



Centraal Planbureau

Groei trekt iets aan | *Overheidstekort daalt gestaag*

CPB Policy Brief | 2011/06

Juniraming 2011

Economische vooruitzichten 2011 en 2012



Samenvatting

De Nederlandse economie groeit dit jaar naar verwachting met 2%, voor 2012 wordt een bbp-toename van 1¾% voorzien. De uitvoer blijft de belangrijkste stuwende kracht, maar in tegenstelling tot vorig jaar dragen de binnenlandse bestedingen in de ramingsjaren per saldo ook bij aan de groei. Mede onder invloed van de gestegen olieprijs loopt de geraamde inflatie in 2011 op tot 2¼%. De werkloosheid daalt naar het zich laat aanzien verder, tot gemiddeld 4% in 2012. Het EMU-tekort neemt in rap tempo af van 5,4% bbp in 2010 tot 2,2% bbp in 2012 en komt daarmee komend jaar voor het eerst sinds 2008 onder het 'Maastricht-plafond' van 3% bbp.

De onzekerheid rond de raming is groot. Beperking van overheidstekorten in diverse hoogontwikkelde economieën en de schulden crisis in Europa zouden de (Nederlandse) economische groei kunnen remmen. Eventuele gevolgen van de onrust in de Arabische wereld zijn hoogst onvoorspelbaar.

1 Inleiding

Elk jaar maakt het CPB vier ramingen van de economische ontwikkelingen in Nederland. Twee daarvan bevatten een gedetailleerde verwerking van beleidsmaatregelen en gaan samen met een uitgebreide beschrijving van de economische stand van zaken in Nederland en de relevante internationale omgeving (het *Centraal Economisch Plan* (CEP) en de *Macro Economische Verkenning*). De andere twee (juniraming en decemberraming) zijn beperkter van omvang en vormen hoofdzakelijk een cijfermatige actualisatie van de twee 'grote' ramingen.

Het CPB is per 1 januari 2011 overgestapt op een nieuw publicatiebeleid.¹ Dit nieuwe beleid heeft vooral gevolgen voor de minder uitgebreide ramingen. Voorheen werden deze via de CPB Nieuwsbrief naar buiten gebracht. De juniraming (ook wel de Koninginne-MEV- of kortweg KMEV-raming genoemd) wordt voortaan, vanwege de relevantie in het begrotingsproces, als Policy Brief gepubliceerd. Het *Centraal Economisch Plan* en de *Macro Economische Verkenning* blijven voorlopig zelfstandige publicaties.

Deze Policy Brief presenteert de juniraming. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de verwachte economische ontwikkelingen in buiten- en binnenland in 2011 en 2012. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 enkele uitdagingen voor het kabinet op het gebied van de overheidsfinanciën besproken.

2 De juniraming

Goed eerste kwartaal legt bodem onder economische groei

Volgens voorlopige cijfers van het CBS nam het Nederlandse bbp-volume in het eerste kwartaal van dit jaar toe met 0,9% ten opzichte van het voorgaande kwartaal. Dit gunstige groeicijfer - het op één na hoogste sinds het uitbreken van de kredietcrisis en aanzienlijk hoger dan verwacht ten tijde van het *Centraal Economisch Plan 2011* - is mede te danken aan het relatief zachte weer. Daardoor kon de bouwsector blijven produceren. Dezelfde weersomstandigheden (en het feit dat het vierde kwartaal van 2010 juist relatief koud was) zorgden wel voor een daling van de gezinsconsumptie van kwartaal op kwartaal doordat huishoudens minder gas verbruikten. De Nederlandse industrie profiteerde daarnaast van de gunstige ontwikkeling van de Duitse economie.

De jaarraming van de economische groei in 2011 is ten opzichte van het *Centraal Economisch Plan 2011* uit maart van dit jaar met $\frac{1}{4}$ -punt opwaarts bijgesteld, tot 2%. Een groot deel van die 2% is al gerealiseerd als gevolg van 'overloop' uit 2010 en de bovengemiddelde groei in het eerste kwartaal van dit jaar. De opwaartse bijstelling van de prognose hangt samen met de zachte winter en de verrassend gunstige ontwikkeling van de (relevante) wereldhandel. De raming van de Nederlandse bbp-groei in 2012 is, met 1 $\frac{3}{4}$ %, eveneens een $\frac{1}{4}$ -punt hoger dan in maart werd voorzien.

Driekwart van de geraamde economische groei in 2011 komt voor rekening van de uitvoer. De binnenlandse bestedingen, en dan vooral de gezinsconsumptie en de investeringen in vaste activa zoals machines en

¹ Zie persbericht 'CPB vernieuwt communicatiemiddelen', 3 januari 2011, www.cpb.nl.

computers, dragen in totaal voor ongeveer ½%-punt bij (tabel 2.1). Daarmee is de groei breder gedragen dan in 2010, toen het herstel volledig uit het buitenland kwam. In 2012 valt het bbp-groeiempo naar verwachting licht terug doordat de uitvoer zich in het spoor van de relevante wereldhandel wat ongunstiger ontwikkelt dan in 2011. De overheidsbestedingen dragen, net als in 2011, niet bij aan de economische groei. Dat de groeibijdrage niet negatief is komt vooral door de zorguitgaven, die in de ramingsjaren nog groei vertonen.

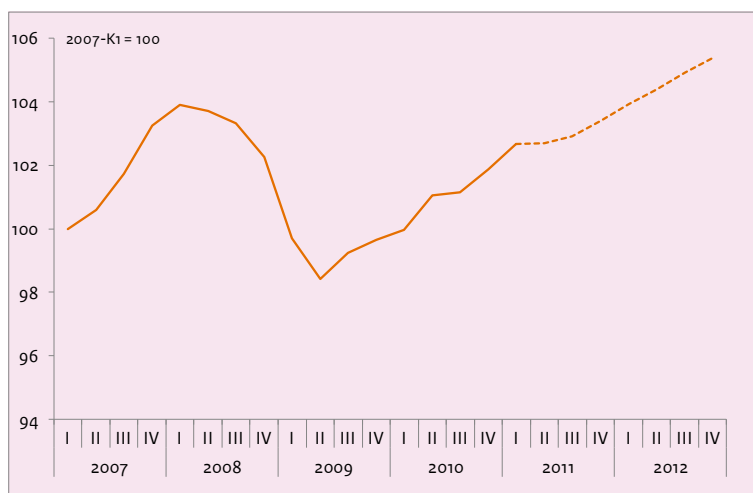
Tabel 2.1 Bijdragen aan bbp-groei, 2008-2012 (a)

	2010	2008	2009	2010	2011	2012
	aandeel in %	bijdragen in %-punten				
Consumptie huishoudens	32	0,2	-0,6	-0,2	¼	¼
Investerings in woningen	4	0,0	-0,7	-0,6	0	¼
Bedrijfsinvesteringen (excl. woningen)	5	0,4	-1,2	0,2	¼	¼
Overheidsbestedingen	28	0,7	1,2	0,2	0	0
Uitvoer	33	0,6	-2,5	2,1	1½	1
w.v. binnenslands geproduceerd	15	-0,3	-1,6	1,0	¾	½
wederuitvoer	2	0,1	-0,2	0,4	¼	¼
diensten en energie	15	0,8	-0,7	0,7	¼	¼
mutaties per jaar in %						
Totaal (bbp-groei)	100	1,9	-3,9	1,8	2	1¾

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

De bbp-raming van het CPB komt aardig overeen met prognoses van andere instituten (zie kader op pagina 9). Volgens de huidige raming wordt begin 2012 het bbp-niveau in reële termen van vóór de Grote Recessie overtroffen (figuur 2.1). Dat heeft dan ongeveer vier jaar geduurd. Zo bezien is de Nederlandse economie dus vier jaar aan economische groei misgelopen door de crisis.

Figuur 2.1 Het productieniveau bereikt begin 2012 het niveau van voor de crisis



Tabel 2.2 Kerngegevens

	2009	2010	2011	2012
	mutaties per jaar in %			
Internationale conjunctuur				
Relevante wereldhandel	-13,6	11,0	7	6
Prijspeil goederenimport	-7,5	7,4	8½	½
Concurrentenprijs	-3,0	6,0	5	1¼
Olieprijs (Brent, niveau in dollars per vat)	61,5	79,5	116	119
Eurokoers (dollar per euro)	1,39	1,33	1,43	1,45
Lange rente (niveau in %)	3,7	3,0	3½	3¾
Volume bestedingen en buitenlandse handel				
Bruto binnenlands product (bbp)	-3,9	1,8	2	1¾
Consumptie huishoudens	-2,5	0,3	½	½
Overheidsbestedingen	4,0	0,8	-¼	-¾
Bruto investeringen bedrijven (exclusief woningen)	-18,2	-1,5	5¾	4¼
Uitvoer van goederen (exclusief energie)	-9,2	12,8	6¾	5¾
w.v. binnenlands geproduceerd	-10,5	8,0	5¾	3½
wederuitvoer	-7,9	17,2	7¾	7¾
Invoer van goederen	-10,3	11,7	5¼	4¼
Prijzen, lonen en koopkracht				
Prijspeil goederenexport (exclusief energie)	-5,3	4,4	3¼	½
Prijsconcurrentiepositie (a)	4,3	-0,8	0	¾
Consumentenprijsindex (cpi)	1,2	1,3	2¼	2¼
Contractloon marktsector	2,7	1,0	1½	2½
Loonsom per arbeidsjaar marktsector	2,0	1,4	3	3¼
Koopkracht, mediaan alle huishoudens	1,8	-0,4	-1	-1¼
Arbeidsmarkt (internationale definitie)				
Werkzame personen	-1,1	-0,5	¾	1¼
Beroepsbevolking 15-74 jaar	0,7	-0,3	-¼	1
Werkzame beroepsbevolking 15-74 jaar	0,1	-1,0	¼	1¼
Werkloze beroepsbevolking (niveau in % beroepsbevolking)	3,7	4,5	4¼	4
Werkloze beroepsbevolking (niveau in dzd personen)	327	390	365	345
Marktsector (b)				
Productie	-5,4	1,8	2¾	2
Arbeidsproductiviteit	-3,1	3,7	2¼	1¼
Werkgelegenheid in arbeidsjaren	-2,4	-1,9	½	1
Prijs toegevoegde waarde	2,6	1,6	-½	1
Reële arbeidskosten	-0,6	-0,2	3¼	2¼
	niveaus in %			
Arbeidsinkomensquote	80,9	77,9	78¼	79½
Winstquote (van productie in Nederland) (c)	7,7	9,4	8¼	8¼
Collectieve financiën				
EMU-saldo (% bbp)	-5,4	-5,4	-3,7	-2,2
EMU-schuld (% bbp)	60,8	62,8	64,1	64,5
Collectieve lasten (% bbp)	38,2	38,5	38,9	39,1
(a) Concurrentenprijs minus uitvoerprijs binnenslands geproduceerde goederen.				
(b) Bedrijven exclusief zorg, delfstoffenwinning en onroerendgoedsector.				
(c) Marktsector exclusief banken en verzekeringen.				

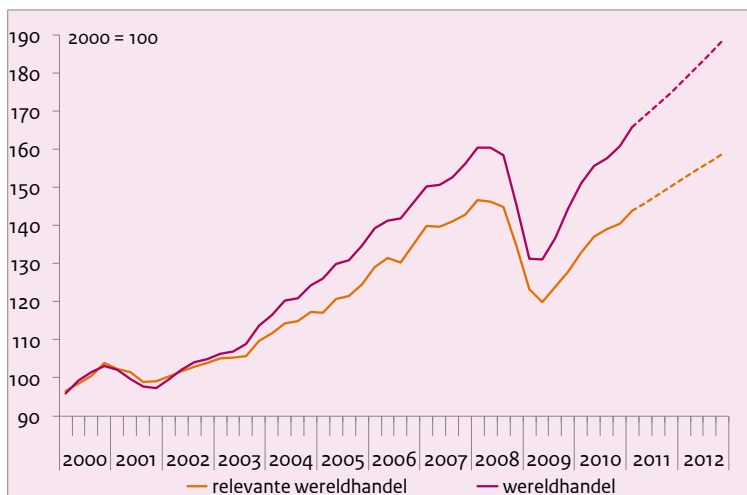
Wereldhandelsgroei vertraagt, maar blijft bovengemiddeld

Zowel het groeipatroon als de bijstelling van de groeiraming sinds het *Centraal Economisch Plan 2011* worden in belangrijke mate gedreven door de uitvoerraming. De vooruitzichten voor de uitvoer hangen uiteraard sterk samen met die voor de (relevante) wereldhandel.

Het spectaculaire herstel van de wereldhandel in 2010 heeft zich voortgezet in het eerste kwartaal van 2011, dat een volumegroei van ruim 3% van kwartaal op kwartaal te zien gaf (figuur 2.2; in het CEP werd nog uitgegaan van 2½%). Voorlopende indicatoren geven aan dat de groei in het tweede kwartaal aanzienlijk zal vertragen, mede door de natuurramp die Japan in maart getroffen heeft. Niettemin is de groeiprojectie na het tweede kwartaal iets verhoogd ten opzichte van het CEP, vanwege een positieve bijstelling van de productiegroei in Europa en opkomend Azië.

De wereldhandelsgroei in 2011 wordt nu geraamd op 9% en in 2012 op 7¼%. De groei van de *relevante* wereldhandel, waarbij landen en productgroepen die relatief belangrijk zijn voor de Nederlandse uitvoer een groter gewicht krijgen, vertraagt naar verwachting van 11% in 2010 tot respectievelijk 7% dit en 6% komend jaar (beide wat hoger dan in het CEP). In het spoor daarvan vertraagt ook de uitvoergroei. Gezien de ontwikkelingen in het eerste kwartaal van dit jaar valt de wederuitvoer in 2011 waarschijnlijk sterker terug dan de binnenslands geproduceerde uitvoer.

Figuur 2.2 De (relevante) wereldhandel herstelt snel van de klap eind 2008, begin 2009



Overheidstekort loopt snel terug

Door economisch herstel, bezuinigingen en lastenverzwaringen vermindert het overheidstekort in 2011 en 2012 snel. Het economische herstel leidt niet alleen tot hogere belasting- en premieontvangsten, maar ook tot minder uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen. In 2010 bedroeg het tekort nog 5,4% bbp, dit jaar is het naar verwachting 3,7% bbp en volgend jaar 2,2% bbp. In beide jaren ligt het tekort onder het tijdspad van het kabinet, zoals weergegeven in de Startnota (zie figuur 2.3). In 2012 ligt het tekort naar verwachting al onder de 'Maastricht-grens' van 3% bbp – een jaar eerder dan door 'Brussel' geëist.

De raming vergeleken

Diverse internationale raminginstituten hebben onlangs hun vooruitzichten voor de economische groei gepresenteerd (zie tabel). Het beeld dat uit al die prognoses naar voren komt, is in grote lijnen vergelijkbaar. De Amerikaanse economie groeit dit jaar wat harder dan de economie van het eurogebied. Dit gaat gepaard met een veel hoger begrotingstekort in de Verenigde Staten. Volgend jaar is het groeiverschil naar verwachting nog wat groter, doordat het Europese groeitempo stabiliseert terwijl het Amerikaanse versnelt. Voor Japan wordt een geringe groei of zelfs krimp in 2011 voorzien, een gevolg van de zware aardbeving bij Sendai van 11 maart van dit jaar. De ramers zijn het erover eens dat de bbp-groei in Nederland beide jaren in de buurt ligt van het gemiddelde in het eurogebied. De meerderheid voorziet bovendien een bescheiden afname van de Nederlandse groei in 2012.

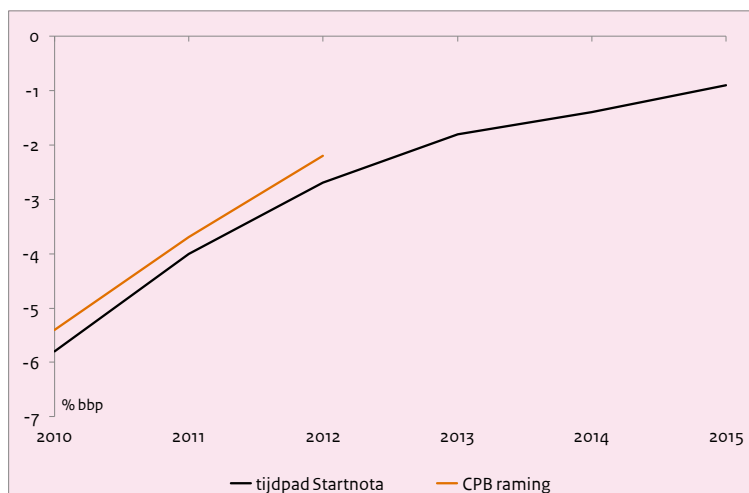
Ramingen bbp-groei in %

	2011						2012					
	CPB	CF	DNB	EC	IMF	OESO	CPB	CF	DNB	EC	IMF	OESO
VS	2½	2,5	2,6	2,6	2,8	2,6	2¾	3,1	2,7	2,7	2,9	3,1
Japan	-½	-0,7		0,5	1,4	-0,9	2¼	3,2		1,6	2,1	2,2
Eurogebied	2	2,0		1,6	1,6	2,0	1¾	1,7		1,8	1,7	2,0
Nederland	2	2,1	2,2	1,9	1,5	2,3	1¾	1,7	1,7	1,7	1,5	1,9

CPB, Consensus Forecasts (CF) en DNB: juni 2011; EC en OESO: mei 2011; IMF: april 2011.

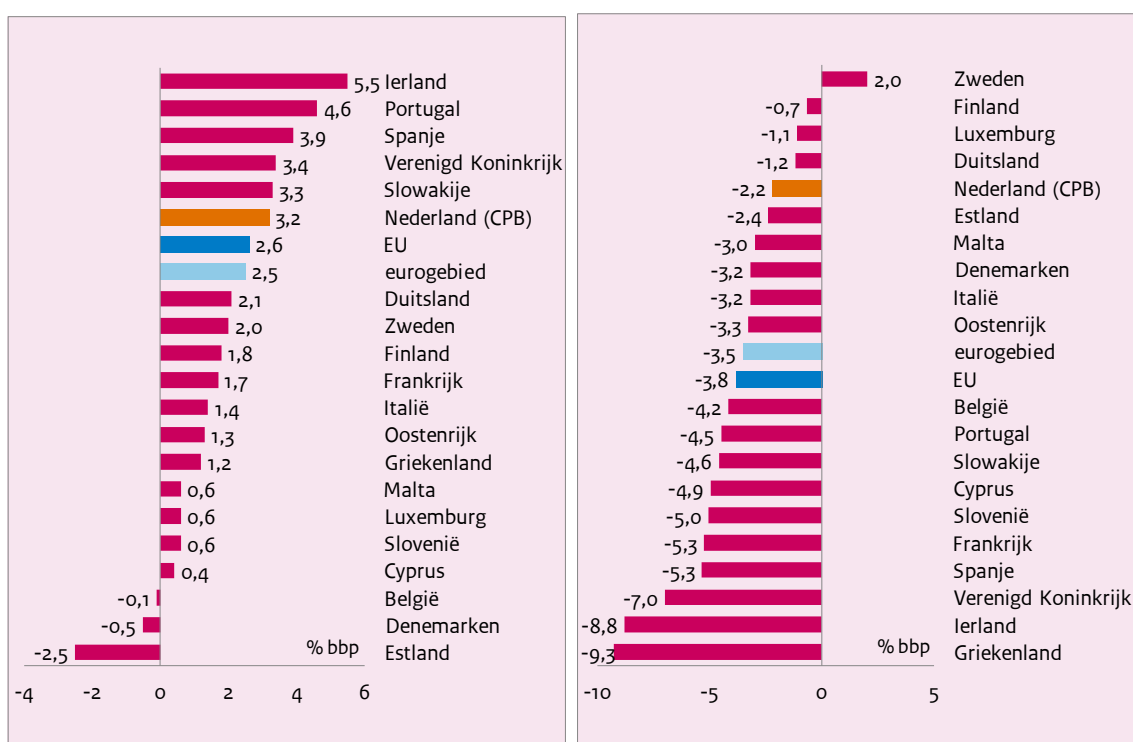
De nieuwe raming van het EMU-saldo komt overeen met de CEP-raming van afgelopen maart. Voor 2011 zijn er slechts marginale afwijkingen van de afspraken van het regeer- en gedoogakkoord (het '18 mld pakket') en daarbij gaat het om een geleidelijker invoering en niet om uitstel. Wel zijn er additionele overschrijdingen bij de kinderopvang en vooral bij de zorg die worden gecompenseerd door aanvullende bezuinigingen.

Figuur 2.3 Geraamd overheidstekort iets kleiner dan in tijdpad van het kabinet



Internationaal gezien is de tekortvermindering van 3,2%-punt tussen 2010 en 2012 omvangrijk (zie figuur 2.4, links). Uit de jongste ramingen van de Europese Commissie, die vorige maand zijn gepubliceerd, blijkt dat het tekort in Nederland in die twee jaar naar verwachting wat sterker daalt dan gemiddeld in het eurogebied (2,5%-punt bbp). Alleen in drie europrobleemlanden (Ierland, Portugal en Spanje), het Verenigd Koninkrijk en Slowakije is de verwachte tekortvermindering groter. Van betekenis is ook dat in Nederland de bezuinigingsmaatregelen meer uitgewerkt zijn dan in veel andere eurolanden. Voor 2012 ligt het geraamde Nederlandse overheidstekort ruim onder het gemiddelde van de eurolanden (zie figuur 2.4, rechts).

Figuur 2.4 Tekortreductie 2010-2012 (links) en EMU-saldo in 2012 (rechts)



Arbeidsmarkt tendeeft alweer naar krapte

Een meevaller voor de schatkist is het feit dat de werkloosheid betrekkelijk laag is gebleven na de Grote Recessie. De productiedaling in 2009 was de grootste sinds de Tweede Wereldoorlog. Het herstel in 2010 was bescheiden. Ook in 2011 en 2012 is volgens de raming geen sprake van een krachtige inhaalgroei. Desondanks piekte de werkloosheid (volgens de internationale definitie²) in de loop van 2010 op slechts 4,6% van de beroepsbevolking, om vervolgens langzaam maar zeker te dalen. Deze piek ligt bijna een procentpunt lager dan de vorige (halverwege 2005), die volgde op de veel mildere economische dip in 2002-2003.

De verrassend gematigde oploop van de werkloosheid is voor een belangrijk deel het gevolg van het feit dat er meer mensen aan het werk zijn gebleven dan werd verwacht op basis van ervaringen tijdens eerdere periodes van economische neergang. Figuur 2.5 illustreert dit. De figuur toont een uitsplitsing van de bbp-

² Het CPB is met ingang van het *Centraal Economisch Plan 2011* bij het beschrijven van de arbeidsmarkt overgegaan op de internationale definities van werkgelegenheid en werkloosheid, zie ook het kader 'Overgang op internationale definitie werkloosheid' in het *Centraal Economisch Plan 2011*, pag. 66.

groei (in basisprijzen) naar de groei van het aantal werkzame personen, de mutatie in het gemiddelde aantal (contractueel) gewerkte uren per persoon en de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit per uur.³ De afname van het aantal werkzame personen (geïllustreerd door de blauwe staafjes) in 2009 en 2010 is vergelijkbaar met de afname tijdens de economische neergangen van begin jaren tachtig en begin deze eeuw, en dat terwijl de klap ditmaal veel groter was.⁴

Figuur 2.5 Krimp in 2009 vertaalt zich vooral in daling gemiddelde arbeidsproductiviteit per uur



Maar als er relatief veel mensen aan het werk zijn gebleven, dan moeten ze minder uren hebben gewerkt en/of per gewerkt uur minder hebben geproduceerd dan eerder werd verwacht. De figuur laat zien dat het laatste het geval is. De arbeidsproductiviteit per uur is in het crisisjaar 2009 gedaald met meer dan 2%, terwijl zich in de afgelopen vier decennia niet eerder een daling heeft voorgedaan. Het productiviteitsherstel in 2010 was maar net voldoende om het verlies in 2009 goed te maken. In de periode 2008-2010, vanaf het moment dat de arbeidsproductiviteitsgroei duidelijk vertraagde tot en met het jaar dat die groei piekte, bedroeg de gemiddelde jaarlijkse toename van de arbeidsproductiviteit (in de gehele economie) circa 0,4%. Dat is ongeveer ¾-punt per jaar minder dan de gemiddelde groei in de vergelijkbare periode 2001-2004.

Wat betekent dit nu voor de raming van de werkgelegenheid? Willen werkgevers alsnog de arbeidsproductiviteit opkrikken, wat de werkgelegenheidsgroei in de ramingsjaren zou drukken, of gaan bedrijven alweer op zoek naar extra personeel?

Realisatiecijfers over het eerste kwartaal van dit jaar laten zien dat de werkgelegenheid (in arbeidsjaren) in dat kwartaal licht afnam. Daartegenover staan echter enkele indicatoren die doen vermoeden dat bedrijven wel degelijk op zoek zijn naar (meer) personeel. Zo loopt het aantal openstaande vacatures inmiddels weer

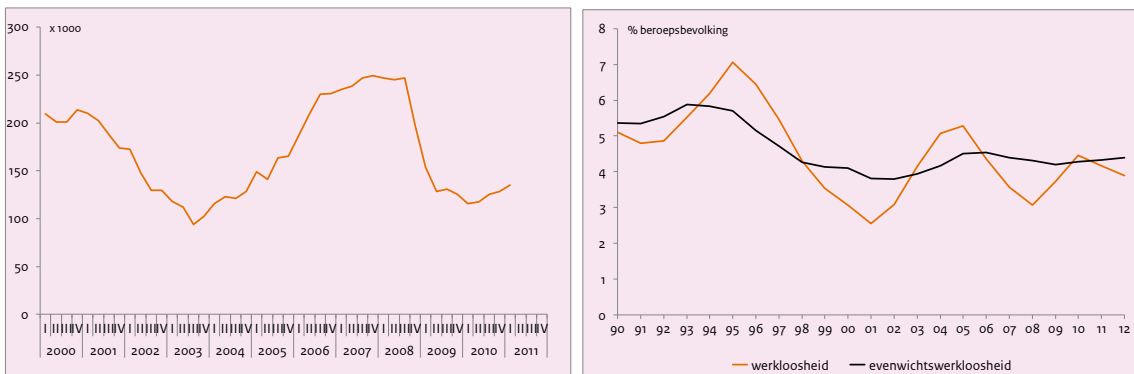
³ Aan de hand van feitelijk gewerkte uren is een nauwkeuriger beeld van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling te schetsen dan aan de hand van contractueel gewerkte uren, maar eerstgenoemde reeks is niet beschikbaar voor de gehele periode. Overigens ontwikkelen feitelijk en contractueel gewerkte uren zich in 2009 nagenoeg gelijk en wordt de inschatting van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling dus nauwelijks beïnvloed.

⁴ Het begrip 'werkzame personen' wijkt enigszins af van de 'werkzame beroepsbevolking'. Tot werkzame personen worden bijvoorbeeld ook werkende 74-plussers en niet-ingezetenen die in Nederland werken (bijvoorbeeld tijdelijke arbeidsmigranten en grenspendelaars) gerekend. Voor het berekenen van de werkloosheid is het begrip 'werkzame beroepsbevolking' van belang. Dat omvat alle Nederlanders van 15 tot en met 74 jaar die 1 of meer uren per week werken.

op, met name in de industrie en de commerciële dienstverlening (figuur 2.6, links). Uitzendbureaus zien het aantal uitzenduren al geruime tijd toenemen,⁵ en een meerderheid van de ondernemers in het bedrijfsleven verwacht een toename van de personeelssterkte in het tweede kwartaal.⁶ De daling van de werkgelegenheid die zich in de eerste drie maanden van dit jaar voordeed, zet zich daarom naar verwachting niet voort.

Per saldo neemt de werkgelegenheid in de marktsector (in arbeidsjaren) volgens de prognose toe met ½% dit jaar en 1% komend jaar. De werkgelegenheid in de zorg blijft daarnaast toenemen, maar de werkgelegenheid bij de overheid daalt zowel in 2011 als in 2012. In totaal zijn er komend jaar volgens de raming gemiddeld 1½% meer Nederlanders aan het werk dan in 2010 het geval was. Bij een bescheiden groei van het arbeidsaanbod - personen geboren vlak na de Tweede Wereldoorlog bereiken in de ramingsperiode de pensioengerechtigde leeftijd - daalt derhalve het werkloosheidspercentage naar verwachting van 4,5% in 2010 tot 4% in 2012.⁷ Daarmee zou de werkloosheid al weer onder de evenwichtswerkloosheid komen te liggen (figuur 2.6, rechts), wat duidt op een krappe arbeidsmarkt.

Figuur 2.6 Openstaande vacatures (links) en feitelijke versus evenwichtswerkloosheid (rechts)



Koopkrachtdaling remt groei van de gezinsconsumptie

Hoewel er dit en komend jaar meer personen aan het werk gaan, vertoont de gezinsconsumptie slechts een groei van ½% in beide ramingsjaren. Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van de ongunstige koopkrachtontwikkeling. Door oplopende inflatie, bezuinigingen en lastenverzwaringen neemt de mediane koopkracht voor het eerst sinds de eerste helft van de jaren tachtig drie jaar op rij (2010-2012) af. Overigens was de koopkracht in 2009 nog sterk gestegen (tabel 2.3). Bij de gepresenteerde cijfers voor met name 2012 past wel de kanttekening dat de (definitieve) besluitvorming over maatregelen met koopkrachteffecten nog moet plaatsvinden. Dat gebeurt in augustus.

Voor 2011 wordt uitgegaan van een prijs per vat Brent-olie van 116 dollar, gemeten in euro's gaat het om een stijging van circa 35% ten opzichte van de gemiddelde prijs in 2010. De hogere olie- en andere grondstoffenprijzen werken door in de invoerprijzen. De inflatie loopt dan ook op van 1,3% in 2010 tot 2¼%

⁵ ABU, Marktonwikkelingen, periode 4, week 13-16, 2011. Zie www.abu.nl.

⁶ COEN-enquête 2e kwartaal 2011, 31 mei 2011.

⁷ De werkloosheid volgens nationale definitie daalt van 5,5% in 2010 tot een geraamde 4¼% van de beroepsbevolking in 2012.

Tabel 2.3 De mediane koopkracht neemt drie jaar op rij af

	2009	2010	2011	2012
koopkrachtmutatie in %, mediaan				
Werknemers	2,1	-0,5	-1	- $\frac{3}{4}$
Uitkeringsgerechtigden	1,3	-0,1	- $\frac{1}{4}$	- $\frac{3}{4}$
65-plussers	0,8	-0,4	- $\frac{1}{4}$	- $\frac{1}{2}$
Totaal	1,8	-0,4	-1	- $\frac{1}{4}$

in 2011. Voor komend jaar is gerekend met een gemiddeld iets hogere olieprijs dan dit jaar.⁸ De gasprijzen (die vertraagd reageren op de hogere olieprijs) en de huren (vanwege de hogere inflatie in 2011 en vanwege beleidsmaatregelen om scheefwonen tegen te gaan) zullen aanzienlijk stijgen. Mede hierdoor komt de inflatie komend jaar naar verwachting wederom uit op $2\frac{1}{4}\%$.

De gemiddelde contractloonstijging in de marktsector blijft dit jaar naar het zich laat aanzien met $1\frac{1}{2}\%$ ruimschoots achter bij de stijging van het algemene prijspeil en dat gaat ten koste van de koopkracht van huishoudens. Volgend jaar stijgen de contractlonen in de marktsector naar verwachting iets harder dan de inflatie. Toch daalt de mediane koopkracht volgens de huidige uitgangspunten dan aanzienlijk. Dat komt doordat veel restrictieve maatregelen, zoals beperking van de zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag, in 2012 van kracht worden.

Naast koopkrachtverlies hebben de meeste eigenwoningbezitters te maken met een waardedaling van hun bezit. De gemiddelde prijs van een bestaande koopwoning is sinds het hoogtepunt halverwege 2008 met circa 7 à 8% gedaald. Op basis van de gerealiseerde huizenprijsontwikkeling in de eerste maanden van dit jaar wordt verondersteld dat de gemiddelde huizenprijs dit jaar licht verder daalt. Dit vermogensverlies remt de consumptieve bestedingen zowel dit als komend jaar.

De individuele spaarquote, die aangeeft welke fractie van hun beschikbaar inkomen huishoudens vrijwillig sparen, daalde van 2009 op 2010 van $+0,2\%$ naar $-0,9\%$. Met andere woorden, huishoudens gaven vorig jaar meer geld uit dan ze aan beschikbaar inkomen ontvingen, ze consumeerden uit vermogen. Ook in de ramingsjaren blijft de individuele spaarquote naar verwachting negatief. De gezinsconsumptie groeit dus weliswaar niet hard in 2011 en 2012, maar dat komt niet doordat huishoudens massaal de hand op de knip houden. Hun (reëel) beschikbaar inkomen neemt simpelweg weinig toe.

Internationale politieke onrust vergroot economische onzekerheid

Van een krachtig economisch herstel na de Grote Recessie is in de ramingsjaren naar verwachting geen sprake. De economische ontwikkeling zou echter gunstiger of ongunstiger kunnen uitpakken, onzekerheid is inherent aan het karakter van ramingen.

⁸ De olieprijs volgt uit de technische veronderstelling dat de prijs een *random walk* volgt. Met andere woorden, in principe wordt de op het moment van ramen geldende olieprijs gehanteerd als olieprijs voor het resterende deel van de ramingsperiode. Om te voorkomen dat grote prijschommelingen op dagbasis een groot effect op de raming hebben, wordt in de praktijk de gemiddelde olieprijs in de maand voorafgaand aan het begin van het ramingsproces gebruikt.

Binnen Nederland is de situatie op de huizenmarkt – al enige tijd dalende prijzen (figuur 2.7, links), lange verkooptijden, onzekerheid over financieringsmogelijkheden – een risico voor de economische ontwikkeling. De woningmarkt lijkt nog steeds op slot te zitten. Het aantal verkochte woningen per kwartaal ligt al tijden aanmerkelijk lager dan voor de crisis van 2008/2009 (figuur 2.7, rechts), terwijl de voorraad te koop staande woningen sindsdien nagenoeg is verdubbeld.⁹ Mochten huizenprijzen substantieel verder dalen, dan houden huishoudens de hand op de knip om zo hun vermogensverliezen enigszins op te vangen. Komt de prijsdaling daarentegen snel tot een einde, dan zou dit het vertrouwen (en de vermogenspositie) van consumenten en daarmee de consumptiegroei een *boost* kunnen geven.

Figuur 2.7 Gemiddelde verkoopprijs bestaande koopwoningen, index (links) en verkochte woningen per maand (rechts)



Op mondiaal niveau zijn de risico's talrijk. Beheersing van de overheidsfinanciën is in veel hoogontwikkelde economieën een acuut probleem. In een groot aantal rijke landen is de staatsschuld sterk opgelopen en staat de overheid voor de opgave om crisismaatregelen ongedaan te maken. Dat geldt voor het door een schulden crisis getroffen eurogebied, maar in nog sterkere mate voor de Verenigde Staten en Japan.

Ondertussen is de wereld overvallen door een tumultueuze politieke crisis in verscheidene landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten en een aardbeving in Japan. De gevolgen van de ramp in Japan voor de wereldconjunctuur lijken beperkt te zijn. Het vervolg van de gebeurtenissen in de Arabische wereld is echter hoogst onzeker en daarom zijn de consequenties voor de wereldeconomie slecht te overzien. Wordt een groot olieproducerend land getroffen door politieke instabiliteit, dan kan de mondiale economische ontwikkeling op korte termijn geschaad worden door een substantiële stijging van de olieprijs.

In enkele opkomende economieën is de inflatie tamelijk hoog opgelopen. Voor een deel is dat het gevolg van de prijsstijging van voedingsmiddelen en energie. Op dit moment zijn de voedselprijzen (in dollars) wereldwijd zo'n 35% hoger dan in mei vorig jaar, terwijl de dollarprijs van ruwe olie nu 60% boven het niveau van medio vorig jaar ligt. Verscheidene opkomende landen in Azië, waaronder China, zijn al vorig jaar begonnen het monetaire regime stapsgewijs te verkrappen om mogelijke oververhitting tegen te gaan. Een conjuncturele inzinking in China zou het herstel in de hoogontwikkelde economieën schaden. Overigens is de kerninflatie in het eurogebied en in de Verenigde Staten nog steeds betrekkelijk laag. Hoge werkloosheid en budgettaire consolidatie maken een sterke toename van de inflatie niet waarschijnlijk.

⁹ NVM, 2011, Analyse woningmarkt, 1e kwartaal 2011.

De crisis rond de Europese staatsschuld leek in de eerste maanden van het jaar enigszins te bedaren, maar de rust is van korte duur geweest. Naast Griekenland en Ierland is inmiddels ook Portugal afhankelijk van financiële steun van internationale instellingen. De financiële situatie van Griekenland is ondertussen verder verslechterd. Griekenland kan niet, zoals oorspronkelijk gepland, in 2012 op eigen kracht – dat wil zeggen op de kapitaalmarkt – middelen aantrekken. Zonder additionele financiële steun en nieuwe begrotingsmaatregelen kan Griekenland in de nabije toekomst niet meer aan zijn verplichtingen voldoen. Over de omvang en voorwaarden van een nieuwe lening bestaat nog geen overeenstemming. De grote vraag voor beleidsmakers en markten is of uitstaande schuld geherstructureerd gaat worden en zo ja, hoe en wanneer. De consequenties zijn potentieel vérstrekkend. Het bankwezen in Europa is nog altijd kwetsbaar voor eventuele vermogensverliezen. Mogelijk zal de ECB Griekse staatsobligaties niet langer accepteren als onderpand voor kortlopende leningen aan banken. Zullen de houders van *Credit Default Swaps* aanspraak kunnen maken op schadevergoeding? Een nieuwe financiële schok zou de kredietverlening aan bedrijven en consumenten smoren en de overheidsfinanciën verder onder druk zetten.

3 Op weg naar Prinsjesdag

Deze juniraming voorziet het kabinet en de departementen van nadere informatie voor het opstellen van de ontwerpbegroting 2012 die op Prinsjesdag wordt gepubliceerd. Afgelopen voorjaar heeft het kabinet al een aantal beslissingen over de ontwerpbegroting 2012 genomen naar aanleiding van de (budgettaire) gang van zaken op de diverse ministeries. Zo is besloten om de sterker dan eerder geraamde uitgavenstijging bij de kinderopvang deels te compenseren door aanvullende bezuinigingen. De overschrijdingen bij de zorguitgaven worden grotendeels opgevangen door extra bezuinigingen op de zorg zelf, zoals op de persoonsgebonden budgetten (pgb's).

Een groot deel van de bezuinigingen op de zorg wordt pas gerealiseerd in latere jaren. In de komende maanden vindt nadere besluitvorming over de ontwerpbegroting plaats, ook over de inkomstenkant, waarbij de verwachte koopkrachtontwikkeling (en de verdeling tussen verschillende groepen) een rol speelt.

De ontwerpbegroting 2012 wordt op de derde dinsdag in september naar het parlement gestuurd. Belangrijke elementen zijn echter al bekend doordat zij zijn vastgelegd in het financiële kader van het regeer- en gedoogakkoord. Hierin zijn voor 2012 meer netto tekortreducerende maatregelen opgenomen dan voor 2011. Het gaat om zo'n 3,6 mld euro komend jaar tegen 2,9 mld euro in 2011 (inclusief de maatregelen die al door het vorige kabinet in de Miljoenennota waren opgenomen).

De bezuinigingen en lastenverzwaringen zullen door verschillende groepen worden gevoeld. In 2011 worden vooral de ambtenaren geraakt, door de nullijn voor hun salarissen. Volgend jaar zijn het vooral de ontvangers van inkomensoverdrachten die de maatregelen zullen voelen. In 2011 wordt nog niet bezuinigd op de sociale zekerheid; voor 2012 is op deze post in het financiële kader een bezuiniging van 1,5 mld euro opgenomen (1,7 mld euro inclusief de maatregelen van de Miljoenennota 2011). De belangrijkste bezuiniging (0,6 mld euro) betreft de zorgtoeslag.

Kostenbeheersing door een macrobudget?

De kosten van de ziekenhuiszorg zijn sinds de eeuwwisseling met gemiddeld 7,5% per jaar gestegen. Door de invoering van prestatiebekostiging is het aantal behandelingen zo sterk toegenomen dat de kosten herhaaldelijk sterker stijgen dan geraamd. Om deze kostenoverschrijdingen te beteugelen, is minister Schippers van VWS van plan een macrobudget op te leggen aan de totale ziekenhuisuitgaven. De hoogte van het macrobudget wordt berekend via een raming van de zorgprijs en voornamelijk een jaarlijkse volumegroei van 2,5%. Wanneer alle ziekenhuizen gezamenlijk een hoger bedrag bij zorgverzekeraars declareren dan het macrobudget, dienen zij het meerdere terug te storten aan de overheid. Het voornemen is om ieder ziekenhuis aan te slaan naar rato van het eigen marktaandeel.

Een aantal argumenten pleit voor een (tijdelijk) macrobudget in de zorg. Ten eerste is het de eerstkomende jaren moeilijk om de prijs van een behandeling vast te stellen. Ziekenhuizen en zorgverzekeraars krijgen te maken met een nieuw financieringssysteem in de zorg en ook het aantal behandelingen waarover verzekeraars en ziekenhuizen mogen onderhandelen over prijs en volume, wordt uitgebreid van 34 procent naar circa 70 procent. Een macrobudget kan dan voorkomen dat ziekenhuizen hun informatievoorsprong (die ze van nature bezitten) gebruiken om hun winst te vergroten. Ten tweede, er kan sprake zijn van marktimperfecties. Als ziekenhuizen bijvoorbeeld veel kostenineffectieve behandelingen uitvoeren, kan een macrobudget hier een rem op plaatsen. In het ideale scenario zullen ziekenhuizen hun zorgverlening zo herstructureren dat ze hun kostenineffectieve behandelingen schrappen. Het opleggen van een macrobudget levert dan welvaartswinst op.

Of het opleggen van een macrobudget daadwerkelijk leidt tot welvaartswinst is echter hoogst onzeker. Het meest bekende effect van een budget is dat ziekenhuizen gaan beknibbelen op de kwaliteit van de zorg of dat de wachttijden oplopen. Wanneer deze problemen zich manifesteren, leidt dit op termijn mogelijk tot politieke druk om het budget te verhogen of zelfs af te schaffen. Door de specifieke vormgeving van het macrobudget lijken deze effecten, in ieder geval op kortere termijn, een kleinere rol te spelen dan bij de ziekenhuisspecifieke budgetten die van 1984 tot 2001 van kracht waren. Bij het voorgestelde macrobudget weten ziekenhuizen immers pas achteraf of het macrobudget wordt overschreden. Door deze onzekerheid kunnen ziekenhuizen vooraf echter wel 'teveel' omzet genereren en achteraf blijkt dan dat ze op hun eigen vermogen moeten interen. Een mogelijke gedragsreactie van ziekenhuizen is dat ze een risico-opslag op de prijs gaan vragen om deze onzekerheid af te dekken (Schut, Varkevisser en Van de Ven, ESB, 13 mei 2011). Dit kan leiden tot het zogenoemde 'prisoner's dilemma'. Als alle ziekenhuizen hogere prijzen gaan hanteren, wordt het uiteindelijke effect door het macrobudget weer tenietgedaan.

Eenzelfde onzekerheidsprobleem speelt overigens ook bij het volume. Ieder ziekenhuis heeft een individuele prikkel om te blijven produceren, maar wanneer alle ziekenhuizen dat doen kan het een verliesgevende activiteit worden. Deze effecten worden kleiner wanneer verzekeraars scherper gaan onderhandelen met ziekenhuizen. Om dit te stimuleren heeft de overheid het risico dat verzekeraars lopen over ziekenhuisuitgaven eveneens vergroot.

Het grootste probleem van het macrobudget komt echter naar voren wanneer ziekenhuizen asymmetrische gedragsreacties vertonen. Bijvoorbeeld, ziekenhuizen die doelmatigheid nastreven kunnen achteraf gestraft worden wanneer het macrobudget wordt overschreden, omdat andere ziekenhuizen ondoelmatiger produceren. Deze negatieve effecten kunnen de marktwerking in de ziekenhuiszorg ernstig verstoren en deze effecten worden groter naarmate de budgetten krappere worden gezet. Daarom is het nog maar de vraag of een macrobudget de kosten kan beheersen.

Volgend jaar is het regeer- en gedoogakkoord ook duidelijk voelbaar in de ouderenzorg, aangezien dat jaar waarschijnlijk tweederde van de bijna 1 mld euro aan extra middelen beschikbaar komt.

In het *Centraal Economisch Plan 2011* werd al aangegeven dat in 2012 voor velen de koopkracht voor het derde achtereenvolgende jaar zal afnemen. Door de opwaartse bijstelling van de inflatieraming wordt nu een iets scherper verlies aan koopkracht voorzien. De besluitvorming over belastingen en premies in 2012 kan echter nog tot aanpassingen leiden. Binnen het inkomstenkader lijkt de sterker dan eerder verwachte stijging van de zww-premie beperkte ruimte te bieden voor compenserende verlagingen van belastingen en sociale premies. Deze belasting- en premieverlagingen kunnen echter het koopkrachtverlies slechts wat dempen.

Door de voorgenomen maatregelen uit te voeren zal, bij het huidige economische beeld, het overheidstekort in 2012 kleiner zijn dan in het tijdpad dat het kabinet heeft opgesteld. Door het trendmatig begrotingsbeleid heeft dit geen gevolgen voor de besluitvorming over de ontwerpbegroting 2012. De keerzijde van de restrictieve begrotingsmaatregelen is dat de economische groei en de koopkracht in 2011 en 2012 gedempt worden.

Bij de gunstige ontwikkeling rond de overheidsbegroting moet worden bedacht dat de internationale onzekerheden groot blijven en de kans op internationale tegenwind dan ook behoorlijk is. Daarnaast is er begrotingsspecifieke onzekerheid, onder andere over het tekort van de lagere overheid, de ambtenarencao's, de begrotingsgevolgen van de eurocrisis, maar vooral over de zorguitgaven. Het is zeer ongewis of er een einde is gekomen aan de terugkerende begrotingsoverschrijdingen in de zorg (zie ook tekstkader 'Kostenbeheersing door een macrobudget?').



Dit is een uitgave van:

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

Juni 2011 | ISBN 978-90-5833-514-2