



Verkenning Middellangetermijn 2022-2025

Dit is de eerste CPB-verkenning voor 2022-2025 en beoogt een van de bouwstenen te zijn voor het nadenken over het beleid voor die periode.

In de volgende regeerperiode daalt de bevolking van 15 tot 75 jaar voor het eerst.

Dit is een belangrijke oorzaak van de **lagere economische groei** in 2022-2025; gemiddeld

1,1%

Door vergrijzing nemen de **zorgkosten** toe, in 2022-2025 met jaarlijks gemiddeld

2,7%

Ondanks de vergrijzing, neemt het arbeidsaanbod toe in 2022-2025, maar minder dan in de vorige periode.

De toename gaat vrijwel volledig op aan de groeiende zorgsector. Dit dempt de werkgelegenheid in de marktsector.

Meer zorguitgaven en minder gasbaten leiden tot een **begrotingstekort** in 2022-2025 van 0,3% van het bbp. De **overheidsschuld** daalt naar 44% van het bbp in 2025.

Belangrijkste CPB-cijfers 2022-2025

Dit is de eerste CPB-verkenning voor de jaren 2022-2025. Deze raming beoogt een van de bouwstenen te zijn voor het nadenken over het beleid in de volgende regeerperiode

Zichtbare vergrijzing

verandering 2025 t.o.v. 2021 in aantal personen

15-74-jarigen
-45.000



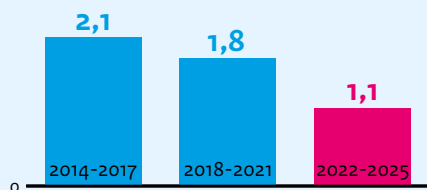
Voor het eerst daalt het aantal mensen in de leeftijd 15-74 jaar. De totale bevolking neemt toe



totale bevolking
+270.000

Economische groei daalt

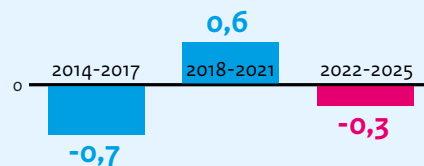
gemiddelde bbp-groei per jaar, in %



De vergrijzing leidt tot een lagere stijging van het arbeidsaanbod en daarmee tot een lagere bbp-groei

Overschot slaat om in tekort

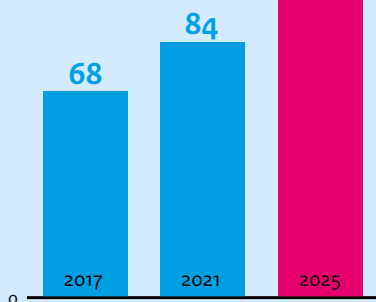
EMU-saldo in % bbp



Meer zorguitgaven en minder gasbaten leiden tot een tekort op de overheidsbegroting

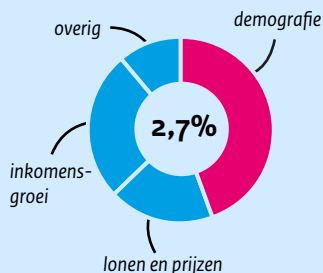
In de zorg komt alles samen

zorguitgaven overheid
in mld euro (lopende prijzen)



De zorgkosten blijven stijgen. Vergrijzing is de belangrijkste oorzaak. Als gevolg is er flink meer zorgpersoneel nodig, opgeteld zo'n 135.000 mensen in 2025

gemiddelde jaarlijkse toename
reële zorgkosten 2022-2025 + oorzaken



Onzekerheden

Hoe het verder gaat met **handelsconflicten**, de negatieve **rente** en de integratie van **China** in de internationale economie is ongewis. Vinden van **genoeg gekwalificeerd personeel in de zorg** zal een uitdaging zijn. Daarnaast bieden de **pensioenen** reden tot zorg. De enige **zekerheid** is de vergrijzing van de bevolking

Particuliere consumptie zwakt af

Hogere Zvw- en pensioenpremies en een lagere werkgelegenheidsgroei leiden tot een lagere groei van de particuliere consumptie. Zorgconsumptie neemt toe

gemiddelde toename per jaar, in %

consumptie consumptie incl. zorgconsumptie via overheid



Koopkracht

De koopkracht stijgt in doorsnee niet in 2022-2025

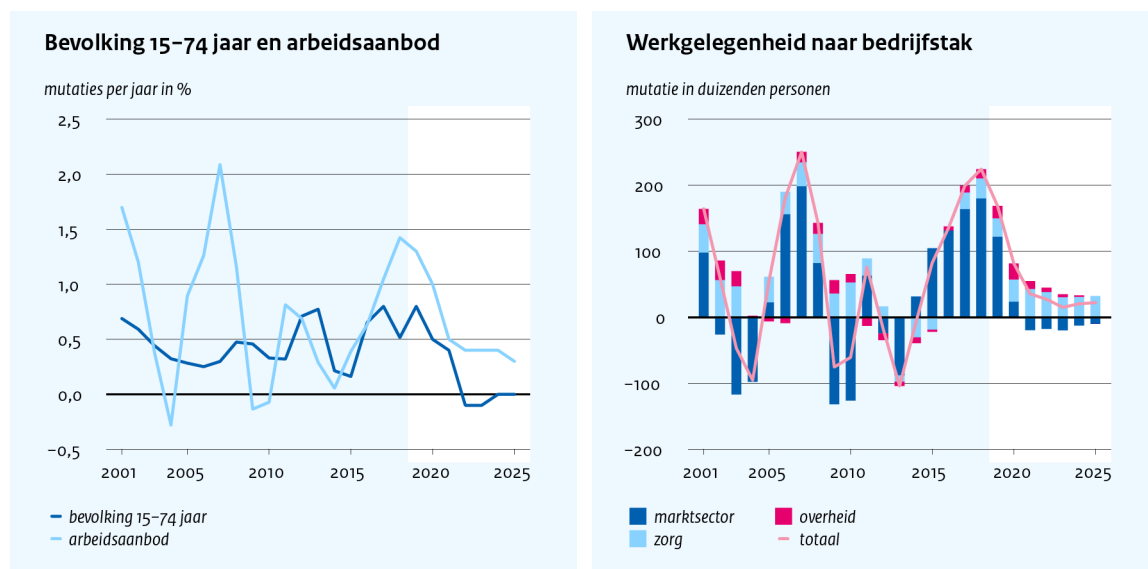
1 Inleiding en samenvatting

Dit is de eerste verkenning voor de economische en budgettaire ontwikkeling in de jaren 2022-2025. Deze jaren beslaan de volgende regeerperiode bij Kamerverkiezingen in maart 2021. Deze middellangetermijnraming beoogt een van de bouwstenen te zijn voor het nadenken over het beleid in 2022-2025 en ligt ten grondslag aan de CPB-houdbaarheidsanalyse die in december zal worden gepubliceerd. De verkenning zal in 2020 regelmatig worden geactualiseerd. Uiteindelijk zal na de totstandkoming van het regeerakkoord een middellangetermijnverkenning worden gepubliceerd waarin het regeerakkoord is verwerkt.

De verkenning betreft de structurele ontwikkelingen, omdat conjuncturele ontwikkelingen niet te ramen zijn op middellange termijn. In 2020 is de output gap nog positief (1,0% bbp) en ligt de werkloosheid onder de evenwichtswerkloosheid. Er is de veronderstelling dat in 2025 de output gap gesloten is en de werkloosheid gelijk is aan de evenwichtswerkloosheid. Deze veronderstellingen geven de middellangetermijnverkenning een technisch karakter, technischer dan de kortetermijnramingen.

In de volgende kabinetsperiode daalt de bevolking in de leeftijdscategorie 15-74 jaar door vergrijzing voor het eerst. De bevolking van 15 tot en met 74 jaar daalt 0,1% per jaar in 2022-2025 (zie figuur 1.1 links). Door een toename van de bevolking van 75 jaar en ouder neemt de totale bevolking wel toe in 2022-2025, met 0,4% per jaar. Ondanks de daling van de bevolking in de leeftijdscategorie 15-74 jaar neemt het arbeidsaanbod nog toe, dankzij een verdere groei van de arbeidsparticipatie, maar de toename is kleiner dan in de voorgaande periode. De toename is 0,4% per jaar in 2022-2025, tegen 1,1% per jaar in 2018-2021.

Figuur 1.1 In de jaren 2022-2025 neemt de bevolking tussen 15 en 74 jaar af (links) en absorbeert de zorgsector de toename van het arbeidsaanbod (rechts)

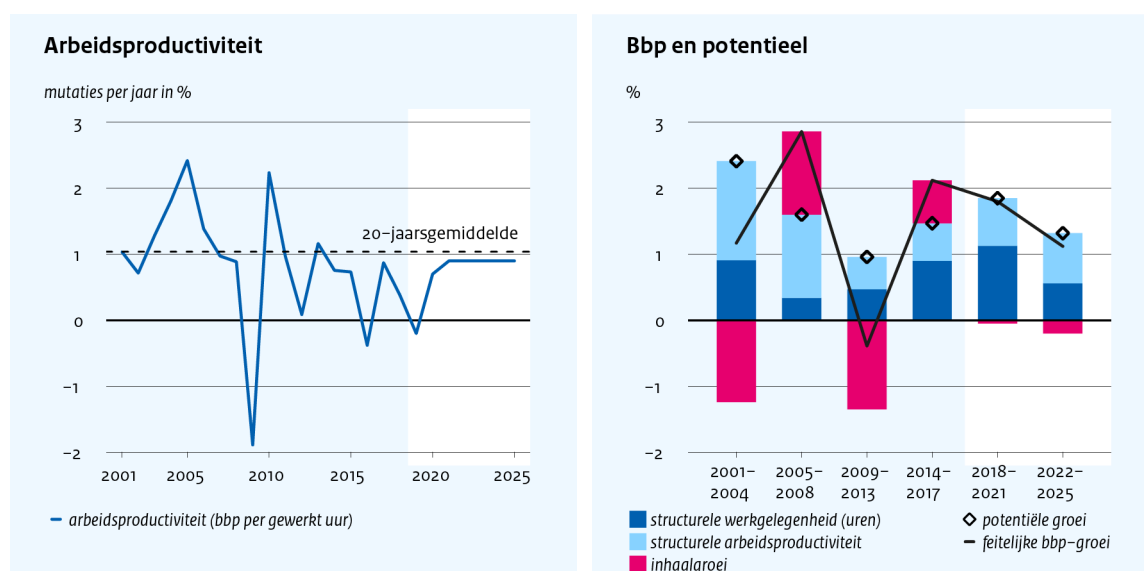


Bron: CBS en CPB ([link](#)).

De groei van de werkgelegenheid in de marktsector staat onder druk door de afnemende groei van het arbeidsaanbod en de sterke vraag naar personeel in de zorgsector. Bij realistische veronderstellingen voor de raming van de collectieve zorguitgaven neemt de werkgelegenheid in de zorg in 2022-2025 toe met 2,1% per jaar, tegen 2,5% per jaar in 2018-2021 en onder invloed van bezuinigingen 0,1% in 2014-2017.¹ De toename van de werkgelegenheid in de zorg bedroeg 2,1% in 1996-2018. De toename van de werkgelegenheid in de zorg in 2022-2025 absorbeert die van het arbeidsaanbod, terwijl de werkgelegenheid in de marktsector daalt. (zie figuur 1.1 rechts). De terugloop van het conjuncturele arbeidsaanbod draagt hier ook aan bij. De werkgelegenheid in de marktsector daalt met 0,1% per jaar in 2022-2025, na een stijging van 1,1% per jaar in 2018-2021 en 1,9% in 2014-2017.

De trendmatige stijging van de arbeidsproductiviteit ligt in 2022-2025 onder het langjarig gemiddelde. In 2022-2025 neemt naar verwachting de arbeidsproductiviteit van de totale economie trendmatig toe met 0,8% per jaar (zie tabel 2.2). Deze stijging wordt enigszins gedrukt door de veronderstelde Brexit met zijn negatieve effect op de productiviteit door extra handelsbelemmeringen.²

Figuur 1.2 In 2022-2025 gematigde groei van de arbeidsproductiviteit (links) en terugval van de bbp-groei (rechts)



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

Ondanks de licht hogere productiviteitsgroei dan in de voorgaande periode valt de bbp-volumegroei terug naar 1,1% per jaar in 2022-2025, van 1,8% in 2018-2021 en 2,1% in 2014-2017. Dit komt vooral door de geringere groei van het arbeidsaanbod (zie figuur 1.1 links) en de negatieve inhaalgroei als gevolg van de positieve output gap aan het begin van de periode.

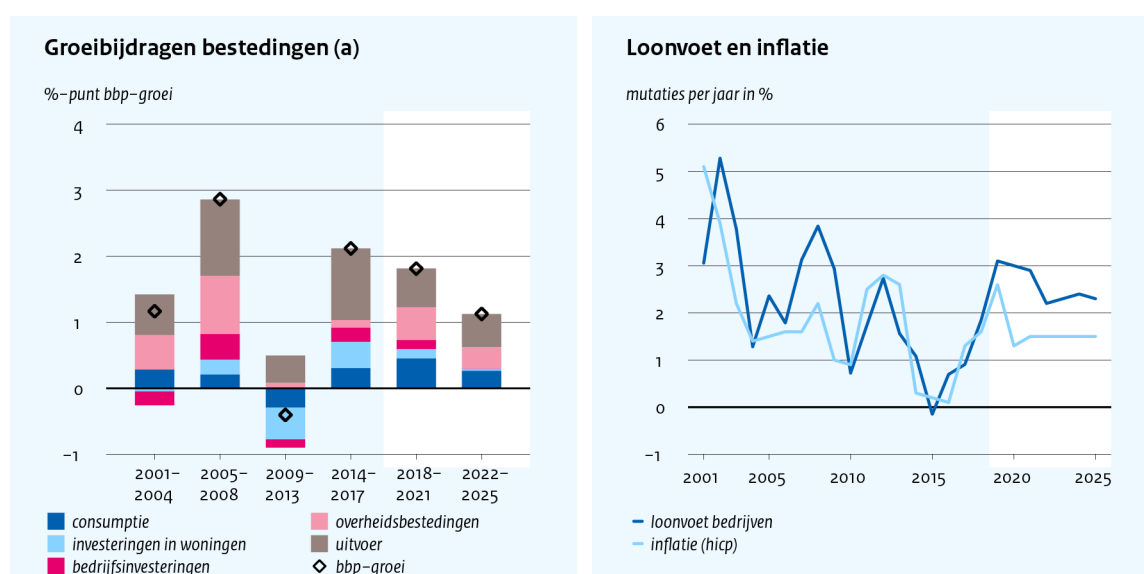
De uitvoerstijging in 2022-2025 is met 2,7% per jaar vergelijkbaar met die in de voorgaande periode en daarmee duidelijk onder het langjarig gemiddelde. Dit verloop weerspiegelt dat van de relevante wereldhandel. De historisch gezien gematigde groei van de relevante wereldhandel van 2,9% per jaar in 2022-2025 hangt samen met de historisch gezien gematigde bbp-groei mondiaal, en met name met die in het eurogebied van 1,3% per jaar. Net als in Nederland is in het eurogebied sprake van een afzwakking van het arbeidsaanbod door vergrijzing en aanhoudende, historisch gezien beperkte groei van de arbeidsproductiviteit.

¹ CPB, 2019, Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025, CPB Notitie ([link](#)).

² Bollen, J., G. Meijerink en H. Rojas-Romagos, 2016, Nederlandse kosten Brexit door minder handel, CPB Policy Brief ([link](#)).

De particuliere consumptiegroei zwakt af naar 1,2% per jaar in 2022-2025, samenhangend met de geringere toename van de werkgelegenheid en het beslag door de stevige zorgconsumptie. Behalve door de hogere Zvw-premies wordt de groei van de particuliere consumptie gedempt door lastenverzwaring bij de loon- en inkomensheffing, hogere pensioenpremies en nominale kortingen op pensioenuitkeringen. (zie paragraaf 2.2.4) De consumptie van huishoudens is exclusief de stevige groei van de individuele zorgconsumptie via de overheidssector. Inclusief deze zorgconsumptie (overheidsconsumptie in natura) is de consumptiegroei hoger: 1,5% per jaar in 2022-2025 (tabel 2.4). De zwakkere groei van de binnen- en buitenlandse afzet leidt tot een afzwakking van de groei van de bedrijfsinvesteringen tot 1,0% per jaar. De binnenlandse bestedingen nemen nog maar met 1,2% per jaar toe in 2022-2025, tegen 2,1% in 2018-2021 en in 2014-2017. De groeibijdragen van alle bestedingscategorieën zijn hiermee in de komende periode lager (figuur 1.3 links)

Figuur 1.3 In 2022-2025 minder groei van uitvoer en binnenlandse bestedingen (links) en inflatie blijft onder de ECB-doelstelling (rechts)



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

De inflatie in het eurogebied en die in Nederland blijven, gemeten aan de hand van de hicp, beperkt tot 1,5% per jaar in 2022-2025, duidelijk onder de inflatiedoelstelling van de ECB. Hierbij stijgt de reële loonvoet, op basis van de prijsontwikkeling van de toegevoegde waarde, in gelijke mate als de arbeidsproductiviteit. De cao-loonstijging³ is voor de marktsector 1,9% per jaar in 2022-2025 en de incidentele loonstijging 0,3% per jaar. Dit leidt tot een stabiele arbeidsinkomensquote. De lage inflatie gaat gepaard met een kapitaalmarktrente die naar verwachting pas in 2025 weer marginaal positief wordt.⁴

De koopkracht neemt niet toe in 2022-2025. Dit komt doordat de beperkte stijging van de reële cao-lonen teniet wordt gedaan door lastenverhogingen, met name hogere zorgpremies, en door hogere pensioenpremies. In de ramingsperiode zijn er vrijwel geen verschillen in koopkrachtontwikkeling tussen de

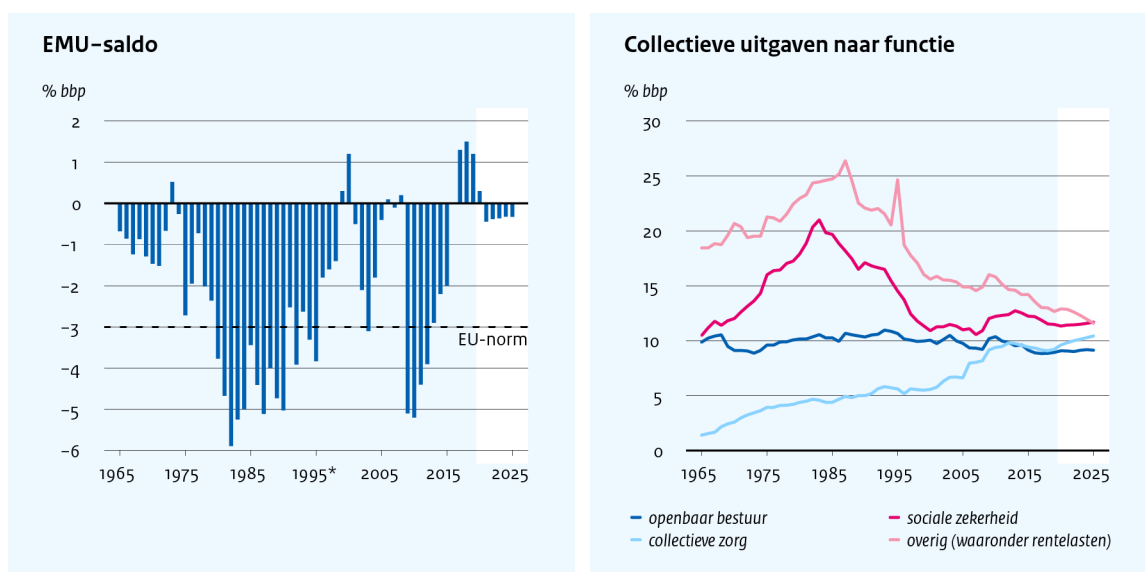
³ Voorheen aangeduid met contractloon.

⁴ De raming tot en met 2020 is gelijk aan die van de Macro Economische Verkenning 2020 die in september is gepubliceerd ([link](#)). Vanaf 2021 zijn de technische ramingen van wisselkoersen, olieprijs en rentes gebaseerd op data van week 40 (30 september-4 oktober). Dit impliceert voor 2021 een Nederlandse lange rente van -0,3% en een eurokoers van 1,14 dollar per euro. Deze informatie is ook gebruikt voor de pensioensector. De euro-dollar koers na 2021 is gebaseerd op *covered interest parity* wat inspeelt op rentever verschillen tussen landen die het aantrekkelijk maken om in het buitenland geld te sparen en waardoor de wisselkoersen zich aanpassen. Dit betekent dat de euro apprecieert van 1,14 dollar per euro in 2021 naar 1,23 dollar per euro in 2025.

inkomensgroepen. Gepensioneerden blijven achter bij werkenden en uitkeringsgerechtigden door de beperkte indexering of zelfs nominale korting van pensioenen.

De overheidsbegroting heeft een stabiel beperkt tekort in 2022-2025, na een omslag van een overschot in een tekort in 2021. Het EMU-saldo in 2022-2025 bedraagt gemiddeld -0,3% bbp per jaar tegen +0,6% bbp in 2018-2021 en -0,7% bbp in 2014-2017. Reëel verbetert het EMU-saldo tussen 2021 en 2025 met 1 mld euro.⁵ Het structurele begrotingssaldo voldoet met -0,5% à -0,1% bbp in 2022-2025 aan de middellangetermijndoelstelling (MTO) van -0,5% bbp. Het startpunt voor deze middellangetermijnraming van de overheidsbegroting zijn de meerjarencijfers zoals opgenomen in de Miljoenennota.⁶ Deze meerjarencijfers zijn beleidsarm. Wel worden de consequenties van reeds ingezet beleid op de jaren 2022-2025 meegenomen, waarbij het vooral gaat om het pensioenakkoord en het klimaatakkoord. Ook wordt rekening gehouden met demografische ontwikkelingen op bijvoorbeeld onderwijs. De zorguitgaven zijn niet gebaseerd op de technische extrapolaties in de meerjarencijfers uit de Miljoenennota, maar, zoals ook bij de vorige middellangetermijnverkenningen, op een specifiek voor dit doel uitgevoerde MLT-raming voor de zorguitgaven.⁷ Ondanks de omslag naar een tekort daalt de overheidsschuld verder door het noemereffect (de nominale stijging van het bbp) en de veronderstelde privatisering van ABN AMRO. De overheidsschuld in 2025 bedraagt 44% bbp, ruim 8% bbp lager dan in 2018.

Figuur 1.4 Overheidstekort in 2022-2025 bij toenemende overheidsuitgaven



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

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

De overheidsuitgaven onder de huidige begrotingskaders nemen reëel toe met 15 mld euro tussen 2021 en 2025, vooral door hogere collectieve zorguitgaven. De collectieve zorguitgaven nemen toe met 8 mld euro, waardoor ze in procenten van het bbp oplopen van 9,1% bbp in 2018 en 9,8% in 2021 naar 10,4% in 2025. De uitgaven voor sociale zekerheid stijgen reëel met 5 mld euro tussen 2021 en 2025 door demografische ontwikkelingen (meer AOW-uitkeringen), de stijging van de werkloosheid en door de reële stijging van uitkeringen als gevolg van de koppeling aan de lonen. De rente-uitgaven dalen met 0,3% bbp tot 0,2% bbp. Weliswaar loopt de kapitaalmarktrente licht op in de verkenningperiode, maar daar staat het sterkere effect

⁵ Het reëel EMU-saldo is berekend door het nominale saldo te defleren met de bbp-deflator met 2021 als basisjaar.

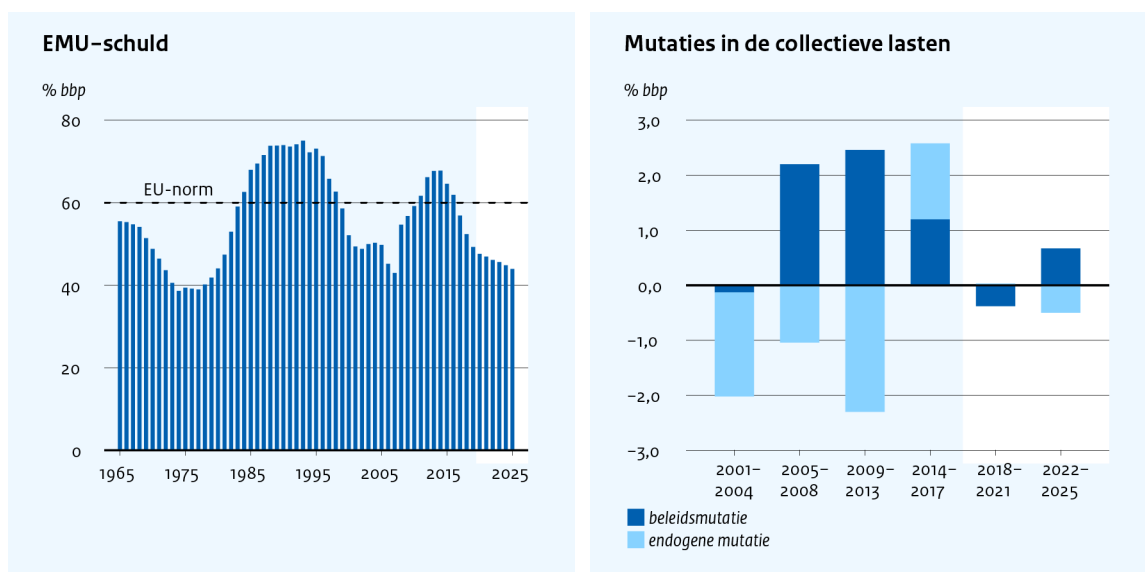
⁶ Deze meerjarencijfers worden daarbij gecorrigeerd voor het macrobeeld in deze verkenning.

⁷ CPB, 2019, Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025, CPB Notitie ([link](#)).

tegenover van de daling van de schuldquote en de vervanging van aflopende obligaties door obligaties met een lagere rente.

De belastingen en sociale premies nemen reëel toe met 17 mld euro in de periode 2022 tot en met 2025 door stijging door lastenverzwaringen (6 mld euro) en groei van de belastinggrondslag (11 mld euro). De lastenverzwaring komt door hogere kostendekkende Zvw-premies, zowel voor gezinnen als voor bedrijven, door lastenverzwaringen in de loon- en inkomensheffing, en door de hogere energiebelasting, vooral voor bedrijven. De belastinggrondslagen groeien, maar doen dit wel minder snel dan het binnenlands product, vooral vanwege endogeen doorzettende vergroening die tot grondslagerosie leidt bij indirecte belastingen.⁸

Figuur 1.5 Schuldquote daalt verder (links), lastenverzwaring in 2022-2025 (rechts)



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

Deze middellangetermijnverkenning kent aanzienlijke internationale en nationale onzekerheden en risico's. De onzekerheden worden vergroot, doordat zelfs het begin van de volgende kabinetsperiode nog meer dan een jaar in de toekomst ligt. Hoe het verder gaat met het internationale handelssysteem is ongewis. De huidige periode van handelsconflicten kan ten einde lopen, maar ook verder escaleren door verhoging van invoertarieven en nieuwe handelsbelemmeringen. Het is onzeker of de integratie van China in de internationale economie versterkt wordt of zal worden teruggedraaid (ontkoppeling van China). Een belangrijk negatief risico is een 'harde Brexit' waarbij het Verenigd Koninkrijk zonder handelsovereenkomst de EU verlaat. Het VK is een belangrijke handelspartner van Nederland en een dergelijk scenario zal tot substantieel hogere handelskosten leiden (namelijk tegen Wereldhandelsorganisatievoorwaarden). Op basis van marktverwachtingen is verondersteld dat de negatieve kapitaalmarktrentes voorlopig nog zullen aanhouden. Deze bijzondere situatie vergroot de onzekerheden. Ook zijn er onzekerheden over de internationale implementatie van de klimaatdoelstellingen die in 2015 in Parijs zijn overeengekomen. Nationale onzekerheden betreffen de gevolgen van de huidige stikstofproblematiek en de wijzigingen in de pensioenen. Zo zouden de kortingen op de pensioenuitkeringen tot negatieve effecten op het consumentenvertrouwen kunnen leiden, met negatieve effecten op de particuliere consumptie.

⁸ De in het Klimaatakkoord voorgenomen CO₂-belasting voor de industrie en de vrachtwagenheffing zijn nog niet voldoende uitgewerkt om in deze raming mee te nemen.

Conjunctuurgolven vallen niet te voorspellen voor de middellange termijn. Er is daarom verondersteld dat de huidige positieve output gap, bij een vrijwel neutrale impuls vanuit de collectieve sector, geleidelijk verdwijnt en de Nederlandse werkloosheid geleidelijk stijgt naar haar evenwichtswaarde. Maar conjunctuurgolven zijn van alle tijden en laagconjunctuur in de komende jaren, of zelfs een recessie, kan niet worden uitgesloten. De volgende kabinetsperiode kan eindigen met hoogconjunctuur maar ook met laagconjunctuur. Gezien de al lage rentes en de hoge overheidsschuld in veel landen is het de vraag of de monetaire en budgettaire autoriteiten adequaat zullen (kunnen) reageren op een nieuwe recessie.

De enige zekerheid is de vergrijzing van de bevolking. De vergrijzing zal de uitgaven voor AOW en zorg verhogen. Tegelijkertijd dempt de vergrijzing de toename van het arbeidsaanbod. Wat betreft het arbeidsaanbod is er de onzekerheid over de netto immigratie. Onzekerheid over de ontwikkeling van de potentiële groei zit in nog sterkere mate bij de onzekerheid over de structurele arbeidsproductiviteit. Zal deze gematigd blijven, of weer gaan oplopen door structurele hervormingen of onder invloed van technologische ontwikkelingen zoals robotisering en kunstmatige intelligentie?

De aanhoudende groei van de collectieve zorg is mogelijk lastig te realiseren. De verkenning bevat een groei van de werkgelegenheid in de zorg met 135 duizend personen tussen 2021 en 2025. Het is echter een uitdaging om genoeg gekwalificeerde werknemers en zelfstandigen aan te trekken in de zorg. Mogelijk is een relatieve stijging van de beloning in de zorg nodig om de aanhoudende groei van de werkgelegenheid in de zorg te realiseren. Dit zou het opwaartse effect van de zorguitgaven op de overheidsbegroting versterken. Het is ook mogelijk dat de geraamde groei van de werkgelegenheid in de zorg niet gerealiseerd kan worden, met wachtrijen tot gevolg. Wel dempt dit de groei van zorguitgaven.

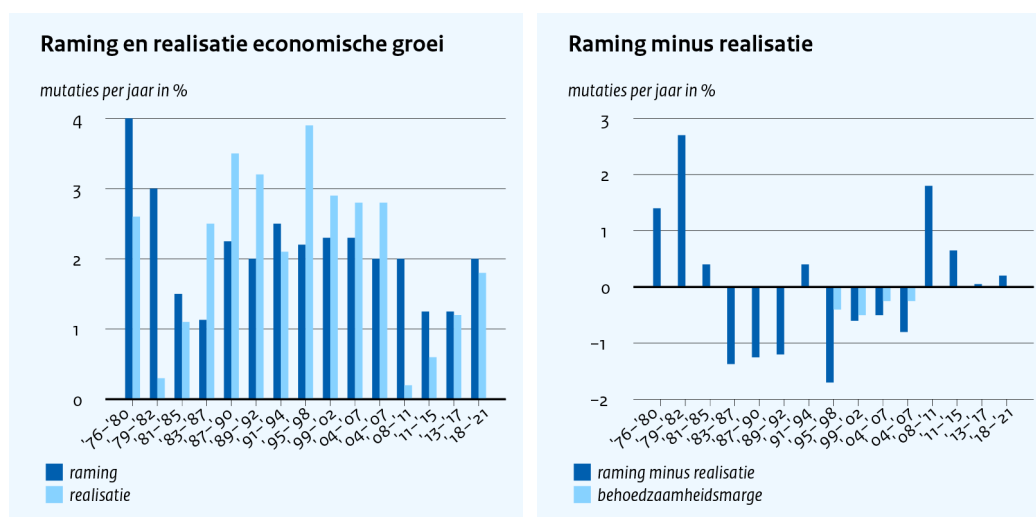
Tabel 1.1 Kerngegevens voor Nederland, 2001-2025

	2001- 2004	2005- 2008	2009- 2013	2014- 2017	2018- 2021	2022- 2025
mutaties per jaar in %						
Internationale economie						
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	3,8	6,0	1,7	4,5	2,4	2,9
Concurrentenprijs (a)	-3,5	1,1	1,2	0,9	0,7	0,7
Olieprijs (dollars per vat, niveau in eindjaar)	36,1	96,3	107,8	54,3	55,3	58,4
Eurokoers (dollar per euro, niveau in eindjaar)	1,24	1,47	1,33	1,13	1,14	1,23
Lange rente Nederland (niveau in eindjaar in %)	4,1	4,2	2,0	0,5	-0,3	0,1
Volume bbp en bestedingen						
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	1,2	2,9	-0,4	2,1	1,8	1,1
Consumptie huishoudens	1,0	0,9	-0,8	1,4	1,8	1,2
Consumptie overheid	2,8	4,0	0,8	0,7	2,2	1,5
Investerings (inclusief voorraden)	-1,0	5,5	-3,7	5,5	2,6	1,0
Uitvoer van goederen en diensten	3,0	5,0	2,2	5,0	2,6	2,7
Invoer van goederen en diensten	2,8	5,0	1,7	5,3	3,0	3,0
Prijzen, lonen en koopkracht						
Prijs bruto binnenlands product	2,8	2,2	0,8	0,7	2,0	1,5
Uitvoerprijs goederen en diensten, exclusief energie	-0,4	1,3	0,8	0,2	0,9	0,9
Prijs goedereninvoer	-1,9	3,3	1,4	-2,2	0,3	0,5
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	3,1	1,7	2,0	0,5	1,7	1,5
Loonvoet bedrijven (per uur)	3,3	2,8	1,9	0,6	2,7	2,3
Cao-loon bedrijven (c)	3,0	2,0	1,6	1,3	2,3	1,9
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens	.	0,5	-0,7	1,3	1,1	0,0
Arbeidsmarkt						
Beroepsbevolking	0,6	1,3	0,5	0,3	1,0	0,3
Werkzame beroepsbevolking	0,0	1,9	-0,2	0,9	1,3	0,2
Werkloze beroepsbevolking (in duizend personen, niveau in eindjaar)	466	318	647	438	345	405
Werkloze beroepsbevolking (niveau in eindjaar in % beroepsbevolking)	5,7	3,7	7,3	4,9	3,7	4,3
Werkgelegenheid (in uren)	0,0	1,5	-0,6	1,5	1,4	0,2
Overig						
Arbeidsinkomensquote (niveau in eindjaar in %)	74,0	70,5	74,1	73,3	75,0	75,0
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	1,4	1,5	0,4	0,6	0,6	1,0
Individuele spaarquote (niveau in eindjaar in % beschikbaar inkomen) (b)	-2,2	-2,0	1,7	3,0	3,8	2,6
Saldo lopende rekening (niveau in eindjaar in % bbp)	6,6	4,3	10,1	10,8	8,5	8,3
niveau in eindjaar in % bbp						
Collectieve sector						
EMU-saldo	-1,8	0,2	-2,9	1,3	-0,4	-0,3
EMU-schuld (ultimo jaar)	50,3	54,7	67,7	56,9	46,9	43,9
Collectieve lasten	34,8	35,9	36,1	38,6	38,3	38,5
Bruto collectieve uitgaven	43,4	43,2	46,6	42,9	43,2	42,8
(a) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen. (b) Niveau; beschikbaar gezinsinkomen is inclusief collectieve besparingen. (c) Voorheen contractloon bedrijven.						

Voorspelfouten in MLT's

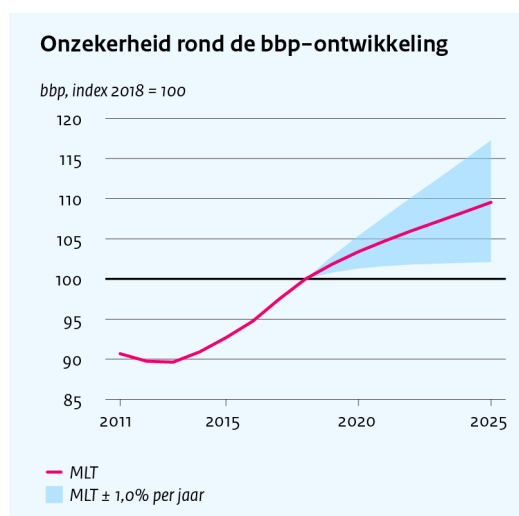
Onderstaande figuren geven voor de economische groei de voorspelfouten in eerdere CPB-verkenningen op middellange termijn (MLT's). De gemiddelde absolute voorspelfout was 1% per jaar. Toepassing van deze voorspelfout geeft onderstaande fanchart voor de huidige periode. Er was in gelijke mate sprake van onder- en overschattingen van de economische groei, zodat de gemiddelde voorspelfout 0,0% per jaar was. De voorspelfouten hingen vooral samen met de conjuncturele ontwikkeling waarmee de verkenningen voor de middellange termijn geen rekening konden houden. Daarnaast kwamen er verschillen met de raming door aanpassingen en aanvullingen op het voorgenomen beleid. De crisis leidde tot grote verschillen tussen ramingen en realisaties in 2008-2011; de verschillen daarna zijn kleiner.

Voorspelfouten in economische groei in de CPB-verkenningen op de middellange termijn (a)



(a) Tot en met 1991-1994 veelal CPB-verkenningen exclusief voorgenomen begrotingsbeleid; Vanaf 1995-1998 zijn het middellangetermijnverkenningen inclusief voorgenomen begrotingsbeleid. De 'realisatie' voor 2018-2021 is op basis van de huidige middellangetermijnverkenning.

Onzekerheid rond de middellangetermijnverkenning geïllustreerd met een fan chart



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

Verwachting voor 2018-2021 nu en in 2017 aan het begin van de kabinetsperiode

De huidige inschatting voor 2018-2021 voor de internationale economie is duidelijk somberder dan in oktober 2017 bij de verwerking van het regeerakkoord (a). De groei van de relevante wereldhandel is vrijwel gehalveerd (zie tabel) en de rente is in de loop van deze periode afgenomen in plaats van toegenomen. De neerwaartse herziening van de wereldhandel leidt tot een eveneens neerwaartse herziening van de uitvoergroei. Doordat de invoergroei ook naar beneden is aangepast, is de neerwaartse bijstelling van de bbp-groei beperkt tot 0,2% per jaar.

Doordat aan het begin van de periode de voorgenomen intensiveringen niet van de grond kwamen, is de inschatting van de groei van de overheidsconsumptie in 2018-2021 nu lager. Aan de lastenkant is de beleidsmatige lastenverlichting nu groter dan bij het regeerakkoord door de aanpassing van het inkomstenkader bij de Miljoenennota 2020. Per saldo leidt dit tot een vrijwel onveranderd begrotingssaldo voor 2018-2021, met opwaartse bijstellingen aan het begin van de periode en neerwaartse aan het einde, met doorwerking in de jaren daarna.

Wat betreft de arbeidsmarkt is er sprake van een opwaartse bijstelling van de werkgelegenheidsgroei ondanks de neerwaartse herziening van de economische groei. Dit betekent een duidelijke neerwaartse bijstelling van de arbeidsproductiviteitsstijging. Deze bijstelling draagt bij aan de neerwaartse aanpassing van de loonraming. Ook de neerwaartse bijstelling van de prijsinflatie draagt daaraan bij.

Tabel Kerngegevens 2018-2021

Ramingen 2018-2021	November 2019	Oktober 2017	Vershil
	mutaties per jaar in %		
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	2,4	4,4	-2,0
Lange rente Nederland (niveau in %)	0,1	1,2	-1,1
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	1,8	2,0	-0,2
Consumptie huishoudens	1,8	2,0	-0,2
Consumptie overheid	2,2	2,4	-0,2
Investerings (inclusief voorraden)	2,6	2,6	0,0
Uitvoer van goederen en diensten	2,6	4,1	-1,5
Invoer van goederen en diensten	3,0	4,7	-1,7
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	1,7	2,1	-0,4
Loonvoet bedrijven (per uur)	2,7	3,9	-1,2
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens	1,1	1,1	0,0
Werkgelegenheid (in uren)	1,4	1,0	0,4
EMU-saldo (niveau, in %bbp)	0,6	0,6	0,0

(a) CPB, 2017, Actualisatie middellangetermijnverkenning 2018-2021 (verwerking regeerakkoord). CPB Notitie [\(link\)](#).

2 De economie tot en met 2025

2.1 De internationale economie

De mondiale groei vertraagt licht naar 3,2% per jaar in de periode 2022-2025. Dit ligt onder de gemiddelde groei van 3,8% in de afgelopen twintig jaar (1999-2018), maar is in lijn met de bbp-groei van de laatste jaren. In de geavanceerde economieën leiden een afnemend arbeidsaanbod en een teruglopende productiviteitsgroei tot een lagere groei op de middellange termijn. Het lagere arbeidsaanbod wordt vooral gedreven door vergrijzing van de bevolking. Opkomende economieën blijven sneller groeien dan het wereldgemiddelde, maar het groeitempo ligt naar verwachting lager dan in de afgelopen twintig jaar. Hoewel opkomend Azië, waaronder China, een belangrijke groeimotor van de wereld blijft, zal de geleidelijke vertraging van China doorzetten. Ook in China is de afnemende groei van het arbeidsaanbod een belangrijke structurele factor.

De groeiratio van wereld-bbp en wereldhandel blijft rond de één. In de jaren negentig en begin jaren 2000 groeide de wereldhandel nog circa twee keer zo hard als het wereld-bbp. De laatste tien jaar ligt het groeitempo ongeveer op hetzelfde niveau als dat van het wereld-bbp. De daling van deze ratio wordt ook wel de *global trade slowdown* genoemd. Aan de snelle integratie van de opkomende economieën in de wereldeconomie komt een einde, gemeten aan de handelsintensiteit van landen en aan directe buitenlandse investeringen. Mede door het handelsbeleid van de VS en door de Brexit, en de daarmee gepaard gaande onzekerheden, gaat het groeitempo van de wereldhandel pas in de loop van de ramingsperiode richting dat van het wereld-bbp.

De voor Nederland relevante wereldhandel trekt aan, maar blijft onder de groei van de totale wereldhandel. De relevante wereldhandel heeft last van de vertraging van de wereldhandelsgroei waardoor deze blijft steken onder het historisch gemiddelde van 4,3% per jaar (1999-2018). De Brexit speelt bij de relevante wereldhandel een grotere rol aangezien het Verenigd Koninkrijk een belangrijke handelspartner is van Nederland.

De bbp-groei in het eurogebied is min of meer stabiel. Met 1,3% blijft het eurogebied-bbp stabiel groeien, zij het iets onder het historisch gemiddelde van 1,4% in de laatste twintig jaar. Ook hier is de achterliggende structurele factor de lagere werkgelegenheidsgroei door de vergrijzing en daarnaast door de lagere productiviteitsgroei.

De inflatie in de eurozone (hicp) loopt slechts beperkt op tot 1,4% op de middellange termijn. In het afgelopen decennium lag de eurozone-inflatie ook onder de ECB-inflatiedoelstelling. De euro wordt iets duurder ten opzichte van de dollar, wat bijdraagt aan de lage inflatie. De groei van de invoer- en concurrentenprijs ligt wat onder de algemene inflatie, mede vanwege de hogere productiviteitsstijging onder verhandelbare producten. De olieprijs eindigt net onder de 60 dollar per vat in 2025.⁹

Een belangrijk negatief risico is een 'harde Brexit' waarbij het Verenigd Koninkrijk zonder handelsovereenkomst de EU verlaat. Het VK is een belangrijke handelspartner van Nederland en een dergelijk scenario zal tot substantieel hogere handelskosten leiden (namelijk tegen Wereldhandelsorganisatie-voorwaarden). Het voortzetten van het protectionistische Amerikaanse handelsbeleid met mogelijkheid tot uitbreiding naar de EU is ook een significant risico. Naast hogere handelskosten leidt het ook tot

⁹ De eurokoers, olieprijs en lange rente zijn gebaseerd op de gemiddelde marktverwachtingen van de eerste week van oktober 2019.

aanhoudende onzekerheid, wat samen een rem zet op handel en investeringen. Een sneller dan verwachte vertraging van China vormt ook een reëel risico. China was de afgelopen jaren een belangrijke groeimotor van de wereldeconomie en een harde landing van de Chinese economie zal zich vertalen in lagere bbp- en handelscijfers. Een ander risico is een recessie in de eurozone, omdat in dit geval een groot deel van de gereedschapskist voor monetair beleid al is gebruikt. Er zijn landen die ruimte hebben voor een begrotingsimpuls, maar zij lijken deze niet te willen gebruiken, terwijl de landen die een begrotingsimpuls zouden kunnen gebruiken, deze ruimte niet meer hebben. Deze landen zouden ook gebaat zijn bij structurele hervormingen, maar deze zijn blijkbaar lastig door te voeren.

Een positief risico is dat de Brexit wordt geannuleerd en het Verenigd Koninkrijk in de EU blijft. Hierdoor blijven de hoge handelskosten tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU uit. Een ander positief risico is dat het Amerikaanse handelsbeleid wijzigt en tot een vermindering of afschaffing van tarieven leidt. Dit kan een nieuwe impuls geven aan de wereldhandels groei. Dit zijn een aantal concrete positieve en negatieve risico's. De onzekerheden rondom de raming, zeker bij een vooruitblik tot vijf jaar vooruit, zijn natuurlijk velerlei en kunnen leiden tot een hoger of lager dan geraamde groei.

Tabel 2.1 Internationale kerngegevens, 2001-2025

	2001-2004	2005-2008	2009-2013	2014-2017	2018-2021	2022-2025
mutaties per jaar in %						
Volumes						
Bbp wereld	3,8	4,7	3,3	3,5	3,3	3,2
Bbp eurogebied	1,5	2,1	-0,4	1,9	1,4	1,3
Wereldhandelsvolume goederen en diensten	5,2	7,2	3,0	3,8	2,7	3,1
Relevante wereldhandel goederen en diensten	3,8	6,0	1,7	4,5	2,4	2,9
Prijzen						
Inflatie eurozone (hicp)	2,2	2,5	1,7	0,6	1,4	1,4
Concurrentenprijs (euro) (a)	-3,5	1,1	1,2	0,9	0,7	0,7
Overig						
niveaus in eindjaar						
Eurokoers (dollar per euro)	1,24	1,47	1,33	1,13	1,14	1,23
Olieprijs (dollar per vat)	36,1	96,3	107,8	54,3	55,3	58,4
Lange rente Duitsland (%)	4,1	4,0	1,6	0,4	-0,4	0,0
(a) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen.						

2.2 De Nederlandse economie

2.2.1 Het groeipotentieel van de Nederlandse economie

In deze verkenning staan structurele ontwikkelingen centraal omdat conjuncturele ontwikkelingen niet te ramen zijn op middellange termijn. Daarbij komt dat de impuls vanuit de collectieve sector globaal gezien neutraal is en in Nederland een trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd. Centrale variabele hierbij is het potentieel bbp: de omvang van het bbp bij een gemiddelde conjunctuurvrije bezetting van de productiefactoren arbeid en kapitaal. De potentiële groei is het groeitempo van het bbp als de benuttingsgraad van de beschikbare productiefactoren (arbeid en kapitaal) onveranderd blijft (zie bijlage B voor een technische toelichting op de berekende potentiële groei).

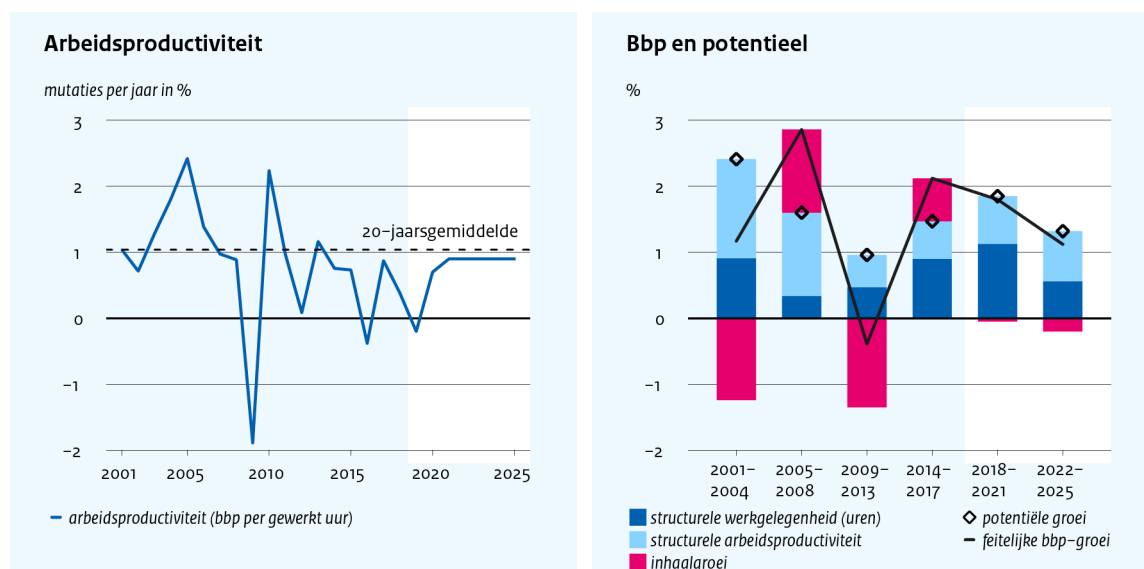
De potentiële groei valt terug van 1,8% per jaar in 2018-2021 naar 1,3% per jaar in 2022-2025 (tabel 2.2). De terugval van de potentiële groei komt door de lagere structurele werkgelegenheidsgroei, vooral als gevolg van een lagere groei van het structurele arbeidsaanbod (zie paragraaf 2.2.5). Anders dan in de voorgaande periode wordt de structurele werkgelegenheidsgroei niet verhoogd door een daling van de evenwichtswerkloosheid. In 2018-2021 en in 2014-2017 leidde de daling van de evenwichtswerkloosheid tot 0,2%-punt per jaar hogere groei van de structurele werkgelegenheid. De structurele arbeidsproductiviteit voor de totale economie blijft gematigd en gaat van 0,7% per jaar in 2018-2021 naar 0,8% per jaar in 2022-2025.

Tabel 2.2 Potentiële groei, 2001-2025

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

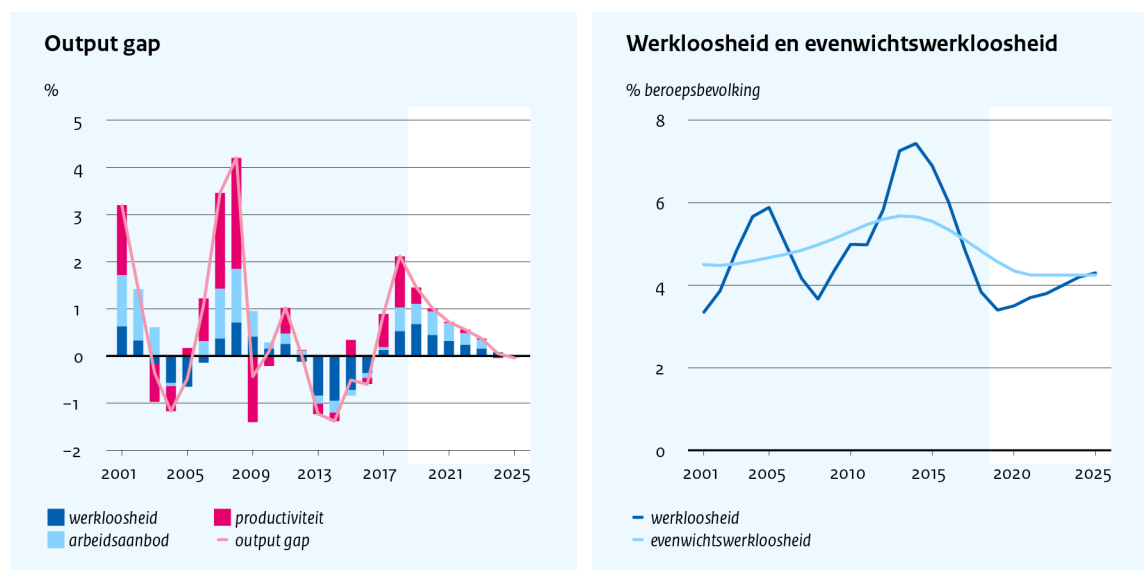
De groei van de potentiële werkgelegenheid in de marktsector staat onder druk door de afnemende groei van het arbeidsaanbod en de sterke vraag naar personeel in de zorgsector. Bij realistische veronderstellingen voor de raming van de collectieve zorguitgaven neemt de werkgelegenheid in de zorg in 2022-2025 toe met 2,1% per jaar, tegen 2,5% per jaar in 2018-2021 en 0,1% in 2014-2017. Deze toename van de werkgelegenheid in 2022-2025 absorbeert die van het arbeidsaanbod, waardoor de structurele werkgelegenheidsgroei in de marktsector stopt. Een sterkere groei van de werkgelegenheid in de marktsector dan die in deze raming is mogelijk, maar veronderstelt een aanhoudend lage werkloosheid, een sterkere stijging van de participatiegraad, een verdere toename van het aantal gewerkte uren (minder deeltijd), of gaat ten koste van de werkgelegenheid in de zorg of de overheid. De structurele werkgelegenheid in de marktsector valt terug naar 0,3% per jaar in 2022-2025, na een stijging van 0,8% per jaar in 2018-2021 en 1,1% in 2014-2017.

Figuur 2.1 Stijging van de arbeidsproductiviteit blijft onder het langjarige gemiddelde (links); economische groei komende periode lager door lagere groei structurele werkgelegenheid (rechts)



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

Figuur 2.2 Output gap gesloten in 2025 en werkloosheid gaat naar evenwichtsniveau



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

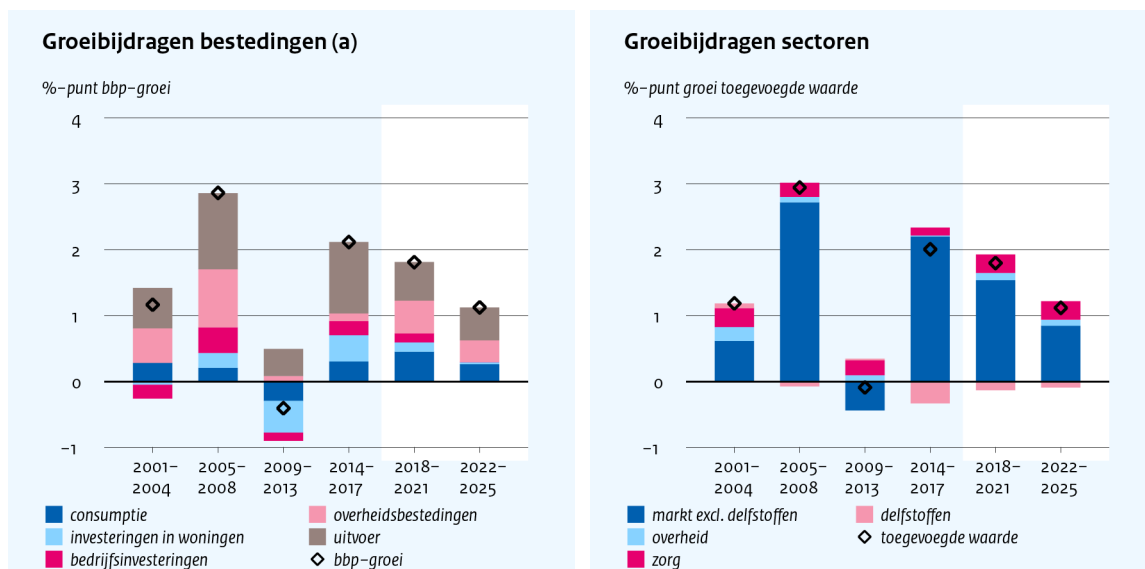
2.2.2 Output gap en bbp-groei

De bbp-groei in 2022-2025 wordt gedrukt door de veronderstelde overgang van hoogconjunctuur naar een neutrale conjuncturele situatie in 2025. De hoogconjunctuur komt tot uitdrukking in een positieve output gap (het verschil tussen feitelijk en potentieel bbp) en in een werkloosheid onder de evenwichtswaarde. In 2020, aan het einde van de kortetermijnprojectie, is de output gap +1,0% van het potentieel bbp. De veronderstelde afbouw van de output gap drukt de feitelijke bbp-groei met 0,2%-punt per jaar in de periode 2022-2025. De potentiële groei in Nederland is gelijk aan die van het eurogebied, maar de feitelijke bbp-groei ligt lager door de positieve output gap aan het begin van de periode, in tegenstelling tot in het eurogebied, waar de output gap nul verondersteld is.

2.2.3 De vraagkant van de Nederlandse economie

Alle categorieën binnenlandse bestedingen laten een zwakkere groei zien in 2022-2025, waarbij de uitvoergroei historisch gezien gematigd blijft. (zie tabel 1.1 en figuur 2.3 links).¹⁰ De bijdrage van de marktsector exclusief delfstoffenwinning loopt terug en de productiedaling bij de delfstoffenwinning (aardgas) heeft een marginaal negatief effect.

Figuur 2.3 Groeibijdragen bestedingen (links); groeibijdragen sectoren (rechts)



(a) De finale en gecumuleerde intermediaire invoer zijn in mindering gebracht op de bestedingscategorieën.

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

De uitvoergroei blijft in 2022-2025 met 2,7% per jaar historisch gezien gematigd. Dit is vrijwel gelijk aan de groei van 2,6% in 2018-2021 maar duidelijk lager dan de 5,0% per jaar in 2014-2017. De binnenlands geproduceerde goederenuitvoer is economisch gezien de belangrijkste component. Deze herstelt van 1,5% per jaar in 2018-2021 naar 2,5% in 2022-2025.¹¹ Dit komt deels doordat de groei van de relevante wereldhandel

¹⁰ De raming tot en met 2020 is gelijk aan die van de Macro Economische Verkenning 2020 die in september is gepubliceerd ([link](#)). Vanaf 2021 zijn de technische ramingen van wisselkoersen, olieprijs en rentes gebaseerd op data van week 40 (30 september-4 oktober). Dit impliceert voor 2021 een Nederlandse lange rente van -0,3% en een eurokoers van 1,14 dollar per euro. Deze informatie is ook gebruikt voor de pensioensector. De euro-dollar koers na 2021 is gebaseerd op *covered interest parity*, wat inspeelt op rentever verschillen tussen landen die het aantrekkelijk maken om in het buitenland geld te sparen en waardoor de wisselkoersen zich aanpassen. Dit betekent dat de euro apprecieert van 1,14 dollar per euro in 2021 naar 1,23 dollar per euro in 2025.

¹¹ Het gemiddelde voor 2018-2021 wordt beïnvloed door een negatieve incidentele factor in 2018 en 2019. De Nederlandse vestiging van een buitenlandse multinational had tot oktober 2018 het economisch eigendom van goederen die in het buitenland onder haar regie werden gemaakt en gekocht en vervolgens voor het grootste deel werden geëxporteerd. De bij die im- en export betrokken goederen kwamen voor het grootste deel niet fysiek in Nederland, maar werden volgens SNA 2008 wel tot de Nederlandse in- en uitvoer gerekend. Het moederbedrijf van de Nederlandse vestiging heeft recentelijk echter besloten het economisch eigendom van een deel van de goederenstromen die via de Nederlandse vestiging liepen, zelf op zich te nemen. Daarmee verdwijnen ze uit de Nederlandse in-

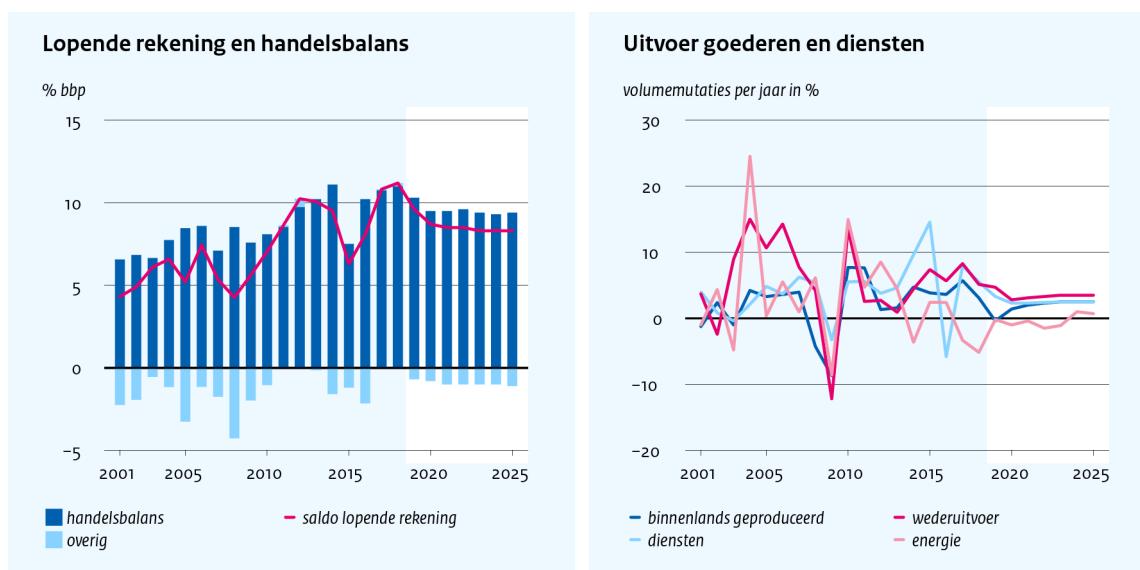
oploopt van 2,4% per jaar naar 2,9%. Net als in de voorgaande periode verzwakt de prijsconcurrentiepositie licht, met enig negatief effect op de binnenlands geproduceerde uitvoer. De beëindiging van de gasproductie van het Groningenveld heeft een negatief effect op de uitvoer van energie en een positief effect op de invoer van energie, maar minder dan in de voorgaande periode. De groei van de wederuitvoer en van de uitvoer van diensten blijft hoog maar loopt wat terug na de sterke groei in de voorgaande perioden. De invoergroei stabiliseert op 3,0% per jaar in 2022-2025, waarbij het opwaartse effect van de sterkere groei van de binnenlands geproduceerde uitvoer teniet wordt gedaan door het neerwaartse effect van de zwakkere groei van de binnenlandse bestedingen. Het overschot op de lopende rekening neemt enigszins af, tot 8,3% bbp in 2025, maar blijft historisch en internationaal gezien hoog.

Tabel 2.3 Invoer en uitvoer van goederen en diensten, 2001-2025

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

en uitvoer en dit leidt tot een drukkend effect op de in- en uitvoer, zonder een effect op het Nederlandse bbp. De wijziging heeft vooral invloed op de uit- en invoergroei in 2019 en in mindere mate op die van 2018.

Figuur 2.4 Overschot lopende rekening neemt af maar blijft groot (links); uitvoergroei in 2022-2025 historisch gezien gematigd (rechts)



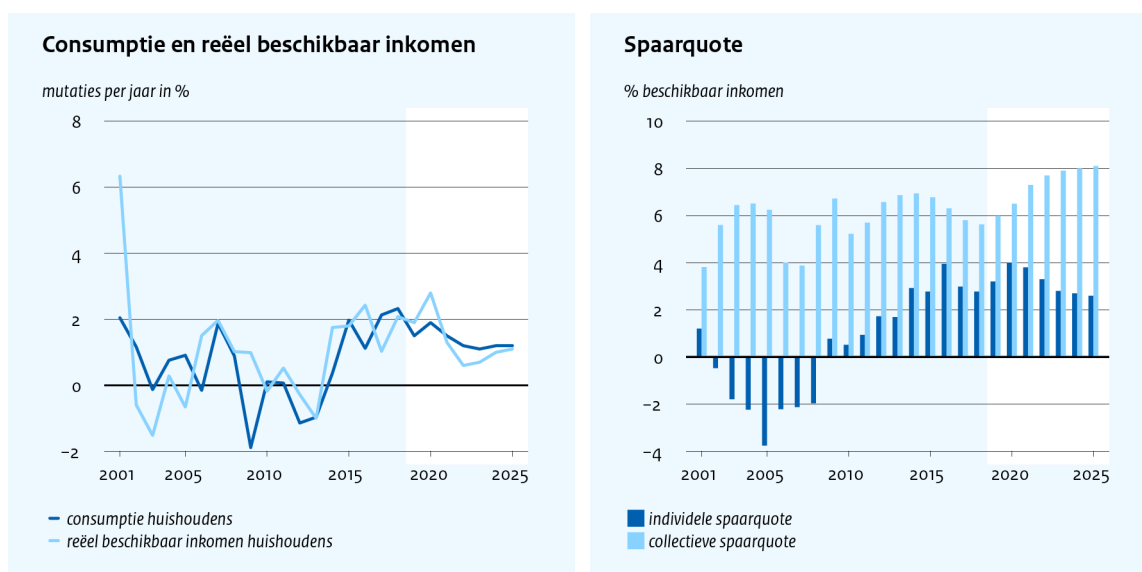
Bron: CBS en CPB ([link](#)).

De zwakkere groei van het arbeidsaanbod werkt via een zwakkere groei van de werkgelegenheid door op de particuliere consumptie. Daar komt bij dat de koopkracht niet toeneemt in 2022-2025, samenhangend met hogere Zwv-premies, lastenverzwaring bij de loon- en inkomensheffing, hogere pensioenpremies en nominale kortingen op pensioenuitkeringen (zie paragraaf 2.2.4). De consumptiegroei van huishoudens valt hierdoor terug van 1,4% per jaar in 2014-2017 en 1,8% in 2018-2021 naar 1,2% in 2022-2025. De terugval wordt afgeremd door een daling van de individuele spaarquote, samenhangend met de vergrijzing en de aanhoudend lage rentetarieven. De consumptie van huishoudens is exclusief de stevige groei van de individuele zorgconsumptie via de overheidssector. Inclusief deze zorgconsumptie (overheidsconsumptie in natura) neemt de consumptie toe met 1,5% per jaar in 2022-2025.

Tabel 2.4 Consumptie, inkomen en besparingen van huishoudens, 2001-2025

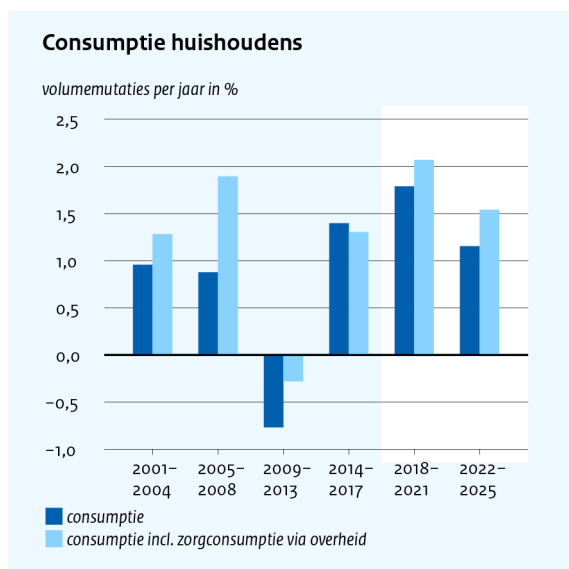
	2001- 2004	2005- 2008	2009- 2013	2014- 2017	2018- 2021	2022- 2025
mutaties per jaar in %						
Consumptie	1,0	0,9	-0,8	1,4	1,8	1,2
Reëel beschikbaar inkomen	1,1	1,0	0,0	1,8	2,0	0,8
Consumptie huishoudens inclusief individuele zorgconsumptie via de overheid (c)						
	1,3	1,9	-0,3	1,3	2,1	1,5
% beschikbaar gezinsinkomen in eindjaar (a)						
Besparingen						
Individueel	-2,2	-2,0	1,7	3,0	3,8	2,6
Collectief (b)	6,5	5,6	6,9	5,8	7,3	8,1
(a) Inclusief collectieve besparingen. (b) Saldo pensioenpremies en pensioenuitkeringen. (c) Individuele zorgconsumptie is op basis van uitkeringen in natura (onderdeel van de overheidsconsumptie).						

Figuur 2.5 Consumptiegroei zwakt af in 2022-2025 (links); individuele spaarquote neemt af (rechts)



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

Figuur 2.6 Consumptiegroei hoger inclusief individuele zorgconsumptie via overheid



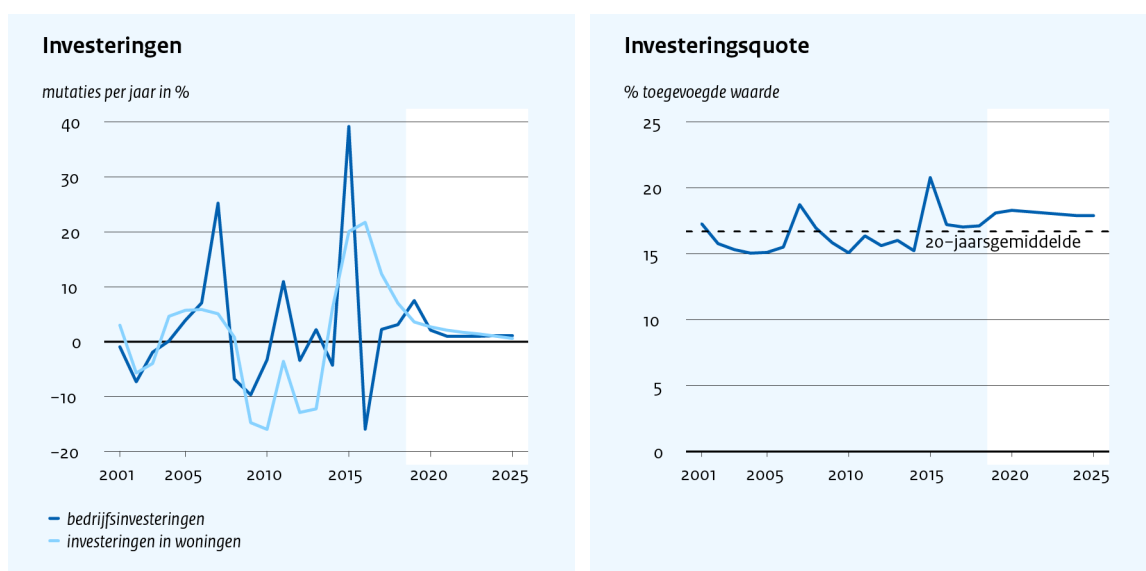
Bron: CBS en CPB ([link](#)).

De geringere toename van de binnen- en buitenlandse afzet heeft zijn weerslag op de bedrijfsinvesteringen. De volumegroei zwakt af tot 1,0% in 2022-2025 van 3,4% in 2018-2021 en 3,5% in 2014-2017. Deze afzwakking vindt plaats ondanks de laagblijvende kapitaalkosten en stabiele winstgevendheid. De groei van de investeringen in woningen vlakt verder af in 2022-2025, ondanks de prikkel door de stijging van de reële huizenprijzen. De woningbouw blijft aanbodgedreven, waarbij bouwbedrijven op hun maximale capaciteit opereren. Er is niet neerwaarts bijgesteld voor de stikstofproblematiek, uitgaande van een flinke beleidsinspanning om te voorkomen dat de productie structureel daalt door dit probleem. Gezien de complexiteit van het stikstofprobleem is hier wel sprake van een belangrijke onzekerheidsfactor.

Tabel 2.5 Investerings, 2001-2025

	2001- 2004	2005- 2008	2009- 2013	2014- 2017	2018- 2021	2022- 2025
mutaties per jaar in %						
Bedrijfsinvesteringen (exclusief voorraden)	-2,5	6,7	-0,9	3,5	3,4	1,0
Investerings in woningen	-0,6	4,3	-12,0	14,9	3,8	1,2
niveaus in eindjaar in %						
Kapitaalinkomensquote bedrijven (a)	26,0	29,5	25,9	26,7	25,0	25,0
Investeringsquote (b)	15,1	17,0	16,0	17,0	18,2	17,9
(a) Dit is 100 minus de arbeidsinkomensquote.						
(b) In procenten van de bruto toegevoegde waarde tegen basisprijzen (exclusief onroerendgoedsector).						

Figuur 2.7 Investeringsgroei zwakt af (links); investeringsquote stabiel in 2022-2025 (rechts)



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

2.2.4 Pensioenuitkering en pensioenpremie¹²

Gedurende de MLT-periode voert een aantal pensioenfondsen kortingen door. In deze MLT-raming is het pensioenakkoord benaderd en verwerkt. Een grote groep gepensioneerden wordt geconfronteerd met een nominale korting, omdat de zeer lage rente de dekkingsgraden onder druk zet en pensioenfondsen niet langdurig in onderdekking mogen verkeren. Dit geldt onder andere voor de fondsen in de metaalsector, ABP en PFZW. De kortingen mogen gespreid over tien jaar worden ingevoerd, maar vertegenwoordigers van de pensioenfondsen in de metaalsector hebben aangegeven de korting slechts over enkele jaren te willen spreiden.¹³ De kosten van langer spreiden van onvoorwaardelijke kortingen worden te hoog gevonden. Op basis hiervan is voor de MLT aangenomen dat alle onvoorwaardelijke kortingen gemiddeld over drie jaar worden gespreid. Deze kortingen van onder andere PME, PMT, ABP en PFZW bedragen dan gemiddeld ongeveer 2,5 procent per jaar gedurende de jaren 2021-2023. Voor de marktsector als geheel is daarmee de

¹² Als tot uitstel van een jaar zou worden besloten dan zou het effect hiervan op 2022-2025 beperkt zijn.

¹³ Pensioen Pro, 2019, Gepensioneerden metaalfondsen gaan korting sneller voelen. ([link](#))

gewogen gemiddelde korting 0,8 procent per jaar. Hoewel bij kortingen alle pensioenaanspraken gekort worden, zien alleen gepensioneerden kortingen terug in hun koopkracht in de MLT-periode.

In 2021 zal nog nauwelijks ruimte zijn voor indexering van pensioenen en pensioenaanspraken. Bij de overgang naar het nieuwe pensioencontract per 2022 is indexatie eerder mogelijk, al vanaf een dekkingsgraad van 100%. Daarmee komen voor meer pensioengerechtigden indexaties binnen bereik. Dit geldt ook voor de fondsen die onvoorwaardelijk hebben moeten korten tot een dekkingsgraad van 100 procent, waardoor het effect van de kortingen enigszins wordt verzacht. Voor de marktsector wordt een gemiddelde indexatie verwacht van 0,7% in 2022 en deze stijgt tot 1,0% in 2025. Voor de sectoren overheid en zorg wordt in 2022 nog geen indexatie verwacht, maar daarna loopt deze op tot 0,7% in 2025.

Pensioenpremie

De pensioenpremies zullen naar verwachting stijgen, zowel in de marktsector als bij de overheid en de zorg. Bij de overheid zal vanaf 2021 de premie naar verwachting stijgen als gevolg van de nieuwe parameters die dan gelden voor de berekening van de premies als gevolg van het recente rapport van de Commissie parameters/Dijsselbloem. Bij de zorg stijgen de premies naar verwachting met name per 2022 in verband met de kortingen die zij dan moeten doorvoeren. Reglementair geldt bij PFZW namelijk een premieopslag van maximaal 2,5%-punt als er kortingen moeten worden doorgevoerd. Voor de marktsector veronderstellen we dat de premies in 2021 met 0,5 %-punt stijgen. Enerzijds geldt dat er opwaartse druk op de pensioenpremies is door de lage rentes en nieuwe parameters. Anderzijds lijkt de ruimte voor verdere verhoging van de pensioenpremies beperkt. Onderliggende aanname is dat bestaande opslagen gehandhaafd worden en dat aflopende VPL-premies worden omgezet in OP/NP-premies. Vanaf 2022 zullen de premies bij markt, overheid en zorg bovendien stijgen met een (tijdelijke) transitieopslag, in verband met de afschaffing van de doorsneesystematiek bij de overgang naar een nieuw pensioencontract.

2.2.5 De arbeidsmarkt

Na een sterke daling van de werkloosheid in de afgelopen jaren loopt de werkloosheid weer enigszins op. Het werkloosheidspercentage stijgt naar verwachting van 3,4% in 2019 (het laagste niveau sinds 2001) naar 4,3% in 2025. De werkgelegenheid vertoont in 2019 nog een krachtige groei, maar vanaf 2020 is de groei van de werkgelegenheid aanmerkelijk lager. De werkgelegenheidsgroei volgt daarmee de relatief lage groei van het arbeidsaanbod in de komende periode.

De groei van het arbeidsaanbod komt in de komende periode een stuk lager uit dan in het verleden.¹⁴

Dankzij de gestage stijging van de participatiegraad neemt het arbeidsaanbod in omvang nog wel toe. Dit komt door een verdere toename van de participatiegraad van vrouwen en ouderen. De participatie neemt toe onder vrouwen in alle leeftijdsklassen, maar vooral binnen de groep vrouwen van 55 jaar en ouder. Binnen de groep mannen van 55 jaar en ouder stijgt de participatie ook nog substantieel. De stijging van de participatiegraad van ouderen hangt samen met de stijging van het opleidingsniveau en de gezonde levensverwachting van nieuwe cohorten, naast de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. Een aantal factoren remt de groei van het arbeidsaanbod. Vanaf 2022 daalt de bevolking in de leeftijd van 15 tot 75 jaar¹⁵, het aandeel ouderen in de beroepsbevolking (met een lager dan gemiddelde arbeidsparticipatie) neemt toe en

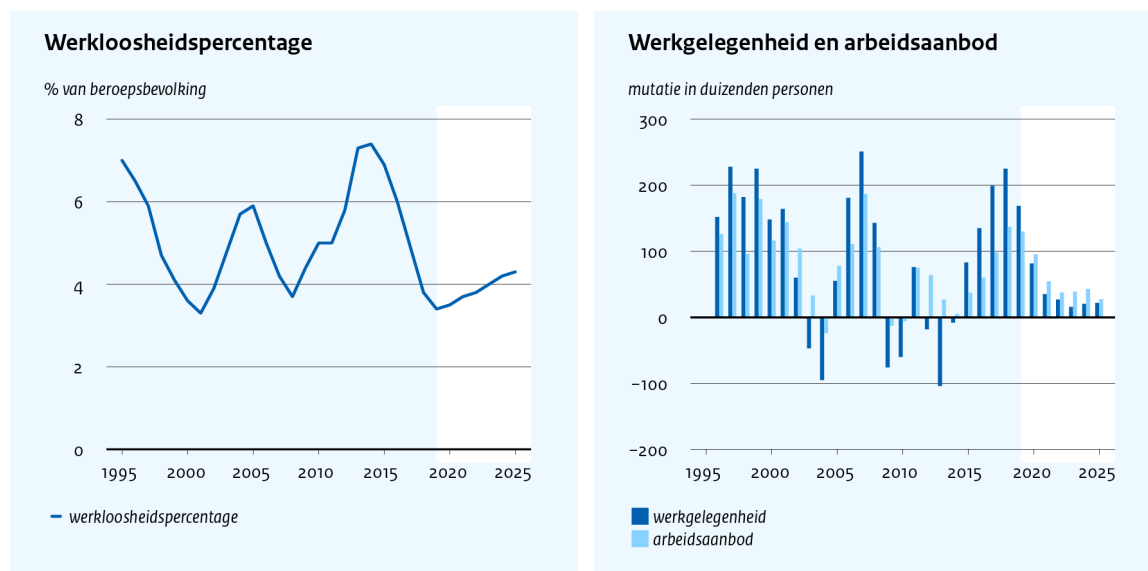
¹⁴ Ontwikkelingen in arbeidsdeelname worden toegelicht in het CPB Achtergronddocument Ebregt e.a., 2019, Arbeidsparticipatie en gewerkte uren tot 2060 (te verschijnen).

¹⁵ Zie de Kernprognose 2018–2060, CBS, december 2018. Immigratie is onderdeel van deze prognose. De verwachte jaarlijkse immigratiestroom is tamelijk stabiel, maar migratiestromen zijn inherent lastig te voorspellen. Het jaarlijks aantal immigranten neemt naar verwachting af van 241 duizend personen in 2018 tot 226 duizend personen rond 2021. Daarna neemt het aantal naar verwachting toe tot 232 duizend per jaar vanaf 2030. Asielzoekers vormen een minderheid in deze aantallen: het CBS rekent met 14 duizend asielmigranten per jaar vanaf 2022 (Bevolkingsprognose 2017–2060: veronderstellingen migratie, CBS, oktober 2018). In het arbeidsaanbodmodel dat voor deze raming is gebruikt, is migratieachtergrond een van de determinanten van de participatiegraad.

de arbeidsparticipatie van jonge mannen en mannen van middelbare leeftijd stagneert of daalt.¹⁶ Ook de afname van het aantal zogeheten *encouraged workers* tempert de groei van het arbeidsaanbod. In tijden van hoge werkgelegenheidsgroei is er betrekkelijk veel toetreding tot de arbeidsmarkt vanuit inactiviteit; dat effect is de komende jaren niet meer aan de orde.

De werkgelegenheidsgroei is de komende periode geconcentreerd in de zorg en bij de overheid. In de jaren 2022-2025 groeit de werkgelegenheid in die sectoren respectievelijk met gemiddeld 2,1% en 0,3% per jaar. Gezien de nog steeds relatief krappe arbeidsmarkt zal het wel een opgave blijven om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken om de capaciteitsuitbreiding in de zorg te realiseren. De aanhoudende vraag naar personeel in de zorg in combinatie met een afnemende groei van het arbeidsaanbod zorgt ervoor dat de werkgelegenheid in de marktsector de komende jaren niet meer stijgt. De werkgelegenheid in de marktsector daalt naar verwachting met gemiddeld 0,1% per jaar.

Figuur 2.8 Werkloosheidspercentage loopt enigszins op (links); werkgelegenheidsgroei daalt sneller dan groei van het arbeidsaanbod (rechts)



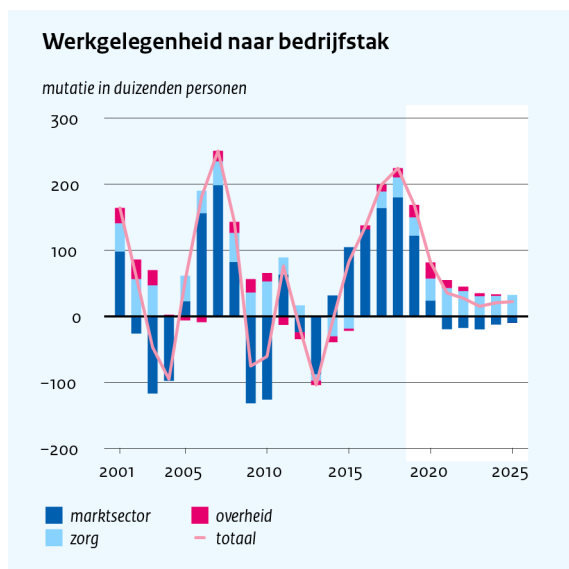
Bron: CBS en CPB ([link](#)).

Tabel 2.6 Kerngegevens arbeidsmarkt, 2001-2025 (a)

	2001-2004	2005-2008	2009-2013	2014-2017	2018-2021	2022-2025
mutatie per jaar in %						
Bevolking	0,6	0,3	0,5	0,5	0,5	-0,1
Beroepsbevolking	0,6	1,3	0,5	0,3	1,0	0,3
Werkzame beroepsbevolking	0,0	1,9	-0,2	0,9	1,3	0,2
niveau, einde periode, duizend personen						
Werkloze beroepsbevolking	466	318	647	438	345	405
niveau, einde periode, % van beroepsbevolking						
Werkloosheidspercentage	5,7	3,7	7,3	4,9	3,7	4,3
(a) Alle gegevens zijn voor de leeftijden 15 tot 75 jaar.						

¹⁶ De CPB Notitie 'Arbeidsparticipatie' d.d. 20 december 2018 gaat in op een aantal mogelijke verklaringen voor de daling van de arbeidsparticipatie van jonge en middelbare mannen, zoals een toenemend gebruik van opiaten en *gaming*.

Figuur 2.9 Werkgelegenheidsgroei in marktsector valt terug; werkgelegenheid in zorg groeit door

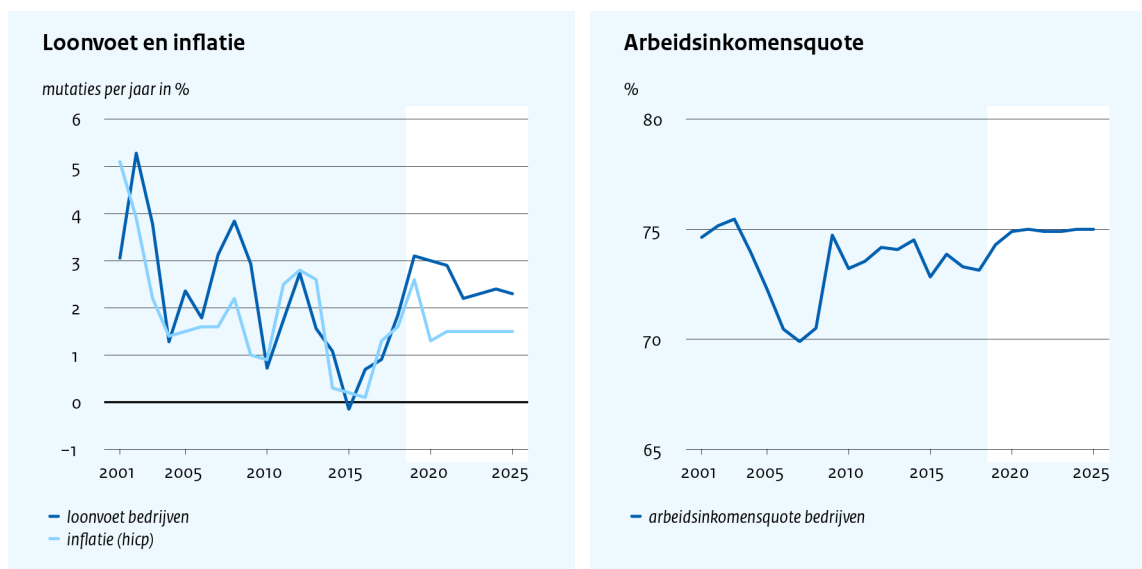


Bron: CBS en CPB ([link](#)).

2.2.6 Lonen en prijzen

De inflatie neemt toe maar blijft onder de ECB-doelstelling. De inflatie, gemeten als de hicp, is in de periode 2022-2025 stabiel rond de 1,5% per jaar (voor toelichting op deze raming zie bijlage B). Dit is lager dan de ECB-doelstelling van een inflatie van net onder de 2%. In 2022-2025 stijgt de inflatie in vergelijkbare mate als in de eurozone (1,4% per jaar). De marginaal hogere inflatie in Nederland komt door de positieve output gap in Nederland in tegenstelling tot die voor het eurogebied.

Figuur 2.10 Inflatie blijft onder ECB-doelstelling (links); arbeidsinkomensquote blijft gelijk (rechts)



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

Met name hogere huurkosten en invoerprijzen dragen bij aan de inflatie. De cpi stijgt in de mlt-periode met 1,6%. Dit is iets hoger dan de hicp. Het verschil wordt veroorzaakt door de hoge stijging van de huurprijzen, met ongeveer 2,5% per jaar. De huurprijzen hebben namelijk een groter gewicht in de cpi dan in de hicp. De olieprijs neemt in dollars licht toe in de komende jaren. Daar staat tegenover dat ook de wisselkoers aantrekt, hierdoor blijft de olieprijs in euro's stabiel. Naast hogere huren draagt met name de toename van de invoerprijzen exclusief energie bij aan de inflatie. De bijdrage van de arbeidskostenontwikkeling op de inflatie is minder hoog dan in de jaren 2018-2021.

De reële lonen van bedrijven stijgen in gelijke mate als de arbeidsproductiviteit. De loonvoetontwikkeling voor bedrijven, gedefleerd met de prijsontwikkeling van de toegevoegde waarde, is ongeveer in lijn met de arbeidsproductiviteitsgroei. Hierdoor blijft de arbeidsinkomensquote (aiq) in de komende jaren gelijk. De nominale loonvoet loopt terug van 3,1% in 2019 naar 2,3% in 2025, als gevolg van een minder krappe arbeidsmarkt en een lagere inflatie. De cao-loongroei draagt hier met 1,9% in 2025 het meeste aan bij. De socialelastenontwikkeling, inclusief de pensioenpremies, neemt in de marktsector met gemiddeld 0,1% toe.

3 Overheidsbegroting en koopkracht tot en met 2025

3.1 De overheidsfinanciën

3.1.1 Inleiding

In de jaren 2022-2025 is er een stabiel beperkt begrotingstekort, na een omslag van een overschot in een tekort in 2021. Het tekort ontstaat vooral doordat in 2020 en 2021 de collectieve lasten dalen, terwijl de collectieve uitgaven stijgen, vooral in de zorg. Na deze daling stijgt het EMU-saldo in de mlt-periode licht van -0,4% bbp in 2022 naar -0,3% bbp in 2025. Uitgedrukt in mld euro verbetert het EMU-saldo van het Rijk en de sociale fondsen reëel met 1,5 mld euro (zie tabel 3.2). Gemeten naar de omvang van de economie blijven de belasting- en sociale-premieontvangsten in de mlt-periode nagenoeg constant, net als de totale uitgaven onder de kaders Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg. Hoewel de uitgaven aan zorg binnen de uitgaven onder de kaders de sterkste stijging laten zien, wordt dit gedempt door lagere rentelasten. Daarnaast dalen in de mlt-periode de aardgasbaten als gevolg van het aardgasbesluit en verslechtert het saldo lokale overheden wegens tekorten in de wmo- en jeugdzorg (zie tabel 3.1 en de beleidsuitgangspunten). Het structurele begrotingssaldo stijgt van -0,5% bbp in 2022 naar -0,1% bbp in 2025. Het structurele saldo verbetert meer dan het feitelijke EMU-saldo, omdat de economische groei wat terug valt. Het structurele EMU-saldo voldoet aan de middellangetermijn doelstelling (MTO) van -0,5% bbp (zie 3.1.2). Het startpunt voor deze middellangetermijnraming van de overheidsbegroting zijn de beleidsarme meerjarencijfers in de Miljoenennota.¹⁷ Wel worden de consequenties van reeds ingezet beleid op de jaren 2022-2025 meegenomen, waarbij het vooral gaat om het Pensioenakkoord en het Klimaatakkoord. Ook wordt rekening gehouden met demografische ontwikkelingen op bijvoorbeeld onderwijs. De zorguitgaven zijn gebaseerd op de middellangetermijnverkenning zorg.¹⁸

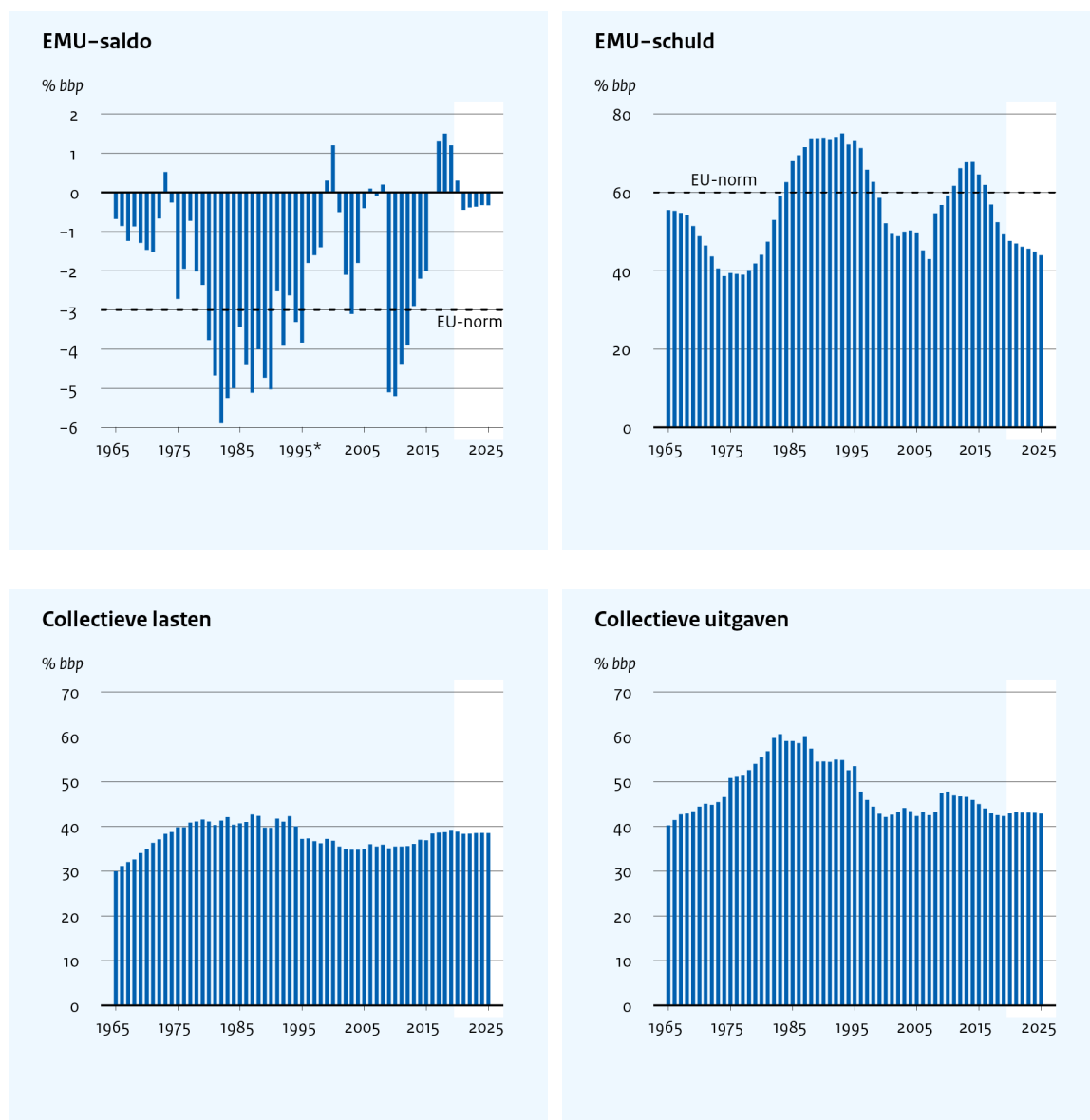
¹⁷ Deze meerjarencijfers worden daarbij gecorrigeerd voor het macrobeeld in deze verkenning.

¹⁸ CPB, 2019, Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025, CPB Notitie ([link](#)).

Aan het einde van de huidige kabinetsperiode slaat het begrotingsoverschot van 0,3% bbp in 2020 om in een tekort van 0,4% bbp in 2021 (tabel 3.1 en figuur 3.1). De collectieve uitgaven stijgen van 42,9% bbp in 2020 naar 43,2% bbp in 2021 door een toename van de uitgaven aan zorg, sociale zekerheid en internationale samenwerking. Tegelijkertijd blijft door beleid en toenemende pensioenpremies de ontwikkeling van de belasting- en premieopbrengsten achter bij de economische groei (zie 3.1.4). Hoewel de stijgende lastendeckende Zvw-premies dit effect deels compenseren, daalt de collectivelastendruk van 38,8% bbp in 2020 naar 38,3% bbp in 2021.

De neerwaartse trend in de overheidsschuld zet in de mlt-periode door. Sinds 2017 ligt de staatsschuld onder het Maastrichtplafond van 60% bbp. In 2020 daalt de staatsschuld tot 47,6% bbp, om vervolgens verder te dalen naar 43,9% bbp in 2025 (figuur 3.1, tabel 3.1). De schuldontwikkeling wordt naast de saldo-ontwikkeling beïnvloed door de nominale bbp-stijging (noemereffect) en door de veronderstelde verdere privatisering van ABN-AMRO.

Figuur 3.1 Kerngegevens collectieve financiën 1965-2025



* EMU-saldo in 1995 gecorrigeerd voor effect verzelfstandiging woningcorporaties.
Bron: CBS en CPB ([link](#)).

Tabel 3.1 Kerngegevens collectieve financiën 2020-2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	% bbp					
Bruto collectieve uitgaven	42,9	43,2	43,1	43,1	43,0	42,8
Collectieve lasten	38,8	38,3	38,4	38,5	38,5	38,5
Niet-belastingmiddelen	4,5	4,4	4,3	4,2	4,1	4,0
EMU-saldo	0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3
w.v. EMU-saldo lokale overheid	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
EMU-saldo structureel (EC methode)	-0,3	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1
EMU-schuld	47,6	46,9	46,1	45,6	44,9	43,9

Tabel 3.2 Toename overheidstekort, mutatie tussen 2021 en 2025

	Mld in prijzen 2021	Procenten %
Reële stijging belastingen en premies	17,1	5,5
w.v. Rijksbelastingen	7,5	3,8
Sociale premies	9,6	8,5
Reële stijging uitgaven onder de kaders	14,6	4,7
w.v. Kader Rijksbegroting	1,0	0,7
Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	5,2	5,9
Zorg	8,4	11,0
Reëel beslag overige EMU-relevante posten	1,0	66,0
Mutatie EMU-saldo rijk en sociale fondsen	1,5	

3.1.2 De raming en de Europese begrotingsregels

Het structurele begrotingssaldo ligt in de mlt-periode boven de middellangetermijndoelstelling (MTO) van -0,5% bbp. Het feitelijke saldo in de mlt-periode voldoet aan de 3%-tekortnorm in de Europese begrotingsregels. De MTO is door het kabinet voor de jaren 2020-2022 vastgesteld op -0,5% bbp.¹⁹ Het structurele begrotingssaldo is het feitelijke saldo gecorrigeerd voor tijdelijke en conjuncturele effecten en staat centraal in de Europees overeengekomen begrotingsregels.²⁰ Het structurele saldo is in 2022 gelijk aan de MTO en stijgt dan naar -0,1% bbp in 2025 (tabel 3.3). In 2021 ligt het structurele saldo met -0,7% bbp onder de MTO, maar nog binnen de bewegingsruimte die de Europese begrotingsregels bieden.²¹ Als het structurele begrotingssaldo de MTO overtreft (of binnen de bewegingsruimte blijft) en niet wordt veroorzaakt door

¹⁹ Zie Europese Commissie, 2019, Assessment of the 2019 Stability Programme for the Netherlands, 5 juni 2019 ([link](#)). Zie met name pagina 7: “The government has reset its MTO at a structural balance of -0.5% of GDP”.

²⁰ Wat de Europese begrotingsregels betreft neemt het CPB de budgettaire raming voor zijn rekening. De afdeling Advisering van de Raad van State is belast met de meer normatieve beoordeling van de naleving van de Europese begrotingsafspraken.

²¹ Zie Europese Commissie, 2019, Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, 2019 edition, Institutional Paper 101 ([link](#)). Zie met name pagina 33 - 36. De bewegingsruimte die het SGP ten aanzien van de MTO biedt is 0,5% bbp per jaar en 0,25% gemiddeld per twee jaar.

eenmalige belastingmeevallers, zoals in de ramingsperiode het geval is, dan hoeft de ontwikkeling van het structurele saldo niet te worden beoordeeld in het licht van de vastgestelde begrotingsopdracht. Omdat het structurele saldo in de beginjaren van de mlt-periode dicht bij de MTO ligt, kan een beoordeling van de gecorrigeerde overheidsuitgaven nodig zijn.²² In de mlt-periode ligt de groei van de gecorrigeerde overheidsuitgaven onder de normgroei (tabel 3.3).

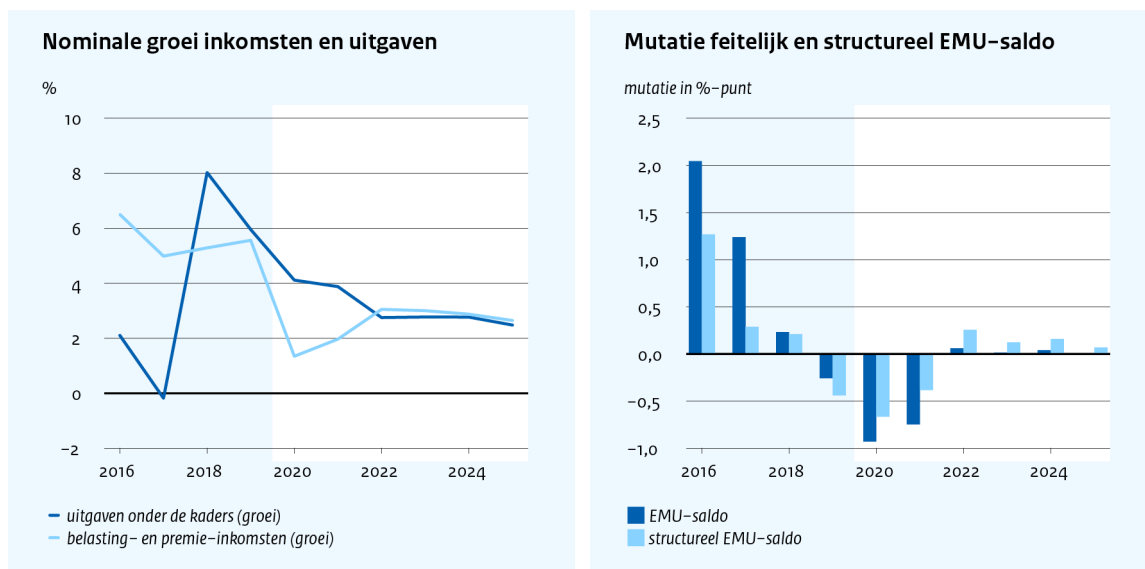
De overheidsschuld voldoet aan het Europese schuld criterium. Dit criterium bepaalt dat de overheidsschuld lager moet zijn dan 60% bbp of – bij overschrijding van de norm – in elk geval ieder jaar met ten minste een twintigste deel van het verschil tussen de werkelijke overheidsschuld en de referentiewaarde dient af te nemen. De schuld blijft in de mlt-periode verder dalen tot 43,9% in 2025, waarmee de overheidsschuld in de mlt-periode voldoet aan de schuldnorm uit het Stabiliteits- en groeipact.

Tabel 3.3 Gegevens voor Europese begrotingsregels

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
EMU-saldo (% bbp)	0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3
EMU-saldo conjunctureel (EC-methode, % bbp)	0,6	0,3	0,1	0,0	-0,1	-0,2
EMU-saldo structureel (EC-methode, % bbp)	-0,3	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1
Middellangetermijndoelstelling structureel EMU-saldo (MTO) (% bbp)	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Gecorrigeerde collectieve uitgaven (volume, %)	3,6	2,1	0,3	1,1	0,7	0,6
Normgroei (maximale groei gecorrigeerde collectieve uitgaven)	4,2	1,9	0,9	1,5	1,8	2,2
EMU-schuld	47,6	46,9	46,1	45,6	44,9	43,9
EMU-schuld plafond (a)	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0
(a) De overheidsschuld dient minder dan 60% bbp te zijn, of dient in ieder geval met een twintigste van het verschil met de 60%-norm per jaar af te nemen.						

²² Zie Europese Commissie, 2019, *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*, European Economy, 2019 edition, Institutional Paper 101 ([link](#)). Zie met name pagina 33: “If the Member State’s structural balance has exceeded the MTO in year t and its budgetary plans, as laid out in the SCP, do not jeopardise the MTO over the programme period, the deviation of expenditure developments for year t shall not be considered significant (also for the assessment of the two-year deviations comprising year t). However, if the overachievement of the MTO is explained by significant revenue windfalls, the deviation in the expenditure benchmark may be considered significant (also for the assessment of the two-year deviations comprising year t).”

Figuur 3.2 Groei inkomsten en uitgaven en feitelijk en structureel EMU-saldo, 2015-2025



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

3.1.3 Uitgaven onder de kaders

Uitgaven onder de huidige kaders nemen reëel met 15 mld euro toe tussen 2021 en 2025 (zie tabellen 3.3 en 3.4). Dit is op basis van het economische beeld zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2 en de beleidsuitgangspunten zoals weergegeven in bijlage A. Het grootste deel van de stijging betreft zorguitgaven (8,4 mld euro). In paragraaf 3.2 wordt verder op de zorguitgaven ingegaan.

De uitgaven onder het kader Rijksbegroting stijgen reëel met 1,0 mld euro tussen 2021 en 2025 (tabel 3.4). Deze stijging komt vooral door hogere ambtenarensalarissen. De salarissen stijgen in reële termen door de koppeling aan de marktsector. Deze koppeling leidt tot een reële stijging doordat cao-lonen in de marktsector sterker stijgen dan de bbp-deflator, samenhangend met de productiviteitsgroei. De uitgaven stijgen ook door een hogere bijdrage aan het gemeente- en provinciefonds. Dit fonds is gekoppeld aan de totale uitgaven onder de huidige kaders, die een reële stijging van 14,6 mld euro laten zien.

Daarnaast nemen de uitgaven aan EU-afrachten toe. De EU-afrachten zijn gekoppeld aan het bni. In de afgelopen jaren gold voor Nederland een korting op de EU-afrachten. Deze korting is in de verkenningsperiode niet in mindering gebracht op de EU-afrachten, omdat die nog onderdeel is van de huidige onderhandelingen tussen de EU-landen (zie bijlage A). De rentelasten laten een reële daling zien van 2,4 mld tussen 2021 en 2025. Weliswaar loopt de kapitaalmarktrente licht op in de verkenningsperiode, maar daar staat het sterkere effect tegenover van de daling van de schuldquote en de vervanging van aflopende obligaties door obligaties met een lagere rente. Verder draagt de veronderstelde verkoop van aandelen ABN-AMRO bij aan een daling van de overheidsschuld, wat een drukkend effect heeft op de rentelasten en de dividendopbrengsten.

Daarnaast nemen de uitgaven aan de stimulering van duurzame energie (SDE+) toe; deze staan op de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De uitgaven van het ministerie van Justitie en Veiligheid nemen af, o.a. vanwege de sluiting van een aantal gevangenislocaties en de daling van uitgaven aan politie voortvloeiend uit het regeerakkoord van kabinet Rutte I. De uitgaven aan defensie nemen tussen 2022 en 2025 af met 0,1 mld. Het beeld wordt sterk bepaald door de fasering van de investeringen in de krijgsmacht. Deze liggen in de huidige raming in 2022 op een hoogtepunt. De uitgaven aan landbouw, natuur en voedselkwaliteit nemen af in de verkenningsperiode, mede door lagere subsidies.

Tabel 3.4 Reële uitgavenmutaties per kader tussen 2021 en 2025

	Mld in prijzen 2021	Procenten %
Kader Rijksbegroting	1,0	0,7
Koppeling lonen	2,1	
Prijsbijstelling	-0,3	
Gemeente- en Provinciefonds (incl. BTW-compensatiefonds)	1,2	3,3
Bijdrage voor internationale samenwerking (hgis)	0,4	7,6
EU-aftochten	0,7	7,0
Rentelasten	-2,4	-53,3
Overig	-0,7	
w.v. Economische Zaken en Klimaat (o.a. SDE+)	0,3	6,1
Justitie en Veiligheid	-0,4	-3,3
Defensie	-0,1	-1,3
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	-0,2	-16,5
Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	5,2	5,9
w.v. volume AOW	2,2	5,3
volume ANW, AKW	0,0	-9,9
volume arbeidsongeschiktheid	0,3	1,7
volume WW, bijstand	1,9	15,8
overig volume	-0,1	-0,2
koppeling uitkeringen en samenstellingseffect	0,9	-23,9
Zorg	8,4	11,0
w.v. Wlz/AWBZ	3,7	14,9
Zvw	4,5	9,3
Overig	0,2	
Reële stijging uitgaven onder de kaders	14,6	4,7

De reële uitgaven onder het uitgavenplafond Sociale Zekerheid stijgen met 5,2 mld euro tussen 2021 en 2025. Als percentage van het bruto binnenlandse product stijgen de uitgaven aan sociale zekerheid van circa 11,4% bbp in 2021 naar 11,7% in 2025. Dit is het gevolg van demografische ontwikkelingen, economische ontwikkeling en beleid. De AOW-uitgaven hebben een grote bijdrage aan deze stijging. Daarnaast stijgen de uitgaven aan WW- en bijstand als % bbp, als gevolg van de stijgende werkloosheid.

Het AOW-volume stijgt de tussen 2021 en 2025 met ongeveer 160 duizend uitkeringsjaren, vooral als gevolg van demografische ontwikkelingen. De stijging wordt beperkt door de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd tussen 2021 en 2024. In 2025 blijft de AOW-leeftijd op hetzelfde niveau als in 2024 (67 jaar), omdat in het Pensioenakkoord is afgesproken dat de stijgende levensverwachting nog maar beperkt wordt gevolgd en de stijging van de levensverwachting in 2025 beperkt is.²³ En doordat de AOW-leeftijd constant

²³ Zie Beleidsuitgangspunten voor een uitgebreidere beschrijving van de huidige systematiek.

blijft, is in 2025 de volumestijging van de AOW relatief groot: ongeveer 75 duizend uitkeringsjaren. Omdat ouderen de laatste jaren steeds minder met vroegpensioen gaan, zijn er ook meer mensen die een uitkering ontvangen voor arbeidsongeschiktheid. Met name volledige arbeidsongeschiktheid komt nu eenmaal vaker voor onder ouderen. De stijging van de werkloosheid zorgt voor meer WW-uitkeringen en (met enige vertraging) ook voor een toename van het aantal bijstandsuitkeringen. Door instroom vanuit de voormalige Wajong- en WSW-doelgroepen is de stijging groter dan te verwachten valt op basis van alleen de conjuncturele ontwikkeling.

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

	2021	2025	2022-2025
	duizenden	duizenden	%
Uitkeringsvolumes (a)			
AOW	3265	3425	5
ANW	25	20	-20
Ziekteverzuim	330	340	3
Arbeidsongeschiktheid totaal	685	695	1
w.v. WAO, WIA	480	490	2
Wajong	205	205	0
Werkloosheidsuitkering	200	240	20
Participatiewet, IOAW, IOAZ	400	440	10
Totaal	4905	5160	5
Actieven (b)			
	7415	7490	1
	%	%	%-punt
I/a-ratio (c)	66	69	2,7
w.v. AOW	44	46	1,7
Overig	22	23	1,1
(a) In duizenden (volledige) uitkeringsjaren. (b) Het arbeidsvolume exclusief ziekteverzuim, in duizenden arbeidsjaren. (c) Percentage uitkeringsgerechtigden. Ratio van inactieven ten opzichte van actieven, in procenten.			

De totale bruto collectieve uitgaven dalen als percentage van het bbp met 0,4% tussen 2021 en 2025. Dit komt met name door een forse daling van de rentelasten, een factor waarop beleidsmakers beperkt invloed hebben. De uitgaven aan zorg nemen toe, evenals die aan sociale zekerheid. Daarentegen nemen de uitgaven aan onderwijs als aandeel van het bbp af. Door demografische ontwikkelingen (ontgroening) dalen de leerlingenaantallen in het primair en voortgezet onderwijs (zie tabel 3.6). De toename van de uitgaven aan internationale samenwerking blijft achter bij die van het nominale bbp. De ontwikkeling van de uitgaven van defensie als percentage van het bbp, zoals gepresenteerd in de tabel, wordt mede bepaald door doorgeschoven uitgaven vanuit de huidige kabinetsperiode (zie beleidsuitgangspunten). In de jaren 2022-2024 zijn de uitgaven relatief hoog, waarna de bedragen teruglopen in 2025. In de jaren 2022-2025 is een zeer geringe groei van de werkgelegenheid bij de overheid voorzien van 0,1%. Het aandeel van de overheid in de totale werkgelegenheid daalt daardoor licht.

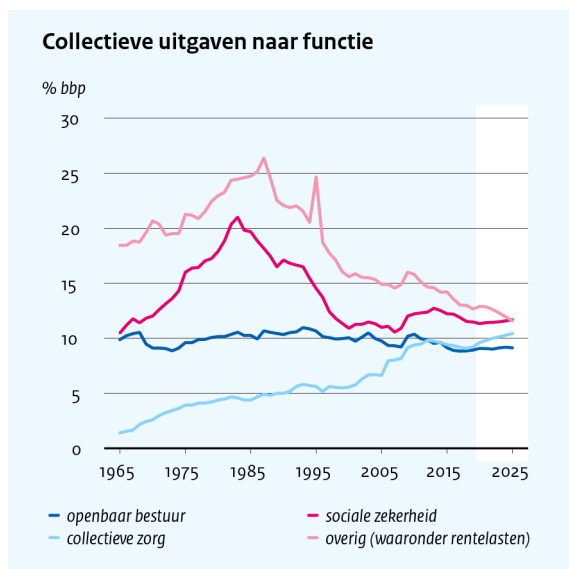
Tabel 3.6 Collectieve uitgaven, 2013-2025

	2013	2017	2021	2025	Mutatie
	2022-2025				
	in % bbp				
Openbaar bestuur	9,5	8,8	9,1	9,1	0,0
Veiligheid	1,8	1,7	1,5	1,4	-0,1
Defensie	1,0	1,0	1,1	1,0	-0,1
Infrastructuur	1,7	1,3	1,3	1,3	0,0
Onderwijs	5,2	5,1	5,0	4,6	-0,4
Zorg	9,7	9,2	9,8	10,4	0,6
w.v. AWBZ/Wlz	3,8	2,5	2,9	3,2	0,3
Zvw	5,4	5,5	5,6	5,8	0,2
Overig (o.a. wmo)	0,6	1,2	1,3	1,4	0,1
Sociale zekerheid	12,7	11,9	11,4	11,7	0,3
w.v. AOW/ANW	5,1	5,1	5,1	5,2	0,1
WW en bijstand	2,4	1,8	1,3	1,4	0,1
Arbeidsongeschiktheid	1,6	1,9	1,9	1,9	0,0
Overig (o.a. zorgtoeslag)	3,6	3,1	3,1	3,2	0,1
Overdrachten aan bedrijven	1,6	1,4	1,5	1,4	-0,1
Internationale samenwerking	1,8	1,6	1,9	1,8	-0,1
Rente	1,6	1,0	0,5	0,2	-0,3
Bruto collectieve uitgaven	46,6	42,9	43,2	42,8	-0,4
	in % totale werkgelegenheid				
Werkgelegenheid overheid	15,6	14,6	14,4	14,3	-0,1
Werkgelegenheid zorg	13,3	12,5	13,1	14,1	1,0

Tabel 3.7 Bevolkingsprognose naar leeftijd, mutatie 2022-2025

	Procenten %
5 tot 10 jaar	-2,2
10 tot 15 jaar	-2,8
15 tot 20 jaar	-4,6
20 tot 25 jaar	1,0
Bron: CBS.	

Figuur 3.3 Collectieve uitgaven overheid naar functie



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

3.1.4 Collectieve lasten

De collectievelastendruk daalt van 38,8% in 2020 naar 38,5% in 2025. Aan het einde van de huidige kabinetsperiode daalt de collectievelastendruk, daarna loopt die geleidelijk op (figuur 3.4). Bepalend voor het verloop zijn vooral beleidsmatige en endogene ontwikkelingen in de ontwikkeling van de loon- en inkomensheffing, de vennootschapsbelasting, de lastendekkende Zvw-premies en de indirecte belastingen.

De daling van de lastendruk richting 2021 heeft gedeeltelijk een beleidsmatige oorzaak. Gezinnen zien lastenverlichtingen via een hogere arbeidskorting en algemene heffingskorting. Daarnaast zorgt uitstel van de AOW-leeftijdshoging voor tijdelijk verminderde belastingopbrengsten. Bedrijven zien richting 2021 een lastenverlichting in de vorm van lagere tarieven in de vennootschapsbelasting. De collectievelastendruk daalt tegelijkertijd ook door de toenemende pensioenpremies. Die stijging zorgt op twee manieren voor een meer gematigde ontwikkeling van de belastingopbrengst. De aftrekbaarheid van pensioenpremies resulteert in een oplopende derving, en de hogere premies impliceren een lagere loongroei. De lagere loongroei zorgt op haar beurt voor minder opbrengsten vanuit de loon- en inkomensheffing.

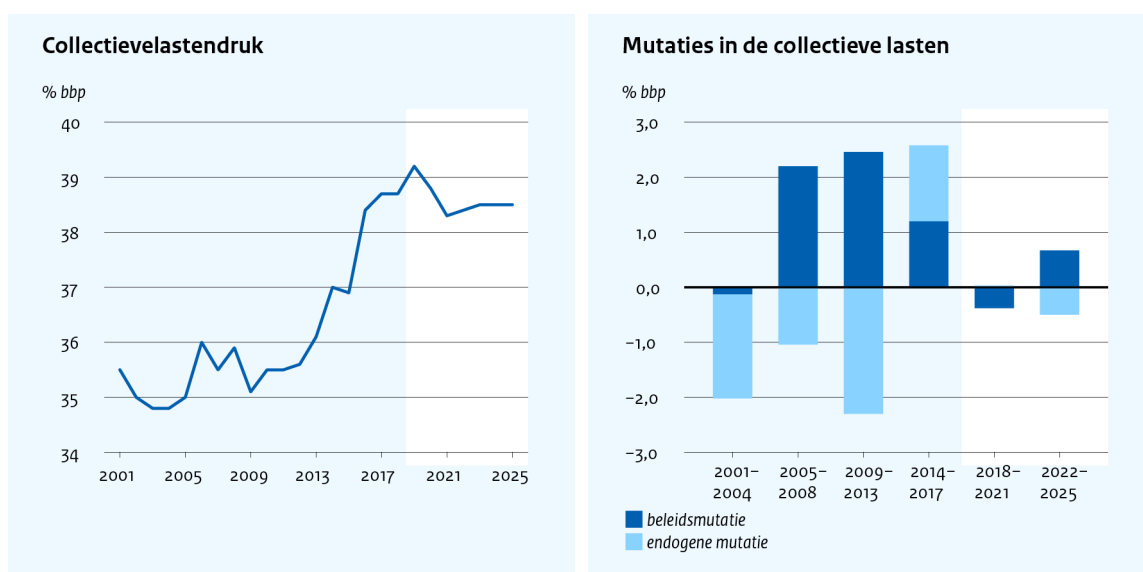
In de periode 2022 tot en met 2025 stijgt de collectievelastendruk naar 38,5%. De daling van de opbrengsten vanuit de geraamde ontwikkeling van de heffingsgrondslagen (-0,5% bbp) wordt meer dan gecompenseerd door een stijging vanuit de beleidsmatige lastenontwikkeling (+0,7% bbp). De Zvw-premies stijgen door, terwijl de ontwikkeling van de indirecte belastingen vertraagt (tabel 3.8).

De stijgende beleidsmatige lastenontwikkeling betreft voornamelijk de toenemende Zvw-premies. Ook nemen de lasten toe vanwege een beleidsmatige stijging van de loon- en inkomensheffing, wat vooral het restant van de transitie naar een tweeschijvenstelsel en de kasopbrengsten van de afschaffing van de scholingsaftrek betreft. De groei van de heffingsgrondslagen bij de indirecte belastingen vertraagt door de grondslagerosie als gevolg van vergroening. Dit speelt vooral bij auto-gerelateerde belastingen en accijnzen.

Tabel 3.8 Belasting- en premieontvangsten, 2013-2025

	2013	2017	2021	2025	2022-2025	2022-2025
					Beleid	Endogeen
	niveau in % bbp				mutatie in % bbp	
Loon- en inkomensheffing	13,3	13,7	12,3	12,7	0,3	0,1
Premies werknemersverzekeringen	2,5	3,2	3,5	3,4	0,0	-0,1
Zvw-premies	5,5	5,1	5,4	5,6	0,3	-0,1
Vennootschapsbelasting (exclusief gas)	1,6	2,9	2,8	2,6	-0,1	-0,1
Belastingen op productie en invoer	11,2	12,0	12,5	12,3	0,0	-0,3
Overige belastingen	1,9	1,8	1,8	1,8	0,0	0,0
Totaal	36,1	38,7	38,3	38,5	0,7	-0,5

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



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

De EMU-relevante beleidsmatige lasten stijgen tussen 2022 en 2025 met reëel 5,8 mld euro (tabel 3.9). Onderliggend aan deze ontwikkeling zit beleid van het huidige kabinet en de vorige. Niet alle beleidsvoornemens zijn in deze ontwikkeling meegenomen, sommige zijn nu nog onvoldoende uitgewerkt, maar kunnen in de toekomst wel meelopen. Bijlage A bevat een opsomming van maatregelen die (nu nog) niet meegenomen zijn, zoals de voorgenomen CO₂-heffing en de herziening van box 3 in de loon- en inkomensheffing.

Voor gezinnen stijgen de lasten met 4,5 mld euro. Het gaat daarbij voornamelijk om maatregelen in de loon- en inkomensheffing en de stijgende lastendekkende Zvw-premies, de overige beleidsmaatregelen vallen tegen elkaar weg. In de loon- en inkomensheffing worden de aftrekposten geleidelijk tegen het lage tarief belast. Verder worden de lasten verzwaard door de afschaffing van de scholingsaftrek, de verhoging van het box 2-tarief, de maatregelen omtrent de fiscale behandeling van de eigen woning uit het begrotingsakkoord 2013 en de beperking van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting uit het Coalitieakkoord 2011. Voor gezinnen stijgen de beleidsmatige lasten eveneens door de in 2013 geïntroduceerde oplopende Opslag Duurzame Energie (ODE). Het lastenverzwarende effect daarvan wordt gedempt door de directe belastingderving als gevolg van de mobiliteitsmaatregelen uit het Klimaatakkoord, waarin emissieloze auto's fiscaal worden gestimuleerd.

De lasten voor bedrijven nemen toe met 1,1 mld euro (reëel). De Zvw-premie (IAB) stijgt mee met de geraamde ontwikkeling van de Zvw-uitgaven. Vanuit de maatregelen in het Energieakkoord en meer recentelijk het Klimaatakkoord stijgen de energiebelasting en de ODE voor bedrijven. De verhoging van het box 2-tarief in de inkomensheffing leidt tot opbrengsten in de dividendbelasting (voorheffing van de inkomensheffing). Daartegenover staat de lastenverlichting als gevolg van de lagere tarieven in de vennootschapsbelasting. De lasten voor de overheid nemen toe met 0,1 mld euro, waarbij het gaat om een stijging van de lastendekkende Zvw-premies.

Tabel 3.9 Beleidsmatige lastenontwikkeling 2022-2025 (mld euro, prijzen 2021)

	2022-2025
Gezinnen	4,5
Energiebelasting en opslag duurzame energie	0,3
BPM	-0,2
Loon- en inkomensheffing	2,8
Zvw	1,7
Overig gezinnen	-0,1
Bedrijven	1,1
Energiebelasting en opslag duurzame energie	0,4
Vennootschapsbelasting	-0,5
Dividendbelasting	0,3
Aof-premie	0,1
Zvw	0,9
Overig bedrijven	-0,1
Overheid	0,1
Zvw	0,1
Aof-premie	0,0
Overig overheid	0,0
Buitenland	0,0
Totaal	5,8

3.1.5 Overige EMU-relevante posten

Naast uitgaven onder de kaders en belastingen en premies zijn nog andere posten relevant voor het EMU-saldo. Deze overige EMU-relevante posten stijgen in reële termen met 1,0 mld euro tussen 2021 en 2025. Dit komt met name door een toename van de uitgaven aan zorgtoeslag en dalende aardgasinkomsten wegens de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. Verder speelt de verslechtering van het saldo van de lokale overheid een rol. De uitgaven van gemeente aan de wmo en de jeugdzorg stijgen harder dan het budget van het gemeente en provinciefonds waaruit deze uitgaven moeten worden gefinancierd. Dit drukt het EMU-saldo van de lokale overheid in 2025 met 0,8 mld euro.

Daarnaast dalen de dividendinkomsten doordat in de raming is verondersteld dat het Rijk het resterende aandelenbezit in ABN-AMRO volledig verkoopt in de verkenningperiode. Verder heeft een verzameling van kleine posten gezamenlijk een drukkend effect op de uitgaven (categorie overig). Deze categorie bestaat veelal uit technische boekhoudkundige posten, die bijvoorbeeld te maken hebben met het boekhouden op kasbasis of transactiebasis (kas-transverschillen).

Tabel 3.10 Overige EMU-relevante posten, mutatie tussen 2021 en 2025

	Mld in prijzen 2021	Procenten %
Totaal	1,0	
w.v. niet-belastingmiddelen gas (inkomsten) ²⁴	0,5	-73,4
zorgtoeslag	0,6	10,8
zorg niet kader wel saldo	0,1	4,4
dividend staatsdeelneming ABN AMRO (inkomsten)	0,4	-100,0
overig	-0,5	

3.2 Collectieve zorg

Er is met realistische veronderstellingen een raming gemaakt voor de collectief gefinancierde zorguitgaven in de jaren 2022-2025.²⁵ De raming geeft dus niet taakstellend aan wat er mag worden uitgegeven, maar geeft aan wat de verwachte zorguitgaven zijn als het beleid doorloopt zonder nieuwe aanpassingen, met andere woorden bij ongewijzigd beleid. De verwachte zorguitgaven zijn daarbij afhankelijk van de extra behoefte aan en vraag naar zorg, voor zover het zorgaanbod dit mogelijk maakt.

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

De jaarlijkse nominale groei van de zorguitgaven in de ramingsjaren 2022-2025 is 4,2%. Gemeten in lopende prijzen stijgen de uitgaven van 84 mld euro in 2021 (9,8% van het bbp) naar 100 mld euro in 2025 (10,4% van het bbp), zie tabel 3.11. De gemiddelde jaarlijkse reële groei van de zorguitgaven is 2,7%. De reële groei is met 3,6% het hoogst bij de Wlz, met name omdat het vergrijzen van de bevolking de vraag naar zorg het meest verhoogt bij de langdurige zorg. De reële groei bij de Zvw is 1,3%-punt lager dan bij de Wlz, met name doordat demografische ontwikkelingen de Zvw-uitgaven minder sterk beïnvloeden en door de lagere overige groei bij de Zvw.

²⁴ Niet-belastingmiddelen, zoals aardgasbaten en dividendinkomsten, vallen niet onder de inkomstenkant van de Rijksbegroting omdat het geen belastingen of inkomsten uit sociale premies zijn. Daarom worden deze posten onder de overige EMU-relevante posten als negatieve uitgaven geboekt. Lagere inkomsten uit aardgaswinning, zoals in tabel 3.9 hierboven, zijn dus EMU-saldo verslechterend (equivalent aan hogere uitgaven).

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

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

Tabel 3.11 Ontwikkeling collectieve zorguitgaven 1990-2025

	2017	2021	2025
mld euro (lopende prijzen)			
Totaal functie zorg	68	84	100
AWBZ/Wlz-uitkeringen	18	25	30
Zvw-uitkeringen	41	48	56
overig (w.o. Wmo/jeugd) (a)	9	12	13
in % bbp			
Totaal functie zorg	9,2	9,8	10,4
AWBZ/Wlz-uitkeringen	2,5	2,9	3,2
Zvw-uitkeringen	5,5	5,6	5,8
overig (w.o. Wmo/jeugd) (a)	1,2	1,3	1,4
	1991-2018 (b)	2018-2021 (c)(d)	2022-2025 (c)
% nominale groei per jaar			
Totaal	4,9	5,4	4,2
AWBZ/Wlz-uitkeringen	5,6	8,3	5,1
Zvw-uitkeringen	4,6	4,2	3,8
Wmo en Jeugdzorg (e)	4,8	4,8	4,1
reële groei per jaar			
Totaal	3,0	3,4	2,7
AWBZ/Wlz-uitkeringen	3,7	6,2	3,6
Zvw-uitkeringen	2,7	2,2	2,3
Wmo en Jeugdzorg (e)	3,0	2,7	2,5
a) Vanaf 2020 bevat deze post ook de voormalige provinciale jeugdzorg, hierdoor is deze post in 2021 circa 2 mld euro hoger.			
b) De groei 1991-2018 betreft geconstrueerde bruto reeksen op basis van de Zorgrekeningen conform de wettelijke regelingen in 2018.			
c) De groei vanaf 2018 betreft de groei van de netto uitkeringen conform Nationale rekeningen en de groei van de uitgaven aan Wmo/Jeugd. Voor details zie Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025 (link).			
d) De groeivoeten van Wmo/Jeugdzorg zijn gecorrigeerd voor reeksbreuken (m.n. de toevoeging van de provinciale jeugdzorg aan de functie zorg vanaf 2020).			
e) De hier getoonde groeivoet betreft alleen Wmo en jeugdzorg. De rest van overig functie zorg (vooral opleidingsfonds) wordt hier niet getoond met het oog op de aansluiting naar tabel 3.11.			

De reële groei van de zorguitgaven in de jaren 2022-2025 wordt voor bijna de helft gedreven door demografische factoren. De bevolkingsgroei en de vergrijzing leiden jaarlijks tot 1,2% groei van de totale zorguitgaven, zie tabel 3.12. De reële lonen en prijzen verhogen de zorguitgaven jaarlijks met 0,5%. Door de hogere zorgvraag vanwege de inkomensgroei per hoofd en de overige groei nemen de zorguitgaven jaarlijks met respectievelijk 0,7% en 0,3% toe. De raming impliceert een toename van de zorg per persoon en de introductie van nieuwe behandelmethoden, in lijn met de historische langetermijnontwikkeling.

De jaarlijkse nominale groei in de periode 2022-2025 is 1,2%-punt lager dan de jaarlijkse groei in de vier jaar daarvoor (2018-2021). De lagere groei komt voor 0,5%-punt door lagere verwachte algemene inflatie, zie tabel 3.12. Daarnaast valt de beleidsmatige groei 0,5%-punt lager uit. In de jaren 2018-2021 leidde de introductie van het kwaliteitskader verpleeghuiszorg nog tot een beleidsmatige groei van per saldo 0,5%. Tot slot is ook de overige groei 0,2%-punt lager.²⁷

Vanwege de extra zorgvraag neemt de vraag naar werknemers en zelfstandigen in de zorg toe. De jaarlijkse werkgelegenheidsgroei in de periode 2022-2025 is 2,1%. Dit is lager dan de geraamde jaarlijkse werkgelegenheidsgroei van 2,5% in de jaren 2018-2021 waarin de vraag mede toeneemt door het kwaliteitskader verpleeghuiszorg. Gegeven de arbeidsmarktsituatie in de periode 2022-2025 is het echter een uitdaging om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden in de zorg, om aan de extra zorgvraag te kunnen voldoen, zie ook hoofdstuk 2. Op basis van de huidige inzichten verwachten we dat de lonen in de zorg gelijke tred houden met die in de markt. Het kan echter zijn dat voor het aantrekken van personeel een relatieve stijging van de beloning in de zorg nodig is. In dat geval zou de nominale en reële stijging van de zorguitgaven hoger uitkomen dan in de huidige raming. Het is anderzijds ook mogelijk dat de geraamde groei van de werkgelegenheid in de zorg niet kan worden gerealiseerd, met mogelijk wachttijsten tot gevolg. Dit dempt wel de groei van zorguitgaven.

Tabel 3.12 Ontwikkeling collectieve zorguitkeringen en uitgaven aan Wmo/Jeugdzorg 1990-2025

	1991-2018 (a)	2018-2021 (b) (c)	2022-2025 (b)
groei in % per jaar			
Nominale groei	4,9	5,4	4,2
Algemene inflatie (prijsmutatie bbp)	1,8	2,0	1,5
Reële groei	3,0	3,4	2,7
Bijdragen aan reële groei:			
Demografische/epidemiologische factoren	1,0	1,3	1,2
Reële lonen en prijzen	0,5	0,3	0,5
Beleideffecten		0,5	0,0
Inkomensgroei	1,2	0,9	0,7
Overige groei	0,3	0,5	0,3
Totaal reële groei	3,0	3,4	2,7
a) De groei 1991-2018 betreft geconstrueerde bruto reeksen op basis van de Zorgrekeningen conform de wettelijke regelingen in 2018.			
b) De groei vanaf 2018 betreft de groei van de netto uitkeringen conform Nationale rekeningen en de groei van de uitgaven aan Wmo/Jeugd. Voor details zie Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025 (link).			
c) De groeivoeten zijn gecorrigeerd voor de reeksbreuken (m.n. vanwege de toevoeging van de provinciale jeugdzorg aan de functie zorg vanaf 2020).			

²⁷ In de periode 2022-2025 (en in 2021) is de overige groei gebaseerd op de overige groei in de referentieperiode, terwijl de overige groei in 2018-2020 gebaseerd is op een realisatie voor 2018 en kortetermijnramingen voor 2019-2020.

3.3 Koopkracht 2022-2025 en effecten op inkomensongelijkheid na 2021

Koopkrachtontwikkeling 2022-2025

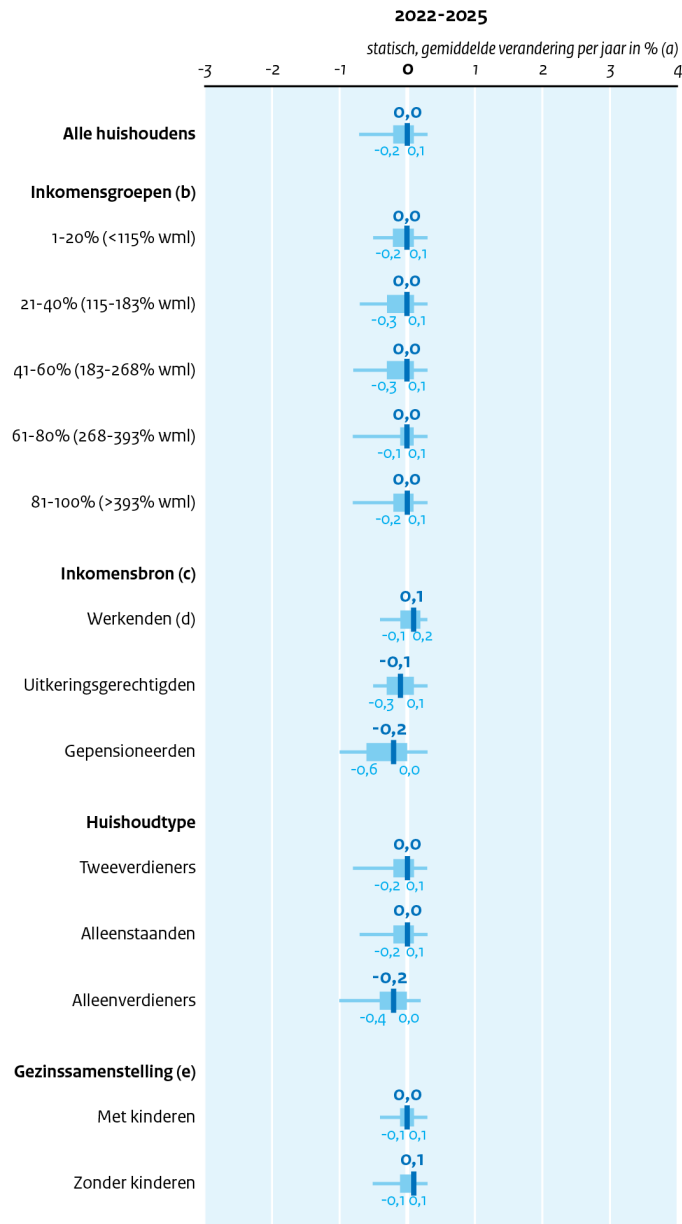
Gemiddeld genomen is er geen koopkrachtgroei in de periode 2022-2025. De mediane statische koopkracht neemt niet toe in de periode 2022-2025. Voor de helft van alle huishoudens ligt de statische koopkrachtontwikkeling tussen de -0,2% en 0,1% gemiddeld per jaar (zie figuren 3.5 en 3.6). De reële contractloonstijging bij bedrijven is beperkt in deze periode met een stijging van 0,3% per jaar. Het AOW-pensioen en de uitkeringen volgen de contractloonontwikkeling, terwijl de aanvullende pensioenen beperkt geïndexeerd en deels verlaagd worden. De toename van de zorgpremies met gemiddeld 46 euro per jaar heeft verder een negatief effect op de koopkracht van huishoudens zonder zorgtoeslag. Dit geldt eveneens voor de toename van het eigen risico tussen 2022 en 2025 (die na het bevriezen van het eigen risico in de periode 2018-2021 weer mee beweegt met de stijgende zorgkosten). De effecten van reeds ingezet beleid zijn eveneens grotendeels negatief (voor een volledig overzicht van maatregelen die meelopen in de berekening van de koopkrachtontwikkeling in de periode 2022-2025, verwijzen we naar hoofdstuk 4).

Er zijn nagenoeg geen verschillen in de koopkrachtontwikkeling naar inkomenshoogte. Alle 20%-inkomensgroepen zien hun statische koopkracht in doorsnee gelijk blijven op de middellange termijn. De hoogste inkomens hebben wel meer dan andere groepen nadeel van de (verdere) beperking van de hypotheekrenteaftrek, maar de verlenging van het aangrijpingspunt van het toptarief is juist relatief gunstig voor deze groep.

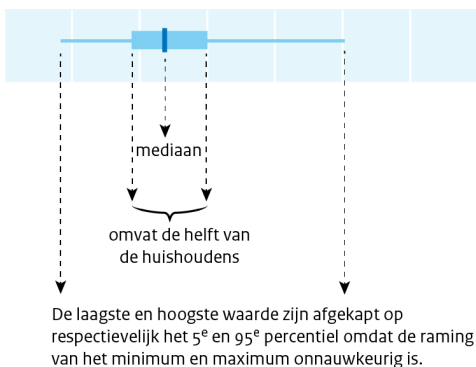
Uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden zien hun koopkracht afnemen. De afname voor deze groepen bedraagt respectievelijk in doorsnee 0,1% en 0,2% gemiddeld per jaar, waar werkenden er 0,1% per jaar op vooruit gaan. Uitkeringsgerechtigden hebben onder andere nadeel van de jaarlijkse verlaging van de bijstand via de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieloon voor de bijstand, en van de verhoging van de afbouwpercentages in de zorgtoeslag. Gepensioneerden hebben nadeel van beperkte indexering en verlaging van de aanvullende pensioenen (werkenden hebben hier ook nadeel van, maar ervaren dit na de ramingsperiode). Bij werkenden is sprake van stijgende pensioenpremies, maar ook van een beperkte stijging van de contractlonen, waardoor hun koopkracht per saldo iets toeneemt tussen 2022 en 2025.

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

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



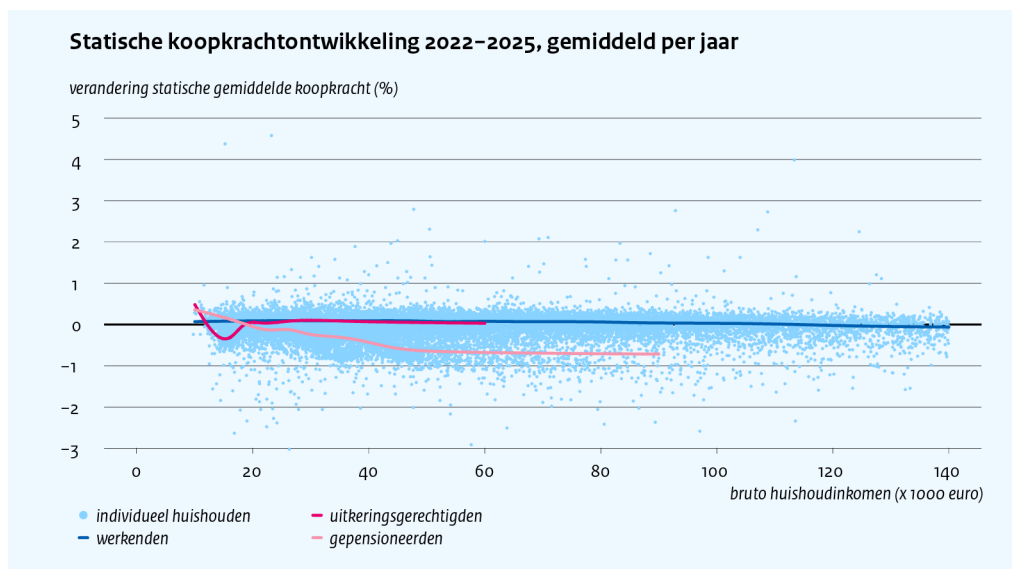
Hoe af te lezen?



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

- (a) Exclusief incidentele inkomensveranderingen.
- (b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2022 ongeveer 22.480 euro. De inkomensgroepen zijn verdeeld in vijf groepen van gelijke grootte in oplopende volgorde van inkomen, ieder 20% van alle huishoudens.
- (c) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winst-inkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroeg-pensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
- (d) Bij werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele verandering van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
- (e) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van de aanwezigheid van kinderen tot achttien jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

Figuur 3.6 Puntenwolk



Langetermijneffecten van beleid op de inkomensverdeling

Om de langetermijneffecten van maatregelen op de koopkracht van huishoudens inzichtelijk te maken gebruiken we de Gini-coëfficiënt, een maatstaf voor inkomensongelijkheid. De boxplot en de puntenwolk richten zich op de (gemiddelde) middellangetermijneffecten van beleid en de ontwikkeling van lonen en prijzen op de koopkracht. Er bestaan echter ook maatregelen die een geleidelijke transitie vergen (zoals bij de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting of de afbouw van de hypotheekrente-aftrek). Dergelijk doorlopend beleid sorteert dan ook een effect op de koopkracht van huishoudens na de middellange termijn. Deze effecten berekenen we door eerst een inschatting te maken van de Gini-coëfficiënt aan het einde van de huidige kabinetsperiode. Vervolgens berekenen we in welke mate de Gini-coëfficiënt toe- of afneemt als gevolg van het doorlopend beleid na 2021. De Gini-coëfficiënt is altijd een getal tussen 0 en 1. Bij een Gini-coëfficiënt van 0 is er sprake van volledige inkomensgelijkheid, en hoe hoger de coëfficiënt, hoe hoger de inkomensongelijkheid²⁸.

De inkomensongelijkheid in Nederland is relatief laag. Tussen 2011 en 2017 is de Gini-coëfficiënt volgens het CBS met 1,7%²⁹ gestegen van 0,286 naar 0,291³⁰. Echter, in vergelijking met andere OECD-landen behoort de Gini-coëfficiënt van Nederland tot de lagere middenmotors, vergelijkbaar met die van Frankrijk (0,291) en Duitsland (0,294), en beduidend lager dan die van het Verenigd Koninkrijk (0,351) en de Verenigde Staten (0,391)³¹.

Doorlopend beleid na 2021 leidt tot een lichte toename van de inkomensongelijkheid. De Gini-coëfficiënt neemt per saldo toe met ca. 0,9%³² tussen 2021 en 2060. Dit komt door (reeds ingezet) beleid. De Gini-coëfficiënt neemt (onder andere) toe door de verhogingen van het aangrijppingspunt van het toptarief in box 1, waardoor minder personen met hogere inkomens het toptarief betalen. Ook de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand vergroot de ongelijkheid, doordat

²⁸ Voor meer informatie over de raming van de Gini-coëfficiënt door het CPB verwijzen we naar Koot (2019): "Het ramen van beleidseffecten op de inkomensverdeling via de Gini-coëfficiënt", CPB-achtergronddocument ([link](#)).

²⁹ Het betreft de relatieve mutatie van de Gini-coëfficiënt: (verandering van de Gini-coëfficiënt)/(Gini-coëfficiënt in 2011).

³⁰ Let op dat de Gini-coëfficiënt vanaf 2011 door het CBS is herzien, waardoor deze een hogere waarde heeft dan in de periode voor 2011, zie CBS, 2017, Inkomensstatistiek: herziene cijfers ([link](#)).

³¹ Bron: OECD-database ([link](#)).

³² Ook dit getal betreft de relatieve mutatie.

deze maatregel de bijstand verlaagt. Andere maatregelen verlagen de inkomensongelijkheid, zoals het beperken van de aftrektarieven van onder andere de hypotheekrente.

Voor een overzicht van (reeds ingezet) beleid dat doorloopt na 2021 en meeloopt in de berekening, verwijzen we naar bijlage A.

Bijlage A: Beleidsuitgangspunten

Het uitgangspunt in deze verkenning voor 2022-2025 is ongewijzigd beleid; Wel worden de consequenties van reeds ingezet beleid in de jaren 2022-2025 meegenomen. Het gaat daarbij met name over het Pensioenakkoord, Klimaatakkoord en doorgeschoven uitgaven van Defensie en Infrastructuur³³. Uitgaven voortvloeiend uit het pensioenakkoord, met name hogere AOW-uitgaven, leiden tot een verslechtering van 3,3 mld euro van het EMU-saldo in de periode 2022-2025. Uitgaven voortvloeiend uit het Klimaatakkoord³⁴ leiden tot een verslechtering van 2 mld euro van het EMU-saldo in 2025, terwijl het budget voor de Subsidie Duurzame Energie (SDE) en SDE++ oploopt tot bijna 4 mld euro in 2024. De maatregelen uit het Klimaatakkoord die verwerkt zijn in de raming, verlagen de lasten in 2025 met circa 0,1% bbp. Het gaat daarbij vooral om de maatregelen in de energiebelasting. Een eventueel investeringsfonds, waarnaar het kabinet momenteel onderzoek doet, is in deze middellangetermijnverkenning niet verwerkt.³⁵ Hetzelfde geldt voor de recentelijk aangekondigde extra intensiveringen voor het aanpakken van de knelpunten in het onderwijs³⁶ en de gevolgen van de gerechtelijke uitspraken omtrent de uitstof van stikstof.³⁷

In deze middellangetermijnverkenning daalt het EMU-saldo voor de lokale overheden van -0,1% bbp in 2021 tot -0,2% in 2025. De lopende begroting voor de lokale overheden moet sluitend zijn, maar dit hoeft niet overeen te komen met een EMU-saldo van 0% bbp. Lokale overheden kunnen schokken opvangen door op hun reserves in te teren, wat resulteert in een negatief EMU-saldo. Het verleden laat echter zien dat grote EMU-tekorten bij de lokale overheden van tijdelijke aard kunnen zijn. In de periode 2022-2025 stijgen de geraamde uitgaven aan de wmo en de jeugdzorg op basis van de zorgraming met 4,1% per jaar. Het Gemeente- en Provinciefonds (GFPF) neemt volgens de begrotingsregels toe met 2,3% per jaar. In de raming is verondersteld dat dit verschil ten laste komt van het EMU-saldo lokale overheden. Dit heeft een neerwaarts effect op het EMU-saldo van 0,8 mld euro in 2025.

De raming van de uitgaven op het kader Rijksbegroting is gemaakt op basis van de meerjarencijfers van de Miljoenennota 2020.³⁸ Deze meerjarencijfers zijn beleidsarm met uitzondering van de verwerking van het pensioenakkoord, klimaatakkoord en omvangrijke doorgeschoven investeringen van defensie en infrastructuur uit de huidige kabinetsperiode³⁹. Verder wordt verondersteld dat de forse onderuitputting in de periode 2018-2019⁴⁰ in de MLT-periode wordt afgebouwd naar 0.⁴¹ De rijksuitgaven voor het Gemeente- en Provinciefonds zijn gekoppeld aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (trap-op-trap-af-systematiek). Er is in deze raming een opwaartse correctie op het GFPF gemaakt ten opzichte van de meerjarencijfers, om de reeks te corrigeren voor beleid zonder wettelijke basis.⁴² De inkomsten van gemeenten met betrekking tot Wmo/jeugd onder het kader Rijksbegroting volgen de accressen. De uitgaven aan Wmo/jeugd zijn daarentegen afhankelijk van demografie, inkomensgroei, de relatieve inputprijs van zorg (reële lonen en prijzen) en overige groei gebaseerd op de referentieperiode 1990-2018.⁴³

³³ Zie MEV 2020 ([link](#)).

³⁴ Zie Doorrekening Klimaatakkoord ([link](#)).

³⁵ Zie tekstkader 'Kiezen voor de lange termijn: groeibrief en investeringsfonds' op pagina 18 van de Miljoenennota 2020 ([link](#)).

³⁶ Kamerbrief bij convenant aanpak lerarentekort ([link](#)).

³⁷ Kamerbrief Stand van zaken stikstofproblematiek ([link](#)).

³⁸ Deze meerjarencijfers lopen tot en met 2024. Zie bijlage 16 van de Miljoenennota ([link](#)). Het CPB heeft deze reeksen geëxtrapoleerd voor 2025. Hierbij is rekening gehouden met kasschuiven van I&W en Defensie voor de periode 2019-2030.

³⁹ Zie MEV 2020 ([link](#)).

⁴⁰ Zie MEV 2020 ([link](#)).

⁴¹ Voor 2022 wordt ex-ante onderuitputting verondersteld van 0,2 mld op kader Rijksbegroting.

⁴² In de meerjarencijfers zit een oploop van de opschalingskorting van 240 mln euro in 2018 naar 460 mln euro in 2021 en 975 mln euro in 2025. De gecorrigeerde reeks gaat van 460 mln euro in 2021 naar 707 mln euro in 2025.

⁴³ Zie Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025 ([link](#)).

Verschillen meerjarencijfers CPB en departementen

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

- De opschalingskorting op het Gemeente- en Provinciefonds is niet volledig gehonoreerd. Er wordt uitgegaan van een korting van 0,460 mld euro in 2021 tot 0,707 mld euro in 2025. Financiën gaat uit van een bedrag van 0,975 mld euro in 2025.
- Voor 2022 wordt ex-ante onderuitputting verondersteld van 0,2 mld op kader Rijksbegroting, samenhangend met de afbouw van de forse onderuitputting in de periode 2018-2019¹ in de MLT-periode naar 0.
- De korting op de EU-afrachten is in de MLT-raming niet gehonoreerd. De korting is 1,4 mld euro per jaar, oplopend tot 1,5 mld euro vanaf 2023.
- De raming van de zorg is gebaseerd op de huidige mlt-zorg, zie Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025, CPB Notitie [\(link\)](#).
- De aangekondigde herziening van box 3 in de loon- en inkomensheffing is niet meegenomen, omdat de uitwerking op belangrijke onderdelen nog niet volledig is.
- De nader in te vullen reservering voor lastenverlichting voor de commissie Regulering van werk is niet meegenomen.
- Voor de fiscale afbouw van de salderingsregeling in de energiebelasting is een technische veronderstelling gemaakt. De daadwerkelijke afbouw wordt nog vormgegeven.
- De verlaging van de zelfstandigenaftrek en de verhoging van de arbeidskorting die zijn aangekondigd bij de Augustusbesluitvorming van 2019, zijn enkel voor de huidige kabinetsperiode gehonoreerd.
- In het kader van het Klimaatakkoord wordt een CO₂-heffing ingevoerd. Deze maatregel is vanwege de nog ontbrekende vormgeving niet meegenomen.
- In het kader van het Klimaatakkoord wordt een vrachtwagenheffing ingevoerd. Deze maatregel is vanwege de nog ontbrekende vormgeving niet meegenomen.
- De verlaging van de zorgtoeslag via de verhoging van de normpercentages na 2021 is niet overgenomen.

De loonontwikkeling bij de overheid is gebaseerd op de referentiesystematiek. Daarmee is de ruimte van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid gelijk aan de ontwikkeling in de marktsector. In tegenstelling tot de meerjarencijfers wordt in deze middellangetermijnverkenning geen rekening gehouden met een korting op EU-afrachten voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) van de EU (2021-2027). Zowel het percentage van het bni dat moet worden afgedragen, als de toekenning van eventuele kortingen is momenteel nog onderwerp van onderhandeling.⁴⁴ De daadwerkelijke EU-afrachten kunnen lager uitvallen als de korting uiteindelijk wel wordt gehonoreerd, maar ook hoger als de kortingen worden geschrapt en het afdrachtperscentage hoger uitvalt dan op dit moment het geval is.

Er is met realistische veronderstellingen een raming gemaakt voor de collectief gefinancierde zorguitgaven in de jaren 2022-2025.⁴⁵ In deze raming is rekening gehouden met demografie, inkomensgroei, de relatieve inputprijs van zorg (reële lonen en prijzen), overige groei gebaseerd op de referentieperiode 1990-2018 en beleid in de pijplijn (erfenis uit het verleden). Er is gerekend met lastendeckende Zvw-premies vanaf 2020. De Zvw-premies stijgen doordat de Zvw-uitgaven sterker toenemen dan de grondslagen voor de Zvw-premies. Het algemene tarief voor de inkomensafhankelijke premie (IA) stijgt van 6,7% in 2020 en 6,95% in 2021 tot 7,35% in 2025. De nominale premie per persoon stijgt van 1430 euro in 2020 en 1529 euro in 2021 tot 1715 euro in 2025. Daarnaast neemt het verplicht eigen risico toe van 385 euro in 2021 tot 440 euro per persoon in 2025.⁴⁶

De stijging van de lasten voor gezinnen en bedrijven in 2021 als gevolg van de **Zvw-premies** bedraagt 2,4 mld euro (zie tabel A.1). In totaal moet de opbrengst van de lastendeckende Zvw-premies met 3,2 mld euro toenemen. Hiervan komt 0,8 mld euro door stijgende grondslagen; de resterende 2,4 mld euro wordt opgehaald met tariefsverhogingen. De 3,2 mld euro hogere benodigde Zvw-premieopbrengsten komen vooral door 2,0 mld euro hogere Zvw-uitkeringen. Verder verbetert het saldo van het zorgverzekeringsfonds in 2021 met 1,0 mld euro.⁴⁷ Het saldo van de zorgverzekeraars verbetert met 0,3 mld euro.

Tabel A.1 Opbouw lastenontwikkeling Zvw-premies

	Bijdrage aan premieontwikkeling 2020-2021	Bijdrage aan premieontwikkeling 2021-2025
	mld euro	mld euro
Hogere Zvw-uitkeringen	2,0	8,0
Rijksbijdrage kinderen	-0,1	-0,4
Saldo Zorgverzekeringsfonds	1,0	0,0
Saldo zorgverzekeraars	0,3	0,2
Hogere benodigde Zvw-premieopbrengst	3,2	7,8
Waarvan grondslagontwikkeling Zvw	0,8	3,3
Waarvan lastenontwikkeling Zvw	2,4	4,4

⁴⁴ In de meerjarencijfers is een korting opgenomen van 1,4 mld euro per jaar, oplopend tot 1,5 mld per jaar vanaf 2023.

⁴⁵ Zie Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025 ([link](#)).

⁴⁶ Het verplicht eigen risico is in de jaren 2018-2021 bevroren. Vanaf 2022 neemt het eigen risico conform de indexatiesystematiek volgens de vigerende wetgeving weer evenredig toe met de Zvw-uitgaven.

⁴⁷ In 2020 was een verslechtering van het saldo van het zorgverzekeringsfonds (en daarmee een hogere uitkering aan verzekeraars) mogelijk dankzij overschotten van het zorgverzekeringsfonds uit eerdere jaren. In 2021 zijn de overschotten afgebouwd, zodat dit niet nogmaals optreedt. Ten opzichte van 2020 verbetert het saldo van het zorgverzekeringsfonds hierdoor in 2021.

De stijging van de lasten voor gezinnen en bedrijven **in de jaren 2022-2025** als gevolg van de **Zvw-premies** bedraagt 4,4 mld euro (zie tabel A.1). In totaal moet de opbrengst van de lastendekkende Zvw-premies met 7,8 mld euro toenemen. Hiervan komt 3,3 mld euro door stijgende grondslagen; de resterende 4,4 mld euro wordt opgehaald met tariefsverhogingen. De 7,8 mld euro hogere benodigde Zvw-premieopbrengsten in 2025 ten opzichte van 2021 komen vooral door 8,0 mld euro hogere Zvw-uitkeringen. Het saldo van de zorgverzekeraars verbetert met 0,2 mld euro. Hiertegenover staat een toename van de rijksbijdrage kinderen met 0,4 mld euro.

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

- De AOW-leeftijd wordt stapsgewijs verhoogd naar 67 jaar in 2024 en daarna gekoppeld aan twee derde van de stijging van de levensverwachting.⁴⁸ De verhoging vindt echter plaats in stappen van 3 maanden: dus pas na het jaar waarin de levensverwachting met 4,5 maand is gestegen zal de AOW-leeftijd met 3 maanden worden verhoogd. Dit betekent dat de AOW-leeftijd in 2025 op 67 jaar blijft. Door de stijgende AOW-leeftijd maken mensen langer aanspraak op een WW-, bijstands- of arbeidsongeschiktheids-uitkering.
- In de Wet Werk en Zekerheid is de maximale WW-duur verlaagd. Een gedeelte van de voormalig WW'ers komt daardoor (eerder) in de bijstand. Dit effect werkt door tot in 2023.
- De invoering van de Participatiewet houdt in dat een gedeelte van de voormalige doelgroep van de Wajong en WSW tegenwoordig aanspraak maakt op de bijstand.
- De gedeeltelijke vrijstelling van het derdepijlerpensioen in de vermogenstoets in de bijstand houdt in dat meer mensen een beroep kunnen doen op bijstand.
- De IOAW voor oudere werklozen (vanaf 50 jaar) wordt geleidelijk afgebouwd (tot 1 januari 2032). De IOOW (vanaf 60 jaar en 4 maanden) blijft bestaan tot 1 januari 2024. Omdat een WW-uitkering maximaal twee jaar duurt, kan men tot 1 januari 2026 instromen in de IOOW.
- In het Pensioenakkoord is afgesproken dat er een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering komt voor zelfstandigen. We gaan daarbij uit van een kostendekkende premie. Omdat het aantal uitkeringen de eerste jaren langzaam ingroeit, zal dit in 2025 nog niet tot omvangrijke uitgaven leiden.
- De hoogte van de netto sociale uitkeringen is gekoppeld aan het netto minimumloon (de zogenaamde netto-netto-koppeling). In principe stijgen de netto sociale uitkeringen met hetzelfde percentage als het netto minimumloon. Dit 'referentieminimumloon' wordt bepaald door de hoogte van het bruto minimumloon, belasting- en premietarieven en heffingskortingen. Voor de bijstand wordt dit referentieminimumloon anders bepaald dan voor de AOW (zie onderstaande bullet).
- De geleidelijke afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon betekent een verlaging van de bijstandsuitkering. Als gevolg daarvan vermindert het aantal bijstandsuitkeringen.

Conform voorgenomen beleid wordt de gasproductie van het Groningenveld in 2022 beëindigd.⁴⁹ De gasproductie voor de overige velden gaat van 14,5 mld m³ in 2021 naar 9,5 mld m³ in 2025.

Er is, op basis van staand beleid, verondersteld dat in 2025 de staatsdeelneming in ABN AMRO volledig is verkocht. Deze verkoop vermindert in deze middellangetermijnverkenning de bruto overheidsschuld met 2 mld euro.

⁴⁸ Het betreft de levensverwachting op de 65^e verjaardag, die jaarlijks opnieuw wordt vastgesteld door het CBS ([link](#)).

⁴⁹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019, Kamerbrief over gaswinningsniveau Groningen in 2019-2020 ([link](#)).

Beleidsmatige lastenontwikkeling

De beleidsmatige lastenontwikkeling in deze middellangetermijnverkenning omvat het verloop van de lasten bij ongewijzigd beleid, maar houdt rekening met de consequenties van reeds ingezet beleid. Dit ingezette beleid omvat het beleid van het huidige kabinet en van de vorige kabinetten.⁵⁰ De resulterende ontwikkeling staat beschreven in paragraaf 3.1.4. Enkele voorgenomen kabinetsmaatregelen ontbreken, of zijn ten dele meegenomen. Deze staan eerder in deze bijlage beschreven. Zo zijn de in het Klimaatakkoord voorgenomen CO₂-belasting voor de industrie en de vrachtwagenheffing in de mobiliteit nog niet voldoende uitgewerkt om in de raming mee te nemen. Ook de voorgenomen hervorming van box3 van de inkomstenbelasting is niet verwerkt vanwege de onvolledige uitwerking, voornamelijk wat betreft de anti-arbitragewetgeving, waar de grootste gedragseffecten zitten.⁵¹

Voor enkele regelingen is met behulp van aannamen een raming gemaakt van de beleidsmatige lasten. Zo is het kabinet voornemens de salderingsregeling in de energiebelasting vanaf 2023 fiscaal af te bouwen⁵², maar is de uitwerking slechts gedeeltelijk beschikbaar en zodoende ingevuld met aannamen. De ontwikkeling van de Opslag Duurzame Energie tot 2030 is conform de doelopbrengst van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, de tarieven worden hiervoor jaarlijks aangepast.

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

Maatregelen met een positief koopkrachteffect in 2022-2025

- Het EWF-tarief wordt verlaagd met in totaal 0,05%-punt. Dit is gunstig voor eigenwoningbezitters.
- Het aangrijpingspunt van het toptarief wordt verhoogd. Dit is gunstig voor personen met een belastbaar inkomen boven de 68,5 dzd euro.

Maatregelen met een negatief koopkrachteffect in 2022-2025

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

⁵⁰ Daarmee bevat het dus ook maatregelen uit voorgaande Regeer- en Coalitieakkoorden, het Energieakkoord en meer recentelijk het Klimaatakkoord en het Pensioenakkoord.

⁵¹ Ministerie van Financiën, 2019, Kamerbrief Aanpassing box 3 ([link](#)).

⁵² Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019, Kamerbrief over omvorming salderen ([link](#)).

- Het aangrijpingspunt van de tweede schijf in het drieschijvenstelsel voor gepensioneerden wordt beperkt geïndexeerd (75%) voor personen geboren na 1945. Dit is ongunstig voor gepensioneerden die na 1945 zijn geboren.
- De opslag duurzame energie in de energiebelastingen wordt verder verhoogd (loopt mee via een hogere inflatie).
- De heffingskorting in de energiebelasting wordt verlaagd na 2021 (loopt mee via een hogere inflatie).

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

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

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

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

- De zelfstandigenaftrek wordt niet geïndexeerd.
- Het maximale aftrektarief voor aftrekposten wordt (verder) verlaagd naar het lage tarief in het tweeschijvenstelsel t/m 2023.
- De aflossingseis om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek groeit geleidelijk in tot en met 2042.

Bijlage B: Toelichting op de raming

Deze appendix geeft een overzicht van een aantal keuzes die bij deze middellangetermijnverkenning zijn gemaakt.⁵³

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

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

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

De bbp-groei op de middellange termijn wordt bepaald vanuit de potentiële groei met een correctie voor de output gap.⁵⁴ De technische aanname in deze verkenning is dat de output gap sluit in 2025. Een belangrijke wijziging ten opzichte van de vorige verkenning (over 2018-2021) is een andere afbakening van de marktsector, namelijk alle sectoren exclusief zorg en overheid (dus inclusief delfstoffenwinning en de onroerendgoedsector). Verder is voor de bepaling van zowel de structurele productiviteitsgroei (tfp) als de structurele werkloosheid gebruik gemaakt van HP-filters.

Voor de bepaling van het structurele arbeidsaanbod wordt informatie uit de EBB, Eurostat en het CBS gecombineerd en wordt rekening gehouden met beleidseffecten en een stijgende participatiegraad.⁵⁵ De werkgelegenheid in de marktsector volgt uit dit arbeidsaanbod voor de totale economie, minus de geraamde werkloosheid en na aftrek van de werkgelegenheid bij overheid en zorg.

Voor de overheidsinkomsten en –uitgaven zie bijlage A.

De uitgaven aan zorg hangen af van de algemene inflatie (prijs bbp), demografie, inkomensgroei, de relatieve inputprijs van zorg (reële lonen en prijzen) en overige groei.⁵⁶ De overige groei is gebaseerd op het langjarig gemiddelde in de referentieperiode 1990-2018. Deze factor vangt de toename van de zorg per persoon en de introductie van nieuwe behandelmethoden, in lijn met de historische langetermijnontwikkeling.

⁵³ Een recente beschrijving van de methode is te vinden in Van Tilburg, 2018, De rollende raming, CPB Achtergronddocument, 6 maart, ([link](#)).

⁵⁴ Zie Lunsing en Smid, 2011, Potentiële groei en evenwichtswerkloosheid, CPB Achtergronddocument, 27 juni ([link](#)) voor een gedetailleerde beschrijving.

⁵⁵ Ontwikkelingen in arbeidsdeelname worden toegelicht in het CPB Achtergronddocument Ebregt e.a., 2019, Arbeidsparticipatie en gewerkte uren tot 2060 (te verschijnen).

⁵⁶ Voor details zie CPB, 2019, Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025, CPB Notitie ([link](#)).

Verklaring van afkortingen

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds; het pensioenfonds voor overheid en onderwijs
ANW	Algemene Nabestaandenwet
Aof	Arbeidsongeschiktheidsfonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten; vervallen en per 1-1-2015 vervangen door Wlz
bni	Bruto nationaal inkomen
bbp	Bruto binnenlands product
btw	Omzetbelasting volgens het stelsel van heffing over de toegevoegde waarde
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
cpi	Consumentenprijsindex
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EMU	Economische en Monetaire Unie
EU	Europese Unie
Eurostat	Statistisch bureau van de Europese Unie
EWf	Eigenwoningforfait
GFPP	Gemeentefonds en Provinciefonds
hicp	Harmonised Index of Consumer Prices; de geharmoniseerde consumentprijsindex
IACK	Inkomensafhankelijke combinatiekorting
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IOW	Inkomensvoorziening oudere werklozen
I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
MFK	Meerjarig financieel kader van de EU begroting
mld	Miljard
mln	Miljoen
MLT	Middellangetermijnverkenning
MTO	Medium-term objective; middellangetermijndoelstelling voor het overheidstekort in het kader van de Europese begrotingsregels

ODE	Opslag Duurzame Energie
OP/NP	Ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen
PFZW	Pensioenfonds Zorg en Welzijn
PME	Pensioenfonds van de Metalektro
PMT	Pensioenfonds Metaal en Techniek
SDE+	Stimulering duurzame energieproductie
SNA	System of National Accounts
tfp	Total factor productivity; stijging van de productie die niet komt door mutatie in arbeid en kapitaal
VK	Verenigd Koninkrijk
VPL	Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling
VS	Verenigde Staten
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
Zvw	Zorgverzekeringswet

Statistische bijlagen

De statistische bijlagen bij deze Middellangetermijnverkenning zijn digitaal beschikbaar op de website van het CPB ([link](#)).

De cijfers in de hierna volgende tabellen sluiten aan bij de Nationale rekeningen 2018 van het CBS. In de cijfers is de Nationale rekeningen 2015 revisie verwerkt. De cijfers voor de jaren 1995-2018 zijn gebaseerd op CBS-informatie na revisie zoals deze in juni 2019 op Statline is gepubliceerd, aangevuld met CPB-interpolaties en door het CPB gemaakte inschattingen met behulp van ontwikkelingen van vóór de revisie. Alle cijfers van vóór 1995 dateren van vóór de revisie 2015, hierdoor is er vooralsnog sprake van een revisiebreuk in de tijdreeksen. Deze breuk is zichtbaar gemaakt door in de tijdreeksen het jaar 1995 zowel vóór als na revisie op te nemen.

De volgende bijlagen zijn beschikbaar:

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