15</sup> De netto gecorrigeerde rijksuitgaven komen grosso modo overeen met de uitgaven op de rijksbegroting in enge zin, exclusief de EU-aftrekken, HGIS en de uitkering aan het Gemeente- en Provinciefonds zelf, maar inclusief de begrotingsgefinancierde sociale uitkeringen. Overigens is in het SA de koppelingssystematiek aangepast door de rente-uitgaven als correctiepost te laten vervallen.

De uitgaven ten behoeve van internationale samenwerking (HGIS) zijn beleidsmatig gekoppeld aan het Bruto Nationaal Product en groeien op grond daarvan reëel met ½ mld euro. De uitgaven voor Europese integratie lopen met ½ mld euro op, vooral in samenhang met de toetreding van de landen in Midden- en Oost Europa tot de Europese Unie.

De reële rentelasten van de staatsschuld stijgen met ¼ mld euro. Dit staat in scherp contrast met voorgaande ruimteberekeningen voor de periode 2003-2006, waarin de rentebetalingen een dalende trend lieten zien<sup>16</sup>. De omslag in het EMU-saldo van een overschot in 2001 tot een tekort van gemiddeld 1,6% in de periode 2004-2007 leidt nu echter tot ombuiging van deze trend. De financieringsbehoefte wordt nog gedrukt door de in de meerjarencijfers opgenomen stelpost voor de verkoop van staatsdeelnemingen van cumulatief 5 mld euro in 2004-2006. Bovendien treden herfinancieringsvoordelen op omdat de rentevoet op nieuwe leningen, van circa 5%, lager is dan gemiddeld op de leningen die in 2004-2007 moeten worden afgelost. De oplopende (rente-) bijdrage aan het AOW-spaarfonds is wel relevant voor het uitgavenkader, maar niet voor het EMU-saldo (zie tabel B.4).

De grootste stijging doet zich voor bij de reële lonen (2 mld euro). Ook is er een budgettair beslag van ½ mld euro in samenhang met de prijsontwikkeling: de voor de rijksbegroting relevante prijzen, vooral de investeringsprijzen, nemen sterker toe dan de prijs van het BBP.

De 'overige' netto-uitgaven lopen met 1 mld euro terug. Op verschillende begrotingshoofdstukken doet zich een daling voor, onder meer bij Financiën (hogere winstafdracht DNB), LNV en Defensie.

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld de 'Economische Verkenning 2003-2006' van december 2001, waarin de rentelasten in het voorzichtige scenario met 2¾ mld euro teruglopen.



**Tabel B.3 Reële uitgavengroei per kader 2004-2007, in mld euro, prijzen 2003**

Rijksbegroting in enge zin (RBC)	7¼
w.v. volume onderwijs	1¼
volume Justitie (asielzoekers)	- ¾
volume Verkeer en Waterstaat (infrastructuur)	½
volume VWS (incl. zorgtoeslag)	1
enveloppe veiligheid	¾
reële bijdrage aan Gemeente en Provinciefonds	1¼
reële bijdrage voor Europese integratie	½
reële bijdrage voor Internationale samenwerking (HGIS)	½
reële rentelasten staatsschuld	¼
reële rente voor AOW-spaarfonds	¾
reële loonaanpassing	2
reële prijsaanpassing	½
overig	- 1
Sociale zekerheid en arbeidsmarkt (SZA)	2¾
w.v. volume AOW	1¼
volume ANW, AKW	0
volume arbeidsongeschiktheid	¼
volume werkloosheid en bijstand	1½
overig volume	¼
reële aanpassing uitkeringshoogte	0
Budgettair kader zorg (BKZ)	6½
w.v. demografie	1¾
overig volume	2½
reële loonaanpassing	1
reële prijsaanpassing	1

### **Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt**

De reële uitgaven in de budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt stijgen met 2¾ mld euro, een reële groei van 1¼% per jaar. Dit is geheel het gevolg van de stijging van het aantal personen met een uitkering. De reële aanpassing van de gemiddelde uitkeringshoogte loopt in de pas met de prijsontwikkeling van het BBP, maar blijft daarmee wel achter bij de contractloonstijging. Dit is het gevolg van samenstellingseffecten.

Door de toenemende vergrijzing neemt het aantal AOW-ers met ruim 135 000 personen (1½% per jaar) toe. Het aantal gehuwde AOW-ers stijgt met ruim 2% per jaar harder dan het aantal ongehuwde AOW-ers (¾% per jaar). Doordat gehuwde AOW-ers per persoon een lagere uitkering ontvangen dan ongehuwde AOW-ers, daalt hierdoor, ceteris paribus, de gemiddelde uitkering.

Het aantal ANW-gerechtigden daalt met bijna 15 000 (2½% per jaar). Deze daling vloeit nog voort uit de cohortsgewijze invoering van de nieuwe nabestaandenwet in 1997. Het aantal

gezinnen dat aanspraak maakt op kinderbijslag neemt met bijna 50 000 toe, maar het aantal grote gezinnen (met 3 of meer kinderen) neemt af.

Het aantal arbeidsongeschikten neemt in de periode 2004-2007 met slechts 5000 herleide uitkeringsjaren toe. Deze geringe toename vloeit voort uit de invoering van het nieuwe WAO-stelsel. De stijging van het aantal uitkeringsontvangers door onder andere de gestegen werkgelegenheidsgroei wordt bijna volledig gecompenseerd door de verwachte volumebeperking van het nieuwe WAO-stelsel.

De stijging van de werkloze beroepsbevolking bedraagt ruim 90 000 personen. Het aantal personen met een werkloosheid- of bijstandsuitkering stijgt in dezelfde periode met bijna 100 000. De gemiddelde jaarlijkse stijging van de discrepantie tussen deze twee is in de komende periode naar verwachting lager dan de trendmatige groei uit de laatste decennia. Deze groei hangt onder andere samen met de toegenomen arbeidsparticipatie waardoor meer mensen WW-rechten opbouwen. Ook de toenemende vergrijzing draagt bij aan de toename van de discrepantie. Door beleidsmaatregelen, zoals de verdere decentralisatie van de financiering van de bijstand en de sollicitatieplicht voor 57½-plussers, neemt de discrepantie juist af.

De uitkeringen zijn in de berekeningen gekoppeld aan de contractlonen conform de WKA. Toch blijft de ontwikkeling van de gemiddelde uitkering achter bij de contractloonstijging. Voor de gemiddelde AOW-uitkering is dat hierboven al uiteengezet. Bij de WAO speelt een vergelijkbaar samenstellingseffect. Het gemiddeld inkomen van de nieuwe instromers in de WAO daalt licht onder invloed van een stijgend aandeel jongeren, vrouwen en deeltijdwerkers. Ook de verdere decentralisatie van de financiering van de bijstand zorgt ervoor dat de stijging van de gemiddelde bijstandsuitkering achterblijft bij de contractloonontwikkeling. Gemeenten hebben door deze maatregel eerder een prikkel om bijstandsuitkeringen te korten.

### **Zorguitgaven**

De reële uitgaven aan zorg, vallend onder de ijklijn zorg, stijgen met 5½ mld euro. Daarbij is gerekend met een totale volumegroei van 2½% per jaar, welke is gebaseerd op het Strategisch Akkoord en de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 2003. Die volumegroei is voor ruim 1%-punt het gevolg van demografische ontwikkelingen, te weten de jaarlijkse groei van de bevolking en vergrijzingseffecten. De overige volumegroei is beschikbaar voor het opvangen van technologische ontwikkelingen en sociaal-culturele veranderingen.

De reële uitgaven aan zorg, vallend onder het Budgettair Kader Zorg, stijgen met 6½ mld euro. Hiervan is ongeveer 1¼ mld euro toe te schrijven aan demografische ontwikkelingen en 2½ mld euro aan overige volume ontwikkelingen. Door de grote loonvoeligheid van de zorgsector en de hoge prijsstijgingen van geneesmiddelen stijgt de prijs van zorg sneller dan de prijs BBP. Hieruit vloeit voort een beslag van 2¼ mld euro op de budgettaire ruimte. Hiervan is

ruim 1 mld euro het gevolg van de reële loonstijgingen en nog eens ruim 1 mld het gevolg van reële prijsstijgingen in de zorg.

### B.3 Overige EMU-relevante posten

De ijklijnen voor de uitgaven en de EMU-relevante inkomsten bevatten niet alle posten die bepalend zijn voor het EMU-saldo. Het Fonds Economische Structuurversterking (FES) leidt tot een ½ mld euro lager ruimtebeslag, vooral door teruglopende uitgaven aan infrastructuur. De betalingen aan het AOW-spaarfonds beïnvloeden het EMU-saldo niet doordat het fonds onderdeel van de collectieve sector is. De betreffende post onder het uitgavenkader RBG moet dus worden tegen geboekt. De uitgaven van het BTW-compensatiefonds zijn niet relevant voor het uitgavenkader (zie ook paragraaf B.2), maar wel voor het EMU-saldo van het Rijk. De afdrachtskorting voor lage lonen (SPAK) en de afdrachtskorting voor langdurig werklozen (VLW) worden afgeschaft. Deze kortingen op de belastingafdrachten worden door het CBS in de Nationale Rekeningen geboekt onder de uitgaven (loonsubsidies), maar zijn geen onderdeel van het uitgavenkader. De post 'overig' omvat onder meer het budgettaire beslag om het EMU-saldo van Rijk en sociale fondsen in procenten van het BBP gelijk te houden aan het uitgangsniveau in 2003 (-½ mld euro).

**Tabel B.4 Reëel beslag overige EMU-relevante posten 2004-2007, mld euro, prijzen 2003**

Reëel beslag overige EMU-relevante posten	- 1½
w.v FES-saldo	- ½
w.v. uitgaven aan infrastructuur via FES	(- ¾)
w.v. rente voor FES	(- ¼)
w.v. opbrengsten gas voor FES	(½)
w.v. rente voor AOW-spaarfonds	- ¾
w.v. BTW-compensatiefonds	1½
w.v. loonsubsidies (afdrachtskortingen)	- 1
w.v. overig	- 1

## Abstract

This paper presents the Economic Outlook 2004-2007 containing the economic and budgetary prospects for the coming cabinet period.

The annual GDP-growth in the period 2004-2007 in the so-called prudent growth scenario is 2¼%, ½%-point less than in the previous outlook (CPB Document 22) for the period 2003-2006. Reasons for the adjustment are ageing of the population, less immigration, an increase in equilibrium unemployment rate due to increased old age pension premiums and a reduction in the structural growth rate of labour productivity. The latter is in line with an international trend of lower productivity growth estimates.

The government financial balance (EMU-balance) deteriorates significantly from 0.6% GDP in 2006 in the previous outlook to -1.5% GDP in the current paper, which amounts to a reduction of 10 billion euro. The main reason for this adjustment is the reduction in GDP-growth for both the period 2004-2006 and for the years 2002 and 2003. This GDP reduction implies a substantial reduction in tax- and premium receipts for the government. In addition the expenditures on unemployment benefits and interest on government debt increase significantly. In 2007 the financial balance improves to -1.1% GDP due to an increase in tax receipts.