



Centraal Planbureau

Begrotingstekort 2,9% in 2013

Lage economische groei tot 2017

CPB Policy Brief | 2012/01

Juniraming 2012

**De Nederlandse
economie tot en
met 2017, inclusief
Begrotingsakkoord
2013**



Economische Verkenning 2013-2017

1	Samenvatting	3
2	De economie tot en met 2017	9
2.1	De internationale economie	9
2.2	De Nederlandse economie tot en met 2017	11
3	Begroting en koopkracht tot en met 2017	24
3.1	De ontwikkeling in 2012-2017	25
3.1.1	Inleiding	25
3.1.2	Belastingen en premies	27
3.1.3	Uitgaven onder kaders	29
3.1.4	Overige EMU-relevante posten	32
3.2	Zorg in 2012-2017.....	32
3.3	Koopkracht 2012-2017.....	36
3.4	De houdbaarheidspositie van de Nederlandse overheidsfinanciën.....	39
3.5	Huidige inschatting houdbaarheidstekort	39
3.6	Beleidsuitgangspunten.....	46
4	Economische effecten van het Begrotingsakkoord 2013	48
4.1	Overzicht maatregelen.....	49
4.2	Economische effecten	50
4.3	Overheidstekort	52
4.4	Koopkracht	52
4.5	Houdbaarheid	53
5	Maatregelen Begrotingsakkoord 2013.....	55
5.1	Ombuigingen	55
5.2	Intensiveringen	59
5.3	Lasten	61
	Verklaring van afkortingen	67

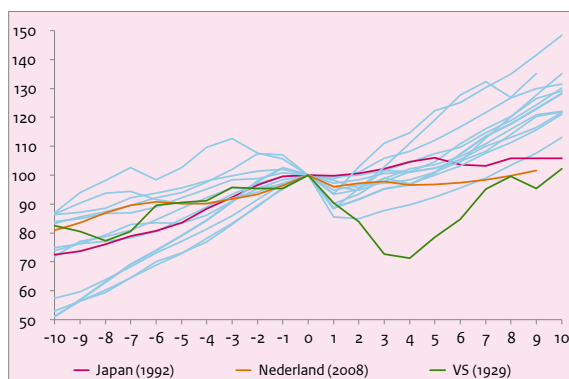
1 Samenvatting

Zeven magere jaren sinds 2009, maar herstel richting 2017

De verwachtingen ten aanzien van de krimp van $\frac{3}{4}\%$ voor 2012 zijn niet gewijzigd sinds het CEP 2012. Voor de periode 2013-2017 verwacht het CPB een voorzichtig herstel, met een gemiddelde groei van een krappe $1\frac{1}{2}\%$ per jaar, ongeveer gelijk aan de potentiële groei. De potentiële groei is lager dan in vorige kabinetsperioden als gevolg van de vergrijzing (lager arbeidsaanbod). In het huidige scenario is het bbp-volume pas in 2014 weer hoger dan in 2008. Sinds de financiële crisis zijn we dus zes jaar bbp-groei kwijt geraakt, en vindt er in de periode 2013-2017 nauwelijks inhaalgroei plaats. De onzekerheid rond het scenario in deze verkenning is uitzonderlijk groot (zie kader).

Als we een vergelijking maken met een aantal andere financiële crises, zien we dat de groei van het bbp per capita tien jaar na de crisis gemiddeld lager is dan tien jaar ervoor. Dat blijkt zeker ook voor Nederland het geval (zie figuur 1.1). Opmerkelijk is echter dat als we de groei van het bbp per capita in de huidige raming als uitgangspunt nemen, de gemiddelde groei voor Nederland in de jaren na de crisis (2010-2017) nog aanzienlijk lager is dan in de andere geselecteerde landen die te maken hadden met een financiële crisis, lager zelfs dan die in Japan gedurende *the lost decade*. Voor Nederland kunnen we weliswaar nog niet spreken van een verloren decennium, maar dan toch wel van zeven magere jaren, met een gemiddelde bbp-groei van 1,1%.

Figuur 1.1 Verloop bbp per capita, 10 jaar voor en na bankencrisis¹



¹ Bron van de data is de [Total Economy Database](#) van september 2011. Voor Nederland is de arbeidsproductiviteit per arbeidsjaar en niet per uur gebruikt. Voor de periode 2000-2010 was het verschil verwaarloosbaar.

Veronderstellingen onder dit scenario

Het in deze publicatie gepresenteerde scenario voor de middellange termijn veronderstelt dat er geen escalatie van de eurocrisis optreedt. Aangenomen is dat de Monetaire Unie en interne markt intact blijven, en dat geen herstructurering van Italiaanse en Spaanse schulden nodig is. Ook komt er geen nieuwe crisis in de financiële sector. *De kernveronderstelling van het scenario in deze verkenning is dat politici en centrale bankiers alles doen wat nodig is om een verdere escalatie van de eurocrisis te voorkomen.* Gegeven de steeds toenemende ernst van de situatie zijn daar inmiddels majeure beleidsinspanningen voor nodig, zowel van regeringen als van centrale banken. Het eurogebied staat voor een keuze: ofwel een verbetering van het institutionele raamwerk, ofwel desintegratie. In normale omstandigheden zijn dit soort externe omstandigheden grotendeels buiten de invloedssfeer van Nederland. Nederland is dan een klein schepje op de oceaan van de wereldeconomie. Nu is de opstelling van Nederland mede bepalend voor de vraag of escalatie van de crisis kan worden voorkomen.

Mochten Europese regeringsleiders er niet in slagen om overeenstemming te bereiken over een pakket maatregelen dat escalatie van de eurocrisis voorkomt, dan neemt de kans op verdere desintegratie van de eurozone toe. In dat geval zal de groei gedurende een aantal jaren veel lager zijn dan in deze economische verkenning wordt voorzien, doordat het financiële stelsel in de overgangsfase vergaand gedestabiliseerd zal worden. Bovendien zal een groot aantal partijen - landen, banken, pensioenfondsen en niet in de laatste plaats centrale banken, vanwege de tekorten op de Target-2 balans - in die situatie hun vorderingen op Zuid Europese lidstaten voor een groot deel moeten afschrijven. Het uiteenvallen van de eurozone biedt dus geen soelaas voor de oplopende kosten van de eurocrisis, integendeel.

De afgelopen twee jaar is, mede door de inzet van Nederland, veel bereikt op het terrein van Europese regels en Europees toezicht op het begrotingsbeleid van de lidstaten. Dat is echter niet voldoende. De directe koppeling tussen het nationale bankwezen en de nationale overheid moet worden doorbroken, zodat een bankencrisis niet automatisch leidt tot een crisis rond overheidsschulden en vice versa. Bovendien brengt deze koppeling de beheersbaarheid van de overheidsbegroting in gevaar. De overheid kan nieuwe staatsleningen immers altijd bij het nationale bankwezen plaatsen. Daarom moeten noodlijdende banken worden geherkapitaliseerd met nieuw risicodragend kapitaal en dienen beperkingen te worden gesteld aan de kredietverlening aan de eigen overheid. Louter liquiditeitssteun leidt tot zombiebanken.

Dit zou een eerste stap moeten zijn in de richting van een meer structurele oplossing in de vorm van een bankenunie. Dit vereist een overdracht van bevoegdheden op het gebied van banktoezicht, de introductie van een Europees depositogarantiestelsel, en mechanismen voor het oplossen van bankencrisis op Europees niveau. Ook de dollarzone kan alleen bestaan dankzij een zekere mate van verzekering van de deelnemende lidstaten tegen tegenslagen op het niveau van individuele staten.^a Zo ver als die verzekering strekt in de VS, zal in de eurozone niet eenvoudig reproduceerbaar zijn, maar een bankenunie zou de minimale variant kunnen zijn. Zonder dat zullen financiële markten geen vertrouwen hebben in de stabiliteit van de eurozone. Louter een kortetermijnoplossing van de huidige problemen biedt dus geen soelaas.

^a Zie C. Teulings e.a., *Europa in Crisis, Het Centraal Planbureau over schulden en de toekomst van de eurozone*, Balans, 2011, hoofdstuk 9.

Een belangrijke verklaring voor de lage groei in Nederland zijn de achterblijvende binnenlandse bestedingen. De consumptie van huishoudens stond al onder druk vanwege de oplopende werkloosheid, dalende vermogens, dalende huizenprijzen, lagere pensioenuitkeringen en hogere pensioenpremies. Het Begrotingsakkoord 2013 heeft ook een drukkend effect op de consumptieve bestedingen. Als we de consumptie als percentage van het bbp vergelijken in de tijd en met andere landen, blijkt dat de consumptiequote in Nederland sinds de eeuwwisseling een daling vertoont die we in andere Europese landen niet zien. Ook de groei van de overheidsbestedingen is lager, voornamelijk als gevolg van bezuinigingen uit het regeer- en gedoogakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen. De investeringen van bedrijven (exclusief woningen) trekken naar verwachting wel weer wat aan, na de forse krimp in vooral 2009. De bijdrage van de uitvoer aan de bbp-groei is vergelijkbaar met die in eerdere perioden, maar de bijdrage van de binnenlandse bestedingen is veel kleiner dan voorheen.

Een van de achterliggende oorzaken van de lage groei van binnenlandse bestedingen is dat er niet alleen sprake is geweest van een wereldwijde financiële crisis, maar dat deze gevolgd is door een schuldencrisis in het eurogebied. De vermogensverliezen, *deleveraging*, en negatieve vertrouwenseffecten die het gevolg zijn van deze schuldencrisis, hebben een negatief effect op consumptie en investeringen, en drukken de groei langdurig onder het potentiële niveau.

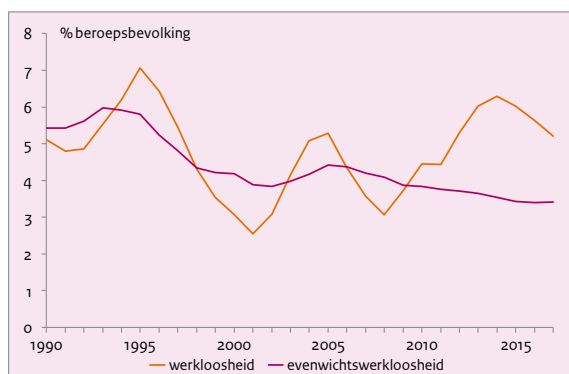
Werkgelegenheidsgroei blijft achter, werkloosheid lang boven evenwichtsniveau

De werkgelegenheid reageert met vertraging op de krimp in 2012 en lage groei in 2013. In de periode 2013-2017 daalt de werkgelegenheid in de marktsector met gemiddeld $\frac{1}{4}\%$ per jaar. Een toename van deeltijdwerk en stijgende werkgelegenheid in de zorg leiden per saldo nog wel tot een toename van het aantal werkzame personen met gemiddeld $\frac{1}{2}\%$ per jaar. Per saldo groeit de werkgelegenheid in dit scenario echter nauwelijks sinds 2009. In vergelijking met de ervaring na financiële crises in andere landen is dit opmerkelijk. In de meeste landen was het initiële effect van de crisis op de werkgelegenheid aanzienlijk, maar herstelt de werkgelegenheidsgroei zich na de crisis. Als de groei langdurig lager is na financiële crises, wordt dit in de regel veroorzaakt door een lagere productiviteitsgroei (zie ook paragraaf 2.2). In Nederland zien wij eigenlijk het omgekeerde; het negatieve effect van de scherpe krimp tijdens de Grote Recessie op de werkgelegenheid was relatief beperkt, maar de werkgelegenheid groeit per saldo nauwelijks meer sindsdien.² Uiteraard spelen andere factoren, zoals een lager arbeidsaanbod als gevolg van de vergrijzing, ook een rol in deze ontwikkeling.

Aangezien de vraag naar arbeid aanvankelijk achterblijft bij de toename van het aanbod, zal de werkloosheid eerst nog toenemen met zo'n 100 duizend personen tot $6\frac{1}{4}\%$ in 2014. Daarna zal de werkloosheid weer afnemen en in 2017 naar verwachting weer uitkomen op het niveau van de werkloosheid dit jaar, 470 duizend personen of omgerekend $5\frac{1}{4}\%$ van de beroepsbevolking. Hiermee is de werkloosheid in 2017 nog altijd hoger dan voor de Grote Recessie het geval was, en ligt in de hele periode boven het evenwichtsniveau.

² Zie CPB, *CEP 2012*, blz. 49.

Figuur 1.2 Werkloosheid langdurig boven evenwichtsniveau



Koopkracht onder druk

De inflatie wordt in 2012 en 2013 opwaarts beïnvloed door beleidseffecten (onder meer hogere accijnzen en btw). In 2013 komt de inflatie met 2% lager uit dan in 2012 door een veel minder positieve bijdrage van de invoerprijzen van goederen en energie. In de periode 2014-2017 ligt de inflatie gemiddeld naar verwachting iets boven de 2%. De contractlonen in de marktsector stijgen in 2012 en 2013 achtereenvolgens met 1 $\frac{3}{4}$ % en 2 $\frac{1}{4}$ %. In de jaren daarna leidt de ongunstige werkgelegenheidsontwikkeling ertoe dat de loonontwikkeling achterblijft bij de inflatie. Vanaf 2016 wordt de situatie op de arbeidsmarkt iets gunstiger voor werknemers, zodat in die jaren een reële loonstijging wordt geraamd. Door de bevrozing van de ambtenarensalarissen stijgen de contractlonen bij de overheid in 2013 niet, maar na 2015 vindt een inhaal plaats van de nullijn in 2011-2013.

In 2012 daalt de statische mediane koopkracht met 2%, dat is $\frac{1}{4}$ %-punt meer dan bij het CEP2012. Dit komt doordat de inflatie een $\frac{1}{4}$ %-punt hoger uitvalt. In 2013 daalt de mediane koopkracht voor het vierde jaar op rij. De helft van de huishoudens gaat er minstens $\frac{3}{4}$ % op achteruit. Er is veel beleid voor 2013: de Wet Uniformering Loonbegrip, het afschaffen van de onbelaste reiskostenvergoeding, het bevroren van de lonen bij de overheid en de verhoging van het eigen risico in de zorg met 110 euro. Het effect van de verhoging van de btw valt ook voor het grootste deel in 2013. Over de periode 2013-2017 is de jaarlijkse gemiddelde mediane koopkrachtontwikkeling ongewijzigd. Het jaar 2013 levert een grote negatieve bijdrage met - $\frac{3}{4}$ %, maar de jaren 2014 en 2015 zijn weer positief, onder meer doordat de verhoging van de btw dan verder gecompenseerd wordt via een daling van de belastingtarieven.

Overheidsfinanciën blijven problematisch

In deze raming is het Begrotingsakkoord 2013 verwerkt, inclusief de meerjarige doorwerking daarvan. Het begrotingstekort verbetert, vooral dankzij dit pakket, naar 2,9% in 2013. De verhoging van de collectieve lasten in het Begrotingsakkoord 2013 draagt in dat jaar (ex ante) 9 mld bij aan de verbetering, de verlaging van de collectieve uitgaven 1,8 mld euro. In de jaren daarna daalt het tekort nog wel, maar minder snel. In 2017 is het begrotingstekort nog altijd 2,6% bbp. De

verbetering van het EMU-saldo in 2017 is het gevolg van een reële³ stijging van de belasting- en premie-inkomsten van 24 mld euro en een toename van de reële uitgaven en overige EMU-relevante posten van bijna 20 mld. Het saldo verbetert reëel met 4 mld euro.

Rijksbelastingen en sociale premies nemen reëel met 24 mld euro toe tussen 2012 en 2017. Dit is het totaal van de toename als gevolg van de economische ontwikkeling en de beleidsmatige lastenverhogingen. Hiervan komt 14½ mld euro door beleidsmaatregelen. De verhoging van de lastendekkende zorgverzekeringspremies (5½ mld euro), de verhoging van het algemene btw-tarief naar 21% (4 mld euro) en het afschaffen van de onbelaste reiskostenvergoeding (1½ mld euro) zijn het belangrijkste. De beleidsmatige lastenstijging is groter voor gezinnen (8¾ mld euro) dan voor bedrijven (5½ mld euro).

De uitgaven onder de kaders nemen reëel met 17¾ mld euro toe tussen 2012 en 2017. De uitgaven op de *Rijksbegroting in enge zin* stijgen reëel met 2¾ mld euro tussen 2012 en 2017. Deze stijging komt vooral door hogere ambtenarensalarissen. Ondanks de nullijn in 2013 stijgen de salarissen in reële termen door de koppeling aan de marktsector voor de overige jaren en de veronderstelde inhaalstijging. De reële uitgaven aan *sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid* stijgen 3¾ mld euro tussen 2012 en 2017. Daarvan komt 3¼ mld euro door de sterke toename van het aantal AOW'ers en 2 mld euro door de toename van WW en bijstand als gevolg van de oplopende werkloosheid. Bij kinderbijslag en arbeidsongeschiktheid is sprake van lichte dalingen.

Verreweg het grootste deel van de stijging van de reële uitgaven betreft *zorguitgaven* (11¼ mld euro). Daarmee legt de zorg beslag op een kwart van de economische groei. Dit is alleen de collectief gefinancierde zorg (Zorgverzekeringswet en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten). Deze collectieve zorguitgaven beslaan ongeveer driekwart van alle zorguitgaven in Nederland. Het resterende kwart wordt opgebracht door gemeenten die de Wet Maatschappelijke Ondersteuning uitvoeren, en door gezinnen en bedrijven die een gedeelte van de zorg uit eigen zak financieren. Een vergelijkbare ontwikkeling zien we op de arbeidsmarkt. De werkgelegenheid in de zorg nam de afgelopen tien jaar toe met een kwart miljoen voltijdsbanen. Voor de periode 2010-2017 is een bijna even grote stijging voor de zorg voorzien. In 2000 werkte bijna 1 op 8 mensen in de zorg, in 2017 bijna 1 op de 5.

De ontwikkeling van het overheidstekort leidt er toe dat de *overheidsschuld* in eerste instantie nog verder oploopt, van 71,7% bbp in 2012 tot 74,3% bbp in 2016. Pas in 2017 loopt de schuld licht terug.

Het *houdbaarheidstekort* bedroeg bij het CEP 2012 nog 2,6% bbp. De maatregelen in het Begrotingsakkoord 2013 verbeteren de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 1,8% (zie toelichting in volgende paragraaf). Daarnaast zorgt een aantal factoren, waaronder de verschuiving van het richtjaar naar 2017, tot een kleine verslechtering. Het houdbaarheidstekort dat in 2017 resulteert, bedraagt 1,1% bbp.

³ Gedefleerd met de bbp-deflator.

Effecten Begrotingsakkoord 2013

Het Begrotingsakkoord bevat een omvangrijk pakket van per saldo 1,8 mld euro minder overheidsuitgaven en 9 mld hogere lasten in 2013. Tot 2017 neemt de omvang van het pakket iets af, vooral door enige lastenverlichting. De consumptie van huishoudens groeit door het pakket gemiddeld 0,4%-punt per jaar minder dan zonder het pakket, met name als gevolg van de lastenverzwaringen en lagere werkgelegenheid. Ook de bevrozing van de lonen in de collectieve sector heeft een negatief effect. De lagere consumptie drukt de productiegroei van de marktsector, en daarmee ook de investeringen door bedrijven. De hogere lasten hebben een opwaarts effect op de inflatie, waardoor de concurrentiepositie verslechtert en de uitvoergroei lager uitkomt dan in een pad zonder Begrotingsakkoord. Uiteindelijk is het effect van het pakket op de bbp-groei in 2013-2017 gemiddeld -0,3%-punt.

Bezien over de periode 2013-2017 zijn de effecten van het Begrotingsakkoord op de gemiddelde jaarlijkse koopkracht nul. Achter dat gemiddelde gaan per jaar grote verschillen schuil: de koopkrachtverslechtering in 2013 wordt in 2014 en 2015 weer goedge maakt, onder andere doordat schijftarieven worden verlaagd ter compensatie van onder meer de btw-verhoging.

Het Begrotingsakkoord 2013 verbetert het EMU-saldo ex ante met 10,8 mld euro in 2013. De verbetering loopt terug tot 9,5 mld euro in 2017. De verbetering komt voornamelijk door lastenmaatregelen. De maatregelen hebben in de periode 2012-2017 een negatief effect op de economische groei en een opwaarts effect op werkloosheid. Dit drukt het effect van de maatregelen op het EMU-saldo (uitverdieneffecten). Door de maatregelen komt het EMU-tekort in 2013 lager uit, op -2,9% bbp in plaats van -4,3% bbp. Het ex ante effect van de maatregelen van 1,7% bbp wordt voor 0,4% bbp tenietgedaan door uitverdieneffecten. In 2017 is het EMU-saldo -2,6% bbp in plaats van -3,1% bbp zonder de maatregelen. Het ex ante effect van de maatregelen van 1,3% bbp wordt voor 0,8% bbp tenietgedaan door uitverdieneffecten.

Het Begrotingsakkoord 2013 verbetert de houdbaarheid met 1,8% bbp (12 mld euro). De belangrijkste factor in deze verbetering vormen de maatregelen die al in periode 2012-2015 tot een verbetering van het EMU-saldo met 8 mld euro leiden (ruim 1% bbp). De houdbaarheid wordt verder verbeterd door het beperken van de fiscale aftrekbaarheid voor nieuwe hypotheeklen. Dit levert een bijdrage van 0,3% bbp door de geleidelijk stijgende opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting. De AOW-leeftijd wordt gekoppeld aan de levensverwachting en komt daardoor uit op 66 jaar in 2019, 67 jaar in 2023, 68 jaar in 2032 en uiteindelijk 68½ jaar in 2040. In het huidige voorstel is niet langer voorzien in flexibele opname van de AOW. Door beide aanscherpingen neemt de structurele werkgelegenheid extra toe met 0,9% en verbetert de houdbaarheid met 0,4% bbp extra, bovenop het houdbaarheidseffect van 0,7% waarmee al gerekend was in het CEP.

2 De economie tot en met 2017

2.1 De internationale economie

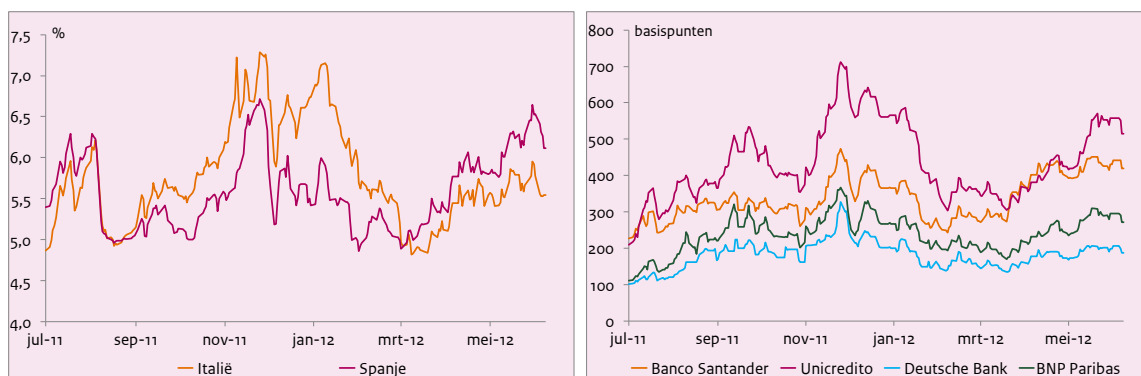
Door de aanhoudende Europese schulden crisis....

In het *Centraal Economisch Plan 2012* (CEP) werd gesignaleerd dat de schulden crisis in het eurogebied in de eerste maanden van 2012 in rustiger vaarwater was gekomen na het beschikbaar stellen van extra liquiditeit in de vorm van driejarige leningen (LTRO's) door de ECB aan de bankensector en de aangekondigde hervormingspakketten in Italië en Spanje. Deze adempauze is van korte duur geweest. Recent is de schulden crisis weer opgelaaid door de wisselwerking in het eurogebied tussen zwakke overheden, zwakke banken en een zwakke economische groei. Daarbij hebben de LTRO's kortstondig bijgedragen aan rust op de markten, maar ook de terugkoppelingsmechanismen tussen landen en banken versterkt. Banken kunnen deze leningen immers ook gebruiken voor het opkopen van overheidsschuld. Zorgwekkend is ook dat het vooral Zuid-Europese banken zijn die van de LTRO gebruik maken, waardoor zwakke banken kunstmatig overeind worden gehouden.

De zorgen over Spanje zijn de afgelopen maanden sterk toegenomen. De Spaanse bancaire sector staat er niet goed voor. Ook met de beschikbaarstelling van maximaal 100 mld euro uit het EFSF/ESM aan de Spaanse overheid voor herkapitalisatie van de banken lijken de problemen niet opgelost. De rente in Spanje dreigt tot een onhoudbare hoogte te stijgen, terwijl de economie naar verwachting met 1½% krimpt. De politieke ontwikkelingen in een aantal landen van het eurogebied dragen bij aan de toename van de onzekerheid. De angst voor een Grieks vertrek uit het eurogebied is aanzienlijk toegenomen na de Griekse verkiezingen van 6 mei, die de politieke impasse niet hebben doorbroken. De Grieken gaan opnieuw naar de stembus op 17 juni, waarna een nieuw te vormen regering beziet of de afspraken met de overige eurolanden en het IMF worden nagekomen. Na de Franse verkiezingen zijn de tegenstellingen tussen Frankrijk en Duitsland duidelijk aan het licht gekomen. De nieuwe Franse regering pleit voor een nieuwe strategie, waarbij naast een voortgaande begrotingsconsolidatie de groei in het eurogebied wordt gestimuleerd. Onder deze omstandigheden zijn de positieve ontwikkelingen op de financiële markten van begin dit jaar tot stilstand gekomen en in sommige gevallen zelfs omgeslagen in een neerwaartse trend.

Sinds de melding van de Griekse overheid in oktober 2009 dat het begrotingstekort aanzienlijk hoger was dan eerder aangegeven, sleept de euro zich van crisis naar crisis. Het politieke besluitvormingsproces verloopt traag, waardoor het beleid steeds achter de ontwikkelingen aanloopt. Evenals in de recente CPB-prognoses wordt in deze raming verondersteld dat Europese regeringsleiders genoeg doen om een escalatie van de schulden crisis te voorkomen, maar er niet in slagen deze op korte termijn op te lossen. De EMU en EU blijven intact, er is geen herstructurering van Italiaanse en Spaanse schulden nodig en er komen geen grote nieuwe problemen in de financiële sector. Het besmettingsgevaar bij een eventueel vertrek van Griekenland uit het eurogebied is naar verwachting beheersbaar. Ook is het staande budgettaire beleid in veel landen restrictief, hetgeen tijdelijk de groei drukt. Er is nog geen rekening gehouden met extra bezuinigingen die vermoedelijk noodzakelijk zijn om aan de Europese begrotingsregels te voldoen.

Figuur 2.1 Oplaaierende eurocrisis: renteverschillen met Duitsland op Italiaanse en Spaanse 10-jaars obligaties (links), vijfjaars CDS-premies Europese banken (rechts) stijgen



...krimpt het bbp in het eurogebied dit jaar....

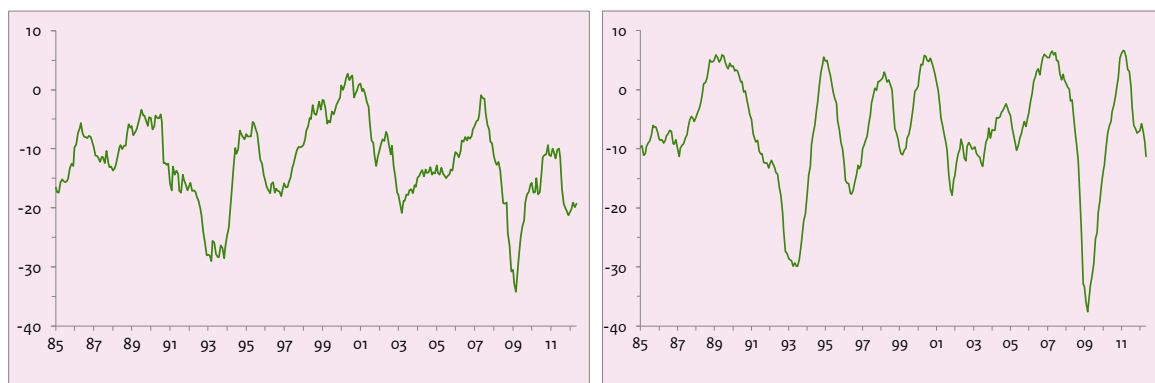
Na de daling van het bbp in het eurogebied in het vierde kwartaal van 2011 bleef de productie volgens voorlopige cijfers ongewijzigd in het eerste kwartaal van 2012. De verschillen binnen het eurogebied zijn groot. De Duitse economie profiteerde sterk van het aantrekken van de internationale vraag en groeide met 0,5%. Daarentegen krompen de economieën van de perifere eurolanden opnieuw, met negatieve gevolgen voor de overheidsfinanciën. Onder deze omstandigheden loopt de werkloosheid in het eurogebied weer op. In april was het werkloosheidspercentage 11,0%, een toename met 1,1%-punt sinds april vorig jaar. Ook hier zijn de verschillen tussen eurolanden groot: het werkloosheidspercentage varieert van 4% in Oostenrijk tot 24¼% in Spanje. Voorlopende indicatoren wijzen op een zwakke productiegroei voor de nabije toekomst. Het producentenvertrouwen is de laatste maanden sterk afgenomen (figuur 2.2 rechts). Het consumentenvertrouwen is de laatste maanden weliswaar iets toegenomen, maar bevindt zich aanzienlijk onder het langetermijngemiddelde (figuur 2.2 links). De *Composite Purchasing Managers Index* (Markit) voor het eurogebied daalde in mei tot het laagste niveau in drie jaar en deze wijst op een daling van het bbp in het tweede kwartaal. Het geringe vertrouwen leidt tot lage consumptieve bestedingen en investeringen. Bovenop deze conjunctuureffecten komen nog de effecten van vermogensverliezen en strenge kredietvoorwaarden. Ombuigingspakketten en lastenverhogingen werken eveneens negatief uit op de bestedingen. Niettemin wordt, evenals in het CEP, gerekend met een bescheiden herstel vanaf de tweede helft van 2012, gebaseerd op het zeer soepele monetaire beleid. Bovendien is gerekend met het aantrekken van de uitvoer ondersteund door de depreciatie van de euro en het herstel van de wereldhandel. De bbp-groei in het eurogebied in 2012 wordt geraamd op -¼% en in 2013 op 1%.

...ondanks voorzichtig herstel wereldeconomie

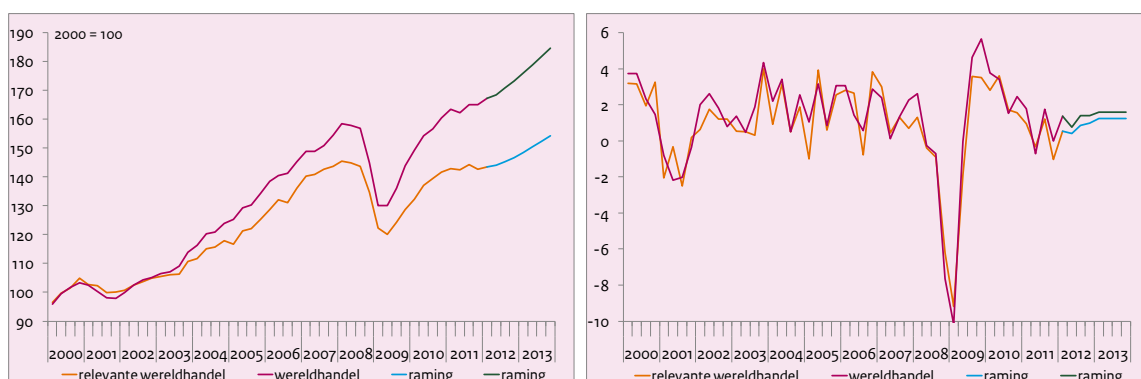
De wereldhandel heeft zich in het eerste kwartaal van 2012 hersteld van de stagnatie eind vorig jaar en ontwikkelde zich daarmee aanzienlijk positiever dan voorzien in het CEP. Daarbij heeft het herstel van productieketens na de natuurrampen in Azië (Japan, Thailand) een rol gespeeld. De mondiale productiegroei is in het eerste kwartaal eveneens meegevallen, vooral in de opkomende economieën. Maar ook de Amerikaanse en Japanse bbp-groei was beter dan verwacht. Ondanks de stagnerende productiegroei in Europa nam ook hier de handel veel sterker toe dan geraamd, mede doordat de ontwikkelingen elders in de wereld meer exportkansen boden. Voor de rest van de projectieperiode zijn de bbp-ramingen nauwelijks aangepast. De wereldwijde bbp-groei herstelt

enigszins tot 3¼% in 2013, tegen 3¼% in 2012. Vooral door het sterke eerste kwartaal komt de wereldhandelsgroei dit jaar uit op 3½% en de relevante wereldhandel op 1¼% (beide fors hoger dan in het CEP). Voor 2013 is gerekend met een wereldhandelsgroei van 6% en een marktgroei voor Nederland van 4½%, ongeveer gelijk aan de CEP-raming.

Figuur 2.2 Weinig vertrouwen in Europese economie: consumenten- (links) en producentenvertrouwen (rechts), eurogebied



Figuur 2.3 Aantrekkende wereldhandel: wereldhandelsvolume (links) en wereldhandelsgroei (rechts)



2.2 De Nederlandse economie tot en met 2017

Een scenario in onzekere tijden

Deze paragraaf beschrijft een scenario voor de Nederlandse economie tot en met 2017. Het kan gezien worden als een verlenging van het scenario tot en met 2015 uit het *Centraal Economisch Plan 2012* (CEP). Een belangrijk verschil betreft de invulling van het beleid, naast recente realisaties over het eerste kwartaal van 2012. Het beleid uit het afgesloten Begrotingsakkoord 2013 is onderdeel van het huidige scenario. De economische effecten van dit beleidspakket worden afzonderlijk gepresenteerd in hoofdstuk 4. Verder zijn enkele maatregelen van het kabinet Rutte-Verhagen controversieel verklaard door de Tweede Kamer, deze maken geen deel uit van het huidige scenario. De precieze aannames over het beleid in het scenario staan in hoofdstuk 3.

De Europese schulden crisis brengt veel onzekerheden voor de economische ontwikkelingen met zich mee. In dit scenario is, evenals bij het CEP, aangenomen dat Europese beleidsmakers er in slagen om een verdere escalatie te voorkomen. Zie hoofdstuk 1 voor een verdere beschrijving van de gehanteerde aannames.

Het groeipotentieel van de Nederlandse economie

De potentiële groei geeft de structurele groei mogelijkheden weer van de economie. Dit is de groei van de productie die past bij het structurele arbeidsaanbod, gecorrigeerd voor de evenwichtswerkloosheid en het niveau van de structurele arbeidsproductiviteit. Tabel 2.1 laat de groei van de potentiële en feitelijke productie zien voor de jaren 1998-2017.⁴ In de komende kabinetsperiode (2013-2017) wordt de potentiële groei geschat op gemiddeld 1,3% per jaar. Dat is lager dan in voorgaande perioden, ten eerste vanwege een lagere structurele groei van de werkgelegenheid. De groei van het structurele arbeidsaanbod komt door demografische veranderingen op 0,4% per jaar. Dat is 0,4%-punt lager dan in de vorige vijfjaarsperiode. Mutaties in de evenwichtswerkloosheid en deeltijdwerk hebben per saldo een licht negatief effect op de structurele werkgelegenheids groei in 2013-2017. Ten tweede is de inschatting van de structurele groei van de arbeidsproductiviteit lager dan voor voorgaande perioden. Dit is vooral het gevolg van een minder hoog tempo van technologische vooruitgang (gemeten als Solow-residu). De lage groei hiervan uit de periode 2008-2012 wordt deels doorgetrokken naar de komende periode.

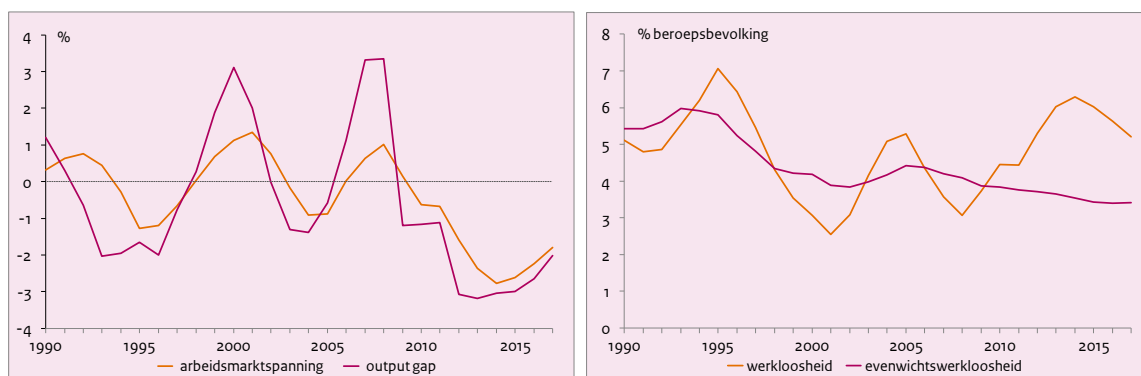
Tabel 2.1 Potentiële groei, 1998-2017

	1998-2002	2003-2007	2008-2012	2013-2017
Potentiële groei toegevoegde waarde (basisprijzen)	2,7	1,8	1,6	1,3
w.v. groei potentiële werkgelegenheid (in arbeidsjaren)	1,3	0,5	0,7	0,3
w.v. structurele groei arbeidsaanbod (in personen)	1,4	0,9	0,8	0,4
bijdrage mutatie evenwichtswerkloosheid	0,2	-0,1	0,1	0,1
bijdrage groei deeltijdwerk	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1
structurele arbeidsproductiviteit	1,4	1,3	0,9	1,0
Feitelijke groei toegevoegde waarde (basisprijzen)	2,9	2,4	0,0	1½

De economische groei voor de periode 2013-2017 is gemiddeld 1½% per jaar in het scenario. Dat is hoger dan de potentiële groei vanwege de veronderstelde afbouw van de output gap; in 2012 ligt de Nederlandse productie onder het potentiële niveau en langzaam trekt dit weer bij. Daar staan negatieve effecten van bezuinigingen en lastenverhogingen tegenover. Per saldo ligt de bbp-groei iets boven de potentiële groei en wordt de output gap kleiner. Er is dus sprake van een beperkt herstel in het scenario, hoewel er in 2017 nog steeds een negatieve output gap is.

⁴ Voor de gebruikte methode, zie Lusing, 2011, Potentiële groei en evenwichtswerkloosheid, CPB achtergrond document.

Figuur 2.4 Output gap blijft negatief, werkloosheid lang boven evenwichtsniveau⁵



Een vergelijking met eerdere financiële crises

Hoe verhoudt de huidige groeiraming van 1½% gemiddeld per jaar zich tot ervaringen van andere landen ten tijde van financiële crises? Carmen Reinhart en Ken Rogoff beschrijven in hun boek *This time is different* een geschiedenis van 800 jaren financiële crises. Ze bekijken onder meer de gevolgen van de 14 grootste financiële crises op variabelen als bbp per hoofd van de bevolking, werkloosheid en overheidsfinanciën. Gemiddeld daalt het bbp per hoofd van de bevolking 9% na een bankencrisis en duurt de krimp bijna twee jaar. In 2009 is het Nederlandse bbp per hoofd van de bevolking 4% gedaald. Het initiële verlies was dus duidelijk minder dan het gemiddelde van de 14 grootste crises. Dat is relevant, omdat het eerstejaars verlies aan productie volgens het IMF een goede verklarende variabele is voor het uiteindelijke verlies.⁶

De 13 grootste financiële crises zijn in het *Centraal Economisch Plan 2009* al eens verder geanalyseerd (paragraaf 5.3). De prestaties van de tien jaar voor de piek werden vergeleken met die van de tien jaar na het dal. Tabel 2.2 geeft de samenvatting van die analyse. De verdeling van het bbp-verlies over werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit bleek gevoelig voor de selectie van landen en of gemeten werd per werkende persoon of per uur. Wel lijkt de gemiddelde groei van zowel bbp en arbeidsproductiviteit iets lager na afloop van een crisis.

Tabel 2.2 Werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit rond financiële crises⁷

	Groei 10 jaar voor top	Verschil top t.o.v. dal	Groei 10 jaar na dal
13 landen			
Bbp	5,3	-6,2	4,6
Aantal werkenden	1,7	-3,0	1,8
Arbeidsproductiviteit per werkende	3,6	-3,0	2,8

⁵ De arbeidsmarktspanning is het verschil tussen werkloosheid en evenwichtswerkloosheid.

⁶ IMF, 2009, What's the damage? Medium-term output dynamics after financial crises, hoofdstuk 4 uit de World Economic Outlook, oktober.

⁷ Dit is een korte versie van tabel 5.6 uit het Centraal Economisch Plan 2009, zie daar voor de gebruikte landen en data.

Tabel 2.3 maakt een decompositie van de Nederlandse bbp-groei in de perioden voor en na 2009. Volgens de methodologie van Reinhart en Rogoff was 2008 de piek en 2009 voorlopig het dal. Uiteraard zal de geschiedenis leren of er nog nieuwe dalen en financiële crises komen. In Nederland is het bbp in 2009 met 3,5% afgenomen. Daarvan was 2%-punt toe te schrijven aan de daling van de productiviteit per arbeidsjaar. In vergelijking met de andere crises lijkt het er op dat de krimp relatief meer via de arbeidsproductiviteit is verlopen; er was veel sprake van *labour hoarding*. Bedrijven hielden werknemers vast, ondanks de daling van de productie. Ook in het huidige scenario is de productiviteitsgroei na de financiële crisis lager dan daar voor. De groei van de werkgelegenheid is veel lager in de periode na 2009, maar dat hangt ook samen met de vergrijzing en is dus niet alleen toe te schrijven aan de financiële crisis. Het patroon van de ontwikkelingen in bbp en arbeidsproductiviteit komen in grote lijnen wel overeen met die van 13 financiële crises uit tabel 2.2.

Tabel 2.3 Decompositie bbp-groei Nederland, voor en na 2009, conform huidige scenario⁸

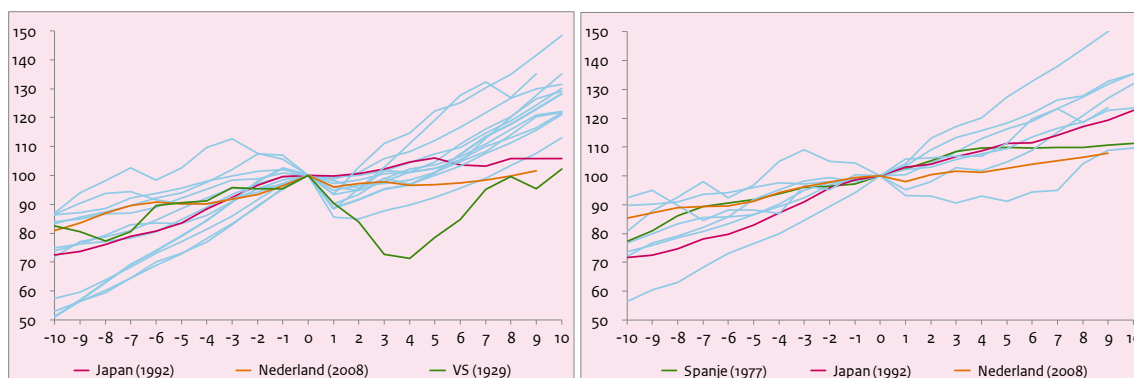
	Groei 10 jaar voor top	Vershil top t.o.v. dal	Groei 7 jaar na dal
Nederland			
Bruto binnenlands product	2,4	-3,5	1,1
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	0,9	-1,1	0,0
Arbeidsproductiviteit	1,6	-2,0	1,2

Zeven magere jaren

Figuur 2.5 (links) laat het verloop van het bbp per hoofd van de bevolking rond de bankencrises zien. Voor Nederland zijn de cijfers uit het huidige scenario tot en met 2017 gebruikt. Deze ramingen laten een stagnatie zien die sterker is dan het overgrote deel van de andere crises. Pas na 9 jaren is het bbp per capita weer op het niveau van 2008. Zo beschouwd ligt het scenario nog onder de Japanse *lost decade*. De krimp na de grote depressie van de VS in 1929 was veel groter, maar het herstel ook. Figuur 2.5 (rechts) laat de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit zien. Dat wordt minder vertekend door effecten van vergrijzing (relevant voor Japan en Nederland). Ook daarin bevindt Nederland zich aan de onderkant in vergelijking met de eerdere crises. Dit terwijl het initiële verlies van de Nederlandse economie juist beperkter was dan tijdens de gemiddelde financiële crisis. Uiteraard is de Europese schuldencrisis die gevolgd is op de kredietcrisis de belangrijkste reden voor de langdurige effecten op bbp.

⁸ De onderdelen tellen niet op vanwege een verschil in marktprijzen (bbp) en basisprijzen (arbeidsproductiviteit).

Figuur 2.5 Bbp per capita (links) en arbeidsproductiviteit per gewerkt uur (rechts) rondom financiële crises⁹



Studies van Cerra en Saxena (2008) en Teulings en Zubanov (2011)¹⁰ meten het bbp-verlies na bankencrises ten opzichte van de trend van voor de crises. Beide komen uit op een permanent bbp-verlies van 8 tot 10%. In het *Centraal Economisch Plan 2012* (p.13) wordt het verlies in 2015 op 10% becijferd. Overigens is dit verlies aan groei niet puur het gevolg van de crisis. Ook de potentiële groei ligt in deze periode lager dan in het verleden, door een afnemende groei van het arbeidsaanbod als gevolg van vergrijzing en een minder grote toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Het grootste deel van het verlies van 10% komt op rekening van de arbeidsproductiviteit. Hoewel het eerstejaars verlies aan productie dus relatief beperkt was in Nederland, komt het verlies op langere termijn overeen met dat van een gemiddelde financiële crisis.

De onzekerheid rond de raming

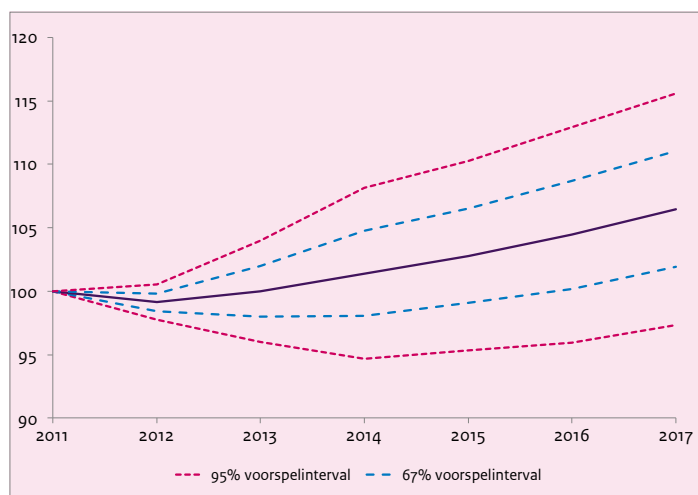
Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, zijn er rond de schulden crisis grote onzekerheden rondom de huidige raming. Nu wordt elke raming omgeven door onzekerheid. Een manier om dat te illustreren is door op basis van historische gegevens over de bbp-groei een eenvoudig econometrisch model te schatten.¹¹ Figuur 2.6 illustreert het resultaat van deze statistische exercitie. De blauwe stippellijnen beschrijven de marge waarbinnen het bbp zich met een waarschijnlijkheid van 67% zal gaan bewegen. Die marge is substantieel: de jaarlijkse groei zou zomaar ¾%-punt per jaar hoger of lager kunnen uitkomen dan verwacht.

⁹ Bron van de data is de [Total Economy Database](#) van september 2011. Voor Nederland is de arbeidsproductiviteit per arbeidsjaar en niet per uur gebruikt. Voor de periode 2000-2010 was het verschil verwaarloosbaar.

¹⁰ Zie Valerie Cerra and Sweta Chaman Saxena, 2009, Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery, *American Economic Review*, 98(1), pag. 439-457 en Coen Teulings en Nick Zubanov, 2010, Is economic recovery a myth? Robust estimation of impulse responses, CEPR working paper 7800.

¹¹ Hier is een AR(2) model gebruikt.

Figuur 2.6 Statistische voorspelintervallen rond het huidige scenario, 2011=100



De vraagkant van de Nederlandse economie tot en met 2017

Tabel 2.4 geeft de macro-economische kerngegevens tot en met 2017. In de bijlage staan de cijfers voor de afzonderlijke jaren tot en met 2013. De raming voor de bbp-groei in 2013 is aangepast van 1¼% in het *Centraal Economisch Plan 2012* tot ¾%, voornamelijk als gevolg van het beleid uit het Begrotingsakkoord 2013. Een kader beschrijft de bijstelling van de raming voor de korte termijn.

De periode 2008-2012 kent twee recessies, hierdoor is er per saldo bijna geen groei van het bbp. Naar verwachting trekt de bbp-groei in de volgende kabinetsperiode (2013-2017) weer aan, tot gemiddeld 1½% per jaar. De groei van de binnenlandse bestedingen blijft relatief laag. De consumptie van huishoudens stond al onder druk vanwege dalende vermogens en oplopende werkloosheid. Het Begrotingsakkoord 2013 heeft ook een drukkend effect op de consumptieve bestedingen. De volumegroei van de overheidsbestedingen is ook lager dan die van het bbp, voornamelijk als gevolg van de bezuinigingen uit het regeer- en gedoogakkoord van Rutte-Verhagen. De investeringen van bedrijven (exclusief woningen) trekken naar verwachting wel weer wat aan, na de forse krimp in vooral 2009. Geholpen door een hogere groei van de wereldhandel neemt de uitvoergroei toe. De bijdrage van de uitvoer aan de bbp-groei is vergelijkbaar met die in eerdere perioden, zie figuur 2.7. Die figuur laat ook zien dat de bijdrage van de binnenlandse bestedingen nu veel kleiner is dan voorheen.

Figuur 2.8 toont het volume van de binnenlandse bestedingen sinds 2000. Deze laat zien dat het niveau van de consumptie vanaf 2006 nauwelijks meer toeneemt. De investeringen in woningen zijn fors gedaald na 2008 en trekken pas vanaf 2014 weer enigszins aan. De overheidsbestedingen groeien harder dan het bbp, vooral de zorgconsumptie groeit daarin sneller dan het bbp. De volgende paragrafen gaan verder in op de ontwikkeling van de consumptie en de investeringen.

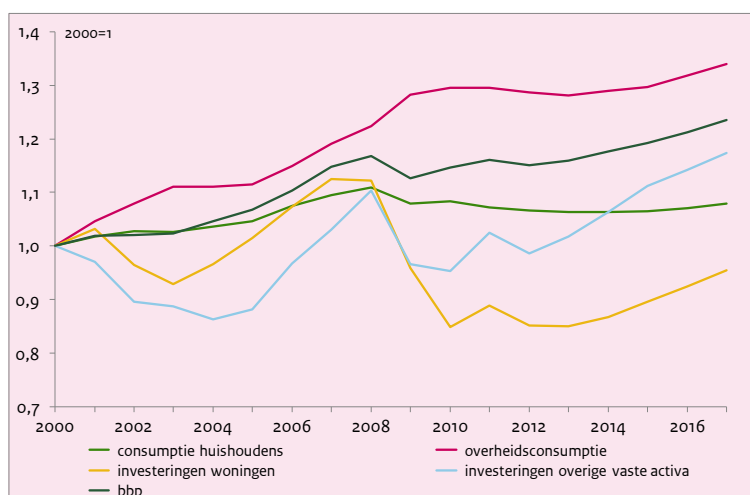
Figuur 2.7 Bijdragen aan bbp-groei, 1998-2017



Particuliere consumptie blijft al geruime tijd achter

Figuur 2.8 laat zien dat de consumptie van huishoudens al geruime tijd nauwelijks groeit. In de periode 2000-2005 heeft de stijging van de pensioenpremies een drukkend effect gehad op de consumptiegroei. Tussen 2008-2015 is de lage consumptiegroei voor een substantieel deel toe te schrijven aan de daling van de huizenprijzen. Sinds 2008 zijn de nominale huizenprijzen al met meer dan 12% gedaald. Dat heeft een drukkend effect op de consumptie. Figuur 2.9 vergelijkt de Nederlandse consumptiequote (als percentage van het bbp) met die van andere Europese landen. Het Nederlandse niveau is laag is, daar kunnen verschillende redenen voor zijn. Opvallender is dat de Nederlandse consumptiequote sinds 2000 daalt, terwijl deze voor Duitsland stabiel is en in Frankrijk licht stijgt. Ook de gemiddelde consumptiequote van het eurogebied is stabiel. De daling van de Nederlandse consumptiequote hangt samen met een lage consumptiegroei. Een kader gaat in op de vraag in hoeverre dit toe te schrijven is aan het Nederlandse pensioenstelsel.

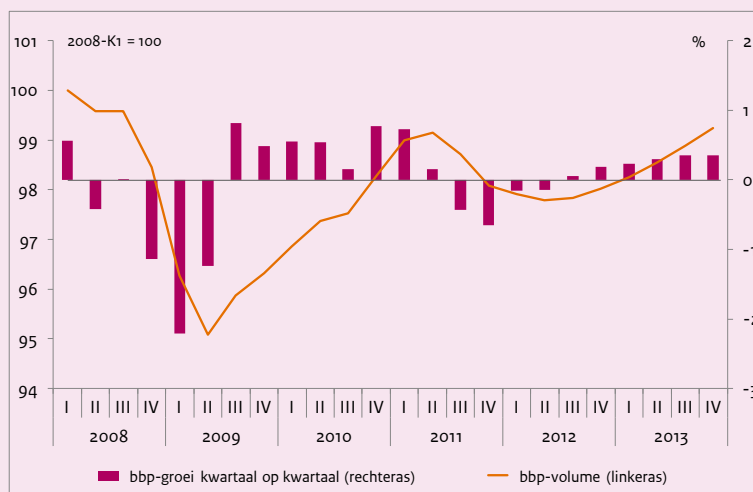
Figuur 2.8 Volumeontwikkeling van binnenlandse bestedingen, 2000 als indexjaar



Economisch beeld 2012 en 2013

De Nederlandse economie is in het eerste kwartaal opnieuw gekrompen. Naar verwachting zal pas in de tweede helft van dit jaar de productie van kwartaal op kwartaal weer toenemen. Voor 2012 is de raming van de bbp-groei uit het *Centraal Economisch Plan 2012* van $-3\frac{3}{4}\%$ niet bijgesteld. De wereldhandel en de uitvoer zijn in het eerste kwartaal wel meer gestegen dan eerder verwacht en de raming daarvan op jaarbasis is wel naar boven bijgesteld. Maar daar staat tegenover dat de binnenlandse bestedingen van zowel huishoudens, bedrijven als de overheid per saldo iets meer krimp vertonen. De toenemende buitenlandse vraag zal er toe leiden dat de economische groei volgend jaar wel weer positief zal zijn. Maar de groei met $3\frac{3}{4}\%$ is wel minder dan in het voorjaar nog werd geraamd. Vanwege de maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 nemen volgend jaar zowel de bestedingen van huishoudens als van de overheid verder af. De maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 leiden ook tot iets meer inflatie en een hogere stijging van de contractlonen dan begin dit jaar werd geraamd voor 2012 en 2013. In de eerste drie maanden van dit jaar leek de oloploop van de werkloosheid mee te vallen, maar april liet weer een significante toename zien. De raming voor dit jaar is wel licht neerwaarts aangepast naar $5\frac{1}{4}\%$, maar voor volgend jaar moet rekening worden gehouden met een verdere oloploop naar 6% van de beroepsbevolking.

Bruto binnenlands product, 2008-2013



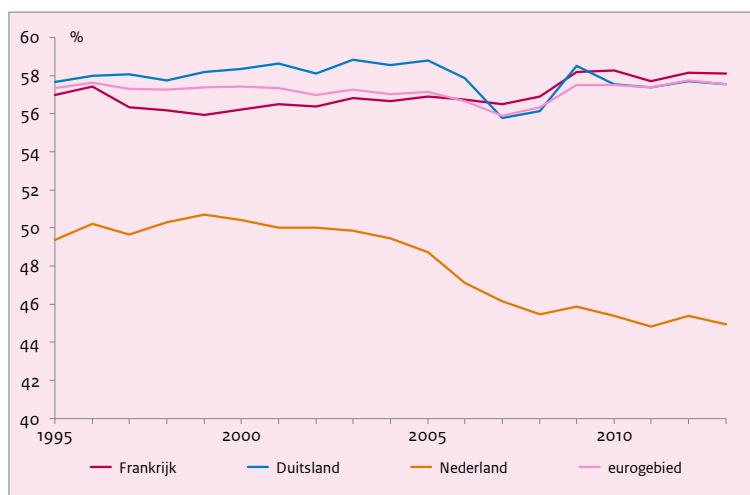
Macro-economische kerngegevens 2011-2013

	2011	2012	2013
	mutaties in % per jaar		
Relevante wereldhandel	4,0	$1\frac{1}{4}$	$4\frac{1}{2}$
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	1,3	$-3\frac{3}{4}$	$3\frac{3}{4}$
Consumptie huishoudens	-1,1	$-1\frac{1}{2}$	$-1\frac{1}{4}$
Overheidsbestedingen	0,4	-1	$-3\frac{3}{4}$
Bruto investeringen bedrijven (exclusief woningen)	7,5	$-3\frac{3}{4}$	$3\frac{1}{4}$
Uitvoer binnenslands geproduceerd	1,5	$1\frac{3}{4}$	$3\frac{3}{4}$
Consumentenprijsindex (CPI)	2,3	$2\frac{1}{2}$	2
Contractloon marktsector	1,4	$1\frac{3}{4}$	$2\frac{1}{4}$
Werkloze beroepsbevolking (niveau in % beroepsbevolking)	4,4	$5\frac{1}{4}$	6

Tabel 2.4 Kerngegevens voor de Nederlandse economie, 1998-2017

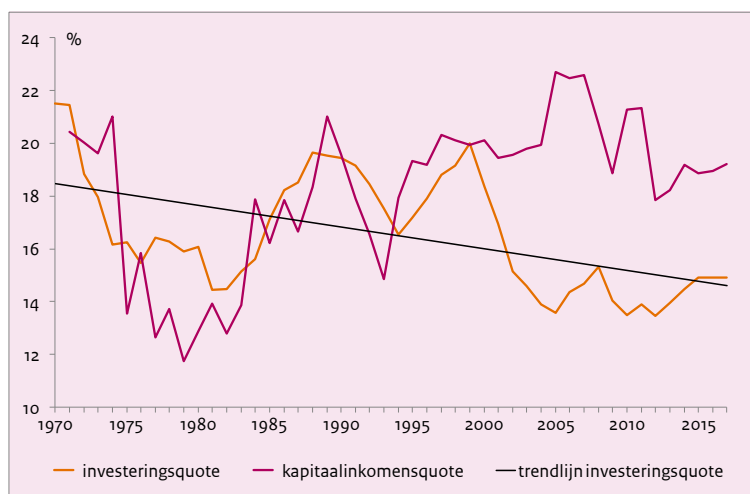
	1998- 2002	2003- 2007	2008- 2012	2013- 2017
mutaties in % per jaar				
Internationale conjunctuur				
Relevante wereldhandel	5,0	6,6	0,5	5¾
Prijspeil goedereninvoer	-1,0	1,4	2,5	¾
Concurrentenprijs	0,7	1,6	3,3	1
Olieprijs (Brent, niveau in eindjaar in dollars per vat)	25,0	72,5	119,5	130
Eurokoers (dollar per euro in eindjaar)	0,94	1,37	1,31	1,32
Lange rente Nederland (niveau in eindjaar in %)	4,9	4,3	2,1	3,6
Volume bestedingen en buitenlandse handel				
Bruto binnenlands product (bbp)	2,9	2,4	0,0	1½
Consumptie huishoudens	3,4	0,6	-0,5	¼
Overheidsbestedingen	3,7	3,0	1,6	½
Bruto investeringen bedrijven (exclusief woningen)	1,2	2,8	-0,9	3½
Uitvoer van goederen (exclusief energie)	6,8	6,9	1,8	5¼
w.v. binnenslands geproduceerd	3,0	2,4	-0,8	4
wederuitvoer	12,4	12,1	4,2	6½
Invoer van goederen	6,9	6,8	2,2	4¼
Prijzen, lonen en koopkracht				
Prijspeil goederenuitvoer (exclusief energie)	-0,7	0,4	0,5	¼
Prijsconcurrentiepositie (a)	0,0	-0,6	1,8	0
Consumentenprijsindex (CPI)	2,9	1,5	2,0	2
Contractloon marktsector	3,4	1,7	2,1	2¼
Loonvoet marktsector	4,8	3,0	2,6	2¾
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens	1,4	0,2	-0,4	0
Arbeidsmarkt				
Beroepsbevolking	1,5	0,7	0,7	¼
Werkzame beroepsbevolking	2,1	0,6	0,3	¼
Werkloze beroepsbevolking (niveau in eindjaar in dzd personen)	254	306	470	470
Werkloze beroepsbevolking (niveau in eindjaar in %)	3,1	3,6	5,3	5¼
Marktsector (b)				
Productie	3,3	3,2	-0,3	1¾
Arbeidsproductiviteit	2,0	3,1	0,2	2
Werkgelegenheid in arbeidsjaren	1,3	0,1	-0,6	-¼
Prijs toegevoegde waarde	2,7	0,6	1,1	1
Reële arbeidskosten	2,1	2,4	1,4	1¾
niveau in eindjaar in %				
Arbeidsinkomensquote	80,4	77,4	82,2	80¾
Collectieve sector				
EMU-saldo(in % bbp)	-2,1	0,2	-3,8	-2,6
EMU-schuld(in % bbp)	50,5	45,3	71,7	74,1
Collectieve lastendruk(in % bbp)	37,7	38,7	39,0	40,1
(a) Concurrentenprijs minus uitvoerprijs binnenslands geproduceerde goederen.				
(b) Bedrijven exclusief zorg, delfstoffenwinning en onroerendgoedsector.				

Figuur 2.9 Consumptiequote (van huishoudens), internationaal vergeleken



Bron: OECD Economic Outlook 91

Figuur 2.10 Investeringsquote en kapitaalinkomensquote, 1970-2017



Investerings

Met een gemiddelde groei van $3\frac{1}{2}\%$ per jaar nemen de investeringen (exclusief woningen) in de periode 2013-2017 naar verwachting meer toe dan in voorgaande periodes. Dat is voor een deel inhaalgroei. In de voorgaande periode zijn de investeringen per saldo gekrompen. Daardoor is ook de investeringsquote in die periode fors gedaald tot 13,5% in 2012 (figuur 2.10), bijna 2%-punt onder het trendmatig gemiddelde. Daarnaast komt de risicopremie de komende periode lager uit dan in de afgelopen jaren. In de komende periode wordt dan ook een toename van de investeringsquote verwacht tot ongeveer 15% in 2017. Desondanks duurt het lang voordat de investeringen weer op het niveau zijn van 2008. In figuur 2.8 is te zien dat in reële termen het investeringsniveau van 2008 pas in 2015 weer wordt geëvenaard. Investerings in woningen laten een nog langere periode van herstel zien. Na de forse daling in de afgelopen jaren lijkt het dal nu in zicht. Naar verwachting nemen de investeringen in woningen vanaf 2014 weer toe als gevolg van het economisch herstel.

Wel zal het nog tot na 2017 duren voordat de investeringen in woningen weer enigszins zijn hersteld naar een normaal niveau.

Nederlandse pensioenen en de consumptie

De forse stijging van de pensioenpremie in de periode 2000-2005 heeft in het eerste decennium van deze eeuw een drukkend effect gehad op de consumptie van huishoudens van cumulatief zo'n 4%. De premie, als percentage van de brutolonen, ligt in 2011 rond hetzelfde niveau als in 2005. Het is daarom niet aannemelijk dat de premies nu nog een fors drukkend effect op de consumptiegroei hebben. De pensioenuitkeringen zijn ten opzichte van de brutolonen of het bbp sinds 2000 duidelijk gestegen, ondanks de achterblijvende indexatie. De pensioenuitkeringen hebben de consumptie dus opgestuwd. Bij volledige indexatie van de pensioenuitkeringen zou de consumptie echter wel cumulatief ongeveer 1% hoger zijn geweest. De effecten van de premiestijging en de onvolledige indexatie samen op de consumptie zijn cumulatief over meerdere jaren dus zo'n 5%. Dit cijfer geeft wel een beeld van hoe de situatie geweest zou zijn als er geen economische en financiële crisis was geweest, maar verklaart niet direct het groeiverschil met landen met andere instituties voor de oudedagsvoorziening. Bij een omslaggefinancierd pensioenstelsel zou ook de premie gestegen zijn door vergrijzing; bij besparingen in eigen beheer zou de uitkering lager zijn uitgevallen door rentedaling en lage aandelenrendementen.

Pensioenpremies en -uitkeringen als % van het bruto loon



Vooral door de lage rente ligt de gemiddelde dekkingsgraad van de pensioenfondsen, zonder rekening te houden met rentemiddeling, op 86. Bij ongewijzigde omstandigheden zou dit nopen tot forse stijging van pensioenpremies en korting op de pensioenuitkeringen. In deze raming zijn de premies komende jaren redelijk stabiel en blijft de korting van de uitkeringen beperkt. Dit is deels te danken aan de, op marktdata gebaseerde, veronderstelling dat de rente weer wat zal stijgen. Daarnaast bieden de voorgenomen versoering van de pensioenopbouw (verhoging van de pensioenrichtleeftijd en verlaging van de jaarlijkse opbouw) en enkele aanpassingen van het Financieel Toetsingskader (aanpassing van de rentecurve, middeling van de dekkingsgraad over twaalf maanden) tegenwicht tegen de effecten van de lage rente en de aanscherpingen in het FTK (hogere reserve-eis, een hogere eis aan de dekkingsgraad voor het geven van volledige indexatie en beperktere mogelijkheden om bij de vaststelling van de premie te rekenen met een gedempte reële discountvoet).

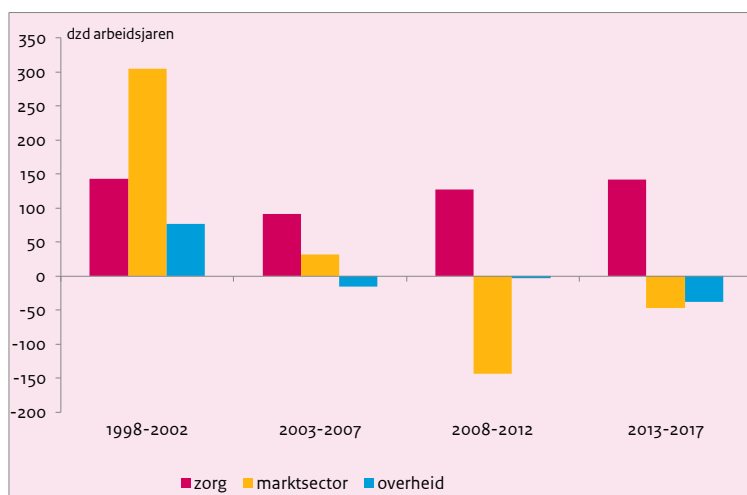
Uitvoer blijft groeimotor voor Nederland

De volumetoename van de relevante wereldhandel bedraagt voor de periode 2013-2017 naar verwachting gemiddeld 5¼% per jaar en is daarmee ongeveer gelijk aan het gemiddelde over de periode 1998-2007. Het volume van de uitvoer is daarmee redelijk in lijn en komt voor de komende periode op gemiddeld 5¼% per jaar. Dat is bijna 2%-punt minder in vergelijking met de periode 1998-2007, met name omdat de wederuitvoer minder dynamiek zal vertonen dan in het verleden. De globalisering zal zich blijven voortzetten, maar het is aannemelijk dat de veranderingen daarin minder groot zullen zijn dan de afgelopen jaren. De wederuitvoer zal de komende periode toenemen met 6½% per jaar, waar dat in de periode 1998-2007 nog 12% bedroeg. Voor de binnenslands geproduceerde uitvoer wordt een groei van gemiddeld 4% per jaar verwacht bij een ongewijzigde prijsconcurrentiepositie. Door de geringe toename van de binnenlandse bestedingen komt de groei van de invoer met 4¼% per jaar 1%-punt lager uit dan de uitvoer. De export is de komende jaren de motor van de Nederlandse economie, wat ook duidelijk terug te zien is in figuur 2.7.

Werkloosheid stijgt tot 2014, zorg groeier op arbeidsmarkt

De zwakke economische groei in 2012 en 2013 remt de vraag naar arbeid in de marktsector nog tot en met 2014. In de latere jaren trekt dit weliswaar weer aan, maar over de hele periode 2013-2017 bezien krimpt de werkgelegenheid in de marktsector met ¼%-punt per jaar. Extra banen in de zorg en een verdere toename van deeltijdwerk leiden per saldo nog wel tot een toename van het aantal werkzame personen met gemiddeld ½% per jaar. Dit is ongeveer in lijn met de toename van het arbeidsaanbod die de komende jaren lager zal zijn dan in het verleden door de vergrijzende samenstelling van de bevolking. Aangezien de vraag naar arbeid aanvankelijk achterblijft bij de toename van het aanbod zal de werkloosheid eerst nog toenemen met 100 duizend personen tot 6¼% in 2014. Daarna zal de werkloosheid weer afnemen en in 2017 naar verwachting uitkomen op 470 duizend personen of omgerekend 5¼% van de beroepsbevolking.

Figuur 2.11 Toename werkgelegenheid naar bedrijfstak, 1998-2017



De totale werkgelegenheid in arbeidsjaren is in 2017 iets hoger dan in 2012. Dat komt helemaal door de toename van de werkgelegenheid in de bedrijfstak zorg met ongeveer 140 duizend arbeidsjaren in de jaren 2013-2017. Figuur 2.11 laat zien dat werkgelegenheid in de bedrijfstak zorg al geruime tijd flink toeneemt. De werkgelegenheid bij de bedrijfstak overheid is in de periode 2003-2012 licht afgenomen. Vanaf 2013 is een grotere afname voorzien, als gevolg van het gevoerde beleid. Tot slot de marktsector. Eind jaren negentig groeide de werkgelegenheid daar nog flink, maar na de Grote Recessie daalt de werkgelegenheid in arbeidsjaren daar ook.

Lonen en prijzen

De inflatie, gemeten als de mutatie van het consumentenprijsindexcijfer, ligt in 2012 naar verwachting iets hoger dan in het voorgaande jaar en komt uit op 2½%. Dit komt mede door de verhoging van de btw en accijnzen die dan ingaan en een sterkere stijging van de huren. In 2013 hebben de accijnzen en btw eveneens een opwaartse invloed op de inflatie, maar dit wordt meer dan gecompenseerd door de veel minder positieve bijdrage van de invoerprijzen van goederen en vooral energie. De inflatie komt hierdoor in 2013 naar verwachting iets lager uit dan in 2012. In de periode 2014-2017 ligt de inflatie gemiddeld naar verwachting iets boven de 2%.

De contractlonen in de marktsector stijgen in 2012 en 2013 achtereenvolgens met 1¾% en 2¼%. In twee daaropvolgende jaren heeft de ongunstige werkgelegenheidsontwikkeling een drukkend effect op de loonstijging. De loonontwikkeling blijft hierdoor achter bij de inflatie. Vanaf 2016 wordt de situatie op de arbeidsmarkt weer iets gunstiger voor werknemers, zodat in die jaren een reële loonstijging wordt geraamd. Door de bevrozing van de ambtenarensalarissen stijgen de contractlonen bij de overheid in 2013 niet. Omdat overheid en bedrijfsleven concurreren op één arbeidsmarkt volgen op lange termijn de cao's van de overheid die in de marktsector. Gezien de op korte termijn ongunstige situatie op de arbeidsmarkt wordt verondersteld dat dit inhaaleffect pas na 2015 kan plaatsvinden. Hierdoor stijgen in de projectie de contractlonen bij de overheid in 2016 en 2017 meer dan in de marktsector.

3 Begroting en koopkracht tot en met 2017

Bij een bbp-groei van 1½ % per jaar en uitgaande van de tekortreducerende maatregelen van het Begrotingsakkoord 2013 loopt het overheidstekort naar verwachting terug van 3,8% bbp in 2012 tot 2,6% bbp in 2017. In 2013 ligt het tekort onder het Maastricht-plafond van 3% bbp, maar in 2014 ligt het tekort er net boven. Het EMU-saldo van Rijk en sociale fondsen verbetert reëel met 4 mld euro tussen 2012 en 2017. De reële stijging van de overheidsuitgaven blijft achter bij die van de overheidsinkomsten, ondanks een aanhoudende sterke groei van de zorguitgaven. De overheidsschuld loopt verder op, van 71,7% bbp in 2012 tot 74,1% bbp in 2017. Een structurele verbetering van het begrotingssaldo met 8 mld euro (1,1% bbp) is nodig om de begroting houdbaar te maken. De verkleining van het overheidstekort gaat gepaard met stabiele koopkracht gemiddeld in de jaren 2013-2017. De koopkrachtdaling in 2013 wordt in latere jaren teniet gedaan.

3.1 De ontwikkeling in 2012-2017

3.1.1 Inleiding

Op basis van het economische beeld, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2, en de beleidsuitgangspunten, zoals weergegeven in paragraaf 3.6, verbetert het EMU-saldo (Rijk plus sociale fondsen) reëel¹² met 4 mld euro tussen 2012 en 2017 (tabel 3.1). De reële stijging van de overheidsuitgaven blijft ver achter bij die van de overheidsinkomsten, ondanks een aanhoudend sterke groei van de zorguitgaven.

Uitgedrukt in procenten bbp, loopt het totale EMU-saldo terug van -3,8% bbp in 2012 naar -2,6% bbp in 2017 (tabel 3.2 en figuur 3.1). Het saldo verbetert zowel door lagere collectieve-uitgavenquote (-1,3% bbp) als door een hogere collectieve lastendruk (+1,1% bbp). Deze tekortdrukkende effecten worden deels tenietgedaan door lagere niet-belastingmiddelen.

Tabel 3.1 Vermindering overheidstekort tussen 2012 en 2017

	Mld euro in prijzen 2012
Reële stijging belastingen en premies	24
w.v. Rijksbelastingen	13½
Sociale premies	10½
Reële stijging uitgaven	17¾
w.v. Rijksbegroting in enge zin	2¾
Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	3¾
Zorg	11¼
Reëel beslag overige EMU-relevante posten	2
Verbetering EMU-saldo Rijk en sociale fondsen	4

De ontwikkeling van het overheidstekort leidt er toe dat de overheidsschuld in eerste instantie nog verder oploopt, van 71,7% bbp in 2012 tot 74,3% bbp in 2016. Pas in 2017 loopt de schuld marginaal terug, tot 74,1% bbp. Deze schuldontwikkeling is behalve door de tekortontwikkeling beïnvloed door de nominale bbp-stijging en door financiële transacties.

¹² Gedefleerd met de bbp-deflator.

Het geraamde overheidstekort in 2012

Het EMU-saldo in 2012 wordt geraamd op -3,8% bbp (-23¼ mld euro). In het in maart gepubliceerde *Centraal Economisch Plan 2012* was het saldo geraamd op -4,6% bbp (-27¾ mld euro). Deze opwaartse bijstelling van 0,8% bbp (4½ mld euro) komt voor een groot deel doordat sindsdien door het CBS een voorlopig tekortcijfer voor 2011 is gepubliceerd die 0,3% bbp (2,1 mld euro) kleiner was dan ingeschat in het CEP. Dit komt vooral door lagere uitgaven van de lokale overheden en lagere zorguitgaven. Deze bijstellingen werken grotendeels door in 2012. Het geraamde saldo in 2012 is verder opwaarts bijgesteld door hogere aardgasbaten (½ mld euro), een hoger geraamde dividenduitkering door De Nederlandsche Bank (½ mld euro), lagere WW-uitkeringen als gevolg van een minder sterk stijgend aantal WW'ers (½ mld euro), lagere rente-uitgaven door neerwaartse bijstellingen van de geraamde rentetarieven (¼ mld euro). Het Begrotingsakkoord 2013 drukt het tekort in 2012 door de nullijn voor ambtenaren en door belastingmaatregelen. De btw-verhoging per 1 oktober en de verhoging van de bankenbelasting verminderen het tekort. Hier staat tegenover de permanente verlaging van de overdrachtsbelasting.

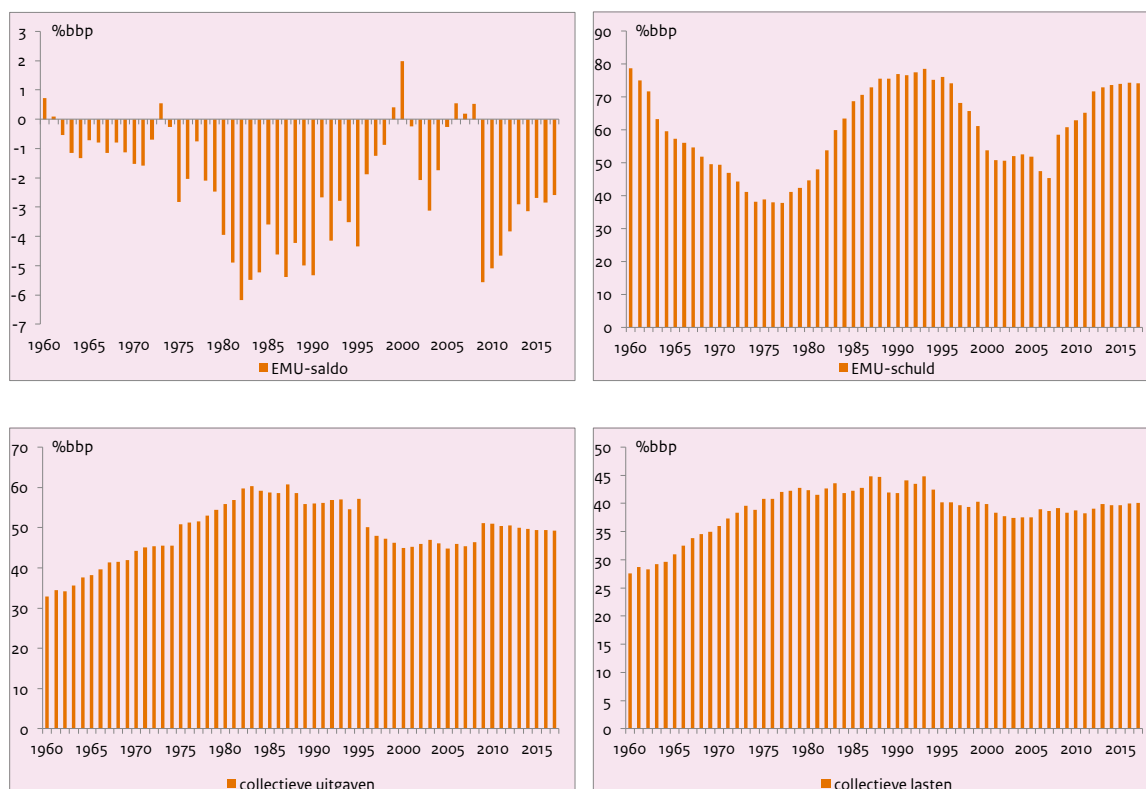
De EMU-schuld in 2012 wordt nu geraamd op 71,7% bbp tegen 70,2% bbp in het CEP. Deze opwaartse bijstelling, ondanks de neerwaartse bijstelling van het tekort in 2012 en van de schuld in 2011, komt voornamelijk door de Europese noodsteun. De steun aan Griekenland is groter en eerder dan verwacht in het CEP, terwijl met steun aan Spanje in het CEP nog geen rekening was gehouden. In deze Verkenning is aangenomen dat dit jaar de Spaanse banken 100 mld euro steun ontvangen en dat deze steun via het EFSF plaatsvindt.

Tabel 3.2 Kerngegevens collectieve financiën 2011-2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	% bbp						
Bruto collectieve uitgaven	50,3	50,6	50,0	49,7	49,3	49,4	49,3
Collectieve lasten	38,3	39,0	39,9	39,7	39,7	40,0	40,1
Niet-belastingmiddelen	7,4	7,7	7,2	6,9	6,9	6,7	6,6
EMU-saldo	-4,7	-3,8	-2,9	-3,1	-2,7	-2,8	-2,6
EMU-saldo lokale overheid	-0,7	-0,6	-0,6	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2
EMU-saldo structureel (EC-methode)	-3,8	-2,2	-1,4	-1,9	-1,7	-2,2	-2,5
Robuust EMU-saldo (1)	-4,8	-3,7	-2,6	-2,9	-2,4	-2,6	-2,6
EMU-schuld	65,2	71,7	72,9	73,5	73,9	74,3	74,1

(1) Het structurele EMU-saldo (EC-methode) exclusief aardgasbaten, rentebetalingen en rente- en dividendontvangsten.

Figuur 3.1 Kerngegevens collectieve financiën 1960-2017



3.1.2 Belastingen en premies

Rijksbelastingen en sociale premies nemen reëel¹³ met 24 mld euro toe tussen 2012 en 2017 (tabel 3.1). Deze stijging is op basis van het economische beeld, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2, en de beleidsuitgangspunten, zoals weergegeven in paragraaf 3.6. Inclusief de belasting van de lokale overheden bedraagt de stijging 24¼ mld euro. Hiervan komt 14½ mld euro door beleidsmaatregelen (zie tabel 3.3). Vooral door verhoging van de lastendekkende zorgverzekeringspremies (5½ mld euro), de verhoging van het algemene btw tarief naar 21% (4 mld euro) en het afschaffen van de onbelaste reiskostenvergoeding (1½ mld euro). De beleidsmatige lastenstijging is groter voor gezinnen (8¾ mld euro) dan voor bedrijven (5½ mld euro).

Behalve door beleid (14½ mld euro) stijgen de belastingen en premies met 9¾ mld euro door toename van de heffingsgrondslagen. Dit is 7¾ mld euro minder dan bij een met het bbp gelijk opgaande ontwikkeling van de ontvangsten. De progressiefactor (de stijging van de nominale belastingen en premies ten opzichte van het nominale bbp) is dus onder de 1. Dit komt onder meer doordat de binnenlandse bestedingen in het algemeen, en particuliere consumptie in het bijzonder, achterblijven bij het bbp. Ook speelt de vergroeningstrend (zoals meer gebruik kleine auto's) een rol bij energiebelastingen en accijnzen. Daar tegenover staat de progressiewerking bij de loon- en inkomstenheffing. Behalve in 2013 worden de heffingskortingen en schijflengtes

¹³ Gedefleerd met de bbp-deflator.

geïndexeerd met de prijsontwikkeling terwijl de gemiddelde loonstijging hoger ligt. Het reële effect hiervan op de loon- en inkomstenheffing bedraagt 2 mld euro tussen 2012 en 2017.

Uitgedrukt in procenten bbp, nemen belastingen en premies toe van 39,0% bbp in 2012 naar 40,1% bbp in 2017 (tabel 3.4), waarvan een stijging van 2,4% bbp als gevolg van beleid en een daling van 1,4% bbp door de endogene ontwikkeling.

Tabel 3.3 Lastenontwikkeling, (blo), tussen 2012 en 2017

	Mld euro in prijzen van 2012
Beleidsmatige lastenontwikkeling (blo)	14½
waarvan: gezinnen	8¾
bedrijven	5½
overheid	¼
buitenland	0
Niet-EMU-relevante lastenontwikkeling	1

Tabel 3.4 Belastingen en premies 2002-2017

	2002	2007	2012	2017	2013-2017
	in % bbp				
Loon- en inkomstenheffing	13,1	12,6	14,1	14,1	0,0
Premies werknemersverzekeringen	4,2	3,2	3,1	3,0	-0,1
ZVW-premies	2,3	4,6	5,9	6,5	0,6
Vennootschapsbelasting kas (excl. gas)	2,9	2,9	1,9	2,2	0,3
Belasting op productie en invoer	12,7	13,0	12,0	12,2	0,2
Overige belastingen op EMU-basis	2,6	2,3	2,1	2,1	0,0
Totaal belastingen en premies	37,7	38,7	39,0	40,1	1,0

Lastenindicator: van mlo naar blo

Als begrotingswaakhond presenteert het CPB in zijn reguliere publicaties over de Nederlandse economie een indicator voor de collectieve lasten. De indicator brengt tot uitdrukking de invloed van belasting- en premie maatregelen op de overheidsbegroting en de omvang van de verstoringen op de Nederlandse economie. Met ingang van deze publicatie gaat het CPB over op een nieuwe indicator voor de lastenontwikkeling. De microlastenontwikkeling (mlo) wordt vervangen door de beleidsmatige lastenontwikkeling op EMU-basis (blo). De nieuwe indicator is consistent met het collectieve lastendrukbegrip binnen de Nationale Rekeningen en sluit aan bij internationaal gebruikte indicatoren. De nieuwe indicator geeft een heldere aansluiting tussen de lastenontwikkeling en de ontwikkeling van het overheidstekort. Financieringsverschuivingen, die door velen vooral bij doorrekening van verkiezingsprogramma's als complex werden beschouwd, spelen geen rol meer voor de nieuwe lastenindicator. Net als voorheen zal worden aangegeven welk deel van de lastenontwikkeling gezinnen en bedrijven betreft (a).

Behalve de blo zal het CPB in zijn reguliere publicaties rapporteren over de niet-EMU-relevante lastenontwikkeling (b). Het gaat daarbij op de eerste plaats over schuiven tussen collectieve lasten en particuliere lasten, zoals pakketmaatregelen en eigen betalingen in de zorg (c). Daarnaast gaat het om verschuivingen tussen collectieve lasten en collectieve uitgaven, indien het gaat om het uitkeerbaar maken van heffingskortingen, een schuif tussen zorgtoeslag en ziektekostenpremie en bruteringseffecten (afwijkende mutatie van bruto AOW ten opzichte van het bruto wettelijk minimum loon). Tot slot gaat het om intertemporele schuiven bij maatregelen waarbij de omkeerregeling van de inkomstenbelasting in het geding is, zoals bij aanpassing van het Witteveenkader.

(a) Nu zal ook worden aangegeven welk deel het buitenland betreft.

(b) De blo en de niet-EMU-relevante lasten tellen op de voorheen gebruikt mlo-indicator.

(c) Andere voorbeelden zijn een verplicht aandeel van duurzame energie en quota voor het aantal arbeidsgehandicapten.

3.1.3 Uitgaven onder kaders

Uitgaven onder de kaders nemen reëel met 17¼ mld euro toe tussen 2012 en 2017 (zie tabel 3.1 en tabel 3.5). Dit is op basis van het economische beeld zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2 en de beleidsuitgangspunten zoals weergegeven in paragraaf 3.6. Verreweg het grootste deel van de stijging betreft zorguitgaven (11¼ mld euro). In paragraaf 3.2 wordt verder op de zorguitgaven ingegaan.

De uitgaven op de Rijksbelasting in enge zin stijgen reëel met 2¼ mld euro tussen 2012 en 2017. Deze stijging komt vooral door hogere ambtenarensalarissen. Ondanks de nullijn in 2013 stijgen de salarissen in reële termen door de koppeling aan de marktsector voor de overige jaren en de veronderstelde inhaalstijging later in de periode. De koppeling aan de marktsector leidt tot een reële stijging doordat contractlonen in de marktsector sterker stijgen dan de bbp-deflator. Uitgaven stijgen ook door hogere rente-uitgaven (1¼ mld euro). Dit komt behalve door de oplopende overheidsschuld ook door stijgende renteniveaus. De uitgavenstijging wordt getemperd door diverse ombuigingen, die in de post overig tot uitdrukking komt (-2¼ mld euro).

Tabel 3.5 Reële uitgavengroei per kader tussen 2012 en 2017

	Mld euro, in prijzen 2012
Rijksbegroting in enge zin	2 $\frac{3}{4}$
w.v. koppeling lonen	2 $\frac{1}{4}$
prijsbijstelling	$\frac{3}{4}$
Gemeente- en Provinciefonds	- $\frac{3}{4}$
bijdrage voor internationale samenwerking (hgis)	$\frac{1}{4}$
EU-afrachten	$\frac{3}{4}$
rente (relevante deel)	1 $\frac{3}{4}$
overig	-2 $\frac{1}{4}$
Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	3 $\frac{3}{4}$
w.v. volume AOW	3 $\frac{1}{4}$
volume ANW, AKW	- $\frac{1}{4}$
volume arbeidsongeschiktheid	- $\frac{1}{4}$
volume WW, WWB	2
overig volume	- $\frac{1}{4}$
koppeling uitkeringen en samenstellingseffect	- $\frac{3}{4}$
Zorg	11 $\frac{1}{4}$
w.v. AWBZ	2 $\frac{1}{4}$
ZVW	8 $\frac{3}{4}$
overig	$\frac{1}{4}$
Reële stijging uitgaven onder de kaders	17 $\frac{3}{4}$

De reële uitgaven onder het kader sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid stijgen 3 $\frac{3}{4}$ mld euro tussen 2012 en 2017. Daarvan komt 3 $\frac{1}{4}$ mld euro door de sterke toename van het aantal AOW'ers en 2 mld euro door de toename van WW en bijstand als gevolg van de oplopende werkloosheid. Bij kinderbijslag en arbeidsongeschiktheid zijn sprake van lichte dalingen.

De uitgaven aan de sociale zekerheid houden de komende jaren naar verwachting gelijke tred met de ontwikkeling van het bruto binnenlands product. Het percentage ligt in de jaren 2012-2017 rond de 13%.

De ontwikkeling van de uitgaven wordt vooral bepaald door het gevoerde beleid en de conjuncturele ontwikkelingen. Belangrijke recente beleidsontwikkelingen op het gebied van sociale zekerheid zijn vooral de voorgestelde geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd en het niet doorgaan van de Wet Werken Naar Vermogen. Het verhogen van de AOW-leeftijd heeft een drukkend effect op de toename van het aantal AOW-uitkeringen, omdat mensen later in aanmerking komen voor de AOW. Echter, een deel van de ouderen krijgt in plaats van deze AOW-uitkering een WW-, bijstands-, of WAO-uitkering, zodat deze maatregel op de ontwikkeling van deze uitkeringsvolumes een opwaarts effect heeft. De Wet Werken Naar Vermogen zou leiden tot een vermindering van het aantal WSW-plaatsen, een samenvoeging van een deel van de Wajong met de WWB, en een korting van het re-integratiebudget voor arbeidsongeschikten. Deze wet wordt niet doorgevoerd, wat leidt tot een stijging van het aantal Wajong en WSW-uitkeringen. Deze mensen zouden anders voor een deel in de bijstand terecht gekomen zijn. De maatregel heeft derhalve een drukkend effect op de bijstand.

De werkloze beroepsbevolking neemt tot 2014 toe, waardoor ook het aantal WW-uitkeringen, inclusief UFO-uitkeringen, in de jaren 2012-2014 stijgt tot ongeveer 330.000 in 2014. Vanaf 2015 verbetert langzaam de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt, wat zich vertaalt in een daling van het aantal WW-uitkeringen. Ook de ontwikkeling het aantal bijstandsuitkeringen is afhankelijk van de werkloosheidsontwikkeling, maar met enige vertraging omdat een werkloze pas na verloop van tijd in de bijstand beland. Daarom neemt het aantal bijstandsuitkeringen pas af na 2015, als een aantal van ruim 370.000 bereikt wordt, tot ongeveer 355.000 in 2017.

Tabel 3.6 Uitkeringsvolumes en i/a ratio, 2011-2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
duizenden							
Uitkeringsvolumes (a)							
AOW	2694	2805	2895	2965	3020	3060	3100
ANW	75	65	60	50	45	45	40
Ziektewet	353	335	330	335	355	365	370
Arbeidsongeschiktheid totaal	700	680	685	690	695	710	725
w.v. WAO/WIA/WAZ	505	500	495	500	500	505	510
Wajong (b)	195	180	190	190	195	205	215
Werkloosheidsuitkering	225	260	305	330	325	305	285
WWB/IOAW/IOAZ	326	345	370	385	385	380	370
Totaal	4373	4490	4645	4755	4825	4865	4890
Actieven (c)							
	6376	6375	6335	6310	6320	6355	6395
i/a-ratio (d)							
w.v. 65+	42	44	46	47	48	48	48
65-	26	26	28	28	29	28	28
(a) In duizenden (volledige) uitkeringsjaren. (b) Daling in 2012 is boekhoudkundig door het niet meer meetellen van 24 duizend nuluitkeringen. (c) Het arbeidsvolume exclusief ziekteverzuim, in duizenden arbeidsjaren. (d) Ratio van inactieven ten opzichte van actieven, in procenten.							

Tabel 3.7 Collectieve uitgaven 2002-2017

	2002	2007	2012	2017	2013-2017
in % bbp					
Openbaar bestuur	10,8	10,2	10,8	9,5	-1,3
Veiligheid	1,7	1,8	2,0	1,8	-0,2
Defensie	1,3	1,2	1,1	1,0	-0,1
Infrastructuur	1,8	1,6	1,8	1,5	-0,3
Onderwijs	5,0	5,0	5,4	5,2	-0,2
Zorg	6,8	8,7	10,6	11,6	1,0
w.v. AWBZ	3,6	3,7	4,2	4,2	0,0
ZVW	3,2	4,7	5,9	6,9	1,0
overig (o.a. WMO)	0,0	0,4	0,5	0,5	0,0
Sociale zekerheid	11,3	10,8	13,0	12,9	-0,1
w.v. AOW/ANW	4,9	4,6	5,3	5,4	0,1
WW en bijstand	1,9	1,6	2,3	2,4	0,1
arbeidsongeschiktheid	2,4	1,8	1,8	1,7	-0,1
overig (o.a. zorgtoeslag)	2,2	2,7	3,6	3,4	-0,2
Overdrachten aan bedrijven	2,3	1,7	1,7	1,3	-0,4
Internationale samenwerking	2,2	2,3	2,2	2,2	0,0
Rente	2,8	2,2	2,0	2,3	0,3
Bruto collectieve uitgaven	45,9	45,4	50,6	49,3	-1,3
% Totale werkgelegenheid					
Werkgelegenheid overheid	16,1	15,7	15,6	14,9	-0,7
Werkgelegenheid zorg	11,3	12,5	14,4	16,4	2,0

3.1.4 Overige EMU-relevante posten

Naast uitgaven onder de kaders en belastingen en premies zijn er nog andere posten relevant voor het EMU-saldo. Het beslag van deze overige EMU-relevante posten is 2 mld euro, met een negatief effect op het EMU-saldo van 2 mld euro. Dit komt door lagere niet-belastingmiddelen gas (2¼ mld euro) en hogere zorgtoeslagen (¾ mld euro) ondanks bezuinigingen.

Tabel 3.8 Overige EMU-relevante posten, 2012-2017

	mld euro, in prijzen 2012
Totaal	2
w.v. niet-belastingmiddelen gas	2¾
zorgtoeslag	¾
overig	-1½

3.2 Zorg in 2012-2017

De zorguitkeringen stijgen van 61 mld euro in 2012 naar bijna 80 mld euro in 2017. Daarmee legt de zorg beslag op een kwart van de economische groei. Dit volgt op een periode van vier jaar waarin de zorguitgaven stegen met 11 ½ mld euro terwijl de economie kromp.

We spreken hier alleen over de collectief gefinancierde uitkeringen, en daarvan alleen de uitkeringen uit hoofde van de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Uit de eerste wet wordt het grootste deel van de curatieve zorg gefinancierd, uit de tweede wet de meeste langdurige zorg. Samen beslaan ze ongeveer driekwart van alle zorguitgaven in Nederland. Het resterende kwart wordt voor de helft opgebracht door gemeenten die de Wet Maatschappelijke Ondersteuning uitvoeren en door bedrijven die ARBO-diensten en dergelijke betalen. Het resterende deel wordt opgebracht door gezinnen die zorg uit eigen zak betalen vanwege het eigen risico in de ZVW, eigen betalingen voor de AWBZ, aanvullende verzekeringen en rechtstreekse aankopen van bijvoorbeeld zelfhulpmiddelen.

De sterk stijgende uitgaven aan zorg worden ook weerspiegeld in de veranderingen op de arbeidsmarkt. Omgerekend naar voltijdsbanen nam de werkgelegenheid in de zorg de afgelopen tien jaar toe met een kwart miljoen arbeidsjaren. Daarnaast nam de werkgelegenheid bij de overheid licht toe, vooral in het onderwijs. Gegeven de beperkte groei van de totale beroepsbevolking in Nederland moest dit leiden tot een stevige daling van de werkgelegenheid in de marktsector.¹⁴ Voor de periode 2010-2017 is een bijna even grote verdere stijging voor de zorg voorzien. Het aantal zorgwerkers stijgt aldus met 3% per jaar. In 2000 werkte bijna 1 op 8 mensen in de zorg, in 2017 zal dat bijna 1 op de 5 zijn.

Tabel 3.9 Ontwikkeling collectieve zorguitkeringen 2001-2017

	2008	2012	2017
mld euro			
Zorgverzekeringswet	30	36	49
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	20	25	30
Totaal	50	61	79
in % bbp			
Zorgverzekeringswet	5,1	5,9	6,9
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	3,4	4,2	4,2
Totaal	8,5	10,1	11,1
	2001-2008 (a)	2009-2012	2013-2017 (b)
groei per jaar			
Zorgverzekeringswet	6,9	4,5	6,3
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	6,8	5,8	3,7
Totaal	6,9	5,0	5,3

(a) Data voor 2001-2008 ontleend aan de CBS-Zorgrekeningen, voor latere jaren aan de Nationale Rekeningen.
 (b) De groei van de AWBZ-uitgaven blijft in deze periode iets achter door de voorgenomen overheveling in 2013 van de revalidatiezorg van $\frac{3}{4}$ mld euro naar de ZVW.

¹⁴ In de landbouw, industrie, bouw, handel en financiële diensten nam de werkgelegenheid af met een kwart miljoen voltijdsbanen. In de zakelijke dienstverlening, cultuur en recreatie was wel sprake van groei.

Op het eerste gezicht lijkt het groeitempo van de zorguitgaven de laatste jaren sterk af te zwakken, van gemiddeld 7% in de jaren 2001-2008 naar 5% nu (zie tabel 3.10). Maar dit veranderende patroon kan voor een belangrijk deel toegeschreven worden aan de verandering in het economiebrede inflatietempo. Afgemeten aan de prijsmutatie bbp zakte de inflatie van gemiddeld 2,5% naar bijna 1% in de huidige recessiejaren. Corrigerend voor deze inflatie is het reële groeitempo in de jaren 2009-2012 nauwelijks lager dan in 2001-2008.

Tabel 3.10 Groei van de collectieve zorguitkeringen 2001-2017 (a)

	2001-2008	2009-2012	2013-2017
groeï per jaar			
Nominale groei	6,9	5,0	5,3
Algemene inflatie (prijsmutatie bbp)	2,5	0,9	1,9
Reële groei	4,3	4,1	3,4
Bijdragen aan de reële groei			
Demografische/epidemiologische factoren	0,9	1,2	1,2
Beleïdseffecten	0,2	-1,4	-1,1
Reële lonen en prijzen	0,6	1,1	0,7
Overige factoren	2,6	3,1	2,6
Totaal	4,3	4,1	3,4

(a) De onderdelen tellen niet altijd op tot het totaal vanwege afrondingen.

Een nadere analyse van de determinanten van het reële groeitempo laat diverse veranderingen zien voor elk van de subperioden (zie tabel 3.10). De bijdrage van demografische en epidemiologische factoren aan de groei van de uitgaven is licht aan het stijgen van krap 1% per jaar naar 1,2% per jaar. De stijgende levensverwachting doet zich hier gelden. Bij het beleid is sprake van een duidelijk waarneembare omslag. In de jaren 2001-2008 ging het nog om een licht expansief beleid. Weliswaar werd er bezuinigd, met name in de curatieve zorg. Maar daar stonden verruïmingen van de aanspraken op zorg tegenover, vooral in de langdurige zorg. Zo werd in de eerste jaren van deze eeuw extra geld uitgetrokken voor het wegwerken van wachtlijsten, later werd het recht op begeleiding AWBZ-breed ingevoerd enz. In de periode 2009-2012 wordt daarentegen onmiskenbaar omgebogen. De ombuïgingen drukken het groeitempo van de collectieve zorguitgaven met gemiddeld 1,4% per jaar. In het middellange termijn pad 2013-2017 is ook gerekend met ombuïgingen. Het gaat om de maatregelen uit het Regeerakkoord Rutte-Verhagen, voor zover ze niet zijn ingetrokken, en om de maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013. Samen drukken ze het groeitempo met ongeveer 1% per jaar. Naast deze beleidseffecten en de eerdergenoemde demografische en epidemiologische factoren kan het tempo van loonstijgingen een rol spelen. Het gaat dan om de vraag in hoe verre de loonstijgingen in Nederland het inflatietempo te boven gaan. Voor een arbeidsintensieve sector als de zorg is dat een belangrijk gegeven. Vooral in de huidige jaren 2009-2012 gaat hier een opwaartse druk van uit, omdat in deze jaren de loonstijgingen in Nederland meer dan in andere perioden de inflatie te boven gaan.

Ten slotte zijn er nog diverse andere determinanten van het reële groeitempo van de zorguitgaven, zoals het tempo van medisch-technologische vernieuwingen, sociaal-culturele ontwikkelingen die van invloed zijn op de vraag naar zorg, productiviteitswinsten enz. Deze laten zich moeilijk

uitsplitsen. In de periode 2001-2008 oefenden zij per saldo een opwaartse druk uit op de uitgaven van 2,6% per jaar, iets meer in de curatieve zorg, iets minder in de langdurige zorg. In de periode 2009-2012 lijkt die opwaartse druk zelfs nog groter te zijn geweest. Voor de periode 2013-2017 is het effect van deze factoren gelijk gesteld aan het effect in de referentieperiode 2001-2008, dus 2,6% per jaar. Samen met de bijdrage van de eerder genoemde factoren resulteert dit in een geraamde groei van reëel 3,4%, nominaal 5,3% per jaar voor de jaren 2013-2017. (zie ook het tekstkader over een welvaartsvast zorgarrangement).

Een scenario met een 'welvaartsvast' zorgarrangement

Het basispad 2013-2017 voor de collectieve zorguitgaven is gemaakt door trends uit de jaren 2001-2008 te extrapoleren. Er is alleen gecorrigeerd voor factoren waar concrete informatie voor beschikbaar is, zoals voor demografische ontwikkelingen, beleidseffecten en loonstijgingen.

Het onbevredigende van deze methodiek is dat de forse extra uitgavenstijging die zich in de periode 2001-2008 heeft voorgedaan automatisch doorgetrokken wordt naar 2017. Die extra stijging van 2½% per jaar vanwege 'overige factoren' doet zich vooral voor bij de curatieve zorg. De sluipende uitbreiding van het pakket van collectief verzekerde zorg heeft daarin een belangrijk aandeel. Jaar op jaar komen nieuwe medische technieken en geneesmiddelen op de markt die vaak beter zijn, maar ook duurder. En artsen zijn na de introductie van prestatiebeloning meer zorg per patiënt gaan verlenen. Ook dat kan men zien als een pakketuitbreiding. Volgens de huidige wet- en regelgeving wordt deze uitbreiding van de zorgverlening (vrijwel) zonder politieke besluitvorming collectief gefinancierd. Dat is vrij uniek. Op andere terreinen van overheidsbeleid is expliciete besluitvorming vereist voor een uitbreiding van taken.

Men zou er naar kunnen streven om de groei van de zorguitgaven voor elk leeftijdscohort te beperken tot de geraamde 1½% bbp groei per jaar. Dat zou men een welvaartsvaste groei van de zorguitgaven kunnen noemen. Vanwege de vergrijzing resulteert dat op macroniveau tot een plafond voor de groei van de collectieve zorguitgaven van reëel 2¾% per jaar.

De ombuigingen in de zorg van in totaal 4 mld euro uit het Regeerakkoord VVD/CDA en het Begrotingsakkoord 2013 drukken het groeitempo van de collectieve zorguitgaven al met ruim 1% per jaar tot 3,4%. Een verdere reductie tot 2¾% zou een extra ombuiging op de collectieve zorguitgaven vereisen van 2½ mld euro.

Een extra ombuiging van 2½ mld euro kan bereikt worden door het eigen risico in de Zorgverzekeringswet met 500 euro per volwassene extra te verhogen (aangenomen dat de 2 mln chronisch zieken gecompenseerd worden voor het inkomensverlies). Het eigen risico komt in 2017 dan niet uit op 435 euro maar op 935 euro. Maar er zijn ook andere mogelijkheden. Het alternatief is niet verder ombuigen dan de voorgenomen 4 mld euro en de noodzakelijke stijging van belastingen en zorgpremies accepteren. In het huidige basispad 2013-2017 is daar mee gerekend.

Is de geraamde groei 'voldoende'?¹⁵ Anders geformuleerd: als de regering zou besluiten om het Budgettair Kader Zorg te baseren op dit groeitempo, is de kans op structurele overschrijdingen dan weggenomen? Dat is niet zeker.

¹⁵ Zie voor een beschouwing over deze vraag ook het rapport 'Uitgavenbeheersing in de zorg' van de Algemene Rekenkamer.

Allereerst is niet zeker of alle voorgenomen beleidsmaatregelen wel het verwachte effect zullen hebben. Maar het CPB is tamelijk voorzichtig bij de inschatting van effecten van ombuigingsmaatregelen, en is bovendien alert dat maatregelen die ogenschijnlijk budgetneutraal zijn wellicht toch tot extra uitgaven zullen leiden. Het geraamde tempo van loonstijgingen is ook onzeker. Dit kan hoger uitpakken, maar even zo goed lager. De grootste fundamentele onzekerheid zit echter verscholen in de post 'overige factoren'. De bijdrage van deze post aan de groei 2013-2017 zou wel eens lager kunnen zijn dan in de referentieperiode 2001-2008. In de curatieve zorg, omdat de zorgverzekeraars geleidelijk aan steeds beter grip krijgen op de zorgverlening. In de langdurige zorg, omdat de snelst groeiende post, de Persoonsgebonden Budgetten, sterk ingeperkt is. Anderzijds laten de cijfers voor de periode 2009-2012 zien dat de opwaartse druk van de 'overige factoren' op de groei van de collectieve zorguitgaven nog altijd onverminderd groot is. Daarom lijkt de gekozen ramingsmethode om te extrapoleren op basis van de periode 2001-2008, voor de eerstkomende jaren het meest aangewezen.

3.3 Koopkracht 2012-2017

In 2012 daalt de mediane statische koopkracht met 2%, dat is $\frac{1}{4}$ %-punt meer dan bij het CEP2012. Dit komt doordat de inflatie een $\frac{1}{4}$ %-punt hoger uitvalt. Daarnaast zijn de lonen bij de overheid bevroren in 2012.

In 2013 daalt de mediane koopkracht voor het vierde jaar op rij. De helft van de huishoudens gaat er minstens $\frac{3}{4}$ % op achteruit. De andere helft gaat er minder dan $\frac{3}{4}$ % op achteruit. Er is veel beleid voor 2013: de Wet Uniformering Loonbegrip, het afschaffen van de onbelaste reiskostenvergoeding, het bevriezen van de lonen bij de overheid en de verhoging van het eigen risico in de zorg met 110 euro. De verhoging van de btw valt ook voor het grootste deel in 2013. Een volledig overzicht van de beleidsuitgangspunten bovenop de maatregelen die al bij het CEP2012 verwerkt waren is weergegeven in hoofdstuk 5.

De gepensioneerden gaan er met $-1\frac{3}{4}$ % het meest op achteruit. De pensioenen worden veelal niet (volledig) geïndexeerd en er zijn meer dan 100 fondsen die hebben aangekondigd per 1 april 2013 te moeten korten. Voor werkenden met midden- en hoge inkomens heeft de Wet Uniformering Loonbegrip een positief effect op de koopkracht in 2013¹⁶. De lagere inkomens hebben voordeel van de verhoging van het eigen risico in de zorg met 110 euro. Zij worden hiervoor meer dan gecompenseerd via een verhoging van de zorgtoeslag, maar midden- en hoge inkomens worden niet tot nauwelijks gecompenseerd. Het afschaffen van de onbelaste reiskostenvergoeding treft alleen de werkenden. Werkenden met een laag of middeninkomen hebben voordeel van de verhoging van de arbeidskorting.

¹⁶ Deze groep heeft in 2012 juist nadeel van de Wet Uniformering Loonbegrip door de verhoging van de maximum inkomensgrens voor de Inkomensafhankelijke bijdrage ZVW.

Tabel 3.11 Koopkracht 2012 en 2013

	Tweeverdiener (c)		Alleenstaande (ouder)		Alleenverdiener		Alle huishoudtypen	
Bruto huishoudinkomen (b)	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
mediaan koopkrachtmutatie in % (a)								
Werknemers								
< 175% WML	-2	-2¼	-1¼	-¼	-3	-1½		
175-350% WML	-1¾	-¾	-1¾	½	-3¼	-¾	} -2	} -½
> 350% WML	-2¼	-¼	-2½	-¼	-2¾	-½		
Uitkeringsgerechtigden								
< 120% WML			-2	-1	-2½	-1¼		
> 120% WML	} -2	} -1½	-1¼	-¼	-2	-½	} -2	} -1
Gepensioneerden								
< 120% AOW	-2¼	¼	-1¾	-¼				
> 120% AOW	-2¼	-3	-2	-3	} -2½	} -2¾	} -2	} -1¾
Alle inkomensbronnen							-2	-¾

(a) Statische koopkrachtmutaties exclusief incidentele inkomensmutaties.
 (b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering; bruto minimumloon (WML) en bruto 100% AOW-uitkering zijn in 2012 ongeveer 18.800 euro.
 (c) De indeling van tweeverdieners naar inkomensbron is op basis van de meest verdienende partner.

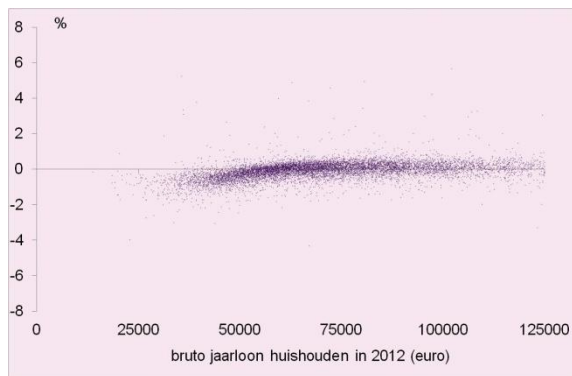
Tabel 3.12 Koopkracht gemiddeld 2013-2017

	Tweeverdiener (c)		Alleenstaande (ouder)		Alleenverdiener		Alle huishoudtypen	
Bruto huishoudinkomen (b)	mediaan koopkrachtmutatie per jaar in % (a)							
Werknemers								
< 175% WML		-¾		0		-¾		
175-350% WML		-¼		¼		-½		} 0
> 350% WML		0		¼		-¼		
Uitkeringsgerechtigden								
< 120% WML				-¼		-½		
> 120% WML		} -½		0		0		} -¼
Gepensioneerden								
< 120% AOW		¼		0				
> 120% AOW		-¾		-1		} -¾		} -¼
Alle inkomensbronnen								0

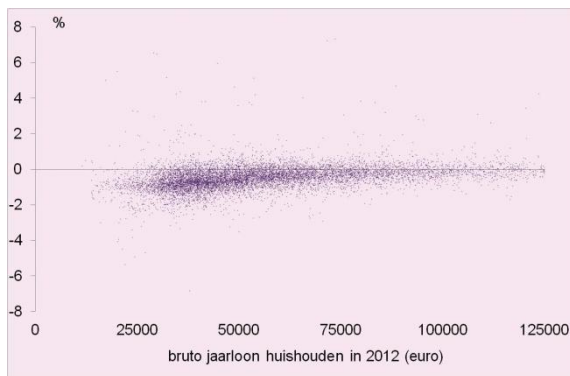
(a) Statische koopkrachtmutaties exclusief incidentele inkomensmutaties.
 (b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering; bruto minimumloon (WML) en bruto 100% AOW-uitkering zijn in 2012 ongeveer 18.800 euro.
 (c) De indeling van tweeverdieners naar inkomensbron is op basis van de meest verdienende partner.

Figuur 3.2 Spreiding koopkrachtmutatie over 2013-2017¹⁷

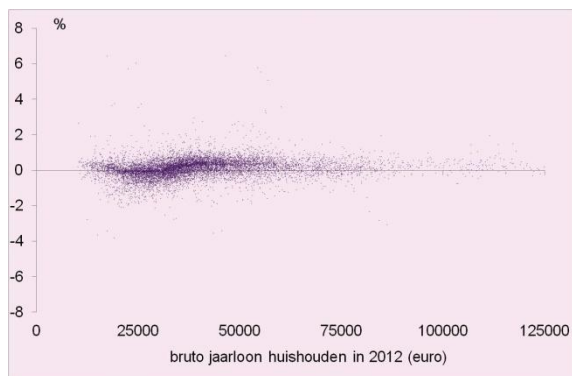
Werkende tweeverdiener



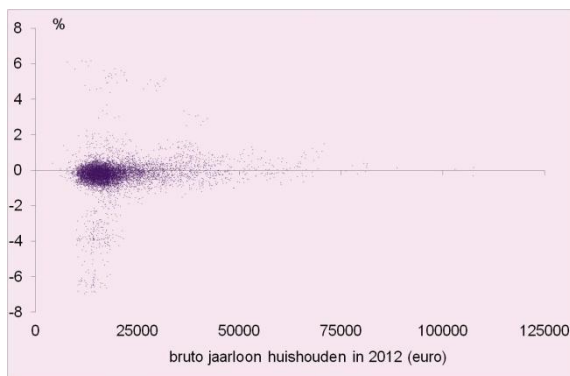
Werkende alleenverdiener



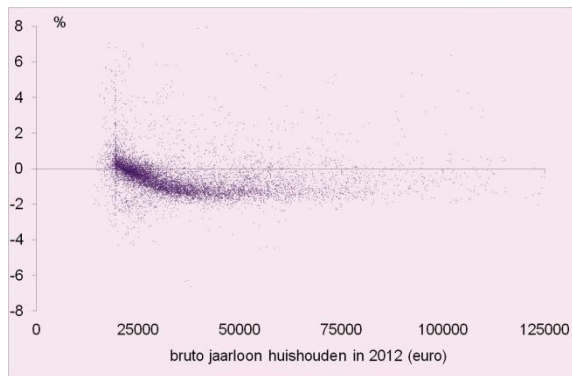
Werkende alleenstaande



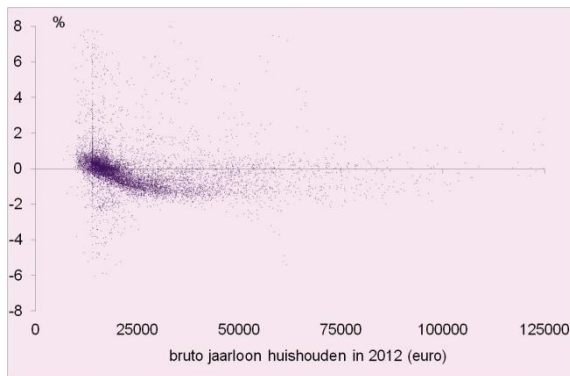
Uitkeringsgerechtigde alleenstaande



Gepensioneerde tweeverdiener



Gepensioneerde alleenstaande



¹⁷ Koopkracht naar huishoudtype, inkomensbron en huishoudinkomen, mutaties in % per jaar, 2013-2017.

Over de periode 2013-2017 is de jaarlijkse mediane koopkracht ongewijzigd. Het jaar 2013 levert weliswaar een negatieve bijdrage van $-3/4\%$, maar de jaren 2014 en 2015 zijn weer positief door onder meer de compensatie van de btw-verhoging via een daling van de belastingtarieven. Verder stijgen de lonen bij de overheid weer vanaf 2014. In de jaren 2016 en 2017 wordt de reële loonstijging (deels) teniet gedaan door de stijging van de zorgpremies. De zorgpremies stijgen in 2016 en 2017 met respectievelijk $6\frac{1}{2}\%$ en $7\frac{1}{2}\%$ en dat is beduidend meer dan de inflatie.

3.4 De houdbaarheidspositie van de Nederlandse overheidsfinanciën

De structurele positie van de overheidsfinanciën is sterk verbeterd sinds 2010. In de afgelopen kabinetsperiode is het houdbaarheidstekort verbeterd van 4,5 naar 1,1 % bbp. Stijgende zorguitgaven vormen echter een groot risico voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De AOW-leeftijd wordt gekoppeld aan de levensverwachting, maar doordat de groep ouderen in omvang blijft stijgen, nemen de AOW-uitgaven ook in de komende decennia nog toe. Om de overheidsfinanciën in deze kabinetsperiode houdbaar te maken, is een structurele verbetering van het EMU-saldo met 8 mld euro (1,1% bbp) nodig.

3.5 Huidige inschatting houdbaarheidstekort

Bij ongewijzigd beleid zal het EMU-saldo in de komende decennia verslechteren. De uitgaven aan zorg en AOW zullen stijgen als gevolg van de vergrijzing van de bevolking, waarbij zowel de stijging van de levensverwachting als de groei van het aandeel ouderen de uitgaven verhogen. Ondanks de koppeling van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting stijgen de AOW uitgaven in procenten van het bbp doordat het aantal gepensioneerden toeneemt ten opzichte van het aantal werkenden. Aan de inkomstenkant zal de overheid meer belasting gaan heffen op het inkomen en consumptie van gepensioneerden, maar zullen de inkomsten uit aardgas afnemen door de geleidelijke uitputting van de voorraad. Door de verslechtering van het EMU-saldo zal de schuld oplopen en nemen de rentelasten toe, waardoor op termijn een onhoudbare situatie voor de overheidsfinanciën ontstaat.

Het houdbare saldo wordt gepresenteerd in tabel 3.13, waarbij een uitsplitsing wordt gemaakt naar de onderliggende oorzaken die vooral te maken hebben met oplopende uitgaven en inkomsten. Uitgaven die als percentage van het bbp na 2017 nog stijgen, verhogen het vereiste houdbare saldo, terwijl inkomsten die als percentage van het bbp toenemen na 2017 het vereiste houdbare saldo verlagen. Daarnaast is een overschot op de begroting nodig om de kosten te financieren van de geraamde netto schuldpositie van de overheid (EMU-schuld minus financiële activa).

Het houdbaarheidstekort in tabel 3.13 geeft aan dat een verbetering van het EMU-saldo met 1,1% bbp nodig is om in 2017 het houdbare saldo te realiseren. Dit houdbaarheidstekort is het verschil tussen het houdbare EMU-saldo ($-0,1\%$ bbp) en het feitelijke robuuste saldo bij ongewijzigd beleid ($-1,3\%$ bbp).

Begrippen houdbaarheid

Houdbaar saldo: het EMU saldo in 2017 dat nodig is om constante arrangementen te kunnen handhaven zonder dat de staatsschuld op lange termijn explodeert.

Houdbaarheidstekort: permanente verbetering van het begrotingssaldo die nodig is om de overheidsfinanciën houdbaar te maken.

Constance arrangementen: standaard aanname in de berekening van houdbaarheid is dat toekomstige inkomsten en uitgaven, gecorrigeerd voor de ontwikkelingen in de demografie, meegroeien met de arbeidsproductiviteit. Dit impliceert dat toekomstige generaties dezelfde voorzieningen hebben als de huidige generaties.

Robuust saldo: dit is gelijk aan het structurele EMU-saldo gecorrigeerd voor de rentebetalingen over de uitstaande schuld, voor de inkomsten uit vermogen en voor de aardgasopbrengst. Het houdbare robuuste saldo is een zo goed mogelijke maat voor de afzonderlijke invloed van vergrijzing op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Ook biedt het robuuste saldo een betere maat voor wijzigingen in de houdbaarheidspositie van de overheid, omdat geabstraheerd wordt van wijzigingen in de inkomsten uit bezittingen en de rentebetalingen over de schuld die één op één het EMU-saldo beïnvloeden, maar nauwelijks doorwerken in de houdbaarheidsopgave.

Tabel 3.13 Onderbouwing van het houdbaarheidstekort in 2017 (% bbp)^a

	2017
Houdbare robuust saldo (1) = (2) + (3)	-0,1
Verslechtering van saldo van primaire uitgaven en belastingen na 2017 (2)	-0,7
AOW- uitgaven	1,2
zorguitgaven	3,1
overige uitgaven	-0,9
belasting (-)	-4,1
Invloed initiële vermogens- en schuldtitels (3)	0,6
schuld	1,1
financiële activa (-)	-0,4
gas (-)	-0,2
Geraamd robuust saldo (4)	-1,3
Houdbaarheidstekort (5) = (1) - (4)	1,1

(a) In deze actualisatie van het houdbaarheidstekort is vastgehouden aan het gebruik van de CPB-methode voor het robuuste saldo. Overstappen op de EC-methode vergt nader onderzoek, onder andere naar de consequenties voor het houdbare saldo. In de volgende allesomvattende herziening van het houdbaarheidstekort zal worden overgegaan op het gebruik van het robuuste saldo volgens de EC-methode. Momenteel is dit EC-saldo 1,2% bbp negatiever dan het saldo volgens de CPB-methode.

Tabel 3.14 laat de geprojecteerde ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven zien voor de overheid. Het grootste deel van de stijging na 2017 van de zorguitgaven komt voor rekening van de AWBZ, het resterend deel komt door de ZVW. De stijging komt enerzijds door de toename van het aantal mensen dat vraagt om zorg, anderzijds door stijgende collectieve uitgaven per persoon.

Tabel 3.14 Uitgaven en inkomsten, 2011-2060, in % bbp (zonder maatregelen om houdbaar te maken)

	2011	2017	2020	2040	2060
Uitgaven					
Sociale zekerheid	12,6	12,9	13,1	14,5	14,2
w.v. AOW	5,0	5,4	5,7	7,1	6,7
Zorg	10,3	11,6	12,0	15,2	15,2
Onderwijs	5,4	5,2	5,1	5,2	5,0
Overige uitgaven exclusief rentelasten	19,9	17,4	17,4	16,5	16,5
Rentelasten	2,1	2,3	2,4	3,1	4,0
Totaal	50,3	49,3	50,0	54,5	54,9
Inkomsten					
Inkomsten belasting en sociale premies	22,5	23,6	24,3	25,7	25,7
w.v. over pensioeninkomen	2,3	2,4	2,5	3,1	3,1
Indirecte belastingen	13,3	13,6	13,8	15,8	15,7
w.v. op consumptie door 65-plussers	2,1	2,5	2,7	4,7	4,6
Vennootschapsbelasting	2,1	2,7	2,9	3,2	3,3
Aardgasbaten	2,1	1,7	1,6	0,3	0,0
Overige inkomsten	5,6	5,1	5,2	5,3	5,2
Totaal	45,7	46,6	47,8	50,3	49,8
EMU-saldo	-4,6	-2,6	-2,2	-4,1	-5,1
Robuust saldo	-5,7	-2,7	-2,3	-2,3	-2,0
EMU-schuld	67,9	76,4	78,3	93,2	117,3

In de houdbaarheidssommen veronderstellen we dat de groei van de collectieve middelen die beschikbaar worden gesteld voor de zorg, voldoende is om het effect van bevolkingsgroei te faciliteren en voorts meegroeien met de nominale lonen, die op hun beurt weer bepaald worden door de productiviteitsgroei en de inflatie. Deze veronderstelling garandeert dat de collectieve middelen voldoende zijn voor een constant zorgarrangement: de toekomstige ontwikkeling van de collectief gefinancierde zorguitgaven is welvaartsvast voor elk leeftijdscohort. Als de feitelijke stijging van kosten hoger is dan in onze basisprojectie, veronderstellen wij dat de extra stijging gefinancierd wordt door de individuele zorgconsument. Zo kunnen de curatieve zorgkosten sterker oplopen door verdere verbetering van de medische technologie. Zonder de limitering van de collectieve middelen voor de zorg kunnen de collectieve lasten sterker oplopen dan in onze basisprojectie. Zo hebben wij in Vergrijzing Verdeeld¹⁸ laten zien dat de houdbaarheid met 3½% bbp verslechtert als de collectieve lasten voor de zorg jaarlijks (tot 2040) 1% harder groeien.

¹⁸ CPB, 2010, Vergrijzing Verdeeld, CPB Bijzondere Publicatie 86, juni.

Doordat de uitgaven aan de AOW toenemen, van 5,3% bbp in 2017 naar 6,7% in 2040, verslechtert de houdbaarheid met 1,4%. Deze toename van de AOW-uitkeringen wordt veroorzaakt door het stijgende aantal ouderen. Zonder de verhoging van de AOW-leeftijd zouden de AOW-uitkeringen veel sterker toenemen, tot 8% in 2040 en was het houdbaarheidstekort 1,2% groter.

Vergrijzing zorgt echter ook voor hogere belastingopbrengsten, waardoor de houdbaarheid met 4,1% bbp verbetert. Het grootste effect vloeit voort uit de uitkering van pensioenen en consumptie van het opgebouwde vermogen en vindt daarom plaats bij zowel de inkomstenbelasting als de btw. De belasting op pensioeninkomen en de btw op consumptie door 65-plussers nemen na 2017 met 1,7% van het bbp toe. Naast het vergrijzingseffect is bij de belastingen rekening gehouden met een stijgende opbrengst als gevolg van het geleidelijk beperken van de hypotheekrenteaftrek en met een herstel van de vpb-opbrengst in de periode na 2017.

Naast de invloed vanuit uitgaven en belastingen speelt ook de vermogenspositie van de overheid een rol in de bepaling van het robuuste houdbare saldo. De financiële activa van de overheid en de nog aanwezige aardgasvoorraad zorgen voor een stroom van inkomsten, van waaruit een deel van de vergrijzingskosten kan worden gefinancierd. Hier tegenover staat echter de EMU-schuld die groter is dan de activa en zorgt voor een permanente jaarlijkse rentelast. De netto schuldenlast vergroot het houdbaarheidstekort met 0,6% bbp.

In het *Centraal Economisch Plan 2012* werd het houdbaarheidstekort nog geraamd op 2,6% bbp. De maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 verminderen het houdbaarheidstekort met 1,8% bbp. Deze verbetering komt vooral door maatregelen die het EMU-saldo tot 2017 verbeteren, maar ook door het beperken van de fiscale aftrekbaarheid voor nieuwe hypotheeklen en het koppelen van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting. Daarnaast zorgt een aantal factoren, waaronder de verschuiving van het richtjaar naar 2017, tot een kleine verslechtering. Het houdbaarheidstekort wordt nu ingeschat op 1,1% bbp.

Uitgangspunten voor de woningmarkt

De structurele woningmarkteffecten van woningmarktmaatregelen worden uitgerekend ten opzichte van een basispad. Het basispad bestaat uit een structureel groeipad dat een trendmatige ontwikkeling zonder beleidsverandering projecteert vanaf circa 2008, gecorrigeerd voor beleidsmaatregelen die sindsdien genomen zijn. Het gaat daarbij om de maatregelen van het kabinet Rutte en het Begrotingsakkoord 2013.

De volgende maatregelen van het Kabinet Rutte zijn verwerkt in het basispad:

- De overdrachtsbelasting is tijdelijk verlaagd naar 2%. Het verlaagde tarief geldt tussen juli 2011 en juli 2012.
- Er worden 25 extra woningpunten toegekend aan huurwoningen in de tien corop-gebieden met de hoogste gemiddelde woz-waarde per vierkante meter woonoppervlak. Dit betekent dat er meer ruimte ontstaat voor huurverhogingen vanwege de jaarlijkse huurverhoging, maar ook vanwege huurharmonisatie bij mutatie. Dit laatste betekent dat een huurwoning een huurprijssprong maakt richting maximaal redelijk als er een nieuwe bewoner in komt wonen (ongeacht zijn inkomen).
- Met ingang van 2013 (het jaar dat een inkomensonderscheid bij huurverhogingen op zijn vroegst mogelijk is) bedraagt de maximale jaarlijkse huurverhoging maximaal 5%-punt boven de inflatie voor huishoudens met een bruto huishoudinkomen boven de 43.000 euro. Voor huishoudens met een bruto huishoudinkomen lager dan 43.000 euro die niet verhuizen blijft de maximale huurstijging gelijk aan het algemene inflatietempo.
- Vanaf 2014 wordt een heffing ingevoerd voor verhuurders van $\frac{3}{4}$ mld euro. Dit tempert de toegenomen aantrekkelijkheid van de verhuur van woningen vanwege de extra huurverhoging. Per saldo betekent dat er op termijn extra huurwoningen worden aangeboden. Dit heeft een drukkend effect op de prijzen van koopwoningen.
- De banken (NVB) voeren een verscherpte Gedragscode Hypothecaire Financiering in. Dit heeft structureel een beperkt drukkend effect op huizenprijzen.

De volgende maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 zijn eveneens in het basispad opgenomen:

- De verlaging van de overdrachtsbelasting tot 2% wordt permanent gemaakt. Dit heeft structureel een positief effect op huizenprijzen. Deze verlaging heeft ook een positief effect op de verhuismobiliteit en daarmee op de match tussen woning en bewoner. De hiermee gepaard gaande welvaartseffecten kan het CPB, net als in Kik 2011-2015, nog niet goed in kaart brengen.
- Vanaf 1 januari 2013 geldt voor nieuwe hypotheekleningen dat men alleen voor aftrek in aanmerking komt als de lening ten minste annuïtair en geheel wordt afgelost in maximaal 30 jaar.
- De box 1 vrijstelling voor de KEW blijft voor bestaande gevallen bestaan.
- De verhouding tussen de maximale hypothecaire lening waarover rente kan worden afgetrokken en de waarde van de woning bij aankoop wordt geleidelijk afgebouwd. Deze wordt vanaf 2013 in zes gelijke stappen verlaagd van 106% naar 100%.
- De maximale jaarlijkse huurstijging voor huurders met een inkomen van 33.000 euro per jaar tot 43.000 euro bedraagt vanaf 2013 maximaal 1 procentpunt boven inflatie.
- De extra huurinkomsten worden in 2013 voor 13 mln euro afgeroomd via een verhuurderbelasting.

Dit basispad houdt geen rekening met de conjuncturele situatie van dit moment en gaat ervan uit dat de woningmarkt na de huidige conjuncturele dip weer terugkeert naar dit groeipad.

Uitgangspunten voor de woningmarkt (vervolg)

De maatregelen van het Begrotingsakkoord 2013 hebben aanvankelijk een zeer beperkt effect op de woningmarkt. De netto fiscale subsidie voor eigenaar-bewoners stijgt in 2013 van 25% tot 28% als gevolg van het permanent maken van de verlaging van de overdrachtsbelasting tot 2%. Op termijn daalt de fiscale subsidie echter tot 17%, een daling van 5%-punten ten opzichte van het basispad. Het netto effect hiervan op de gemiddelde prijs van een koopwoning is aanvankelijk vrijwel verwaarloosbaar. Structureel hebben deze maatregelen echter een neerwaarts effect op huizenprijzen van 4%. Hierin is begrepen een effect van de beperking van loan-to-value tot maximaal 100%. Hoewel we dit effect niet afzonderlijk hebben uitgerekend, wijkt het waarschijnlijk niet veel af van de verscherpte Gedragscode Hypothecaire Financiering die vorig jaar is ingevoerd. Ook daarbij werd de loan-to-value beperkt, hetgeen in ons model structureel tot een daling van de huizenprijs van 1 tot 3 procent leidt. Verder is ook sprake van een drukkend structureel effect op de consumptie van koopwoningen van zo'n 2%. Budgettair leiden de maatregelen tot een lastenverzwaring van 0,7% van het bbp. De maatregelen hebben een positief effect op de welvaart van 0,3% bbp. De verlaging van de overdrachtsbelasting heeft bovendien een positief effect op de verhuismobiliteit en daarmee op de match tussen woning en bewoner. De hiermee gepaard gaande welvaartswinst kan het CPB echter nog niet goed in kaart brengen.

Uitgangspunten voor de arbeidsmarkt

Het lenteakkoord voorziet in een hervorming van het ontslagstelsel en een introductie van een vorm van premiedifferentiatie doordat werkgevers de eerste zes maanden van de WW gaan betalen. De economische effecten worden meegenomen in de MLT en de doorrekening van het Begrotingsakkoord.

De beschrijving van de hervorming van het ontslagstelsel sluit aan op de lijst van items in de OESO index voor ontslagbescherming. De modaliteiten van de technische invulling van de hervorming zijn afgestemd met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Het huidige preventieve stelsel wordt omgezet in een civielrechtelijk repressief stelsel.
- Notificatie van het ontslag vindt plaats via een schriftelijke kennisgeving. De werknemer wordt in de gelegenheid gesteld te reageren tijdens een hoorprocedure welke maximaal binnen twee weken afgehandeld dient te zijn.
- De opzegtermijn bedraagt twee maanden voor alle werknemers.
- De werkgever betaalt een ontslagvergoeding van een kwart maandsalaris per gewerkt jaar, met een maximum van een half jaarsalaris, dat kan worden besteed aan scholing en werk-naar-werk-trajecten.
- De werkgever betaalt maximaal het eerste halve jaar van de WW-uitkering, dit bedraagt een maand per gewerkt jaar met een minimum van drie maanden bij vaste contracten.
- De werknemer blijft beschermd tegen kennelijk onredelijk ontslag. Daaronder wordt verstaan een ontslag zonder een reële grond, of in strijd met andere voorschriften (zoals opzegverboden) en een de werkgever te verwijten ontslag. Over wat onder een reële grond wordt verstaan worden nog nadere regels opgesteld.
- De compensatie bij kennelijk onredelijk ontslag bedraagt maximaal een jaarsalaris als het ongedaan maken van ontslag niet mogelijk is.
- Collectief ontslag moet gemeld worden bij een werknemersorganisatie en een overheidsinstantie, het melden van collectief ontslag leidt niet tot extra vertraging voor het aanvangen van de opzegtermijn.
- Sociale plannen zijn geen wettelijke verplichting.
- Er zijn geen wijzigingen ten opzichte van het huidige stelsel voor wat betreft: lengte proeftijd, rechten rondom terugkeer in de oude baan bij een kennelijk onredelijk ontslag, regels rond flexibele arbeidscontracten (maximaal aantal opeenvolgende contracten, etc.) en de definitie en melding van collectief ontslag.

Door de hervorming neemt de mate van ontslagbescherming voor werknemers volgens de algemene OESO index (versie 2009) af van 2,1 naar 1,7. De afname zit voor een belangrijk deel bij de bescherming van werknemers met vaste contracten; de OESO index voor vaste contracten neemt af van 2,6 naar 2,2. Bij deze contracten nemen zowel de procedurele belemmeringen als de ontslagvergoeding en opzegtermijn voor werknemers met een langdurig dienstverband af. En bij deze contracten neemt de bescherming van werknemers met een kort dienstverband toe doordat de opzegtermijn voor deze werknemers toeneemt. Bij collectief ontslag nemen de procedurele belemmeringen en de tijd die daarmee gemoeid is af.

De hervorming van het ontslagstelsel betekent niet zonder meer dat het voor werkgevers goedkoper wordt om werknemers te ontslaan. Werkgevers gaan immers betalen voor maximaal de eerste zes maanden van de WW, wat een vorm van onvolledige premiedifferentiatie is.

3.6 Beleidsuitgangspunten

Beleidsuitgangspunten in deze Verkenning voor de overheidsbegroting zijn het Begrotingsakkoord 2013 (zie hoofdstukken 4 en 5) en het financieel kader van het regeer- en gedoogakkoord,¹⁹ zoals geactualiseerd in de meerjarencijfers van de Miljoenennota 2012 en voor zover het niet maatregelen betreffen die in het Begrotingsakkoord 2013 zijn aangepast. Het basispad is niet aangepast voor het budgettaire beslag van controversieel verklaarde infrastructuurprojecten. De bezuinigingen op het Infrastructuurfonds uit het Begrotingsakkoord 2013 zijn wel verwerkt. Deze betekenen generiek dat er minder infrastructuur uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) kan worden gerealiseerd (in bijvoorbeeld 2020) dan eerder voorzien.

Tenzij er maatregelen hierover zijn opgenomen in het Begrotingsakkoord 2013 of het financieel kader van het regeer- en gedoogakkoord, zijn belasting- en premietarieven vanaf 2012 stabiel, is er van uitgegaan dat de huidige indexeringsregelingen voor belastingschijven, heffingskortingen en premiegrenzen worden toegepast, en zijn benzine- en dieselaccijnstarieven via de tabelcorrectiefactor aangepast aan de prijsontwikkeling.

Eerder ingezet beleid heeft enige implicaties voor de periode 2013-2017. Zo loopt door eerdere maatregelen bij de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting zelfstandigen de lastendruk op. Het betreft vooral de effecten van de tijdelijke maatregelen tot vervroegd of willekeurig afschrijven voor investeringen in 2011.

De belastingdruk stijgt door de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting voor niet-werkende partners geboren na 1962.

Voor mensen geboren na 1945 wordt al vanaf 2011 geleidelijk een AOW-heffing ingevoerd. Dit gebeurt door de bovengrens van de tweede schijf nog maar voor 75% van de gebruikelijke indexatie te verhogen. Hierdoor zal in de toekomst een steeds groter deel van het inkomen in de derde in plaats van de tweede schijf belast worden. Voor 65-minners is het verschil tussen tweede en derde schijf nagenoeg nihil, maar voor 65-plussers is het verschil circa 18%, omdat zij geen AOW-premie betalen. De opbrengst blijft tot het einde van de komende kabinetsperiode beperkt. De opbrengst loopt op van naar verwachting 2 mln euro in 2012 tot 32 mln euro in 2017.

Het percentage dat wordt toegepast op de eigenwoningwaarde boven de grens van 1,01 mln euro in 2010, wordt gelijkmatig verhoogd van 0,8% in 2010 en 1,3% in 2012 tot 2,35% in 2016. Deze grens wordt geïndexeerd.

De belastingontvangsten van de lokale overheden ontwikkelen zich ongeveer conform de bbp-ontwikkeling.²⁰

¹⁹ Financieel kader van het regeer- en gedoogakkoord, [september 2010](#).

²⁰ Toename van de belastingontvangsten van de lokale overheden in lijn met de waardeontwikkeling van het bbp worden gezien als lastenneutraal.

De uitgavenkant wordt behalve door beleidsmaatregelen beïnvloed door demografische ontwikkelingen, die verschillend op de diverse begrotingsonderdelen uitwerken.

Wat betreft de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector is het uitgangspunt de referentiesystematiek. Dit betekent dat de ruimte voor arbeidsvoorwaarden bij de overheid en zorg de ontwikkeling in de marktsector volgt. Beleidsmaatregelen leiden echter tot afwijkingen van de referentiesystematiek. In 2012 en 2013 worden de overheidssalarissen bevroren op basis van het Begrotingsakkoord 2013 (zie hoofdstuk 4 en 5). Vanaf 2015 wordt in opwaartse richting van de referentiesystematiek afgeweken doordat is aangenomen dat ambtenarsalarissen slechts tijdelijk kunnen achterblijven bij de loonontwikkeling in de marktsector.

In deze Economische Verkenning zijn de rijksuitgaven voor het Gemeente- en Provinciefonds gekoppeld aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (trap-op-trap-af systematiek).

De begroting voor de lokale overheden moet sluitend zijn, maar dit hoeft niet overeen te komen met een EMU-saldo van 0% bbp.²¹ Lokale overheden kunnen schokken opvangen door op hun reserves in te teren, wat resulteert in een negatief EMU-saldo. Cijfers uit het verleden laten echter zien dat grote EMU-tekorten bij de lokale overheden van tijdelijke aard zijn. Voor de komende vijf jaar is daarom uitgegaan van een daling van het EMU-tekort van de lokale overheden van 0,6% bbp in 2012 tot 0,2% bbp in 2017.

In deze Economische Verkenning is aangenomen dat de huidige korting op de EU-afrachten gecontinueerd zal worden.

Deze Economische Verkenning is van technische aard wat betreft de financiële instellingen waarin de Staat heeft geïntervenieerd sinds het uitbreken van de kredietcrisis. Er vindt enige aflossing plaats van ING Alt-A hypotheek, waardoor de EMU-schuldrelevante back-up faciliteit enigszins terugloopt. Er is geen rekening gehouden met privatisering van ABN Amro. De verkenning is ook van technische aard wat betreft de Europese noodsteun. Na de steun aan Spaanse banken is geen verdere steun via het EMU-schuldrelevante EFSF verondersteld. Er is aangenomen dat het ESM niet wordt uitgebreid.

²¹ Zie kader Lokale overheden en de EMU-tekortreductie in CPB, 2012, *Centraal Economisch Plan 2012*, [maart](#). Zie ook kader Het baten-lastenstelsel van lokale overheden en het EMU-saldo in CPB, 2004, *Macro Economische Verkenning 2005*, [september](#).

4 Economische effecten van het Begrotingsakkoord 2013

Het Begrotingsakkoord 2013 bevat een omvangrijk pakket van per saldo 1,8 mld euro minder overheidsuitgaven en 9,0 mld euro hogere lasten in 2013. Tot 2017 neemt de omvang van het pakket iets af, vooral door enige lastenverlichting. Door het pakket groeit de consumptie van huishoudens gemiddeld 0,4%-punt per jaar minder. Door de maatregelen valt het overheidstekort in 2013 kleiner uit, op 2,9% bbp in plaats van 4,3% bbp. In 2017 verminderen de maatregelen het tekort met 0,5% bbp. Over de periode 2013-2017 zijn de effecten van het Begrotingsakkoord op de jaarlijkse statische koopkracht nul. De initiële koopkrachtverslechtering door onder meer de btw-verhoging wordt in 2014 en 2015 gecompenseerd via de inkomstenbelasting. Het Begrotingsakkoord 2013 verbetert de houdbaarheid met 1,8% bbp (12 mld euro).

4.1 Overzicht maatregelen

Het Begrotingsakkoord 2013 verbetert het EMU-saldo ex ante met 0,9 mld euro in 2012 en 10,8 mld euro in 2013 (tabel 4.1). De verbetering loopt terug tot 9,2 mld euro in 2017. De verbetering van de overheidsbegroting komt voornamelijk door lastenmaatregelen. In 2013 komt de ex ante verbetering van 10,8 mld euro voor 9,0 mld euro door netto lastenverzwaringen en voor 1,8 mld euro door netto ombuigingen. Na 2013 verschuiven de aanpassingen licht in de richting van ombuigingen. In 2017 komt de ex ante verbetering van 9,2 mld euro voor 7,2 mld euro door netto lastenverzwaringen en voor 2,0 mld euro door netto ombuigingen. Gedetailleerde informatie over de maatregelen van het Begrotingsakkoord 2013 zijn te vinden in hoofdstuk 5.

Voor alle categorieën belastingen en premies is sprake van een netto lastenverzwaring (tabel 4.2). Vooral overige belastingen nemen netto toe (3,8 mld euro in 2017). Dit komt vooral door de btw-verhoging. Op korte termijn lopen de lasten licht sterker op voor huishoudens (4,6 mld euro in 2013) dan voor bedrijven (4,3 mld euro in 2013). In 2017 is de ex ante lastenstijging voor bedrijven (4,2 mld euro) echter groter dan voor huishoudens (3,0 mld euro).

Tabel 4.1 Overzicht maatregelen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	mld euro's					
EMU-relevante ombuigingen	0,5	4,3	5,0	5,5	6,0	6,3
EMU-relevante intensiveringen (-)	-0,3	-2,6	-3,3	-3,9	-4,1	-4,3
Subtotaal EMU-relevante uitgavenmutatie (-)	0,2	1,8	1,7	1,5	1,9	2,0
EMU-relevante lastenverzwaring	1,3	13,5	15,2	16,1	16,8	17,0
EMU-relevante lastenverlichting (-)	-0,7	-4,5	-7,9	-9,8	-9,8	-9,8
Subtotaal EMU-relevante Lastenmutatie	0,7	9,0	7,3	6,3	7,0	7,2
Totaal verbetering EMU-saldo	0,9	10,8	9,0	7,9	8,9	9,2

Tabel 4.2 Netto lastenverzwaringen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
mld euro's						
Milieu		0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Inkomen en arbeid		4,1	2,4	1,4	1,9	2,1
Vermogen	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Overig	0,4	3,6	3,6	3,6	3,7	3,8
Totaal EMU-relevante lasten	0,7	9,0	7,3	6,3	7,0	7,2
w.v. huishoudens	0,1	4,6	3,4	2,3	2,8	3,0
bedrijven	0,6	4,3	3,9	4,0	4,1	4,2
buitenland		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

De netto ombuigingen vinden vooral plaats bij de arbeidsvoorwaarden collectieve sector (1,5 mld euro in 2017) en bij zorg (1,6 mld euro in 2017), terwijl bij milieu (0,4 mld euro in 2017) en onderwijs (0,2 mld euro in 2017) sprake is van netto intensiveringen (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3 Netto ombuigingen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
mld euro's						
Arbeidsvoorwaarden. collectieve sector	0,5	1,5	1,7	1,8	1,7	1,5
Openbaar bestuur		0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Veiligheid		0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Defensie			0,1	0,1	0,1	0,1
Bereikbaarheid		0,4	0,1	0,1	0,2	0,2
Milieu	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Onderwijs	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4	-0,1	-0,2
Zorg	0,0	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6
Sociale zekerheid	0,0	-0,7	-0,9	-1,1	-1,0	-0,7
Overdrachten aan bedrijven						
Internationale samenwerking						
Overig	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Totaal EMU-relevante uitgaven	0,2	1,8	1,7	1,5	1,9	2,0

4.2 Economische effecten

Het Begrotingsakkoord bevat een omvangrijk pakket van per saldo 1,8 mld euro minder overheidsuitgaven en 9,0 mld euro hogere lasten in 2013 (EMU-relevant). Tot 2017 neemt de omvang van het pakket iets af, vooral door enige lastenverlichting.

De macro-economische gevolgen van het aanvullend beleidspakket staan in tabel 4.4. Het pakket heeft vooral gevolgen voor de consumptie van huishoudens. Die groeit door het pakket gemiddeld 0,4%-punt per jaar minder. Vooral de lastenverzwaringen (bijvoorbeeld btw, belastbare reiskostenvergoeding, hogere inkomstenbelasting) drukken de consumptieve bestedingen van huishoudens. Ook de bevrozing van de lonen in de collectieve sector hebben een negatief effect.

De lagere consumptie drukt de productiegroei van de marktsector, en daarmee ook de investeringen door bedrijven. De hogere lasten hebben een opwaarts effect op de inflatie, en daarmee op de lonen, waardoor de concurrentiepositie verslechtert en de uitvoergroei lager uitkomt dan in een pad zonder Begrotingsakkoord. Uiteindelijk is het effect van het pakket op de bbp-groei in 2013-2017 gemiddeld -0,3%-punt.

Tabel 4.4 Macro-economische effecten Begrotingsakkoord 2013, 2013-2017

	Pad excl. Begrotingsakkoord	Effect Begrotingsakkoord	Pad incl. Begrotingsakkoord
mutaties per jaar in %			
Volume bestedingen			
Bruto binnenlands product	1¾	-0,3	1½
Consumptie huishoudens	½	-0,4	¼
Overheidsbestedingen	½	0,0	½
Investeringen bedrijven	3¾	-0,7	3
Uitvoer goederen en diensten	4¼	-0,2	4
Lonen en prijzen			
Contractloon marktsector	2¼	0,1	2¼
Prijs consumptie	2	0,2	2
Reële arbeidskosten marktsector	2	-0,1	1¾
Arbeidsmarkt			
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	½	-0,2	¼
w.v. marktsector	0	-0,3	-¼
niveau in eindjaar in %			
Werkloze beroepsbevolking (in %)	4½	0,7	5¼
Arbeidsinkomensquote marktsector (in %)	80½	0,2	80¾

De consumptieprijzen stijgt vooral vanwege de btw-verhoging, dit heeft een opwaartse druk op de contractlonen. Daar staat tegenover dat de werkloosheid oploopt. Per saldo blijven de contractlonen in de marktsector bijna ongewijzigd.

De lagere productie vertaalt zich ook in minder vraag naar arbeid. De werkgelegenheid in arbeidsjaren groeit minder door het Begrotingsakkoord, terwijl het arbeidsaanbod iets meer groeit. Door de herziening van de ontslagbescherming neemt de werkloosheid in 2014 licht toe doordat het voor werkgevers iets gemakkelijker wordt om werknemers te ontslaan. Daar staat echter tegenover dat het voor werkgevers duur blijft om te ontslaan door de doorbetaling van het eerste half jaar WW door de werkgevers. Dit heeft weer een drukkend effect op de werkloosheid. Het saldo effect van de twee maatregelen samen is naar verwachting relatief gering. Door het hele pakket uit het Begrotingsakkoord 2013 neemt de werkloosheid door met 0,7%-punt toe in 2017.

4.3 Overheidstekort

De tekortreducerende maatregelen hebben in de periode 2012-2017 een negatief effect op de economische groei en een opwaarts effect op werkloosheid (zie paragraaf 4.2). Dit drukt het effect van de maatregelen op het EMU-saldo (uitverdieneffecten). Door de maatregelen komt het EMU-saldo in 2013 lager uit, op -2,9% bbp in plaats van -4,3% bbp (tabel 4.4). Het ex ante effect van de maatregelen van 1,7% bbp wordt voor 0,4% bbp tenietgedaan door uitverdieneffecten. In 2017 verminderen de maatregelen het tekort met 0,5% bbp. Het EMU-saldo is dan -2,6% bbp in plaats van -3,1% bbp zonder de maatregelen. Het ex ante effect van de maatregelen van 1,3% bbp wordt voor 0,8% bbp tenietgedaan door uitverdieneffecten.

Door de maatregelen van het Begrotingsakkoord komt de overheidsschuld 2,7% bbp lager uit.

Tabel 4.5 Tijdpad EMU-saldo en EMU-schuld

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EMU-saldo in mld euro						
Exclusief Begrotingsakkoord 2013	-23,9	-26,7	-24,2	-19,8	-22,8	-21,9
Begrotingsakkoord ex ante	0,9	10,8	9,0	7,9	8,9	9,2
Uitverdieneffecten	-0,2	-2,3	-5,0	-5,9	-5,3	-5,8
Inclusief Begrotingsakkoord 2013	-23,2	-18,2	-20,3	-17,8	-19,2	-18,4
EMU-saldo in % bbp						
Exclusief Begrotingsakkoord 2013	-3,9	-4,3	-3,8	-3,0	-3,4	-3,1
Begrotingsakkoord ex ante	0,1	1,7	1,4	1,2	1,3	1,3
Uitverdieneffecten	0,0	-0,4	-0,8	-0,9	-0,8	-0,8
Inclusief Begrotingsakkoord 2013	-3,8	-2,9	-3,1	-2,7	-2,8	-2,6
EMU-schuld in % bbp						
Exclusief Begrotingsakkoord 2013	71,8	75,1	75,9	76,4	77,0	76,9
Effecten Begrotingsakkoord	-0,1	-2,2	-2,4	-2,4	-2,6	-2,7
Inclusief Begrotingsakkoord 2013	71,7	72,9	73,5	73,9	74,3	74,1

4.4 Koopkracht

Over de periode 2013-2017 zijn de effecten van het Begrotingsakkoord op de jaarlijkse statische koopkracht nul. De initiële koopkrachtverslechtering door onder meer de btw-verhoging wordt in 2014 en 2015 gecompenseerd via de inkomstenbelasting. Het Begrotingsakkoord heeft een klein positief effect voor de uitkeringsgerechtigden van gemiddeld ¼% per jaar. Dit komt vooral doordat de laagste inkomens in 2013 ruimschoots gecompenseerd worden voor de verhoging van het eigen risico in de zorg met 110 euro.

Tabel 4.6 Mediaan koopkrachteffect over de periode 2013-2017

	Tweeverdiener (c)	Alleenstaande (ouder)	Alleenverdiener	Alle huishoudtypen
Bruto huishoudinkomen (b)	mediaan koopkrachteffect per jaar in %(a)			
Werknemers				
< 175% WML	-¼	0	0	
175-350% WML	0	0	0	} 0
> 350% WML	0	0	0	
Uitkeringsgerechtigden				
< 120% WML		¼	0	
> 120% WML	} 0	0	0	} ¼
Gepensioneerden				
< 120% AOW	0	¼		
> 120% AOW	-¼	0	} 0	} 0
Alle inkomensbronnen				0
(a) Statistische koopkrachtmutaties exclusief incidentele inkomensmutaties.				
(b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering; bruto minimumloon (WML) en bruto 100% AOW-uitkering zijn in 2012 ongeveer 18.800 euro.				
(c) De indeling van tweeverdieners naar inkomensbron is op basis van de meest verdienende partner.				

4.5 Houdbaarheid

Het houdbaarheidstekort is een maatstaf voor de permanente verbetering van het begrotingsaldo die nodig is om de overheidsfinanciën houdbaar te maken en onbeheersbare groei van de overheidsschuld op lange termijn te voorkomen. Het CEP2012 rapporteert een tekort van 2,6%bbp (17 mld euro), waarbij rekening is gehouden met een verhoging van de AOW-leeftijd in drie stappen, naar 66 jaar in 2020, 67 jaar in 2025 en uiteindelijk 68 jaar in 2040.

Het Begrotingsakkoord 2013 verbetert de houdbaarheid met 1,8%bbp (12 mld euro). De belangrijkste factor in deze verbetering vormen de maatregelen die al in periode 2012-2015 tot een verbetering van het EMU-saldo met 8 mld euro leiden (zie paragraaf 4.1). Een deel van deze maatregelen heeft echter een tijdelijk effect, zoals de nullijn van salarissen in de collectieve sector, waardoor het houdbaarheidstekort 0,3% kleiner wordt.

De houdbaarheid wordt verbeterd door het beperken van de fiscale aftrekbaarheid voor nieuwe hypotheek. Dit levert een bijdrage van 0,3% bbp door de geleidelijk stijgende opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting. Hierbij is rekening gehouden met een daling van de structurele werkgelegenheid met 0,4% als gevolg van de lastenverzwaring.

De AOW-leeftijd wordt gekoppeld aan de levensverwachting en komt daardoor uit op 66 jaar in 2019, 67 jaar in 2023, 68 jaar in 2032 en uiteindelijk 68½ jaar in 2040. In het huidige voorstel is niet langer voorzien in flexibele opname van de AOW. Door beide aanscherpingen neemt de structurele

werkgelegenheid extra toe met 0,9% en verbetert de houdbaarheid met 0,4% bbp extra, bovenop het houdbaarheidseffect van 0,7% waarmee al gerekend was in het CEP.

Het Begrotingsakkoord 2013 heeft een opwaarts effect op de structurele werkgelegenheid met 0,4%. De grootste bijdrage van 0,9% wordt veroorzaakt door de AOW-maatregel, terwijl de beperking van de hypotheekrenteaftrek een negatieve bijdrage van 0,4% levert. De resterende daling met 0,1% is het gevolg van lastenverzwaring (negatief) en maatregelen in de sociale zekerheid (positief voor arbeidsaanbod). Deze daling van de overige werkgelegenheid heeft geen invloed op het houdbaarheidstekort.

Tabel 4.7 Effect Begrotingsakkoord 2013 op het houdbaarheidstekort (2015)

	% bbp	mld euro
Verbetering houdbaarheid (a)	1,8	12
w.v. verbetering EMU-saldo 2015	1,2	8
verslechtering EMU-saldo na 2015	-0,3	-2
woningmarkt	0,3	2
AOW en pensioenen	0,4	2
zorg	0,2	1
werkgelegenheid (excl. AOW en woningmarkt)	0,0	0

(a) Het tekort wordt aangeduid met een –teken, zodat een verbetering (verslechtering) wordt aangegeven met een + (-).

5 Maatregelen Begrotingsakkoord 2013

Dit hoofdstuk geeft een gedetailleerd overzicht van de maatregelen in het Begrotingsakkoord 2013 en hun effecten op de overheidsfinanciën. De bedragen zijn ex ante en betreffen allemaal afwijkingen ten opzichte van de ontwikkeling bij ongewijzigd beleid (zonder Begrotingsakkoord). De bedragen hebben betrekking op 2017 (tenzij anders gemeld) en luiden allemaal in prijzen 2012; dit geldt ook voor de beschrijving van belasting- en premietarieven.

5.1 Ombuigingen

Het begrotingsakkoord 2013 bevat 6,3 mld euro aan ombuigingen op de collectieve uitgaven in 2017. Tabel 5.1 geeft een overzicht.

Arbeidsvoorwaarden collectieve sector

- Nullijn collectieve sector. De cao-lonen in de collectieve sector worden voor twee jaar (2012-2013) bevroren. Dit levert alleen tijdelijk een besparing op. De redenering is dat er een inhaaleffect zal optreden, omdat de arbeidsmarkt een markt is, waar lonen als gevolg van vraag en aanbod tot stand komen. Er zijn geen aanwijzingen dat ambtenarensalarissen op dit moment structureel hoger zijn dan die in de markt. Ervaringen uit het verleden leren dat het eenzijdig verlagen van ambtenarensalarissen ten opzichte van de markt, zoals de huidige nullijn voor 2012 en 2013, na verloop van enkele jaren volledig ongedaan worden gemaakt. Hierdoor blijven ambtenarensalarissen niet structureel achter bij de loonontwikkeling in de marktsector.²² Dit inhaaleffect leidt echter pas vanaf 2016 tot een extra stijging van de ambtenarensalarissen. Bovendien wordt de achterstand in de loonontwikkeling in 2016 niet direct volledig ingelopen. Dit heeft twee oorzaken. Allereerst kenmerkt de algemene arbeidsmarktsituatie zich door een beperkte vraag naar arbeid (de werkloosheid neemt enigszins toe). Daarnaast geldt meer specifiek voor het openbaar bestuur dat door de oplopende bezuinigingen de vraag naar ambtenaren afneemt, waardoor de lonen onder druk komen te staan. De besparing²³ in 2017 is 1,5 mld euro waarvan 0,2 mld euro²⁴ bij de lokale overheden. Structureel levert deze maatregel geen besparing op. (LA_101a, LA_101d en LA_101e).

²² Zie CPB, 2010, Analyse economische effecten financieel kader, CPB Notitie, [27 september](#). Zie ook CPB, 2012, Wat levert de nullijn voor de ambtenaren in 2011 op?, kader in *Centraal Economisch Plan 2012*, [maart](#).

²³ Dit is inclusief het effect van alle voorgestelde maatregelen op de sociale werkgeverslasten en daarmee, conform de referentiesystematiek, de loonruimte van de overheid en de loonbijstelling. Bij het bepalen van de gebudgetteerde loonruimte is de contractloonstijging bij de budgettering zo ingezet dat de nog mogelijke contractloonstijging in de aanwending bij het referentiemodel niet negatief wordt. Een negatieve contractloonstijging in de aanwending houdt namelijk in dat de loonbijstelling die departementen krijgen onvoldoende is om de uitgaven te dekken. In dat geval zou een volumekorting nodig zijn. Hiervoor is het maximum van 2 mld euro echter al bereikt.

Openbaar bestuur

- Vrijval RUD-middelen. Vanwege de Wet werken naar vermogen waren extra middelen gereserveerd voor de herstructurering van de sociale werkplaatsen. Door het niet doorgaan van de Wet werken naar vermogen zijn deze extra middelen niet meer nodig. Dit levert een besparing op van 0,1 mld euro (LA_165).

Veiligheid

- De taakstelling op de rijksbegroting is deels ingevuld door een korting op politie en justitie (0,1 mld euro). (LA_121h)
- Door elektronische detentie en het versoberen van het gevangenisregime wordt 0,1 mld euro bespaard. (LA_163)
- Daarnaast vindt een beperkte besparing plaats door het opheffen van de dierenpolitie. (LA_134)

Defensie

- De taakstelling op de rijksbegroting is deels ingevuld door te korten op de investeringen en personele en materiële exploitatie van defensie (0, 1 mld euro). (LA_121g)

Bereikbaarheid

- Het Infrastructuurfonds wordt gekort op de aanleg van wegen en hoofdvaarwegen, waarbij het Deltafonds gespaard blijft. Dit levert een besparing op van 0,2 mld vanaf 2013. Daarboven vindt er een kasschuif van 0,1 mld euro in 2013 naar 2014 en 0,1 mld euro in 2013 naar 2015 plaats: per saldo wordt er in 2013 dus 0,4 mld euro bespaard, 0,1 mld euro in 2014 en in 2015 0,1 mld euro. (LA_117)
- Daarnaast wordt het Infrastructuurfonds vanaf 2014 met 0,1 mld euro extra gekort ter invulling van een deel van de 'generieke' taakstelling van het ministerie I&M. De BDU wordt met dezelfde 'generieke' taakstelling met een beperkt bedrag gekort. (LA_121b, LA_121c)

Onderwijs

- De invoering van prestatiebeloning wordt teruggedraaid. Dit levert een besparing op van 0,2 mld euro in 2017 en 0,3 mld euro structureel. (LA_112, LA_121e)
- Een deel van de taakstelling op onderwijs wordt gerealiseerd door een korting op de lumpsum financiering van scholen van 0,2 mld euro in 2017. (LA_121f)
- Latere invoering tijdelijke investering in Kwaliteitsverbetering MBO (LA_164)
- De taakstelling op de rijksbegroting is deels ingevuld door een zeer beperkte korting op groen onderwijs (LA_121d).

²⁴ Deze 0,2 mld euro bestaat uit de doorwerking van de nullijn op het gemeente- en provinciefonds via de 'trap-op-trap-af'-systematiek.

Tabel 5.1 Ombuigen: EMU-relevante uitgaven

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Arbeidsvoorwaarden collectieve sector	0,5	1,5	1,7	1,8	1,7	1,5
Nullijn ambtenaren (LA_101a,d,e)	0,5	1,5	1,7	1,8	1,7	1,5
Openbaar bestuur	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1
Vrijval RUD-middelen (LA_165)	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1
Veiligheid	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Diverse ombuigen (LA_121h, LA_134, LA_163)	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Defensie	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Taakstelling: minder investeringen in defensie (LA_121g)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Bereikbaarheid	0,0	0,5	0,2	0,2	0,3	0,3
Infrafonds verlagen (incl. kasschuif) (LA_117)	0,0	0,4	0,1	0,1	0,2	0,2
Taakstelling deel bereikbaarheid (LA_121b,c)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Onderwijs	0,0	0,1	0,3	0,3	0,5	0,5
Schrappen prestatiebeloning (LA_112, LA_121e)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
Korting op lumpsum financiering scholen (LA_121f)	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	0,2
Latere invoering kwaliteitsverbetering MBO (LA_164)	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Zorg	0,0	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2
Extramuraliseren ZZP 1-3 (LA_149)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3
ZZP-tarief GGZ, GHZ en PGB intramuraal (LA_150, LA_151)	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Verlagen groei ruimte tot niveau demografie (LA_152)	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Verlaging vergoeding vervoerskosten instellingen (LA_154)	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Overig AWBZ (LA_148, LA_153)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Verhogen eigen risico tot €350 (LA_145)	0,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Overige ZVW (LA_139-141, LA_143, LA_144)	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Overig zorg (LA_160-162)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Totaal Sociale zekerheid	0,0	0,2	0,5	0,7	1,0	1,4
Verhogen AOW-leeftijd (LA_103)	0,0	0,1	0,3	0,5	0,8	1,3
Overig Sociale zekerheid (LA_132, LA_199)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Overige uitgaven	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diverse ombuigen (LA_118a, LA_121d)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal EMU-relevante uitgaven	0,5	4,3	5,0	5,5	6,0	6,3

Zorg

- De functie verblijf wordt geschrapt voor alle lichte intramurale zorgzwaartepakketten (ZZP's 1, 2 en 3). Bij de berekende bedragen is ervan uitgegaan dat cliënten extramuraal precies even veel zorg ontvangen als intramuraal tegen de tarieven die extramuraal gelden. Er is impliciet ook mee gerekend dat de eigen bijdragen voor extramurale zorg lager zijn dan voor intramurale zorg. De besparing loopt op tot 0,3 mld euro in 2017 en 0,4 mld euro structureel. (LA_149)
- Twee tariefsverhogingen worden teruggedraaid. Het gaat om de tariefverhoging uit het regeerakkoord van bijna 5% voor de zorgzwaartepakketten Geestelijke Gezondheidszorg en Gehandicaptenzorg en de tariefsverhoging uit de begroting 2012 voor de intramurale Persoonsgebonden Budgetten. De besparing bedraagt 0,3 mld euro vanaf 2013. (LA_150, LA_151)

- Verder worden de normtarieven voor vervoer van en naar instellingen voor dagbesteding en voor behandeling in groepsverband geharmoniseerd. Het uniforme tarief is gebaseerd op de vergoeding voor vervoer voor begeleiding zoals die in het Persoonsgebonden Budget wordt gegeven. Dit levert een besparing op van 0,2 mld euro (LA_154)
- De budgetten voor de langdurige zorg worden met 0,2 mld euro extra gekort. (LA_152)
- Voor het berekenen van de eigen betalingen in de AWBZ wordt de vermogensinkomensbijtelling verhoogd van 8% naar 12%. (LA_148) Verder worden de bovenbudgettaire vergoedingen onder de contracteerruimte gebracht, waarbij een korting wordt toegepast. (LA_153) Tezamen leveren deze overige maatregelen 0,1 mld euro op.
- Het eigen risico voor de ZVW wordt in 2013 verhoogd naar 350 euro. Dat is een autonome toename van ongeveer 110 euro. Voor dit autonome deel wordt de compensatie eigen risico voor chronisch zieken en gehandicapten niet verhoogd. De opbrengst van deze maatregel bedraagt 0,9 mld euro, omdat de eigen betalingen stijgen met 0,8 mld euro en omdat het remgeld effect 0,1 mld euro is. (LA_145)
- Er wordt een eigen bijdrage van 7,5 euro per ligdag in ziekenhuizen geïntroduceerd en een eigen bijdrage van 25% van de kosten voor gehoortoestellen. (LA_140, LA_143) Het basispakket voor hulpmiddelen wordt verkleind. (LA_139) De honoraria voor kaakchirurgen worden herijkt. (LA_144) De uitgaven curatieve GGZ worden ingeperkt door middel van een bestuurlijk akkoord. (LA_141) Tezamen leveren deze maatregelen een besparing op oplopend tot 0,2 mld euro in 2017.
- Het opleidingsfonds wordt met korting overgeheveld naar de ZVW. De nullijn voor ambtenaren geldt ook voor de begrotingsgefinancierde zorg. Tezamen leidt dit tot een ombuiging van 0,1 mld euro. (LA_161, LA_162)

Sociale zekerheid

- De AOW-leeftijd wordt vanaf 2013 stapsgewijs verhoogd. De eerste drie jaar is de verhoging 1 maand per jaar en daarna gedurende drie jaar 2 maanden per jaar. In 2019 wordt de AOW-leeftijd met 3 maanden verhoogd, waardoor deze in dat jaar op 66 uitkomt. Vervolgens wordt de AOW-leeftijd gekoppeld aan de levensverwachting. De resulterende ombuiging in 2017 bedraagt 1,3 mld euro. De structurele ombuiging bedraagt 1,2 mld euro. (LA_103, LA_214)
- Binnen de huurtoeslag wordt de normhuur, het deel dat huurders zelf moeten betalen, verhoogd met 4,87 euro per jaar. De ombuiging bedraagt 0,1 mld euro. (LA_166).
- De extra verlaging van de inkomensgrenzen van de kinderopvangtoeslagtabel in 2013 die bovenop de verlaging vanwege de invoering van de Wet Uniformering Loonbegrip komt, levert een kleine ombuiging op. Daarnaast wordt de eigen bijdrage per huishouden niet ingevoerd. Dit wordt budgettair neutraal opgevangen door de vergoedingen voor het eerste kind te verlagen (LA_132).

Uitgaven overig

- Door het doorberekenen van politie-inzet bij met name voetbalwedstrijden wordt een beperkte besparing bereikt (LA_118a).

5.2 Intensiveringen

Het Begrotingsakkoord bevat 4,3 mld euro voor extra intensiveringen in 2017. Tabel 5.2 geeft een overzicht.

Openbaar bestuur

- Door de netto intensiveringen in combinatie met de ‘trap-op-trap-af’-systematiek stijgen de uitgaven aan het gemeente- en provinciefonds in beperkte mate in de periode 2013-2014 en 2016-2017 en met afgerond 0,1 mld euro in 2015.²⁵ (LA_295)

Veiligheid

- De bereikte besparing door het opheffen van de dierenpolitie wordt ingezet voor het vergroten van het aantal reguliere agenten. Dit levert een beperkte intensivering op. (LA_224)

Bereikbaarheid

- Er worden extra middelen (0,1 mld euro per jaar vanaf 2013, ook structureel) uitgetrokken voor openbaar vervoer en intensivering regionaal spoor. (LA_218)

Milieu

- De uitgaven aan natuur nemen met 0,2 mld euro toe, met name door hogere uitgaven ten behoeve van natuurgebieden. (LA_217)
- De uitgaven aan onder meer energiebesparing in de gebouwde omgeving nemen toe met 0,2 mld euro. (LA_227)

Onderwijs

- De bezuiniging op het passend onderwijs wordt teruggedraaid. Dit is een intensivering oplopend tot 0,3 mld euro vanaf 2014. (LA_215)
- Het stopzetten van de bekostiging voor mbo-studenten van 30 jaar en ouder gaat niet door. Deze intensivering loopt op tot 0,2 mld euro in 2017. (LA_230)

²⁵ De nullijn van de collectieve sector leidt tot een additionele verlaging van het gemeente- en provinciefonds (van 0,2 mld euro in 2017) vanwege de ‘trap-op-trap-af’-systematiek. Zie de paragraaf arbeidsvoorwaarden collectieve sector. Deze verlaging heeft echter geen structureel effect, omdat de nullijn van de collectieve sector geen structurele besparing oplevert.

Tabel 5.2 Intensiveringen: EMU-relevante uitgaven

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Openbaar bestuur	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Gemeente- en provinciefonds (LA_295)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Veiligheid	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gewone politie ipv dierenpolitie (LA_224)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bereikbaarheid	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Openbaar vervoer (LA_218)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Milieu	0,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Intensivering natuur (LA_217)	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Duurzame economie (LA_227)	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Onderwijs	0,2	0,4	0,5	0,7	0,6	0,7
Verlagen taakstelling passend onderwijs (LA_215)	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Niet invoeren MBO-leeftijdsgrens voor bekostiging (LA_230)	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Overig onderwijs (LA_222, LA_226, LA_231, LA_232)	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Zorg	0,0	0,4	0,6	0,6	0,7	0,7
Correctie op basispad MLT beperken doelgroep AWBZ en WMO (LA_156-159)	0,0	0,1	0,3	0,4	0,4	0,4
PGB maatregel verzachten (LA_155)	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
overig zorg	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sociale zekerheid	0,0	0,9	1,4	1,7	1,9	2,2
Geen wet werken naar vermogen (LA_228)	0,0	0,1	0,5	0,7	0,7	0,7
Verhoging zorgtoeslag a.g.v. verhoging eigen risico (LA_298)	0,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Weglek AOW naar WIA, WW, WWB en ANW (LA_209)	0,0	0,1	0,2	0,2	0,4	0,5
Weglek reiskosten \WW en AOW (LA_225)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Overig sociale zekerheid (huishoudensinkomenstoets en huurtoeslag) (LA_219 +LA_1)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Overige uitgaven	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
niet verhogen griffierechten (LA_216)	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Diverse intensiveringen (LA_213, LA_221)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal EMU-relevante uitgaven	0,3	2,6	3,3	3,9	4,1	4,3

- De overige intensiveringen voor onderwijs betreffen 0,1 mld meer geld voor verbetering van de kwaliteit van leraren, het aanhouden van de beslissing tot invoering van een sociaal leenstelsel voor de masterfase en het niet verlengen van de aflossingstermijn van studieleningen van 15 naar 20 jaar in de masterfase (0,1 mld euro) (LA_222, LA_226, LA_232)
- Latere invoering vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur in het MBO. (LA_231)

Zorg

- Twee maatregelen uit het regeerakkoord worden geschrapt. Dit zijn de doelgroepmaatregel AWBZ (de “IQ-maatregel”) en de overheveling van de functie begeleiding van AWBZ naar de WMO. Hierdoor komen de uitkeringen in 2013 0,1 mld euro hoger uit, oplopend tot 0,4 mld euro in 2017. (LA_156, LA_157, LA_158, LA_159)
- De PGB maatregel van het demissionaire kabinet wordt met 0,2 mld euro verzacht. (LA_155)
- Tot slot wordt geïntensiveerd in de palliatieve en preventieve zorg en wordt de eigen bijdrage in de GGZ verlaagd. De intensivering bedraagt 0,1 mld euro. (LA_147, LA_221)

Sociale zekerheid

- De Wet Werken naar Vermogen wordt niet ingevoerd. Daardoor blijven de WAJONG- en WSW-regelingen onveranderd en vindt geen verdere korting plaats op het re-integratiebudget. De hiermee gemoeide intensivering bedraagt 0,7 mld euro in 2017 en 1,65 mld euro structureel. (LA_228)
- De standaard premie in de zorgtoeslag wordt met 110 euro verhoogd om de laagste inkomens te compenseren voor de verhoging van het eigen risico met 110 euro en de verhoging van het tarief eerste schijf met 0,7%-punt. Het afbouwpercentage binnen de zorgtoeslag wordt met 0,923%-punt verhoogd. Dit is tezamen een intensivering van 0,6 mld euro. (LA_298)
- De verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 2013 leidt ertoe dat arbeidsongeschikten en werklozen langer hun uitkering ontvangen. De hiermee gemoeide intensivering bedraagt 0,5 mld euro in 2017. (LA_209)
- Door het belasten van de reiskostenvergoeding telt deze ook mee in het premieplichtig inkomen, waardoor de WW- en WAO-aanspraken toenemen. Deze resulterende intensivering loopt op tot 0,2 mld euro in 2017. (LA_225)
- De in het regeer- en gedoogakkoord voorgestelde ombuigingsmaatregelen op de huurtoeslag worden niet overgenomen. De intensivering bedraagt 0,2 mld euro. (LA_233)
- De huishoudinkomenstoets in de bijstand vervalt. Dit leidt tot een intensivering van 0,1 mld euro. (LA_219)

Uitgaven overig

- De niet-belastingmiddelen van de overheid worden met 0,2 mld euro verlaagd door het terugdraaien van de verhoging van de griffierechten. (LA_216). Daarnaast nemen de niet-belastingmiddelen van de overheid beperkt af door het afzien van het veilen van vergunningen voor de exploitatie van internetkansspelen en/of internetloterijen. (LA_229)
- Door de hogere bankbelasting zal het dividend van ABN-AMRO naar verwachting beperkt lager uitvallen. (LA_213)

5.3 Lasten

Tabel 5.3 geeft een overzicht van de fiscale maatregelen van het Begrotingsakkoord 2013. Het Begrotingsakkoord 2013 bevat een beleidsmatige netto lastenstijging van 7,2 mld euro in 2017, waarvan 3 mld euro voor huishoudens en 4,2 mld euro voor bedrijven.

Tabel 5.3 Lasten: EMU-relevante lasten

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Milieu	0,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Energiebelasting aardgas (LA_327)	0,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Afschaffen rode diesel (LA_315)	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Belasting op leidingwater (LA_329)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kolenbelasting (LA_328)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Overig (LA_330, LA_411, LA_412)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inkomen en arbeid	0,0	4,1	2,4	1,4	1,9	2,1
Koopkrachtpakket (LA_406a)	0,0	-1,4	-1,5	-1,6	-1,6	-1,6
Afschaffen onbelaste reiskostenvergoeding (LA_306, LA_403)	0,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Tarieven LHIH (LA_406b, LA_396)	0,0	1,4	-0,2	-1,5	-1,5	-1,5
Niet toepassen tabelcorrectiefactor (1 jaar) (LA_301)	0,0	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3
ZVW-premies agv bruto uitgaven	0,0	-1,0	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
WW-premie/6 maanden WW-doorbetaling (LA_326)	0,0	0,5	0,8	1,0	1,0	1,0
Werkbonus en mobiliteitsbonus (LA_304 en LA_305) (excl. TES in 2013)	0,0	0,8	1,0	1,2	1,4	1,4
Beperken pensioenopbouw (LA_323, LA_324 en LA_408)	0,0	0,0	0,3	0,4	0,6	0,6
Afschaffen vergoeding leaseauto (LA_307)	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Werkgeverspremies (AOF/AWF) (LA_314, LA_316, LA_321, LA_397b, LA_414)	0,0	0,8	0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Extra AOW-premies door 65-jarigen (LA_322)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3
Fiscale behandeling woning (LA_309, LA_332, LA_417)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Eenmalige werkgeversheffing hoge inkomens (LA_325)	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Vermogen en Winst	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Verdubbelen bankenbelasting (LA_312)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Verminderen aftrek deelnemingsrente (Bosal) (LA_311)	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Overig vermogen en winst (LA_308, LA_331, LA_412)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Overige lasten	0,4	3,6	3,6	3,6	3,7	3,8
btw naar 21% (LA_317)	1,0	4,0	4,0	4,1	4,2	4,2
Overdrachtsbelasting woningen 2% (LA_402)	-0,6	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
Accijns alcohol, tabak (LA_319a)	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Frisdrankenbelasting (LA_319b)	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Overig overig (LA_320, LA_327, LA_409)	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totaal EMU-relevante lasten	0,7	9,0	7,3	6,3	7,0	7,2

Milieu

- Verhoging van de energiebelasting voor aardgas in 2013 levert 0,4 mld euro op. (LA_327).
- De vrijstelling voor rode diesel wordt per 2013 afgeschaft, waardoor de lasten met 0,3 mld euro stijgen. (LA_315)
- De huidige vrijstelling in de kolenbelasting voor elektriciteitsopwekking wordt afgeschaft in 2013. Dit levert 0,1 mld euro op (LA_328).
- Het niet afschaffen van de leidingwaterbelasting in 2013 leidt tot 0,1 mld euro zwaardere lasten (LA_329).

- Het niet afschaffen van het eurovignet voor vrachtwagens in combinatie met het niet doorgaan van een MRB-verhoging voor vrachtwagens leidt tot een beperkt hogere belastingopbrengst van buitenlandse chauffeurs (LA_330 en LA_411).

Inkomen en arbeid

- Vanaf 2013 wordt de opbrengst van de btw-verhoging deels teruggesluisd door middel van een koopkrachtpakket. Een klein deel daarvan, 0,1 mld euro in 2013 oplopend tot 0,2 mld euro in 2017 betreft hogere zorgtoeslagen en kindgebonden budget. De ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting worden voor in totaal 0,2 mld verhoogd. Het grootste deel betreft verhoging van heffingskortingen, vooral arbeidskorting. Het pakket verlaagt de lasten voor gezinnen met 1,4 mld in 2013, oplopend tot 1,6 mld in 2017. (LA_406a)
- Per 2013 wordt de onbelaste reiskostenvergoeding van 19 eurocent per km afgeschaft voor woon-werkverkeer (LA_306c). Ook de mogelijkheid om de werkelijke kosten van vervoer en vervoersbewijzen onbelast te verstrekken vervalst. Per 2014 wordt de onbelaste reiskostenvergoeding van 19 eurocent per km in zijn geheel afgeschaft (LA_306a) en wordt de werkkostenregeling uitgebreid voor zakelijke reizen (LA_403). Per saldo worden hierdoor de lasten voor gezinnen met 1,3 mld euro verzwaaard vanaf 2013. Doordat over de extra belastbare grondslag ook premies werknemersverzekeringen moeten worden betaald stijgen de lasten voor bedrijven met 0,2 mld euro vanaf 2013 (LA_306b).
- De tabelcorrectiefactor wordt niet toegepast in 2013. De bedragen en schijfgrenzen van de loon- en inkomstenheffing worden daardoor niet aangepast aan de inflatie. Dit is een lastenverzwaring voor gezinnen van 1,2 mld euro in 2013, oplopend naar 1,3 mld euro in 2017. (LA_301)
- Verhoging van eigen bijdragen in de zorg leiden tot lagere ZVW premies bij gezinnen van 0,9 mld euro. Daarnaast leiden ombuigingen op de uitgaven tot een beperkte premiedaling (zowel nominale premie als iab). Als gevolg van deze maatregelen dalen de premies in totaal met 1,0 mld euro in 2013, oplopend tot 1,1 mld euro in 2017. (LA_498a+b)
- De WW-premie voor werkgevers worden in 2013 tijdelijk met 0,5 mld euro verhoogd. Vanaf 2014 gaan werkgevers de eerste zes maanden van WW-uitkeringen betalen. In afwachting van nadere uitwerking van de vormgeving is dit als verhoging van de WW-premies meegenomen met 0,8 mld euro in 2015 en 1 mld euro vanaf 2016. (LA_326)
- De fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies wordt op meerdere manieren beperkt. De maximale jaarlijkse opbouw gaat in 2014 van 2,25% naar 2,15% bij middelloonregelingen en van 2% naar 1,90% bij eindloonregelingen (LA_323). Het maximaal opgebouwde pensioen na bijvoorbeeld 40 jaar werken daalt daardoor van 90% naar 86% van het gemiddelde loon. Bovendien wordt de opbouw van nieuwe rechten versoberd door een verhoging van de pensioenrichtleeftijd naar 67 jaar in 2014 en een koppeling aan de levensverwachting voor de periode daarna (LA_324). Dit pakket aan maatregelen komt in de plaats van de maatregelen uit het Pensioenakkoord waarin naast de verhoging van de pensioenrichtleeftijd naar 67 jaar en de koppeling aan de levensverwachting ook een verhoging van de franchise was inbegrepen wegens de extra verhoging van de AOW (LA_408). Aanvankelijk dalen de overheidsuitgaven door lagere pensioenpremies voor overheids personeel. Na doorwerking van de lagere pensioenpremie in een hoger belastbaar loon nemen de opbrengsten van de overheid toe. Op

langere termijn nemen de opbrengsten voor de overheid weer af, doordat ook de belastbare pensioenuitkeringen lager worden.

- In 2014 wordt het niet voor het koopkrachtpakket (LA_406a) gebruikte deel van de btw-verhoging voor de helft koopkrachtneutraal gecompenseerd via lagere tarieven inkomstenbelasting. Het resterende bedrag wordt in 2015 op dezelfde wijze teruggesluisd. (LA_406b) De verhoging van energiebelasting op aardgas, kolenbelasting, leidingwaterbelasting rode diesel en eurovignet, voor zover dit neerslaat bij gezinnen, worden in 2014 voor de helft gecompenseerd via lagere tarieven eerste en tweede schijf inkomstenbelasting. Vanaf 2015 wordt het hele bedrag gecompenseerd. (LA_413b) De hogere zorgtoeslag als gevolg van een hoger eigen risico in de ZVW wordt gecompenseerd via een 0,7% hoger tarief eerste schijf. (LA_396) In de eerste schijf resteert per saldo een tariefsverhoging doordat het afkomen van de lagere ziektekostenpremies, als gevolg van de ombuigingen bij de zorg (zie ombuigingen), ook via het tarief van de eerste schijf loopt. (LA_397a) De stijging van de ZVW-premies als gevolg van overheveling van de revalidatiezorg, het opleidingsfonds en de huisartsenopleiding naar de ZVW wordt teruggesluisd via het tarief van de eerste schijf, in tegenstelling tot de terugsluis via het tarief van de eerste en tweede schijf die zonder het Begrotingsakkoord 2013 volgens technische veronderstelling had plaatsgevonden. (LA_497a, LA_395a) De overheveling van de revalidatiezorg, het opleidingsfonds en de huisartsenopleiding naar de ZVW is en het terugsluizen hiervan middels lastenverlichting is geen onderdeel van het begrotingsakkoord 2013.
- Het niet invoeren van de werkbonus in 2013 en bevroren van de mobiliteitsbonussen op het niveau van 2013 leidt tot lastenverzwaring oplopend van 0,7 mld euro in 2013 tot 1,3 mld euro in 2017. Voor gezinnen bedraagt de lastenverzwaring 0,5 mld euro in 2013 en 0,6 mld euro vanaf 2014. Voor bedrijven loopt de lastenverzwaring op van 0,2 mld euro in 2013 tot 0,8 mld euro in 2017. (LA_304, LA_305)
- Diverse overige aanpassingen van de sociale premies voor bedrijven (AOF en AWF) leiden in 2013 tot 0,7 mld hogere lasten, in 2014 tot 0,1 mld hogere lasten en vanaf 2015 tot 0,2 mld lagere lasten. (LA_314, LA_316, LA_321, LA397b, LA_414)
- De vrijstellingsgrens van de bijtellingsregeling van 500 kilometer voor privégebruik wordt vanaf 2013 in 4 jaar afgeschaft. Rekening houdend met een direct gedragseffect leidt dit tot een opbrengst van 0,3 mld euro vanaf 2016. (LA_307).
- In 2013 wordt een tijdelijke werkgeversheffing van 16% geheven over lonen die in 2012 meer dan 150.000 euro bedragen. Rekening houdend met belastingvermijding bedraagt de opbrengst 0,3 mld euro in 2013. (LA_325)
- Vanwege de verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 2013 gaan 65-plussers die nog geen AOW ontvangen AOW-premie betalen. Dit impliceert een lastenverzwaring van 300 mln euro in 2017. (LA_322)

Vermogen en winst

- De fiscale behandeling van de eigen woning wordt door een combinatie van maatregelen aangepast. Op termijn wordt hierdoor het fiscale voordeel beperkt.²⁶ Vanaf 1 januari 2013 is voor nieuwe hypotheek de betaalde rente alleen aftrekbaar voor zover het een lening betreft waarop gedurende de looptijd van 30 jaar volledig en ten minste annuïtair wordt afgelost. De box 1 vrijstelling voor de KEW voor bestaande gevallen blijft bestaan. De verhouding tussen de maximale hypothecaire lening en de waarde van de woning bij aankoop wordt geleidelijk afgebouwd. Deze wordt vanaf 2013 in zes gelijke stappen verlaagd van 106% naar 100%. Voor 2013 t/m 2017 zijn de budgettaire effecten verwaarloosbaar omdat de maatregelen langzaam ingroeien. (LA_309, LA_332 en LA_417)
- De bankenbelasting wordt per 2012 verdubbeld. Dit betekent een lastenverzwaring van 0,3 mld euro. (LA_312)
- De aftrek van deelnemingsrente voor bedrijven wordt beperkt met 0,2 mld euro per jaar (LA_311).
- De maximale jaarlijkse huurstijging voor huurders met een inkomen van 33 000 per jaar tot 43 000 euro bedraagt vanaf 2013 maximaal 1 procentpunt boven inflatie. De extra huurinkomsten van deze maatregel worden in 2013 voor 13 mln euro afgeroomd via een verhuurderbelasting, structureel levert deze extra heffing 40 mln euro op. (LA_308)
- De heffingskorting voor groen beleggen wordt niet volledig afgeschaft, maar blijft in stand voor 0,7%. De vrijstellingen in box 3 voor durfkapitaal, sociaal ethisch beleggen en cultureel beleggen wordt afgeschaft. Per saldo is dit een beperkte lastenverlichting. (LA_331, LA412)

Overig

- Per 1 oktober-2012 wordt het algemene btw-tarief verhoogd met 2%-punten. In 2013 liggen de lasten 4,0 mld euro hoger (LA_317)
- Het tarief van de overdrachtsbelasting voor woningen blijft ook na juni 2012 gehandhaafd op 2%. Dit permanent maken van de oorspronkelijk tijdelijke verlaging kost tot 2015 in de huidige marktsituatie 1,2 mld euro per jaar. (LA_402)
- De accijns op sigaretten en shag gaat in 2013 met respectievelijk 35 eurocent en 60 eurocent per pakje omhoog. Dit levert jaarlijks een bedrag van 0,4 mld euro op. (LA_319a)
- Het niet afschaffen van de belasting op alcoholvrije dranken leidt tot 0,2 mld euro zwaardere lasten. (LA_319b)
- De alcoholaccijns (bier, wijn, alcohol) gaat in 2013 omhoog, waardoor de lasten met 0,1 mld worden verzwaard. (LA_319a)
- De btw-vrijstelling voor de gezondheidszorg wordt vanaf 2013 beperkt tot die gezondheidskundige diensten die worden uitgevoerd door een BIG-geregistreerde beoefenaar. Dit levert jaarlijks een bedrag van 0,1 mld euro op. (LA_320)

²⁶ De structurele effecten van woningmarktmaatregelen zijn bepaald met het [CPB woningmarktmodel](#) op een structureel groeipad. Dat wil zeggen dat geen rekening is gehouden met de huidige conjuncturele dip waar we nu in zitten en dat er van uit is gegaan dat de woningmarkt na de conjuncturele dip weer terugkeert naar dit groeipad. Het woningmarktmodel houdt bij de berekening van de budgettaire effecten rekening met woningmarkteffecten (volume, prijs). Die zijn in de kabinetsperiode beperkt maar spelen structureel (ook na 2040) een belangrijke rol.

- Invoering van het lage btw-tarief voor podiumkunsten, kunst en verzamelvoorwerpen per 1-7-2012 leidt tot 0,1 mld euro lagere lasten. (LA_409)

Niet-EMU-relevante lasten

Tabel 5.4 geeft een overzicht van de niet-EMU-relevante lasten. Deze lasten stijgen met 0,3 mld euro in 2017.

- De verhoging van het eigen risico in de zorg leidt tot 0,8 mld euro lastenverzwaring, omdat een deel van de zorgkosten wordt verschoven van de ZVW naar particuliere uitgaven.
- Overige maatregelen in de zorg, waaronder pakketbeperkingen en eigen bijdragen leiden tot 0,1 mld euro meer lasten door een verschuiving van collectieve naar particuliere uitgaven.
- Intertemporele schuiven leiden tot 0,6 mld euro lagere lasten in 2017. De beperking van de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies (LA_323, LA_324) leidt op korte termijn tot een stijging van de belasting- en premieopbrengsten, maar op lange termijn staan daar lagere belasting- en premieopbrengsten tegenover. Door de niet-EMU-relevante lasten mee te nemen komen wij tot de lastenontwikkeling over de gehele levensduur als gevolg van deze maatregel.

Tabel 5.4 Niet-EMU-relevante lasten

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal niet-EMU-relevante Lasten	0,0	0,9	0,6	0,6	0,3	0,3
Eigen betalingen vanwege verhoging eigen risico tot 350 euro	0,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Overige eigen betalingen zorg	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Intertemporele schuiven	0,0	0,0	-0,3	-0,3	-0,6	-0,6

Verklaring van Afkortingen

AEX-index	Amsterdam Exchange Index
aiq	Arbeidsinkomensquote
akpep	Arbeidskosten per eenheid product
ANW	Algemene nabestaandenwet
AO	Arbeidsongeschiktheid
AOF	Arbeidsongeschiktheidsfonds
AOK	Arbeidsongeschiktheidskas
AOW	Algemene ouderdomswet
AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
AWf	Algemeen werkloosheidsfonds
BBB-rating	Beoordeling van een gematigde kredietwaardigheid door kredietratingbureau Standard & Poor's
bbp	Bruto binnenlands product
bpm	Belasting van personenauto's en motorrijwielen
btw	Belasting op de toegevoegde waarde
BU	Buitengewone-uitgavenaftrek
cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDS	Credit default swap
CEP	Centraal Economisch Plan
CPB	Centraal Planbureau
CPI	Consumentenprijsindex
DNB	De Nederlandsche Bank
EA	Euro Area
EBA	European Banking Authority
Ecofin	Raad Economische en Financiële Zaken van de Europese Unie
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EFSF	European Financial Stability Facility
EIA	Energie-investeringsaftrek
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESM	European Stability Mechanism
ETS	Emission trading system
EU	Europese Unie
EU-15	De landen die vóór 1 mei 2004 lid waren van de EU
EV	Economische verkenning
Fed	Federale centrale bank van de Verenigde Staten
FISIM	Financial intermediation services indirectly measured (toegerekende vergoeding voor geleverde bankdiensten)
G3	Verenigde Staten, eurogebied en Japan
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg

GIPSI	Griekenland, Italië, Portugal, Spanje en Ierland
hicp	Geharmoniseerde consumentenprijsindex
HWWI	Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut
i/a-ratio	Inactieven/actieven-ratio
IAB	Inkomensafhankelijke bijdrage (voor de ZVW)
iboi	Prijsmutatie bruto overheidsinvesteringen
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IFO	Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München
IMF	Internationaal Monetair Fonds
imoc	Prijsmutatie netto materiële overheidsconsumptie
IVA	Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten
LFS	Labour force survey
LPG	Liquified petroleum gas
LTRO	Longer Term Refinancing Operations
MEV	Macro Economische Verkenning
mkb	Midden- en kleinbedrijf
mlo	Microlastenontwikkeling
mrp	Motorrijtuigenbelasting
MSCI Europe	Breed gespreide index van circa 600 grote Europese ondernemingen
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NNI	Netto nationaal inkomen
NVB	Vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
OTB	Onderzoeksinstituut van de TU Delft
ozb	Onroerendzaakbelasting
pep	Per eenheid product
S&P 500	Standard and Poor's index (beursindex van de Verenigde Staten)
SDEplus	Subsidie duurzame energie, nieuwe regeling
SGP	Stabiliteits- en groeipact
SMP	Securities and Markets Programme
UFO	Uitvoeringsfonds voor de overheid
UMTS	Universal Mobile Telecommunications Systems
UWV	Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen
vpb	Vennootschapsbelasting
VS	Verenigde Staten
VUT	Vervroegde uittreding
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet arbeidsongeschiktheid
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WML	Wettelijk minimumloon voor volwassenen
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSW	Wet op de sociale werkvoorziening

WTCG	Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten
WTO	World Trade Organisation
WTOS	Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten
WVLZ	Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
WWNV	Wet werken naar vermogen
ZVW	Zorgverzekeringswet
zzp'ers	Zelfstandigen zonder personeel



Dit is een uitgave van:

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

Juni 2012 | ISBN 978-90-5833-555-5