

CPB Document

No 129

September 2006

Economische Verkenning 2008-2011

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50
Internet www.cpb.nl

ISBN 90-5833-292-6

Korte samenvatting

Dit document presenteert een voorzichtig scenario voor de Nederlandse economie tot 2011. In dit scenario bedraagt de gemiddelde economische groei $1\frac{3}{4}\%$ per jaar. De jaarlijkse groei van het arbeidsaanbod neemt af tot $\frac{1}{4}\%$ door de vergrijzing, de werkloosheid blijft op het niveau van 2007. De arbeidsproductiviteit stijgt met $1\frac{1}{2}\%$ per jaar, mede door de stijgende kapitaalintensiteit.

Bij ongewijzigd beleid komt het EMU-saldo in 2011 in het voorzichtige scenario uit op 1% BBP. Hierbij is verondersteld dat de gehele budgettaire ruimte wordt aangewend voor verbetering van het begrotingssaldo. Ook is uitgegaan van lastendekkende (stijgende) premies voor de zorg. Vooral hierdoor stijgen de microlasten gecumuleerd in de jaren 2008-2011 met $3\frac{1}{2}$ mld euro. Om te komen tot 'houdbare overheidsfinanciën' op lange termijn is een structurele beleidsinspanning nodig van circa $1\frac{1}{2}\%$ BBP (9 mld euro).

Sleutelwoorden: Scenario's, economische groei, middellange termijn, overheidsfinanciën, begrotingssaldo, vergrijzing, houdbare overheidsfinanciën

Abstract

This paper presents a cautious scenario for the Dutch economy to the year 2011. Economic growth is $1\frac{3}{4}\%$ per year in this scenario. The growth rate of labour supply decreases due to ageing, the unemployment rate remains at the 2007-level. Labour productivity increases by $1\frac{1}{2}\%$ per year, partly due to an increase in the capital intensity.

Assuming no policy changes, the EMU-balance in 2011 is 1% of GDP. Higher tax income is used to increase the EMU-balance. It is expected that the health-care premiums rise in the next years in order to cover the budget. Additional policy measures of about $1\frac{1}{2}\%$ of GDP are needed to make the budget sustainable, i.e. to generate a constant net benefit of the government for all current and future generations.

Key words: Scenarios, economic growth, medium term, public finance, budget balance, ageing, sustainable Dutch public finances

Inhoudsopgave

Ten geleide	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
2 De wereldeconomie	13
3 De Nederlandse economie tot 2011	17
3.1 De potentiële groei	17
3.2 De output gap	18
3.3 De macro-economische ontwikkeling	20
3.4 Lonen, prijzen en koopkracht	24
4 Collectieve financiën	29
4.1 Beleidsuitgangspunten	29
4.2 De ontwikkeling van het EMU-saldo op middellange termijn	29
4.3 Budgettaire taakstelling in lange-termijnperspectief	37
Literatuur	39
A Middelen en bestedingen, 2008-2011	41

Ten geleide

Dit document presenteert een voorzichtig scenario voor de Nederlandse economie tot 2011. Het scenario bevat de belangrijkste economische variabelen, inclusief het beeld van de collectieve financiën. Dit voorzichtige scenario zal dienen als basispad voor de analyse van de verkiezingsprogramma's.

Alle ramingen zijn omgeven met onzekerheden. Voor de middellange termijn publiceert het CPB daarom geen voorspellingen maar scenario's. Vanwege de vervroegde verkiezingen was er dit keer geen tijd beschikbaar om naast een voorzichtig scenario ook een optimistisch scenario te maken. De analyse is 'beleidsarm' in de zin dat alleen het huidige, bestaande beleid is meegenomen.

Er is door veel mensen meegewerkt aan het totstandkomen van deze publicatie, bijvoorbeeld door het leveren van exogenen en het becommentariëren van concept-versies. Speciale dank gaat uit naar Frank van Erp voor het onderbouwen van de potentiële groei. Dit document is geschreven door Frits Bos, Rob Euwals, Cees Jansen, Henk Kranendonk, Marcel Lever, Gerbert Romijn, Bert Smid, Frans Suijker, Wim Suyker, Martin Vromans en Daniël van Vuuren. De eindredactie was in handen van Bert Smid.

Coen Teulings
Directeur

Samenvatting

Dit document beschrijft een voorzichtig scenario voor de Nederlandse economie voor de periode 2008-2011. Het scenario bevat de belangrijkste economische variabelen, inclusief het beeld van de collectieve financiën. Daarmee is dit scenario een actualisatie en nadere uitwerking van de analyses van de potentiële groei in 2008-2011 uit CPB Document 117 en van de budgettaire ruimte uit CPB Document 118. Het voorzichtige scenario zal het uitgangspunt vormen voor de analyse van de verkiezingsprogramma's.

De mondiale economische groei komt in het scenario in de jaren 2008-2011 lager uit dan in de voorafgaande periode (2004-2007), toen sprake was van conjunctureel herstel. De voor Nederland relevante wereldhandelsgroei wordt in het voorzichtige scenario geraamd op 5¾% per jaar. De onzekerheden rond deze middellange-termijnverkenning voor de wereldeconomie zijn vanzelfsprekend groot.

Voor Nederland bedraagt de gemiddelde economische groei in het voorzichtige scenario 1¾% per jaar. Deze groei is opgebouwd uit drie elementen: de potentiële groei, de afbouw van de output gap en de voorzichtigheidsmarge. Het startpunt is de potentiële groei (2¼% per jaar); dit is een inschatting van de structurele groeimogelijkheden van de economie, geschoond van conjuncturele bewegingen. Op middellange termijn laat de conjunctuur zich nauwelijks voorspellen. We nemen aan dat 2011 een conjunctuur neutraal jaar is. De uitgangpositie in 2007 is dat echter niet. Naar verwachting ligt de feitelijke productie dat jaar ¾% boven de potentiële productie. Deze output gap wordt in vier jaar afgebouwd. Tot slot wordt de groei ¼%-punt per jaar verlaagd vanwege de voorzichtigheidsmarge, conform het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (2006).

De inflatie, op basis van de consumentenprijsindex voor alle huishoudens, komt in het scenario gemiddeld uit op 1½% per jaar. De inflatie is in historisch opzicht gematigd door de geprojecteerde appreciatie van de euro ten opzichte van de dollar en de daling van de olieprijs. Bij een contractloonsstijging van 3% per jaar verbetert de koopkracht van huishoudens in doorsnee met ¾% per jaar.

Het EMU-saldo bij ongewijzigd beleid komt uit op 1% BBP in 2011. Hierbij is verondersteld dat de gehele budgettaire ruimte wordt aangewend voor verbetering van het begrotingssaldo. Voor de inkomsten van het rijk en de sociale fondsen is uitgegaan van ongewijzigde belasting- en premietarieven en toepassing van de huidige indexerings- en koppelingsregelingen. Wel is sprake van lastendekkende (stijgende) premies voor de zorg (ZVW). Vooral hierdoor stijgen de microlasten gecumuleerd in de jaren 2008-2011 met 3½ mld euro.

Een EMU-saldo van 1% BBP is onvoldoende om de overheidsfinanciën 'houdbaar' te maken op lange termijn. De overheidsfinanciën zijn houdbaar als alle (toekomstige) generaties in gelijke mate van de overheid kunnen profiteren, zonder dat de staatsschuld explodeert. Om te komen tot houdbare overheidsfinanciën op lange termijn is een structurele beleidsinspanning nodig van circa 1½% BBP (9 mld euro).

1 Inleiding

Dit document beschrijft een voorzichtig scenario voor de Nederlandse economie voor de periode 2008-2011. Het scenario bevat de belangrijkste economische variabelen, inclusief het beeld van de collectieve financiën. Daarmee is dit scenario een actualisatie en nadere uitwerking van de analyses van de potentiële groei in 2008-2011 uit CPB Document 117 en van de budgettaire ruimte uit CPB Document 118. Het voorzichtige scenario zal het uitgangspunt vormen voor de analyse van de verkiezingsprogramma's.

Doordat de verkiezingen vervroegd zijn was er voor het opstellen van deze Economische Verkenning weinig tijd beschikbaar. Om tijd te besparen is het optimistische scenario niet gemaakt. In het voorzichtige scenario is rekening gehouden met een voorzichtigheidsmarge in de economische groei van $\frac{1}{4}$ %-punt per jaar, conform het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (2006). Alle ramingen zijn omgeven met onzekerheid. Een kader in hoofdstuk 3 gaat in op de trefzekerheid van CPB-ramingen voor de middellange termijn.

De cijfers uit het voorzichtige scenario voor de jaren 2008-2011 sluiten aan bij de ramingen voor 2006 en 2007 uit de *Macro Economische Verkenning 2007* (MEV). De inschatting van de potentiële groei en output gap is op dezelfde wijze gebeurd als in CPB Document 117. De nieuwe MEV-ramingen, de revisie van de Nationale rekeningen voor de jaren 1995-2000 en de nieuwste Nationale rekeningen voor de jaren 2003-2005 hebben tot bijstellingen geleid. De inschatting van de potentiële groei is enigszins naar boven bijgesteld, net als de output gap in 2007. De economische groei in het voorzichtige scenario komt uit op $1\frac{3}{4}$ % per jaar.

De opzet van dit document is als volgt. Hoofdstuk 2 beschrijft de verwachte ontwikkelingen van de wereldeconomie op middellange termijn. Hoofdstuk 3 presenteert de macro-economische uitkomsten voor de Nederlandse economie, inclusief de koopkracht. Ten slotte gaat hoofdstuk 4 in op de gevolgen voor de collectieve financiën.

2 De wereldeconomie

De mondiale economische groei ligt in het scenario in de jaren 2008-2011 lager dan in de voorafgaande periode toen sprake was van conjunctureel herstel. De voor Nederland relevante wereldhandel stijgt met 5¼% per jaar. Sterke concurrentie, mede door lagelonenlanden, en een lichte daling van de olieprijs houden de inflatie mondiaal gematigd. De geprojecteerde appreciatie van de euro draagt bij aan de gematigde inflatie in het eurogebied en aan de daling van de Nederlandse invoerprijzen.

Aan het einde van de vorige eeuw leidde euforie over de ‘nieuwe economie’ tot aanzienlijke overinvesteringen en een overwaardering van aandelen, met name in de ICT sector. De beginjaren van deze eeuw werden dan ook gekenmerkt door neerwaartse correcties, versterkt door oplopende internationale spanningen en boekhoudschandalen. In de hoogontwikkelde economieën viel de economische groei in 2001 en 2002 sterk terug en liep de werkloosheid op. Geholpen door een ruim monetair beleid in alle landen en een ruim begrotingsbeleid in de Verenigde Staten zette in 2003 een conjunctureel herstel in. Het groeiherstel in het eurogebied bleef achter, mede door een forse appreciatie van de euro, waardoor de internationale prijsconcurrentiepositie verslechterde. Pas dit jaar ligt de feitelijke BBP-groei in het eurogebied boven de potentiële groei. Tegelijkertijd was in de afgelopen jaren de groei in de opkomende economieën de hoogste in meer dan twintig jaar. Dit kwam vooral door de integratie van China in de wereldeconomie, en ook elders leidde de aanpassing van het economisch beleid tot gunstige resultaten.

Volgend jaar houdt mondiaal de positieve economische ontwikkeling naar verwachting aan, al loopt de groei iets terug. Het conjuncturele herstel van de afgelopen jaren betekent dat de onderbezetting in 2007 beperkt is. In de hoogontwikkelde economieën is de output gap gemiddeld nog slechts licht negatief. De negatieve output gap is het grootst in het eurogebied. Bij de gehanteerde uitgangspunten (een terugkeer naar een conjunctureel neutrale situatie in 2011 en een voorzichtigheidsmarge van ¼%-punt in de groei per jaar) resulteert een BBP-groei voor de hoogontwikkelde economieën in de jaren 2008-2011 die nauwelijks afwijkt van de geschatte potentiële groei. Voor de opkomende economieën wordt verwacht dat de gunstige ontwikkeling van de afgelopen jaren aanhoudt, zij het in een iets gematigder tempo.

De potentiële groei van het eurogebied in 2008-2011 wordt geschat op ruim 1¾% per jaar (Suyker en Van Welzenis, 2006). Dit spoort met schattingen van internationale instellingen en is vrijwel onveranderd ten opzichte van de voorafgaande vierjaars periode, doordat op- en neerwaartse impulsen elkaar opheffen. Aan de ene kant wordt de potentiële groei gedempt door een zwakkere groei van de beroepsgeschikte bevolking (personen van 15 tot en met 65 jaar) als gevolg van de vergrijzing en door een afzwakking van de opwaartse trend in de participatiegraad. Aan de andere kant wordt een versnelling van de productiviteitsgroei verwacht

als gevolg van de stijgende kapitaalintensiteit en het benutten van nieuwe technologische mogelijkheden die de Verenigde Staten al eerder hebben aangewend (*catch-up effect*). Voor de Verenigde Staten wordt de potentiële groei in 2008-2011 geschat op bijna 3% per jaar. De groei is hoger dan in het eurogebied door de sterkere toename van de beroepsgeschikte bevolking; de Amerikaanse bevolking vergrijsst minder snel. Daar bovenop komt de iets sterkere stijging van de arbeidsproductiviteit, net als in het afgelopen decennium.

De verwachte economische groei impliceert een toename van de wereldhandel van 7½% per jaar in de verkenningsperiode. Daarbij is rekening gehouden met een aanhoudende stijging van de invoerintensiteit en een toenemend aandeel van de opkomende economieën. Net als voor de BBP-groei is de wereldhandelsgroei in 2008-2011 minder uitbundig dan in de periode 2004-2007, toen conjunctureel herstel plaatsvond. De voor Nederland relevante wereldhandel neemt naar verwachting toe met 5¾% per jaar in 2008-2011. De relevante wereldhandelsgroei is, net als in het verleden, lager dan de groei van de totale wereldhandel, doordat de economische groei in de ons omringende landen achterblijft bij het gemiddelde.

Tabel 2.1 Internationale kernegevens

	1996-1999	2000-2003	2004-2007	2008-2011
	mutaties per jaar in %			
BBP-volume hoogontwikkelde economieën	3,0	2,0	2¾	2¼
Wereldhandelsvolume goederen	6,6	5,7	9	7½
Relevant wereldhandelsvolume, goederen excl. energie	6,2	4,8	6¾	5¾
Consumentenprijs G3 ^a	1,7	1,9	2¼	1¾
Invoerprijs Nederland (cif, euro)	- 0,9	- 0,6	2½	- 2¾
Concurrentenprijs, goederen excl. energie	1,2	0,3	1	- ¾
	niveau eindjaar			
Eurokoers (dollar)	1,07	1,13	1,25	1,40
Ruwe-olieprijs (Brent, dollar per vat)	17,8	28,8	70	60
Lange rente Duitsland	4,5	4,1	4¼	4¼

^a G3: Eurogebied, Verenigde Staten en Japan.

Vooraf op basis van het zeer omvangrijke tekort op de Amerikaanse lopende rekening is in deze verkenning uitgegaan van een lichte depreciatie van de dollar. De dollar deprecieert 10% ten opzichte van de euro: van 1,25 dollar per euro in 2007 tot 1,40 dollar per euro in 2011. Dit betekent voor Nederlandse exporteurs een nominale effectieve appreciatie van de euro van 1% per jaar.

De olieprijs zwakt naar verwachting licht af: van 70 dollar per vat Brent in 2007 tot 60 dollar in 2011. De zeer sterke prijsstijging van de afgelopen jaren – de voor 2007 geprojecteerde Brent prijs ligt 180% hoger dan vijf jaar eerder – leidt met vertraging tot extra aanbod en een lager oliegebruik per eenheid product, waardoor de spanning op de oliemarkt iets zal verminderen.

De wereldhandelsprijs van industrieproducten daalt licht in de verkenningsperiode, gemeten in de valuta van de exporteurs. In dollars stijgen de prijzen met 1% per jaar, maar in euro's dalen ze met 1¾% per jaar. De prijsdalingen zijn het gevolg van scherpe concurrentie op de internationale markten, mede door een toenemend aanbod uit de lagelonenlanden, en door productiviteitsstijgingen van de exportgerichte verwerkende industrie die veel hoger blijven dan in de rest van de economie. Ook de voorziene daling van de energiekosten drukt de prijsontwikkeling van industrieproducten.

De internationale prijsontwikkelingen en de appreciatie van de euro leiden tot een aanzienlijke daling van de Nederlandse invoerprijzen in 2008-2011. Ook de concurrentieprijs, relevant voor de Nederlandse exportprestatie, daalt.

De centrale banken zullen naar verwachting in de verkenningsperiode hun inflatiedoelstelling vrij gemakkelijk kunnen bereiken. Bij de geprojecteerde daling van de olieprijs, de appreciatie van de euro en het ontbreken van spanningen op de arbeidsmarkt zal in het eurogebied naar verwachting de inflatie met 1½% per jaar zelfs iets onder de door de ECB beoogde inflatie van 'net onder de 2%' liggen. Bij dit inflatie- en volumebeeld passen korte en lange rentes die in de verkenningsperiode ongewijzigd blijven ten opzichte van 2007.

Onzekerheden

De onzekerheden rond deze middellange-termijnverkenning voor de wereldeconomie zijn vanzelfsprekend groot. Zo kunnen starre product- en arbeidsmarkten in het eurogebied de voorziene versnelling in de arbeidsproductiviteit beperken. Maar ook kan niet worden uitgesloten dat als gevolg van meer structurele hervormingen de arbeidsproductiviteitsstijging hoger zal liggen. Bovendien zou onder invloed van de relatief hoge winstgevendheid de productiecapaciteit sterker kunnen worden uitgebreid, met een positieve impuls op de economische groei op middellange termijn.

Aan de prijzenkant is er vooral onzekerheid over de olieprijs. Zoals de afgelopen jaren hebben laten zien is de olieprijs zeer gevoelig voor de politieke situatie, en verwachtingen daaromtrent. Dit bemoeilijkt het doen van zinvolle prognoses.¹

De kapitaalmarktrentes blijven in de verkenningsperiode historisch gezien laag. Sterker aantrekkende investeringen en/of hoogblijvende overheidstekorten in de Verenigde Staten en enkele Europese landen zouden kunnen leiden tot hogere kapitaalmarktrentes. Ook minder extreem hoge besparingen in Azië kunnen dit effect hebben.

Een andere onzekerheid betreft de dollar. De in de verkenning besloten depreciatie van de dollar is onvoldoende om mondiaal tot evenwichtige betalingsbalansen te leiden. De dollar zou dus scherper onderuit kunnen gaan, met nadelige gevolgen voor de economische groei van het

¹ Op korte termijn zijn de gevolgen van lagere olieprijsen voor de Nederlandse overheidsfinanciën beperkt: hogere belastinginkomsten en lagere werkloosheidsuitgaven door hogere economische groei compenseren lagere aardgasbaten, zie pag. 23 van de *Macro Economische Verkenning 2007*.

eurogebied en daarmee voor de voor Nederland relevante wereldhandelsgroei. Anderzijds laat het verleden zien dat de dollar ook overeind kan blijven ondanks tekorten op de betalingsbalans dankzij een forse kapitaalinstroom.

3 De Nederlandse economie tot 2011

In het voorzichtig scenario bedraagt de economische groei 1³/₄% per jaar in de periode 2008-2011. Hierbij is rekening gehouden met het neerwaartse effect van het terugkeren naar een neutrale positie van de conjunctuur. De groei van het arbeidsaanbod neemt door de vergrijzing af tot 1/4% per jaar, de werkloosheid blijft op het niveau van 2007. De arbeidsproductiviteit stijgt met 1¹/₂% per jaar, mede door de stijgende kapitaalintensiteit.

Dit hoofdstuk beschrijft een voorzichtig scenario voor de Nederlandse economie tot 2011. Het is daarmee geen voorspelling van het meest waarschijnlijke pad; er is immers een voorzichtigheidsmarge ingebouwd. Bovendien is het scenario beleidsarm; er worden geen nieuwe beleidsmaatregelen verondersteld na 2007.

De economische groei in het voorzichtig scenario is opgebouwd uit drie elementen:

- de potentiële groei
- de output gap
- de voorzichtigheidsmarge

Het startpunt is de potentiële groei. Dit is een inschatting van de structurele groeimogelijkheden van de economie, geschoond van conjuncturele bewegingen. Op middellange termijn laat de conjunctuur zich nauwelijks voorspellen. We nemen aan dat 2011 een conjunctuur neutraal jaar is. De uitgangspositie in 2007 is dat echter niet. Naar verwachting ligt de feitelijke productie dat jaar 3/4% boven de potentiële productie. Deze output gap wordt in vier jaar afgebouwd. Tot slot wordt de groei 1/4%-punt per jaar verlaagd vanwege de voorzichtigheidsmarge, conform het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (2006).

3.1 De potentiële groei

De potentiële productie is het “houdbare niveau van de productie dat bereikt kan worden gegeven de productiestructuur, de stand van de technologie en de beschikbare productiefactoren” (Don, 2001). De potentiële groei is de groei van de potentiële productie. Het feitelijke niveau van de productie kan boven of onder het potentiële niveau liggen.

De potentiële groei is opgebouwd uit structurele componenten, te weten de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, het arbeidsaanbod en de partiële evenwichtswerkloosheid. Net als in Don (2001) wordt gebruik gemaakt van de productiefunctie-methode. Deze methode wordt toegelicht in Broer et al. (2006).

In CPB (2006b) is een analyse van de groeimogelijkheden van de Nederlandse economie tot 2011 gepubliceerd. Daarin werd voor de periode 2008-2011 de potentiële groei van de Nederlandse economie geschat op 2% per jaar. Sinds het voorjaar zijn er nieuwe data voor de

Nieuwe data Nationale rekeningen

In CPB Document 117 (CPB, 2006b) is een analyse van de potentiële groei voor de periode 2008-2011 gepubliceerd. In dat document is uitgegaan van de ramingen uit het *Centraal Economisch Plan 2006* en de cijfers van de *Nationale rekeningen 2004* (CBS, 2005). Sindsdien zijn beschikbaar gekomen:

- nieuwe reeksen van het CBS voor de jaren 1996-2001 (in het kader van de teruglegging van de revisie, CBS (2006))
- nieuwe Nationale rekeningen-cijfers voor 2003, 2004 en 2005

Onderstaande tabel laat zien dat de revisie en de nieuwe Nationale rekeningen hebben geleid tot een opwaartse bijstelling van de BBP-groei van 0,2%-punt per jaar over de periode 1996-2005. Deze bijstelling komt bijna geheel voor rekening van de arbeidsproductiviteit. Zie ook het kader "Economische ontwikkeling Nederland in afgelopen tien jaar gunstiger na herziening CBS-cijfers" in de *Macro Economische Verkenning 2007*.

Bijstellingen Nationale rekeningen

	Nieuwe data 1996-2005	Bijstelling 1996-2005
	mutaties per jaar in %	
Volume		
Bruto binnenlands product (basisprijzen)	2,5	0,2
Werkgelegenheid	1,2	0,0
Arbeidsproductiviteit	1,4	0,2

periode 1995-2005 (zie het kader) en nieuwe korte-termijnramingen beschikbaar gekomen. Dit heeft gevolgen voor de raming van de potentiële groei.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de potentiële groei sinds het begin van de jaren '90. Voor de periode 2008-2011 komt de groei van de potentiële productie uit op 2¼% per jaar. Deze groei wordt vooral veroorzaakt door de gemiddelde jaarlijkse groei van de structurele arbeidsproductiviteit met 1,8%. In de periode 2008-2011 bedraagt de groei van de potentiële werkgelegenheid in arbeidsjaren 0,4% per jaar. Dat is minder dan in de voorafgaande jaren. Deze daling wordt vooral veroorzaakt door de afnemende groei van het structurele arbeidsaanbod, die slechts gedeeltelijk gecompenseerd wordt door een daling van de partiële evenwichtswerkloosheid en een afvlakking van de groei van deeltijdwerk. De nieuwe raming van de potentiële groei is iets hoger dan in CPB (2006b) waar deze op 2% werd geraamd. Dit is het gevolg van de opwaartse herziening in de Nationale rekeningen, zie het kader.

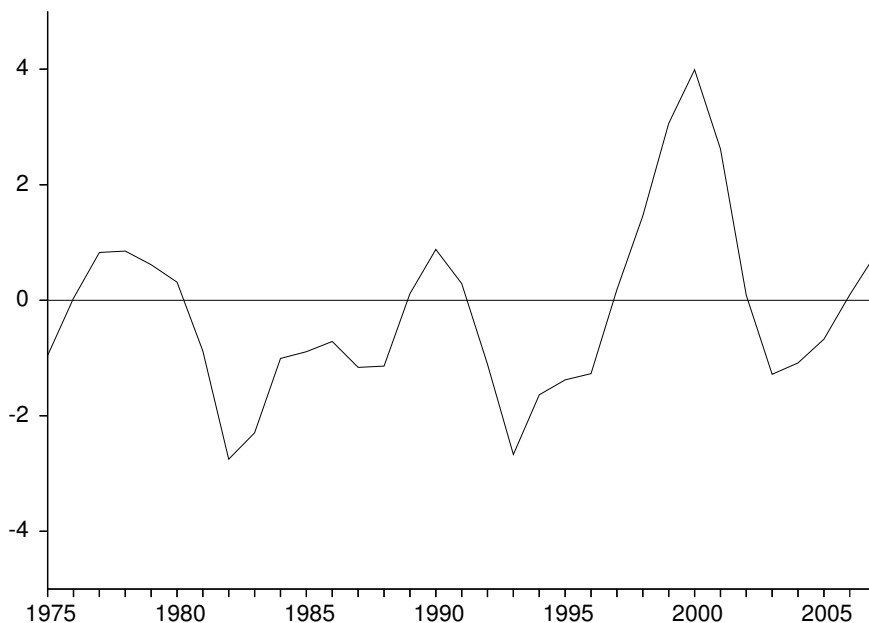
3.2 De output gap

Het feitelijke productieniveau ligt soms onder en soms boven het potentiële productieniveau. De zogenoemde output gap meet dit verschil. Figuur 3.1 toont het verloop van de output gap sinds 1975. Zoals verwacht mag worden beweegt de output gap zich rond de nul-as, of in andere woorden de feitelijke productie beweegt zich rond de potentiële productie.

Tabel 3.1 Potentiële groei, macro-economie, 1990-2011

	1990-1995	1996-2001	2002-2007	2008-2011
	volumemutaties per jaar in %			
Marktsector				
Potentiële groei bruto toegevoegde waarde (basisprijzen)	3,0	3,4	2,3	2,6
w.v. groei potentiële werkgelegenheid (in arbeidsjaren)	1,6	1,1	-0,1	0,1
structurele arbeidsproductiviteit	1,4	2,2	2,3	2,4
Feitelijke groei bruto toegevoegde waarde (basisprijzen)	2,6	4,4	1,8	
Niet-marktsector				
Potentiële groei bruto toegevoegde waarde (basisprijzen)	1,4	1,5	1,5	1,4
w.v. groei potentiële werkgelegenheid (in arbeidsjaren)	0,4	2,2	2,1	1,3
structurele arbeidsproductiviteit	1,0	-0,7	-0,5	0,1
Feitelijke groei bruto toegevoegde waarde (basisprijzen)	1,4	1,5	1,5	
Macro				
Potentiële groei bruto toegevoegde waarde (basisprijzen)	2,5	2,8	2,0	2¼
w.v. groei potentiële werkgelegenheid (in arbeidsjaren)	1,3	1,4	0,5	0,4
w.v. structurele groei arbeidsaanbod (in personen)	1,7	1,4	1,0	0,5
bijdrage mutatie partiële evenwichtswerkloosheid	-0,2	0,4	-0,1	0,1
bijdrage groei deeltijdwerk	-0,2	-0,4	-0,4	-0,2
structurele arbeidsproductiviteit	1,2	1,4	1,6	1,8
Feitelijke groei bruto toegevoegde waarde (basisprijzen)	2,2	3,5	1,7	

Figuur 3.1 Output gap macro-economie in %, 1975-2007



De raming voor de output gap in 2007 is opwaarts bijgesteld van ½% in CPB Document 117 naar ¾%. Een deel van de bijstellingen van de economische groei is conjunctureel van aard. We veronderstellen dat 2011 een conjunctuur neutraal jaar is, oftewel dat de output gap dan nihil is.

Het afbouwen van de output gap in 2007 van ¾% zorgt dat de groei in de periode 2008-2011 gemiddeld bijna ¼%-punt per jaar lager is dan de potentiële groei.

3.3 De macro-economische ontwikkeling

De raming van de groei in het voorzichtig scenario is gelijk aan de potentiële groei, verminderd met de afbouw van de output gap en de voorzichtigheidsmarge. Een belangrijke reden om een voorzichtigheidsmarge te hanteren is de ervaring dat er een grote mate van onzekerheid kleeft aan de verkenningen van de BBP-groei, zowel voor de korte als de middellange termijn (zie kader). Voor het verleden bedraagt de gemiddelde absolute voorspelfout van de BBP-groei op middellange termijn circa 1%-punt per jaar. De voorzichtigheidsmarge van ¼% is overgenomen uit het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (2006).

Tabel 3.2 presenteert de macro-economische resultaten uit het voorzichtig scenario voor de periode 2008-2011. Ter vergelijking staan ook de realisaties uit het verleden vermeld, voor de jaren 2006 en 2007 zijn cijfers uit de MEV 2007 gebruikt.

Tabel 3.2 Kerngegevens economie 2008-2011, voorzichtig scenario

	1996-1999	2000-2003	2004-2007	2008-2011
	mutaties per jaar in %			
Lonen en prijzen				
Contractloon marktsector	2,5	3,4	1,5	3
Loonvoet marktsector	3,1	5,1	2,3	3½
Consumptieprijis	2,1	3,4	1,6	1½
Volume bestedingen en productie				
Bruto binnenlands produkt	4,1	1,6	2,4	1¾
Particuliere consumptie	4,5	1,6	0,5	1¼
Overheidsinvesteringen	4,9	7,6	- 1,5	- ¼
Investeringen, excl. woningen	10,6	- 3,2	2,8	2½
Goederenuitvoer	7,3	5,0	7,4	6
Goederenimport	8,8	4,8	7,4	6¼
Arbeidsmarkt				
Werkgelegenheid in arbeidsjaren	2,7	0,5	0,4	¼
Arbidsaanbod in personen	1,7	1,6	0,5	¼
Arbidsproductiviteit marktsector	2,0	1,8	2,9	2
	niveau eindjaar			
Werkloze beroepsbevolking (in %)	4,3	5,4	4½	4½
Arbidsinkomensquote marktsector	80,1	80,3	79¼	78

Decompositie groei arbeidsaanbod 1990-2005

In de periode 2001-2005 bedroeg de groei van het arbeidsaanbod minder dan de helft van die in de periode 1996-2000 en ook ruim 40% minder dan in de periode 1991-1995 (zie onderstaande tabel). Hiervoor zijn drie redenen aan te voeren. Ten eerste is sprake van een samenstellingseffect: veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking leiden ertoe dat het zwaartepunt steeds meer in de richting van (oudere) niet-participanten schuift, waardoor de totale participatiegraad naar beneden wordt gedrukt. Vanwege de vergrijzing van de potentiële beroepsbevolking zal deze trendmatige ontwikkeling voorlopig aanhouden. Een tweede reden voor de afvlakkende groei is dat de participatie van vrouwen minder hard groeit dan in eerdere jaren: bij de jongste cohorten is de grootste groei achter de rug. In de jaren '90 droegen vrouwen in de leeftijd van 25 tot 35 jaar voor 0,3% per jaar bij aan de groei van het arbeidsaanbod; in de periode 2001-2005 is dit nog slechts 0,1%. Ten derde is sprake van het *discouraged worker* effect: de gunstige economie aan het einde van de jaren '90 leidde tot een hoger arbeidsaanbod, omdat mensen toen gemakkelijk een baan konden vinden (niet expliciet zichtbaar in de tabel). De slechtere kansen op de arbeidsmarkt aan het begin van de 21e eeuw leidden er echter toe dat veel personen zich terugtrokken van de arbeidsmarkt, of zich niet gingen aanbieden waar zij dat eerder wel zouden hebben gedaan.

Aangezien de eerste twee effecten voorlopig nog niet zijn uitgewerkt, valt ook voor de langere termijn een lagere groei van het arbeidsaanbod te verwachten dan in de jaren '90. Naast de drie genoemde negatieve factoren is echter ook sprake van twee positieve invloeden op de ontwikkeling van het arbeidsaanbod. Allereerst neemt de participatiegraad van ouderen sinds halverwege de jaren '90 weer toe. Daarenboven neemt de participatie van vrouwen nog altijd toe doordat oudere cohorten worden vervangen door jongere (meer geëmancipeerde) cohorten met een betrekkelijk hoge participatiegraad. De als vanzelf groeiende participatie van vrouwen wordt echter relatief minder belangrijk als drijvende kracht achter de groei van het arbeidsaanbod, terwijl de participatie van ouderen en de effecten van beleid om de arbeidsparticipatie te stimuleren relatief steeds belangrijker worden (Van Vuuren en Euwals, 2006).

Mutatie arbeidsaanbod naar demografische componenten

	1991-1995	1996-2000	2001-2005
Mutatie (dzd personen)	484	636	287
Mutatie (gem. per jaar, dzd personen)	97	127	57
Mutatie (per jaar, in % arbeidsaanbod)	1,5	1,8	0,8
w.v. demografie	0,8	0,3	0,0
w.v. bevolkingsomvang	0,6	0,4	0,5
leeftijdsopbouw	0,1	- 0,2	- 0,5
participatie	0,8	1,6	0,8
w.v. mannen 15-24	- 0,1	0,2	0,0
25-34	0,0	0,1	- 0,1
35-44	0,0	0,0	- 0,1
45-54	0,1	0,1	0,0
55-64	- 0,1	0,2	0,1
vrouwen 15-24	- 0,2	0,1	0,0
25-34	0,3	0,3	0,1
35-44	0,3	0,3	0,2
45-54	0,3	0,3	0,3
55-64	0,0	0,1	0,2

Arbeidsmarkt

Het arbeidsaanbod omvat de personen die meer dan 12 uur per week (willen) werken. De groei van het arbeidsaanbod in personen is met ¼% per jaar lager dan in het verleden. Demografische factoren (voornamelijk vergrijzing) hebben een negatieve invloed op de groei van het arbeidsaanbod. Daar staat tegenover dat participatiegraden van met name vrouwen en ouderen iets toenemen. De groei van het arbeidsaanbod in arbeidsjaren hangt ook af van het gemiddelde aantal uren dat mensen werken. Vanwege de stijgende participatiegraden van specifieke groepen (met name vrouwen) zal de deeltijdfactor blijven toenemen, hetgeen een drukkend effect heeft op het arbeidsaanbod in arbeidsjaren. Wel vakt de groei van deeltijdwerk af. In Van Vuuren en Euwals (2006) wordt uitgebreid ingegaan op de ontwikkeling van het arbeidsaanbod op middellange termijn. Ten opzichte van Van Vuuren en Euwals (2006) en de analyse uit paragraaf 3.1 is de groei van het arbeidsaanbod in het voorzichtig scenario verlaagd als gevolg van de voorzichtigheidsmarge.

De werkloosheid bedraagt in 2007 naar verwachting 4½% van de beroepsbevolking. Het voorzichtig scenario is beleidsarm, er zijn nauwelijks wijzigingen meegenomen in de wig of replacement rate die invloed hebben op het niveau van de werkloosheid. Wel stijgt de wig door het oplopen van ziektekostenpremies en het effectieve tarief in box 1, zie paragraaf 3.4. In het scenario blijft de werkloosheid constant.² De groei van de werkgelegenheid is in het scenario even hoog als de groei van het arbeidsaanbod.

Arbeidsproductiviteit

De structurele groei van de arbeidsproductiviteit voor de gehele economie wordt ingeschat op 1,8% per jaar. De stijgende kapitaalintensiteit verklaart ongeveer 0,3%-punt van deze groei. In het voorzichtig scenario is de productiviteitsgroei lager. Allereerst is ook hier een deel van de voorzichtigheidsmarge ingezet. Daarnaast slaat de afbouw van de output gap neer bij de arbeidsproductiviteit. Voor de gehele economie is de inschatting van de productiviteitsgroei 1½% per jaar, voor de marktsector is dit 2%. In CPB (2006b) is een nadere onderbouwing te vinden van de structurele groei van de arbeidsproductiviteit.

Bestedingen

De groei van de buitenlandse vraag reflecteert zich in een vergelijkbare groei van de uitvoer. Binnen de totale uitvoerontwikkeling is er een duidelijk verschil in groeitempo tussen de binnenslands geproduceerde uitvoer en de wederuitvoer. De binnenslands geproduceerde uitvoer blijft trendmatig achter bij de groei van de wereldhandel. Bij een onveranderde prijsconcurrentiepositie neemt de 'Made in Holland' uitvoer in het voorzichtig scenario met

² De *partiële* evenwichtswerkloosheid is in 2007 ongeveer 5½%, deze daalt in de periode tot 2011 in de richting van de *algemene* evenwichtswerkloosheid, die in CPB (2006b) werd geraamd op 4½%.

3½% per jaar toe. Evenals in het verleden zal de vraag naar halfgeleiders, zoals elektronica, mobiele telefoons, machines en computers, sterker toenemen dan de gemiddelde vraag. De wederuitvoer, die voor een groot deel bestaat uit dergelijke halfgeleider-producten, kent in de scenarioperiode een groei van jaarlijks ruim 9%. Doordat enige verzadiging optreedt blijft het groeitempo wel achter bij de gemiddelde stijging van 12% in de afgelopen tien jaar. Het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans blijft op een hoog niveau.

De consumptieve bestedingen blijven achter bij de groei van het BBP. De stijging van de reële lonen en de werkgelegenheid beïnvloeden de particuliere consumptie positief. Een deel van

Vergrijzing, vervangingsvraag en werkloosheid

De beroepsbevolking vergrijst en de komende jaren zal de babyboomgeneratie van vlak na de oorlog de leeftijd van (vervroegde) uittreding bereiken. Hierdoor komen arbeidsplaatsen vrij, met als mogelijk gevolg een hoge doorstroming binnen bedrijven en relatief veel open vacatures. Zal de arbeidsmarkt erin slagen de open arbeidsplaatsen te vervullen en zal de werkloosheid extra dalen?

De vergrijzing van de beroepsbevolking heeft een negatief effect op het arbeidsaanbod omdat de participatiegraad van de 55- tot 65-jarigen lager is dan voor jongere leeftijdsgroepen (zie het effect van leeftijdsopbouw in tabel 2.1 van CPB (2006b)). De vervangingsvraag, de vraag naar nieuwe arbeidskrachten die ontstaat doordat werknemers met pensioen gaan, arbeidsongeschikt worden of zich (tijdelijk) terugtrekken van de arbeidsmarkt, zal toenemen (ROA, 2005). Met name bedrijven en instellingen met een relatief oud werknemersbestand zullen worden getroffen (RWI, 2004).

Voor welke problemen stelt een relatief hoge vervangingsvraag de arbeidsmarkt? Alhoewel veel werknemers zullen uittreden blijft het totale arbeidsaanbod de komende jaren naar verwachting licht stijgen. De instroom zal namelijk de uitstroom voorlopig blijven overtreffen. Met name de participatie van vrouwen zal blijven stijgen door de vervanging van oudere generaties vrouwen met een lage participatiegraad door jongere generaties met een hogere participatiegraad. De vergrijzing en de daaruit volgende vervangingsvraag kunnen daarom slechts zorgen voor tijdelijke fricties.

Zal de werkloosheid dalen door de vergrijzing en de hoge vervangingsvraag? De evenwichtswerkloosheid kan om verschillende redenen veranderen, zoals bijvoorbeeld door discrepantie tussen loon en productiviteit van ouderen, de betere onderhandelingspositie van ouderen en de grotere moeite van ouderen een baan te vinden in het geval van werkloosheid.^a Op de langere termijn kan vergrijzing en een versterkte uittreding van oudere werknemers invloed hebben op de evenwichtswerkloosheid. Op de korte termijn fluctueert de werkloosheid door schokken in de economie, en alleen op de langere termijn is er een tendens naar de evenwichtswerkloosheid. Schokken worden via het marktmechanisme door aanpassingen in de lonen geabsorbeerd, maar die kosten tijd. Bedrijven kunnen door een relatief hoge vervangingsvraag dus langer dan gebruikelijk met open vacatures zitten. Ook de werkloosheid kan zich sneller dan gebruikelijk – dus zonder een relatief hoge vervangingsvraag – naar beneden aanpassen. Merk op dat de totale vraag naar arbeid niet stijgt door een hoge vervangingsvraag. Wel neemt het aantal open arbeidsplaatsen toe door het vertrek van oudere werknemers. Hierdoor kunnen toetreders sneller dan gebruikelijk door de arbeidsmarkt worden geabsorbeerd.

De vergrijzing van de beroepsbevolking en de daaruit volgende stijging van de vervangingsvraag kunnen leiden tot relatief veel vacatures die langer dan gebruikelijk openstaan, vooral bij bedrijven en instellingen met een relatief oud werknemersbestand. Het hoge aantal open arbeidsplaatsen kan leiden tot een snellere absorptie van toetreders tot de arbeidsmarkt en daarmee tot een snellere neerwaartse aanpassing van de werkloosheid. Dit effect zal echter tijdelijk zijn. Het effect op het werkloosheidsniveau op de langere termijn is echter onduidelijk.

^a De werkloosheid onder ouderen is overigens lager dan onder jongeren, zodat een oudere beroepsbevolking kan leiden tot een lager niveau van de werkloosheid. Zie bijvoorbeeld Shimer (1998).

het toegenomen beschikbaar inkomen wordt echter gebruikt om, na de forse ontsparingen van de laatste jaren, de negatieve individuele spaarquote weer enigszins op te krikken. De investeringen in overige vaste activa stijgen, mede onder invloed van een toegenomen winstgevendheid, sterker dan de groei van de productie van bedrijven. De groei van de consumptie en investeringen van de overheid is ingevuld conform de meerjarencijfers uit de Miljoenennota 2007.

3.4 Lonen, prijzen en koopkracht

Prijzen

De inflatie, op basis van de consumentenprijsindex voor alle huishoudens, komt in het voorzichtige scenario voor 2008-2011 uit op 1½% per jaar. De inflatie is in historisch opzicht gematigd door de geprojecteerde appreciatie van de euro ten opzichte van de dollar en de daling van de olieprijs. De bijdrage van de invoer van energie, grondstoffen en consumentenproducten aan de inflatie is per saldo nihil. De gasprijzen dalen licht, vanwege de geprojecteerde daling van de olieprijs. De indirecte belastingen, die in het afgelopen decennium een duidelijk opwaarts effect hadden op de inflatie, blijven in het beleidsarme scenario bij veronderstelling constant. De huurstijging van gemiddeld 3% per jaar leidt wel tot een bijdrage aan de inflatie van ½%-punt. De arbeidskosten per eenheid product hebben ook een opwaarts effect op de inflatie van ½%-punt. De brutomarge, inclusief afschrijvingen en rente, heeft eveneens een opwaarts effect op de inflatie van ½%-punt. De onderliggende inflatie, die onder meer geschoond is van veranderingen in energieprijzen, bedraagt gemiddeld 1¾% per jaar.

Lonen

De contractloonstijging in de marktsector komt in het voorzichtige scenario voor 2008-2011 uit op 3% per jaar. De incidentele loonstijging in de marktsector, die onder meer voortkomt uit de stijging van het opleidingsniveau van het arbeidsaanbod, bedraagt in deze periode naar verwachting ½% per jaar. In de Economische Verkenning 2004-2007 werd uitgegaan van een incidentele loonstijging in de marktsector van 0,3% per jaar (CPB, 2002). De raming is naar boven bijgesteld op grond van, deels opwaarts herziene, cijfers van het CBS over de periode 1996-2005. De stijging van de loonvoet marktsector bedraagt in 2008-2011 gemiddeld 3½%. De arbeidsinkomensquote daalt cumulatief met ruim 1%-punt.

Koopkracht

De koopkracht van huishoudens verbetert in het voorzichtige en beleidsarme scenario voor 2008-2011 in doorsnee met ¾% per jaar (zie tabel 3.3). De verbetering van de koopkracht blijft duidelijk achter bij de reële inkomensstijging van gemiddeld 1½% per jaar. Dit komt vooral door de stijging van de ziektekostenpremie en door een stijging van het effectieve tarief in box 1 (progressie-effect). Het cumulatieve effect hiervan op het beschikbaar inkomen van gezinnen over 2008-2011 is – 6¼ mld euro, oftewel – ½ tot – ¾%-punt koopkracht per jaar.

Trefzekerheid van verkenningen voor de middellange termijn

Om inzicht te krijgen in de onzekerheid waarmee verkenningen op middellange termijn (MLT) zijn omgeven, is de trefzekerheid van negen MLT-verkenningen van de afgelopen dertig jaar onderzocht op basis van de gemiddelde (absolute) voorspelfout en de ongelijkheids-coëfficiënt (Kranendonk en Verbruggen, 2006).^a Deze analyse is toegepast op de gemiddelde groei per jaar van de belangrijkste internationale en nationale kerngrootheden. Uit de tabel blijkt dat de gemiddelde voorspelfouten voor het volume en de prijs van de wereldhandel nul zijn. De gemiddelde voorspelfout van het BBP is 0,2%-punt, waarbij overschattingen bij de uitvoer en de investeringen grotendeels werden gecompenseerd door een onderschatting bij de consumptie. De prognoses voor het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid waren gemiddeld te laag, terwijl de productiviteit werd overschat. De gemiddelde absolute voorspelfout van de BBP-groei is 1,1%-punt. Alle ongelijkheidscoëfficiënten zijn kleiner dan één; naïeve ramingen, waarbij de groeiraming gelijk is aan de gemiddelde groei in de voorafgaande periode van vier jaar, zouden dus slechtere prognoses hebben opgeleverd.

De trefzekerheid op middellange termijn heeft een ander karakter dan op korte termijn. Bij MLT-verkenningen kan het overheidsbeleid zich aanzienlijk anders ontwikkelen dan waarmee is gerekend. De mogelijkheden tot beleidswijzigingen zijn voor de korte termijn veel geringer. De manier waarop een MLT werd opgesteld is bovendien in de afgelopen dertig jaar nogal verschillend geweest. Bij vier prognoses in de jaren zeventig en tachtig is gerekend met een specifiek pakket aan nieuwe beleidsmaatregelen. Bij de vijf andere MLT's is juist bewust uitgegaan van de veronderstelling van ongewijzigd beleid. Een andere 'complicatie' is dat aanvankelijk een zo betrouwbaar mogelijke raming ('centraal pad') werd opgesteld, terwijl het CPB na 1990 heeft gekozen voor een scenario-aanpak, waarbij zowel een voorzichtig als een optimistisch beeld werd geschetst.

Voor beide type verkenningen geldt dat de belangrijkste bron van onzekerheid gelegen is in de internationale uitgangspunten. Daarnaast dragen de inschatting van de uitgangspositie van de economische situatie en de modelspecificatie bij aan de onzekerheid waarmee ramingen zijn omgeven.^b

Trefzekerheid MLT-ramingen, 1976-2002

	Gemiddelde voorspelfout	Gemiddelde abs. voorspelfout	Ongelijkheids- coëfficiënt
Externe data	in % per jaar		
Relevant wereldhandelsvolume	0,0	1,3	0,7
Prijs relevante wereldhandel	0,0	1,9	0,6
Prijs goederenimport	0,7	2,5	0,6
Lonen en prijzen			
Loonsom per werknemer bedrijven	0,2	1,6	0,5
Prijspeil particuliere consumptie / CPI	- 0,3	1,2	0,6
Volume bestedingen en productie			
Bruto binnenlands product	0,2	1,1	0,8
Goederenimport	1,0	1,6	0,6
Goederenimport	0,5	1,9	0,7
Particuliere consumptie	- 0,3	1,2	0,6
Investeringen bedrijven	0,8	3,2	0,7
Arbeidsproductiviteit macro	0,6	0,7	0,5
Arbeidsmarkt			
Arbeidsaanbod	- 0,6	0,7	0,7
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	- 0,4	0,7	0,6
Werkloosheidspercentage, mutatie	- 0,1	0,6	0,6

^a De ongelijkheidscoëfficiënt vergelijkt de precisie van de ramingen met die van een alternatieve raming, meestal een naïeve raming van ongewijzigde groei ten opzichte van de voorafgaande periode.

^b Zie kader "Onzekerheid in CPB-ramingen: een uitsplitsing in determinanten" in *Macro Economische Verkenning 2007* en Lanser (2006).

Tabel 3.3 Koopkracht (exclusief incidenteel) naar huishoudtype, inkomensbron hoofdverdiener en huishoudinkomen, 2004-2011

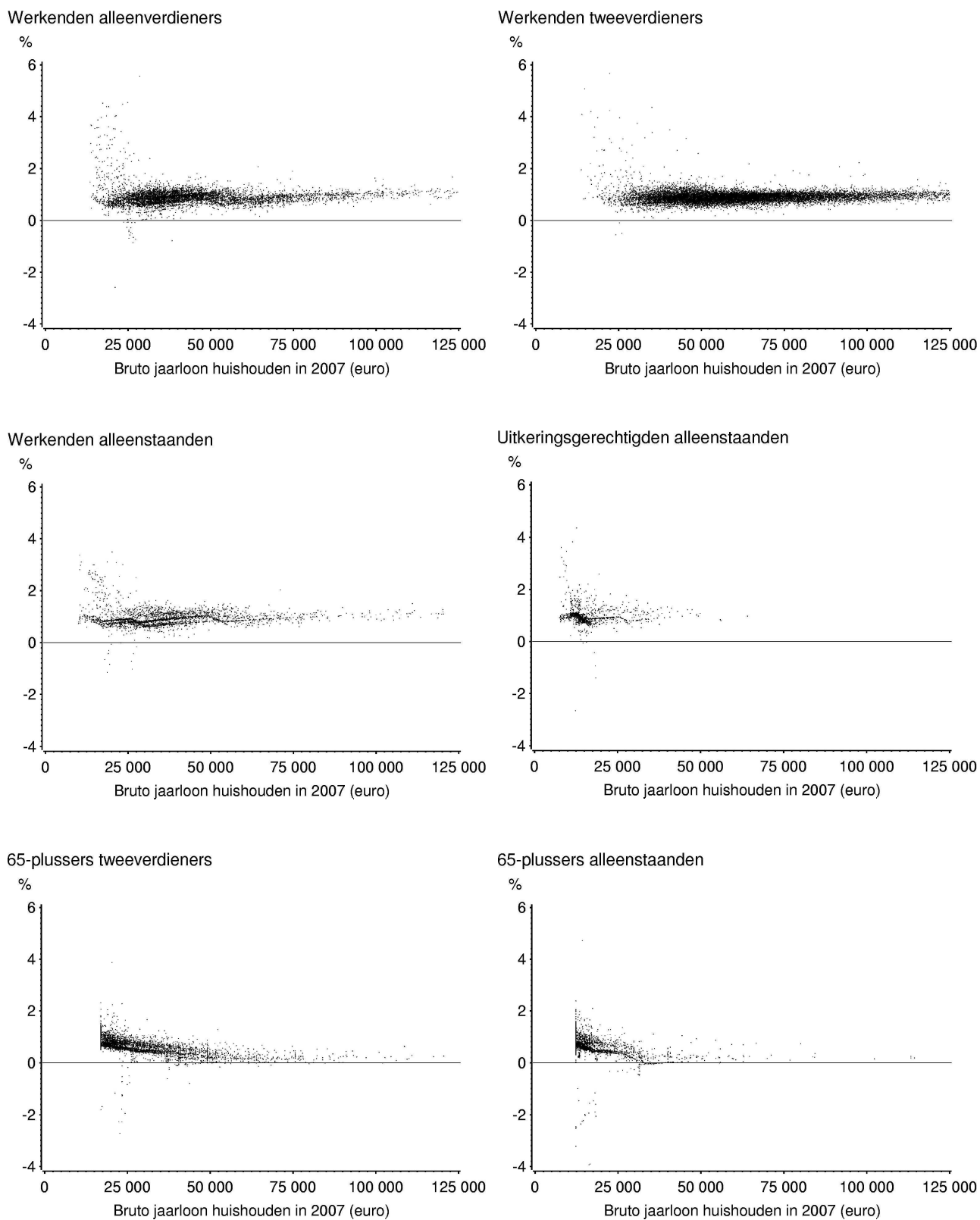
	Alleenverdiener		Tweeverdiener		Alleenstaande ^b		Alle huishoudtypen	
	2004-07	2008-11	2004-07	2008-11	2004-07	2008-11	2004-07	2008-11
Bruto huishoudinkomen ^a	mediaan koopkrachtmutatie in % per jaar							
Hoofdverdiener werknemer								
< 150% WML	¾	¾	} ¾	} 1	0	1	} ¼	} 1
150-250% WML	¾	1	} ¾	} 1	0	¾	} ¼	} 1
> 250% WML	1	1	¼	1	0	1		
Hoofdverdiener uitkeringsgerechtigd								
< 120% WML	½	¾	} 0	} 1	- ¼	1	} - ¼	} 1
> 120% WML	½	1			- ½	1		
65-plussers								
< 120% AOW	} ¾	} ¾	¾	¾	¾	¾	} ¾	} ½
> 120% AOW			¼	½	- ¼	¼		
Totaal							¼	¾

^a Bruto inkomen uit arbeid of uitkering; WML = bruto minimumloon, AOW = bruto 100% AOW-uitkering.

^b Inclusief alleenstaande ouders.

Huishoudens met kinderen en lage inkomens profiteren van de omzetting van de kinderkorting in een (uitkeerbare) kindertoeslag in 2008. Dit leidt in de puntenwolken van de koopkrachtontwikkeling tot uitschieters aan de bovenkant (zie figuur 3.2). Huishoudens met hoge aanvullende pensioenen gaan er minder dan gemiddeld in koopkracht op vooruit, doordat een deel van de aanvullende pensioenen niet of minder snel stijgt dan de lonen. De oploep van de ziektekostenpremie en van het effectieve tarief in box 1 leiden tot een stijging van de gemiddelde wig van 43¼% in 2007 naar 45% in 2011. De toename van het verschil tussen loonkosten en beschikbaar inkomen vermindert de prikkel voor werknemers om meer uren te werken of om te investeren in scholing. De replacement rate, de verhouding tussen het beschikbaar inkomen van uitkeringsgerechtigden en werkenden, verandert nauwelijks in dit beleidsarme scenario.

Figuur 3.2 Koopkracht (exclusief incidenteel) naar huishoudtype, inkomensbron hoofdverdiener en huishoudinkomen, mutaties in % per jaar, 2008-2011



4 Collectieve financiën

In een voorzichtig trendmatig scenario bij ongewijzigd beleid komt het EMU-saldo in 2011 uit op 1% BBP. Hierbij is verondersteld dat de gehele budgettaire ruimte wordt aangewend voor verbetering van het begrotingssaldo. Ook is uitgegaan van lastendekkende (stijgende) premies voor de zorg (ZVW). Vooral hierdoor stijgen de microlasten gecumuleerd in de jaren 2008-2011 met 3½ mld euro. Om te komen tot 'houdbare overheidsfinanciën' op lange termijn is een structurele beleidsinspanning nodig van circa 1½% BBP (9 mld euro).

4.1 Beleidsuitgangspunten

Het voorzichtige scenario voor de middellange termijn is beleidsarm opgesteld. Voor de inkomsten van het rijk en de sociale fondsen vertaalt zich dat in principe in ongewijzigde belasting- en premietarieven en toepassing van de huidige indexerings- en koppelingsregelingen. Zo zijn de aanpassing van schijflengten van de loon- en inkomstenheffing en de aanpassing van de benzine- en dieselaccijnstarieven via de tabelcorrectiefactor gebaseerd op de prijsontwikkeling. Bij het uitgangspunt van lastenneutraliteit is een uitzondering gemaakt voor bestaand of voorgenomen beleid. Zo betekent het lastendekkende karakter van de ZVW-premies en de snel stijgende zorguitgaven dat in de volgende kabinetsperiode sprake is van een stijgende procentuele ZVW-premie en een sneller dan de inflatie stijgende nominale ZVW-premie.

De uitgaven van het rijk en de sociale fondsen sluiten in principe aan bij de meerjarencijfers van de Miljoenennota 2007. Daaraan is toegevoegd de doorwerking van de macro-economische ontwikkeling. Dit betreft bijvoorbeeld de rentelasten en de sociale zekerheidsuitgaven. In het scenario is, bij wijze van technische veronderstelling, de budgettaire ruimte voor de volgende kabinetsperiode volledig ingezet voor verbetering van het EMU-saldo. Wat betreft de arbeidsvoorwaarden is aangesloten bij het zogenoemde referentiemodel, waarin de loonvoeten in de collectieve sector de ontwikkeling in de marktsector volgen. Het budget voor de incidentele loonontwikkeling bedraagt ¼%-punt per jaar. Dit sluit aan bij de meerjarencijfers in de begroting.

De verwachte volumegroei in de zorg in de komende kabinetsperiode is gebaseerd op het middellange-termijnsceario voor de zorg (Douven et al., 2006). In dit scenario bij ongewijzigd beleid is verondersteld dat de totale volumegroei zal afzakken na de intensiveringen in de afgelopen jaren.

4.2 De ontwikkeling van het EMU-saldo op middellange termijn

Voor de bepaling van het begrotingssaldo in de periode 2008-2011 wordt eerst een inschatting gemaakt van de inkomstengroei van het rijk (belastingen) en de sociale fondsen (premies) bij

ongewijzigd beleid. Vervolgens wordt een beleidsarme verkenning gemaakt van de ontwikkeling van de uitgaven. Bij de afbakening van de uitgaven is aangesloten bij de definitie van de uitgavenkaders zoals die door het huidige kabinet wordt gehanteerd. Deze uitgaven en inkomsten bevatten echter niet alle voor het EMU-saldo relevante posten. Vandaar dat vervolgens wordt bezien wat het beslag van de overige posten is.

Uiteindelijk resteert de verbetering van het begrotingssaldo in 2011 ten opzichte van 2007. Dit wordt de budgettaire ruimte genoemd. Bij de raming van het begrotingssaldo in 2011 is verondersteld dat de budgettaire ruimte volledig wordt aangewend voor saldoverbetering en schuldvermindering. In 2011 gaat het ten opzichte van 2007 om een (reële) ruimte van 5¾ mld euro.³

Belastingen en premies

Tabel 4.1 laat zien dat de reële stijging van de belastingen en premies voor de volgende kabinetsperiode 24¾ mld euro bedraagt. Hiervan hangt 4¼ mld euro samen met beleidseffecten. De overige 20½ mld euro hangt samen met de ontwikkeling van heffingsgrondslagen. Dit laatste is 5¾ mld euro (1% BBP) meer dan bij een met het BBP gelijk opgaande ontwikkeling van de ontvangsten (met andere woorden: de progressiefactor is groter dan 1).

Tabel 4.1 Budgettaire ruimte 2011 (mld euro, prijzen 2007)

Reële stijging belastingen en premies	24¾
w.v. rijksbelastingen	12½
premies wettelijke sociale verzekering	12½
Reële stijging uitgaven onder kader	14½
w.v. rijksbegroting in enge zin	2¼
sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	3½
zorg	8¾
Reëel beslag overige EMU-relevante posten	4¼
Budgettaire ruimte (verbetering EMU-saldo ten opzichte van 2007)	5¾

Deze endogene stijging van de belasting- en premiedruk is voor een groot deel geconcentreerd bij de loon- en inkomstenheffing. Deze groeit circa 6½ mld euro meer dan bij een met het BBP gelijk opgaande groei. Hiervan hangt ongeveer 3¾ mld euro samen met het feit dat heffingskortingen en schijflengtes geïndexeerd worden met de prijsontwikkeling (1½%) en dat de lonen met gemiddeld 3½% per jaar veel sneller stijgen. Dit leidt tot een stijging van het effectieve box-1-tarief met circa 1¾%-punt in de ramingsperiode. Door deze progressie neemt

³ De analyse luidt in reële termen, wat wil zeggen dat de nominale budgettaire ontwikkelingen in de periode 2008-2011 zijn gedefleerd met de prijsstijging van het BBP.

bijvoorbeeld het aantal belastingbetalers met inkomen tot in de derde schijf met een kwart toe. Het aantal belastingbetalers met inkomen tot in de vierde schijf neemt zelfs met bijna de helft toe. De overige ruim 2¾ mld euro hangt samen met sneller dan het BBP stijgende grondslagen. Een stijgend aandeel van het loon in het BBP draagt circa 1¼ mld euro bij. Hierbij wordt de dalende arbeidsinkomensquote (marktsector) meer dan goed gemaakt door een toename van de werkgelegenheid buiten de marktsector, met name in de zorg. Ongeveer eenzelfde bedrag hangt samen met de snelle toename van het pensioeninkomen (inclusief AOW) van 65-plussers.

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

Bij de gekozen uitgangspunten worden de microlasten (MLO) in de volgende kabinetsperiode reëel met 3½ mld euro verzwaaard. Dit is ¾ mld euro minder dan de beleidsmatige stijging van de belasting- en premie-ontvangsten, omdat de MLO wordt gecorrigeerd voor de omzetting van de fiscale kinderkorting in een uitkeerbare kindertoeslag onder de sociale zekerheidsuitgaven.⁴ De burgers worden immers aan de uitgavenkant gecompenseerd voor de hogere belasting- en premiebetalingen. Het leeuwendeel van de MLO-stijging (ruim 3¼ mld euro) komt niettemin ten laste van gezinnen, terwijl de lasten voor werkgevers een kleine ¼ mld euro toenemen.

De stijging van de ZVW-premies is de belangrijkste determinant van de lastenontwikkeling. De ZVW-premies verzwaren de lasten reëel met 4¾ mld euro, waarvan 3½ mld euro ten laste komt van gezinnen en 1¼ mld euro ten laste van werkgevers. Door de hogere ZVW-premies is tevens sprake van een hogere bruteringscorrectie bij de AOW-uitkeringen, hetgeen de lasten voor gezinnen met ¼ mld euro verhoogt. De maatregelen uit het wetsvoorstel “Werken aan winst” verlichten de lasten met 1¾ mld euro,⁵ waarvan ¼ mld euro ten goede komt aan zelfstandigen en de rest aan vennootschappen.

⁴ Zie Annex 3 van het 12e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (2006).

⁵ Zie paragraaf 5.2 in de *Macro Economische Verkenning 2007* voor een toelichting.

Uitgaven onder de kaders

De uitgaven van het rijk en de sociale fondsen nemen in totaal met 14½ mld euro toe.

Gecorrigeerd voor de schuif van kinderkorting naar kindertoeslag is sprake van een reële groei van 1¾% per jaar. De groei van de reële uitgaven wordt nader onderbouwd in tabel 4.2 voor de drie hoofdsectoren van de budgetdiscipline: rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid, en zorg.

Tabel 4.2 Reële uitgavengroei per kader, 2008-2011 (mld euro, prijzen 2007)

Rijksbegroting in enge zin	2¼
w.v. onderwijs	1¼
verkeer en waterstaat (infrastructuur)	½
volksgezondheid (VWS)	- ¾
rentelasten	- 1
koppeling lonen	2¾
prijsbijstelling	- ¼
Gemeente- en Provinciefonds	½
bijdrage voor internationale samenwerking (HGIS)	½
EU-afdrachten	- ¾
overig	- ½
Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	3½
w.v. volume AOW	2¼
volume ANW, AKW	- ½
volume arbeidsongeschiktheid	- 1¼
volume WW, WWB	- ½
overig volume	½
reële aanpassing uitkeringshoogte	3
Zorg	8¾
w.v. demografie	1¾
overig volume	4¾
koppeling lonen	2¼
prijsbijstelling	¼

De netto uitgaven (bruto uitgaven gesaldeerd met de niet-belastingmiddelen) op de rijksbegroting in enge zin stijgen met 2¼ mld euro, een reële groei van ¾% per jaar. De grootste stijging doet zich voor bij de reële lonen. Bij een loonontwikkeling van ambtenaren gelijk aan die in de marktsector nemen deze met 2¾ mld euro toe.

Daarnaast doen zich in de meerjarencijfers op enkele terreinen substantiële mutaties voor. De onderwijsuitgaven lopen met 1¼ mld euro op, vooral door een grotere deelname aan het hoger en wetenschappelijk onderwijs. De bijdrage van Verkeer en Waterstaat aan het Infrastructuurfonds en de Brede Doel Uitkering leidt tot een ruimtebeslag van ½ mld euro. Bij VWS is sprake van een daling van ¾ mld euro, vooral door de eenmalige overheveling in 2007 van het zorgopleidingsfonds van de ZVW naar de rijksbegroting. De reële rentelasten dalen met 1 mld euro, vooral in samenhang met financieringsoverschotten bij het rijk en de sociale fondsen.

De bijdrage aan het Gemeente- en Provinciefonds neemt conform de huidige systematiek reëel toe met ½ mld euro (1% per jaar). Deze bijdrage is gekoppeld aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, waaronder de loon- en prijsbijstelling.

De uitgaven ten behoeve van internationale samenwerking (HGIS) zijn beleidsmatig gekoppeld aan het BNP en groeien daardoor reëel met ½ mld euro. Daarentegen lopen de EU-afrachten terug met ¾ mld euro. De gevolgen van toenemende uitgaven door de EU worden meer dan gecompenseerd door de korting op de Nederlandse afrachten.

De ‘overige’ netto uitgaven leiden tot een vermindering van het ruimtebeslag met ½ mld euro, onder meer door afnemende netto uitgaven bij Defensie en Justitie.

De reële uitgaven in de budgetdisciplinesector Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid stijgen per saldo met 3½ mld euro (een reële groei van bijna 1½% per jaar). De aanpassing van de uitkeringshoogte leidt tot een reële stijging van de uitgaven met 3 mld euro. Naast de koppeling van de uitkeringen aan de lonen spelen beleidseffecten daarbij een rol. Zo is rekening gehouden met een verhoging van de IVA-uitkering met 5%-punt tot 75% van het laatst verdiende loon met ingang van 2008 als uitvloeisel van de afspraken tussen kabinet en sociale partners in het Najaarsakkoord 2004. Ook oefent de afschaffing van de vervolguitkeringen in de WW in 2003 nog een opwaarts effect uit op de gemiddelde WW-uitkering. De volume-ontwikkeling wordt vertekend doordat per 1 januari 2008 de fiscale kinderkorting wordt omgezet in een kindertoeslag. Deze omzetting leidt tot ¾ mld euro extra uitgaven, die geboekt staan bij overig volume. Hiervoor gecorrigeerd is per saldo sprake van een volumedaling van de uitkeringen met ¼ mld euro.

De AOW is naar verwachting de enige regeling waarvan het aantal uitkeringen in de periode 2008-2011 nog substantieel stijgt. Door de vergrijzing neemt het aantal AOW'ers met 215 000 toe. Het aantal ANW-gerechtigden daalt met circa 20 000. Door de cohortsgewijze invoering van de nieuwe nabestaandenwet in 1997 daalt het aantal mensen dat op deze regeling aanspraak maakt nog steeds. Ook het volume van de kinderbijslag neemt enigszins af.

Het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen neemt in de periode 2008-2011 naar verwachting met circa 50 000 uitkeringsjaren af. Jaarlijks stromen er meer personen uit de WAO dan er personen instromen in de WIA. De instroom in de WIA ligt aanmerkelijk lager dan voorheen in de WAO vanwege het aangescherpte schattingsbesluit, de verlenging van de loondoorbetalingsperiode bij ziekte tot 2 jaar en het vervallen van een uitkering aan personen die tussen de 15 en 35% arbeidsongeschikt zijn. Daarnaast leidt de in deze kabinetsperiode afgeschafte arbeidsongeschiktheidsregeling voor zelfstandigen tot een geleidelijke daling van het WAZ-bestand. In lijn met recente ontwikkelingen wordt nog wel enige stijging van het aantal jonggehandicapten in de zogenoemde Wajong-regeling verwacht.

De werkloze beroepsbevolking verandert nagenoeg niet. Niettemin daalt het aantal personen met een werkloosheidsuitkering met 30 000. Beleidsmaatregelen als de afschaffing van de vervolguutkeringen en verkorting van de maximale duur van de WW in het kader van het zogenoemde SER-hervormingspakket leiden namelijk tot een afname van het aantal WW-uitkeringen.

De verwachte volumegroei in de zorg in de komende kabinetsperiode is gebaseerd op het middellange-termijnsce­nario voor de zorg (Douven et al., 2006). In dit scenario bij ongewijzigd beleid is verondersteld dat de totale volumegroei zal afzakken na de intensiveringen in de afgelopen jaren. In het recente verleden was sprake van een sterke volumegroei, omdat zowel in de AWBZ als in de curatieve zorg budgettaire beperkingen uit het verleden grotendeels werden losgelaten en de wachtlijsten werden bestreden. Bovendien zwakt de volumegroei af vanwege een lagere verwachte bevolkingsgroei in de nieuwe kabinetsperiode. Voorts is de verwachting dat door de grotere schaarste van arbeid en de prikkels uit het nieuwe zorgstelsel de groei van de arbeidsproductiviteit in de zorg zal toenemen. De arbeidsproductiviteitsgroei in de zorg ligt echter nog altijd beduidend lager dan die in de marktsector.

De totale groei per jaar in reële termen bedraagt bij deze uitgangspunten 4¼%.⁶ Daarvan is ruim 2¾%-punt het gevolg van volumegroei. De reële uitgaven nemen toe met 8¾ mld euro tot 2011. De volumegroei op grond van demografische ontwikkelingen (bevolkingsgroei en vergrijzing) bedraagt een kleine 1% per jaar. De rest van de volumegroei is beschikbaar voor nieuwe technologie en kwaliteitsverbetering. De genees- en hulpmiddelen vertonen een hoger dan gemiddelde volumegroei van ongeveer 5% per jaar. Doordat de zorgsector een relatief lage arbeidsproductiviteitsontwikkeling kent en de prijsontwikkeling van geneesmiddelen ruim 2% uitgaat boven de ontwikkeling van de prijs BBP, komt de ontwikkeling van de prijs van zorg 1¼% hoger uit dan de prijs van het BBP.

Overige EMU-relevante posten

De belastingen en premies en de uitgavenkaders bevatten niet alle voor het EMU-saldo relevante posten. Het reële beslag van de overige EMU-relevante posten bedraagt in totaal 4¼ mld euro. Tabel 4.3 geeft de onderbouwing hiervan. De belangrijkste correctie betreffen de niet-belastingmiddelen uit gas (FES en niet-FES), die met 3¼ mld euro teruglopen ten opzichte van 2007.⁷ Daarentegen nemen de FES-uitgaven juist af met ½ mld euro. Daarbij moet worden aangetekend dat door bijstellingen van het kasritme deze uitgavenmutatie nog aanzienlijk kan wijzigen.

⁶ Dit cijfer is gecorrigeerd voor de eenmalige overheveling van het zorgopleidingsfonds in 2007.

⁷ Daarmee komen de aardgasbaten overigens aanzienlijk hoger uit dan in de meerjarencijfers in de Miljoenennota 2007. Volgens de huidige regels wordt 41,5% gebruikt voor voeding van het FES. In deze middellange termijn-verkenning komt het hele bedrag ten goede aan het EMU-saldo. Pas op het moment dat is besloten over de feitelijke besteding van deze middelen, zal dat worden verwerkt in de uitgavenramingen voor de jaren waarin de besteding wordt gedaan.

Tabel 4.3 Overige EMU-relevante posten (mld euro, prijzen 2007)

Totaal	4¼
w.v. niet-belastingmiddelen gas	3¼
uitgaven FES	- ½
zorgtoeslag	1¼
beheerskosten ZVW (inclusief exploitatiesaldi zorgverzekeraars)	¼
overig	0

De inkomensondersteuning via de zorgtoeslag neemt in de periode 2008-2011 reëel met 1¼ mld euro toe. De beheerskosten van de ZVW stijgen in reële termen met ¼ mld euro.⁸ Die stijging is vooral het gevolg van de verwachting dat zorgverzekeraars, na het negatieve exploitatiesaldo in 2006, op termijn een verbetering van het exploitatiesaldo zullen nastreven.

EMU-saldo

Als gevolg van de hiervoor beschreven ontwikkelingen neemt het EMU-begrotingsaldo toe van 0% BBP in 2007 tot 1% BBP in 2011 (zie tabel 4.4). Onderliggend is sprake van een sterke verbetering van het overschot van het rijk, van 0,3% BBP in 2007 tot 0,9% BBP in 2011. Dit is vooral de resultante van sterk stijgende rijksbelastingen die ten dele worden gecompenseerd door de daling van de gasbaten met 0,7% BBP en door de stijging van de zorgtoeslag met 0,2% BBP.

Tabel 4.4 EMU-saldo Collectieve sector, 2007-2011 (%BBP)

	2007	2008	2009	2010	2011	2008-2011 gemiddeld
	% BBP					
EMU-saldo rijk	0,3	0,6	1,1	0,8	0,9	0,9
EMU-saldo overige centrale overheid	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EMU-saldo lokale overheid	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3
EMU-saldo wettelijke sociale verzekering	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	0,1
EMU-saldo totaal	0,0	0,3	0,9	0,7	1,0	0,7
EMU-saldo structureel (CPB-methode)	- 0,1	- 0,1	0,6	0,6	0,9	0,5

Ook het saldo van de sociale fondsen verbetert. Hierachter gaat een verslechtering bij de volksverzekeringen schuil en een verbetering bij de werknemersverzekeringen. De verslechtering bij de volksverzekeringen wordt bepaald door de AWBZ, omdat hier sprake is van een voortgaande volumegroei en een ongewijzigd premiepercentage. Onder invloed van een daling van het aantal WW-uitkeringen zijn de werkloosheidsfondsen (AWF en sectorfondsen) in hoge mate verantwoordelijk voor de verbetering van het saldo bij de werknemersverzekeringen.

⁸ Tot deze uitgaven worden gerekend de beheerskosten van de ZVW inclusief de exploitatiesaldi van de zorgverzekeraars en de no-claimteruggaveregeling.

Het saldo van de lokale overheid wordt voor de komende kabinetsperiode constant verondersteld op – 0,3% BBP. De algemeen gunstige vermogenspositie van gemeenten biedt namelijk voldoende ruimte om een negatief EMU-saldo langdurig vol te houden binnen de beperkingen van het baten-lastenstelsel.⁹

Bijstelling budgettaire beeld 2011 ten opzichte van boekhoudkundige berekening

Het budgettaire beeld voor de komende kabinetsperiode is ten opzichte van de voorlopige budgettaire berekening van dit voorjaar verbeterd. De belangrijkste verandering daarbij is de verbetering van het EMU-saldo in het basisjaar 2007 van circa – 1% BBP (Jansen, 2006, pag. 15) tot 0% BBP in het huidige beeld. De belangrijkste oorzaken voor deze verbetering zijn de opwaartse bijstelling van de economische groeiverwachting voor 2006-2007 met in totaal ¼%-punt BBP en de opwaartse bijstelling van de aardgasbaten. Bovendien zijn de belastinginkomsten meer meegevallen dan op grond van de hogere economische groei kan worden verklaard.

De budgettaire ruimte in de periode 2008-2011 komt daarentegen ¾ mld euro lager uit. De inkomstengroei komt ½ mld hoger uit^a als resultante van een 1½ mld euro kleiner beleidseffect (vooral in samenhang met de maatregelen uit het wetsvoorstel "Werken aan Winst") en een endogene ontwikkeling die 2 mld euro hoger uitkomt. Dit laatste is zowel het gevolg van een fractioneel hogere economische groei als van een iets grotere endogene toename van de belasting- en premiedruk.

De reële stijging van de uitgaven onder de kaders komt per saldo iets hoger uit dan in het voorjaar.^a De zogenoemde overige EMU-relevante posten laten een verslechtering zien met ¾ mld euro, vooral als gevolg van een grotere geprojecteerde daling van de niet-belastingmiddelen uit gas. Momenteel wordt uitgegaan van een daling van het productievolume van 2011 ten opzichte van 2007 met 5%, terwijl eerder was gerekend met een daling met 2%.

De opwaartse bijstelling van het EMU-saldo 2007 en de slechts marginaal lagere budgettaire ruimte in de periode 2008-2011 leiden ertoe dat het EMU-saldo per saldo een kleine procentpunt is verbeterd ten opzichte van het voorjaar. Het voor houdbaarheid relevante saldo verbetert minder (met ½% BBP), met name omdat de lagere rentelastquote hier buiten beschouwing wordt gelaten.^b

^a Gecorrigeerd voor de vertekening door de omzetting van de kinder aftrek in een kinderkorting (zie paragraaf 4.2).

^b De rentelasten vallen ¼ mld euro lager uit bij de berekening van de budgettaire ruimte. Daarnaast is in de boekhoudsom buitenslijns rekening gehouden met ruim ½ mld hogere rentelasten als gevolg van het verwerken van de (voorlopige) besluitvorming rond de begroting 2007 (Jansen, 2006, pag. 15). Ook de verwerking van de Nationale rekeningen draagt bij aan een lagere rentelastquote.

De verbetering van het EMU-saldo vindt overigens niet gelijkmatig plaats; gemiddeld is het EMU-saldo in de periode 2008-2011 gelijk aan 0,7% BBP. Het ongelijke verloop wordt met name veroorzaakt door de EU-afdrachten. Op Europees niveau is besloten dat Nederland vanaf 2007 per jaar 1 mld euro korting krijgt op het bedrag dat wordt afgedragen aan de EU. Evenals in de meerjarencijfers is verondersteld dat deze korting in 2009 met terugwerkende kracht wordt verrekend.¹⁰

Aan het eind van de volgende kabinetsperiode is bij ongewijzigd beleid het structurele EMU-saldo volgens de CPB-methode vrijwel gelijk aan het feitelijke EMU-saldo (0,9% BBP

⁹ Zie het kader "Het baten-lastenstelsel van lokale overheden en het EMU-saldo", *Macroeconomische Verkenning 2005*, blz. 139.

¹⁰ Afhankelijk van nadere Europese regelgeving zou het echter ook reeds in het EMU-saldo van 2007 of 2008 kunnen doorwerken.

versus 1,0% BBP). Dit weerspiegelt de veronderstelling dat de output gap van $\frac{3}{4}$ % BBP in 2007 in vier jaar wordt afgebouwd naar nul.¹¹

Bij ongewijzigd beleid daalt de EMU-schuld van ongeveer 48% BBP in 2007 naar ruim 38% BBP in 2011. Deze daling geeft echter een onvolledig beeld van de ontwikkeling van de financiële positie van de overheid. Tegenover deze daling van de overheidsschuld met bijna 10% BBP staat naar verwachting een ongeveer even sterke daling van het bezit van aardgas.¹²

4.3 Budgettaire taakstelling in lange-termijnperspectief

In de vergrijzingsstudie wordt gesignaleerd dat als gevolg van de vergrijzing en enkele andere lange-termijnontwikkelingen zoals het opdrogen van de aardgasbaten, de uitgaven bij ongewijzigd beleid harder zullen groeien dan de inkomsten (Van Ewijk et al., 2006). De overheidsschuld zal hierdoor toenemen. De hogere rentelasten die dat met zich meebrengt versterken de spiraal naar steeds grotere budgettaire tekorten. Vroeg of laat zijn dan beleidsaanpassingen onontkoombaar. Zonder beleidsaanpassing op korte termijn profiteren toekomstige generaties minder van de overheid dan huidige generaties. Snelle aanpassing zorgt voor een meer gelijkmatige verdeling over generaties.

Tabel 4.5 Structureel EMU-saldo 2011 vergeleken met houdbaar pad vergrijzingsstudie (%BBP)

	MLT (feitelijk)	Houdbaar pad vergrijzingsstudie	Verschil (houdbaar - feitelijk)
Structureel EMU-saldo	1	3	2
Rentebetalingen (+)	2	1½	- ½
Primair structureel EMU-saldo	2¾	4½	1¾
Aardgasbaten (-)	1½	1¼	- ¼
Rente- en dividendontvangsten (-)	1	1¼	¼
Robuust primair structureel EMU-saldo	½	2	1½

Een EMU-saldo van 1% BBP is onvoldoende om de overheidsfinanciën 'houdbaar' te maken op lange termijn. De overheidsfinanciën zijn houdbaar als alle (toekomstige) generaties in gelijke mate van de overheid kunnen profiteren, zonder dat de staatschuld explodeert. Zonder specifiek beleid om toekomstige vergrijzingslasten te verminderen is een structureel EMU-saldo aan het eind van de volgende kabinetsperiode van ongeveer 3% BBP nodig om een houdbare uitgangspositie te verkrijgen. Vanuit een lange-termijnperspectief kan overigens het beste een vergelijking worden gemaakt op basis van het 'robuust' primair EMU-saldo, zie Van Ewijk et al. (2006, blz. 47-48) en Studiegroep Begrotingsruimte (2006, pag. 30-31). Dat wil zeggen het

¹¹ De output gap werkt met een vertraging van $\frac{3}{4}$ jaar door in het structurele EMU-saldo volgens de CPB-methode.

¹² Zie ook het kader "De financiële positie van de overheid", *Centraal Economisch Plan 2006*, blz. 140.

EMU-saldo exclusief rentelasten (primaire saldo) verminderd met rente- en dividendontvangsten en gasbaten. Concreet betekent dit dat de voor houdbaarheid benodigde inspanning niet verandert als het EMU-saldo positief (negatief) wordt beïnvloed door hogere (lagere) aardgasopbrengsten of door lagere (hogere) rente-uitgaven. Aangezien de Nederlandse gasvoorraad over enkele tientallen jaren is uitgeput, dragen meevallende aardgasbaten niet of nauwelijks bij aan het houdbaar maken van de overheidsfinanciën op de langere termijn. Dat laatste geldt ook voor de meevallende rentelasten als gevolg van een lagere rentevoet. Een lagere rentevoet verslechtert zelfs de lange-termijnhoudbaarheid. Direct omdat het meer gewicht geeft (discontering) aan de toekomstige kosten van de vergrijzing. Indirect vanwege lagere belastingopbrengsten als gevolg van hogere pensioenpremies om de lagere beleggingsresultaten op te vangen. Dit wordt slechts ten dele gecompenseerd door lagere rentelasten op de overheidsschuld.

De doelstelling voor het robuust primair structurele EMU-saldo in verband met lange-termijnhoudbaarheid bedraagt 2% BBP in 2011 (tabel 4.5). In het voorzichtige scenario komt dit saldo uit op circa ½% BBP. Willen toekomstige generaties een zelfde netto profijt hebben van de overheid als de huidige generaties, dan bedraagt de noodzakelijke aanvullende beleidsinspanning (minder overheidsuitgaven en/of meer overheidsinkomsten) de komende kabinetsperiode dus ongeveer 1½% BBP (9 mld euro). De overheidsfinanciën kunnen echter ook houdbaar gemaakt worden door maatregelen die de toekomstige vergrijzingslasten beperken, zie het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (2006) waar hier uitgebreid op in wordt gegaan.

Literatuur

Broer, P., F. van Erp en B. Smid, 2006, Potentiële groei volgens de productiefunctie benadering, versie 2006, CPB Memorandum 156.

CBS, 2005, *Nationale rekeningen 2004*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg.

CBS, 2006, *Nationale rekeningen 2005*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg.

CPB, 2002, *Economische Verkenning 2004-2007*, CPB Document 26.

CPB, 2004, *Macro Economische Verkenning 2005*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

CPB, 2006a, *Centraal Economisch Plan 2006*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

CPB, 2006b, *Het groeipotentieel van de Nederlandse economie tot 2011*, CPB Document 117.

CPB, 2006c, *Macro Economische Verkenning 2007*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Don, F.J.H., 2001, *Het Nederlandse groeipotentieel op middellange termijn*, CPB Document 1.

Douven, R., M.P.D. Ligthart, H.J.B.M. Mannaerts en I. Woittiez, 2006, *Een scenario voor de zorguitgaven 2008-2011*, CPB Document 121.

Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele en E. Westerhout, 2006, *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*, Centraal Planbureau, Den Haag, CPB Bijzondere Publicatie 61.

Jansen, C.L., 2006, *Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 2008-2011*, CPB Document 118.

Kranendonk, H. en J.P. Verbruggen, 2006, *De trefzekerheid van CPB-prognoses op korte en middellange termijn*, CPB Document, nog te verschijnen.

Lanser, D., 2006, *Investigating uncertainty in macroeconomic forecasts by stochastic simulation*, CPB Discussion Paper, nog te verschijnen.

ROA, 2005, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2010*, Maastricht.

RWI, 2004, Vergrijzing en vervanging, Den Haag.

Shimer, R., 1998, Why is the US unemployment rate so low?, in B.S. Bernanke en J.J. Rotemberg, red., *NBER Macroeconomic Annual*, vol. 13, MIT Press, Cambridge, MA.

Studiegroep Begrotingsruimte, 2006, Vergrijzing en houdbaarheid, 12e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

Suyker, W. en G. van Welzenis, 2006, De aanbodzijde van de Verenigde Staten en het eurogebied, 2008-2011, CPB Memorandum, nog te verschijnen.

Vuuren, D. van en R. Euwals, 2006, De structurele groei van het arbeidsaanbod op middellange termijn, CPB Memorandum 155.

Bijlage A Middelen en bestedingen, 2008-2011

De cijfers voor 2007 in de bijlage sluiten aan op de ramingen voor 2007 uit de *Macro Economische Verkenning 2007*. Daarin is rekening gehouden met de recente revisie van de Nationale rekeningen. De uitkomsten beschrijven het voorzichtige scenario.

Bijlage A.1 Middelen en bestedingen 2008-2011, voorzichtig scenario (mld euro, mutaties per jaar in %)

	2007 in prijzen 2007	Volume- mutatie	2011 in prijzen 2007	Prijs- mutatie	2011 in prijzen 2011
Beloning werknemers	269,5	¼	272,1	3½	312,6
Bedrijven	226,4	¼	228,6	3½	262,9
Overheid	43,2	¼	43,5	3½	49,7
Exploitatieoverschot (netto)	137,8				155,6
Afschrijvingen	80,8	1½	86,0	1	89,3
Bedrijven	68,7	1½	72,7	1	75,4
Overheid	12,1	2½	13,3	1¼	14,0
Belastingen	73,9				82,7
Productgebonden	67,7				75,7
Niet-productgebonden	6,3				7,0
Subsidies	7,6				8,5
Productgebonden	4,4				4,8
Niet-productgebonden	3,2				3,7
Bruto binnenlands product marktprijzen	554,3	1¼	593,6	1½	631,8
Invoer	378,7	6	479,9	- 1¼	448,0
Goederen	295,6	6¼	375,8	- 2¼	335,2
Diensten	83,1	5¼	104,2	2	112,7
Finale bestedingen	933,1	3½	1071,4	¼	1079,7
Betaalde primaire inkomens	128,8				150,9
Betaalde inkomensoverdrachten	15,1				16,5
Saldo lopende transacties met het buitenland	38,9				54,3
Totaal	182,8				221,7

	2007 in prijzen 2007	Volume- mutatie	2011 in prijzen 2007	Prijs- mutatie	2011 in prijzen 2011
Consumptieve bestedingen	398,8	1¼	420,9	2	453,7
Huishoudens	258,9	1¼	272,9	1½	290,3
Overheid	139,9	1½	148,0	2½	163,4
Uitkeringen in natura	54,1	2½	59,7	2½	66,1
Lonen	52,0	½	53,2	2¾	59,6
Overig	33,8	1	35,0	1¾	37,7
Investeringen vaste activa	109,5	1¾	117,6	¾	121,7
Bedrijven	94,9	2	103,2	¾	106,6
Woningen	36,6	1¼	38,6	2¼	42,1
Overige vaste activa	58,3	2½	64,6	0	64,5
Overheid	14,6	- ¼	14,4	1¼	15,1
Veranderingen voorraden	3,9		2,9		3,0
Nationale Bestedingen	512,2	1½	541,5	1¾	578,3
Uitvoer	420,8	6	532,1	- 1½	501,4
Goederen	338,4	6	426,8	- 2¼	388,9
Diensten	82,5	6¼	105,2	1¾	112,5
Finale bestedingen	933,1	3½	1071,4	¼	1079,7
Uitvoersaldo	42,1				53,4
Ontvangen primaire inkomens	132,9				158,6
Ontvangen inkomensoverdrachten	7,8				9,7
Totaal	182,8				221,7