Centraal Planbureau

Juniraming 2021

Permanente economische schade coronacrisis beperkt, wel verschillen tussen sectoren.

De vooruitzichten voor de economie zijn gunstig

De Nederlandse economie herstelt zich snel nu het aantal besmettingen afneemt en de vaccinatiegraad toeneemt. Het bbp groeit in 2021 met en 2022 met ruim 3% per jaar.

De overheidsfinanciën verbeteren weer volgend jaar

Dit jaar piekt het overheidstekort met bijna 6% bbp. Door het aflopen van steunmaatregelen en de groei van belasting-inkomsten neemt het tekort af tot 1,5% bbp in 2022.

Onzeker is onder meer of consumenten extra gaan uitgeven, of de inflatie oploopt en of er nieuwe besmettings-golven komen.

CPB Raming

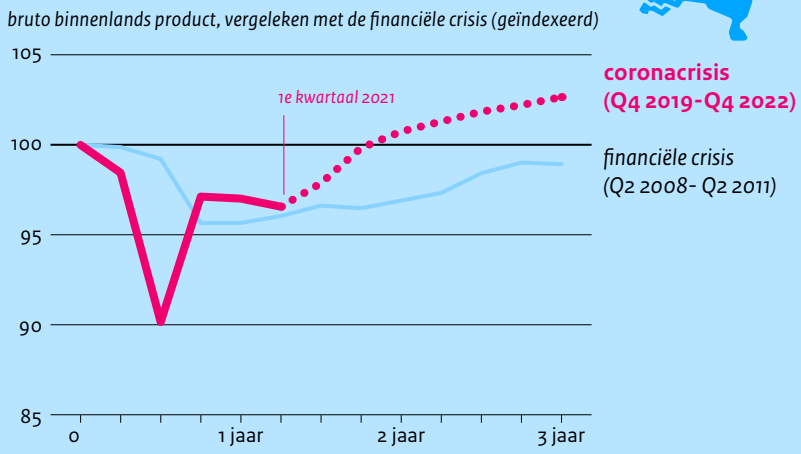
juni 2021

Vooruitzichten 2021-2022

De vooruitzichten zijn gunstig. De Nederlandse economie trekt vanaf het tweede kwartaal aan, ook de overheidsfinanciën verbeteren weer volgend jaar.

Economie

Na de diepe dubbele dip door de coronacrisis verwachten we snel herstel.



Onzekerheden

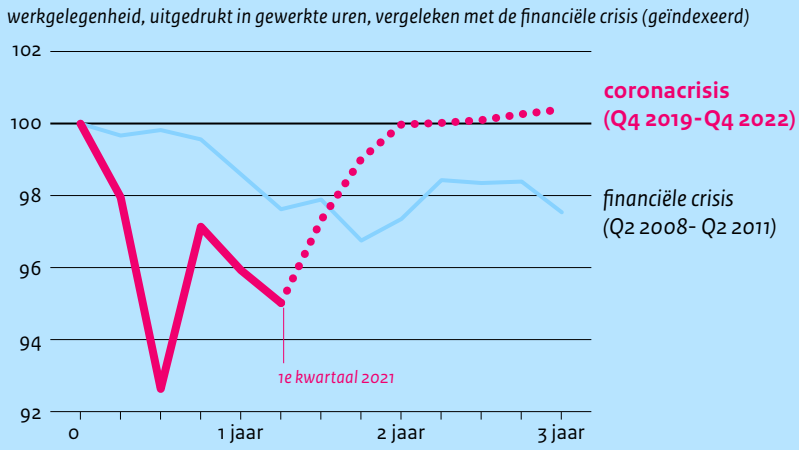
Meer consumptie
Positieve vooruitzichten kunnen leiden tot extra consumptie met een vliegwieleffect op de economie

Corona-pandemie
Nieuwe besmettings-golven blijven mogelijk

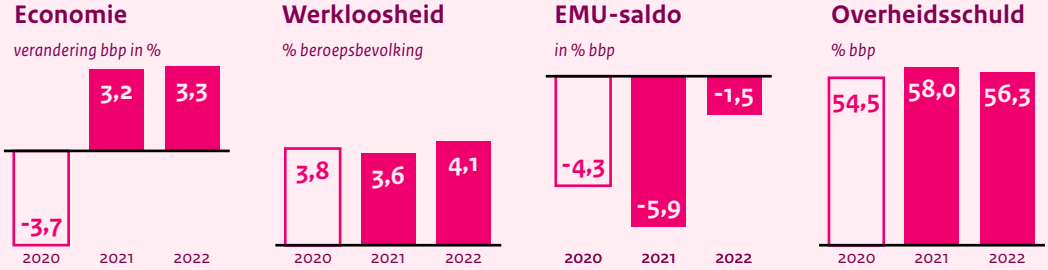
Buitenland
Onduidelijkheid over inflatie, Europese begrotingsregels en economische relatie tussen EU en VK, China en VS

Werkgelegenheid

We verwachten ook dat de werkgelegenheid snel terugkeert op het oude niveau.



Kerncijfers



© Centraal Planbureau, Den Haag 2021

Samenvatting

De Nederlandse economie trekt vanaf het tweede kwartaal aan als gevolg van de opheffing van corona-restricties en de hogere vaccinatiegraad van de bevolking. De tweede en derde coronagolf leidden in het laatste kwartaal van 2020 en het eerste kwartaal van 2021 nog tot daling van het bbp, maar in veel beperktere mate dan tijdens de eerste coronagolf. Vanaf het tweede kwartaal zit de consumptie in de lift doordat winkels, horeca en de cultuursector geleidelijk weer open zijn gegaan. Als straks een groot deel van de bevolking gevaccineerd is, is er goede hoop dat de pandemie onder controle blijft, met positieve effecten op het consumenten- en producentenvertrouwen. Omdat huishouders veel gespaard hebben sinds de corona-uitbraak, is er voor de komende kwartalen ruimte voor herstel van de consumptie. De bedrijfsinvesteringen nemen toe door de gunstige omzetverwachtingen. Vergelijkbare positieve economische ontwikkelingen zijn er ook elders in het eurogebied, terwijl in de VS de opwaartse trend al eerder was ingezet. In Nederland overtreft het bbp al in het vierde kwartaal van 2021 het niveau van twee jaar eerder, iets sneller dan elders in het eurogebied. Het bbp neemt toe met 3,2% in 2021 en 3,3% in 2022, na een daling van 3,7% in 2020. Deze raming gaat uit van de huidige beleidsvoornemens van de regering, waarin de steunmaatregelen eind september dit jaar aflopen.

Steunmaatregelen stutten in 2021 opnieuw de economie en vooral de arbeidsmarkt. Dit geldt met name voor de eerste twee kwartalen.[1] In mei heeft het kabinet de steunmaatregelen verlengd tot en met het derde kwartaal. Steunmaatregelen als de loonkostensubsidie NOW en de vergoeding vaste lasten TVL ademen mee met de omzet van bedrijven. Doordat de omzet van bedrijven fors herstelt, is het budgettaire beslag van de steunmaatregelen in het derde kwartaal beperkter dan in het eerste halfjaar. Een positieve impuls op de binnenlandse vraag gaat ook uit van de uitgaven voor vaccinatie en coronatesten, al staat daar vooral in het begin van het jaar een negatieve impuls door verdringing van de reguliere zorg tegenover. Een positieve impuls op de economie gaat verder uit van het naar voren halen van infrastructurele werken en extra onderwijsuitgaven om opgelopen onderwijsachterstanden weg te werken. Het Nationaal Groeifonds heeft in 2021 nog nauwelijks effect, maar in 2022 beginnen deze uitgaven wel substantieel te worden.

Nederland profiteert ook van het economisch herstel elders in Europa en in de VS. Dit internationale herstel komt zowel door de opheffing van corona-restricties als door ruim begrotingsbeleid. De uitvoer van goederen, die eind 2020 al het precorona-niveau overtrof, neemt dit en volgend jaar verder toe door de toenemende buitenlandse vraag naar Nederlandse producten. De uitvoer van diensten is nog bij lange na niet terug op het oude niveau en ondervindt ook in de tweede helft van het jaar nog tegenwind door beperkingen op internationaal reisverkeer en toerisme. De totale uitvoer neemt toe met 4,9% in 2021 en 4,5% in 2022, na de daling van 4,3% in 2020.

Het geprojecteerde bbp-niveau in 2025 is hoger dan bij het CEP in maart geraamd, maar komt nog steeds lager uit dan voor de corona-uitbraak werd verwacht. Het CPB heeft tegelijk met deze raming tot en met 2022, de middellangetermijnverkenning (mlt) tot en met 2025 geactualiseerd (zie bijlage B). Het bbp-volume in 2025 is 1,5% lager dan in de verkenning van maart 2020 waar nog geen rekening was gehouden met corona. Dit lagere niveau komt vooral door een zwakkere trendmatige stijging van de arbeidsproductiviteit als gevolg van gemiste investeringen door de coronarecessie. Het negatieve effect is beperkter dan in de actualisatie van de middellangetermijnverkenning in maart jongstleden toen uitgegaan werd van een negatief effect van 3%. Het effect is bijgesteld gezien de recente economische ontwikkeling, de gunstigere vooruitzichten voor de korte termijn en nieuwe analyses over de structurele effecten van de corona-uitbraak, waaronder die van het

[1] Zie ook Schellekens, M., R. 't Jong en A.L. Cnossen, 2021, Coronasteun compenseerde flink deel reguliere omzetverliezen, ESB. (link) ;

IMF en de OESO. De economie toont momenteel opnieuw grote veerkracht na de versoepeling van de lockdownmaatregelen, wat een kleinere permanente schade aannemelijk maakt. Ook de aanhoudende gematigde werkloosheidsontwikkeling en het lage aantal faillissementen wijzen op beperkte permanente schade.

Ondanks productieherstel neemt de werkloosheid nog enigszins toe in 2022. De productiestijging vanaf het huidige kwartaal komt vooral tot uitdrukking in toename van het aantal gewerkte uren per persoon en de arbeidsproductiviteit. Het aantal gewerkte uren per persoon nam tijdens de coronarecessie sterk af, mede door de loonkostensubsidie NOW. Met het van het slot gaan van de dienstensector en de afbouw van het steunbeleid na het derde kwartaal herstelt de normale dynamiek van bedrijfsopheffingen en bedrijfsoprichtingen. Dit gaat gepaard met een wat hogere werkloosheid. De werkloosheid is naar verwachting gemiddeld 3,6% van de beroepsbevolking in 2021 en 4,1% in 2022. Dit is een duidelijk neerwaartse bijstelling ten opzichte van de in maart gepubliceerde raming, van 0,8%-punt in 2021 en 0,6%-punt in 2022, primair door de meevallende realisaties en de opwaartse herziening van de economische groei.

De inflatie loopt dit jaar op, vooral door hogere grondstofprijzen. Het mondiale economische herstel en de aanhoudende aanbodbeperkingen door de OPEC hebben ertoe geleid dat de olieprijs is gestegen van net boven de 20 dollar per vat eind maart 2020 tot net boven de 70 dollar per vat begin juni 2021, een stijging van meer dan 200%. Nadat de olieprijs in 2020 de inflatie tijdelijk drukte, gaat momenteel van de olieprijs een opwaarts effect uit. Voor 2022 is een lichte daling van de olieprijs verondersteld. Ook de overige grondstoffen nemen momenteel sterk in prijs toe door het mondiale economisch herstel, wat - net als de olieprijzen - ook met vertraging doorwerkt in de consumentenprijzen. Daarnaast dragen knelpunten in het containervervoer, tekorten aan halfgeleiders en andere leveringsproblemen door plotseling toenemende vraag naar specifieke producten bij aan hogere prijzen. Resterende restricties, zoals 1,5-meter afstand houden, beperken de capaciteit in met name de horeca. Dit werkt kostenverhogend uit. De consumentenprijsstijging neemt naar verwachting toe van 1,1% in 2020 naar 2,0% in 2021. De onzekerheidsmarge rond de inflatieraming is toegenomen. Het is lastig om conclusies te trekken over de al dan niet tijdelijkheid van de huidige inflatiestijging: in internationaal verband wordt door sommigen gewezen op de mogelijkheid van een nieuwe loon-prijsspiraal. Op dit moment verwachten wij dat de inflatie weer afvlakt naar 1,8% in 2022.

Sinds de corona-uitbraak worden er cao's afgesloten met lagere loonstijgingen. De positieve economische omslag vanaf het huidige kwartaal komt nog niet in cao's tot uitdrukking. De cao-loonstijgingen blijven beperkter dan voor de corona-uitbraak. Loonstijgingen in nieuwe cao's worden gedrukt door verzwakking van bedrijven, met name in de dienstensector. Deze effecten houden tot in 2022 aan. Voor de marktsector valt de cao-loonstijging terug van 2,8% in 2020 naar 1,7% per jaar in 2021 en 1,8% in 2022. De cao-loonstijging voor bedrijven blijft in 2021 achter bij de prijsstijging. Cao-loonstijgingen in de marktsector en prijsstijgingen houden elkaar in 2022 in evenwicht, maar loonstijgingen in de publieke sector blijven daarbij achter. De stijging van de statische koopkracht loopt mede hierdoor terug van 2,5% in 2020 tot 0,6% in 2021. In 2022 daalt de koopkracht bij de huidige beleidsuitgangspunten met -0,3%.

Volgend jaar neemt het overheidstekort af. Het overheidstekort is dan 1,5% bbp, duidelijk lager dan de tekorten van 4,3% bbp in 2020 en 5,9% bbp in 2021. Het tekort is volgend jaar kleiner door stopzetting van de steunmaatregelen en door hogere belastinginkomsten als gevolg van de opleving van de economie. De schuldquote daalt in 2022 met 1,7% bbp op basis van de huidige beleidsvoornemens, na in de twee voorgaande jaren met in totaal 9,3% bbp te zijn gestegen. De daling van de schuldquote in 2022 komt door het kleinere overheidstekort bij een sterke stijging van het nominaal bbp (noemereffect). In 2021 neemt het EMU-saldo ondanks de aantrekkende economie af, omdat de uitgaven dat jaar sterk blijven stijgen.

Belangrijkste onzekerheden bij deze raming zijn het verloop van de pandemie en de ontwikkeling van de spaarquote. Door vaccinatie komt de pandemie onder controle in de rijke landen, ook al blijven regionale uitbraken mogelijk, vooral in regio's met lage vaccinatiebereidheid. In de armere landen is de pandemie zeker nog niet onder controle. De kans op nieuwe virusvarianten is daardoor groot en mogelijk werken de huidige vaccins onvoldoende bij sommige nieuwe virusvarianten. Dergelijke varianten kunnen leiden tot nieuwe besmettingsgolven, voorzichtigheid bij huishoudens en nieuwe restricties door overheden, met negatieve economische gevolgen. De besparingen van huishoudens zijn gemiddeld genomen sterk toegenomen door de sluiting van winkels, horeca en de cultuursector. Het is onzeker hoe snel huishoudens de besparingen terugbrengen tot het pre-coronaniveau. Het is ook onzeker in welke mate de overbesparingen sinds begin 2020 zullen worden besteed. In paragraaf 4 zijn deze onzekerheden nader uitgewerkt.

Waar steunbeleid gericht was op behoud van werkgelegenheid, dient herstelbeleid zich - in het licht van de uitdagingen op de lange termijn - te richten op aanpassingsvermogen. Het gaat daarbij om het faciliteren van aanpassingen in de economie en het ondersteunen van herstel. De tijd van voor corona komt niet volledig terug. Consumptiepatronen en werkprocessen zullen deels permanent veranderd zijn. Dat geeft problemen voor sommige sectoren en bedrijven, maar biedt ook kansen die benut kunnen worden indien de economie zich kan aanpassen (herstructurering van bedrijven, omscholing van werknemers). Langetermijnuitdagingen zoals de energietransitie, stikstofproblematiek, de woningmarkt, de kwaliteit van het onderwijs en de tweedeling op de arbeidsmarkt vergen ook economische herstructureringen en aanpassingen. Daarnaast zijn er uitdagingen met betrekking tot uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid van beleid. Herstelbeleid betekent ook waar nodig hulp aan levensvatbare bedrijven, bijvoorbeeld met gerichte kwijtschelding van schulden in publiek-private samenwerking. Gezien de onzekerheid over de langetermijngevolgen van de coronacrisis voor de stand van de overheidsfinanciën is het niet raadzaam de begroting structureel extra te belasten: structurele intensiveringen en lastenverlichtingen zouden daarom moeten worden gebalanceerd met ombuigingen of lastenverzwaringen elders op de begroting. Uitgaande van de huidige vooruitzichten voor 2022 is er geen noodzaak van extra vraagstimulering op korte termijn.

1 Recente economische ontwikkelingen

Nieuwe besmettingsgolven en extra restricties hebben geleid tot een verdere daling van het bbp in het eurogebied. Nieuwe restricties betekenden minder mobiliteit en activiteiten (figuur 1.1). Door sluiting van niet-essentiële winkels en de horeca en voorzichtigheid bij huishoudens nam het bbp in het eerste kwartaal af met 0,3% ten opzichte van het voorgaand kwartaal, na een daling van 0,6% in het vierde kwartaal van het afgelopen jaar. Deze bbp-dalingen zijn veel kleiner dan tijdens de eerste coronagolf (een daling van 3,8% in het eerste kwartaal van 2020 en 11,5% in het tweede kwartaal). Dat kan komen doordat bedrijven en consumenten beter voorbereid waren op nieuwe restricties en er geen schrikeffect was. Industriële bedrijven bleven produceren (figuur 1.4 links), en er waren geen negatieve kettingreacties in productie- en transportprocessen. Verder zag de detailhandel een sterke groei in de online-verkopen. In de meeste eurolanden nam tijdens de tweede en derde coronagolf alleen de consumptie af, terwijl begin 2020 ook investeringen en uitvoer onderuit gingen.

Er zijn forse verschillen in effecten van de corona-uitbraak binnen het eurogebied, maar ook daarbuiten. Gezien vanaf het begin van de pandemie is het bbp in het eerste kwartaal 5,1% lager dan in het vierde kwartaal van 2019 (figuur 1.3). In eurolanden die zwaarder getroffen zijn door de pandemie en die een grotere

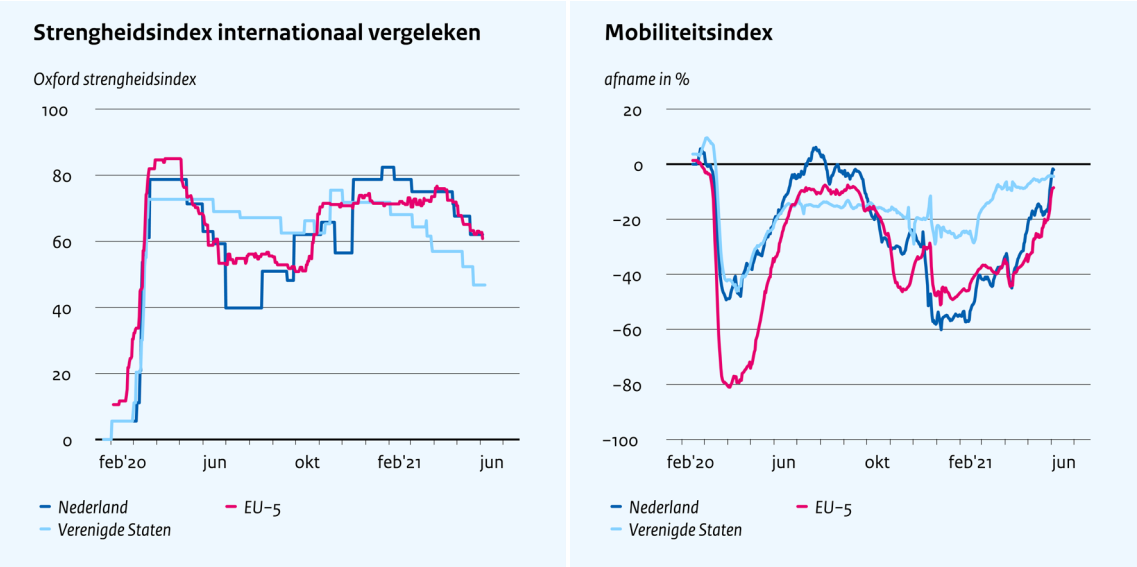
toeristische sector hebben is de bbp-daling groter. Zo is het Spaanse bbp 9,4% afgenomen (figuur 1.3 rechts). In tegenstelling tot Europa hebben de nieuwe coronagolven in de Verenigde Staten niet geleid tot daling van het bbp. Dit kwam door minder restricties, snellere vaccinatie en ruime extra inkomenssteun. China bleef profiteren van de internationale vraag naar goederen zoals elektronische apparaten, computers en auto's. De gunstige ontwikkeling van het Chinees bbp hield daardoor aan in het eerste kwartaal, ook al vlakte de kwartaal-op-kwartaalgroei verder af. Het gaat veel minder voorspoedig in de overige opkomende economieën, doordat daar geen expansief begrotingsbeleid kan worden gevoerd en snelle vaccinatie niet mogelijk is. In India, goed voor 7% van het mondiale bbp, heeft de hevige jongste uitbraak een negatieve invloed op het bbp in het tweede kwartaal.

De toename van de internationale goederenhandel hield begin 2021 aan, maar de internationale dienstenhandel is nog steeds zwak. Door het wegvallen van de vraag en door de corona-restricties nam de internationale goederenhandel in de eerste vijf maanden van 2020 scherp af, met 16%.[2] Daarna volgde een snelle keer ten goede, veroorzaakt door de aantrekkende vraag en oplevend aanbod in Europa en de VS. Afgelopen december was de wereldhandel in goederen al weer hoger dan eind 2019. Deze positieve ontwikkeling heeft zich in de eerste maanden van het lopende jaar doorgezet, ondanks de terugval van de handel tussen het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie na het einde aan de Brexit-transitieperiode. De Britse uitvoer naar de EU is in het eerste kwartaal met 18% nominaal gedaald ten opzichte van het voorgaand kwartaal, terwijl de Britse invoer uit de EU afnam met 22%.[3] De internationale dienstenhandel staat in schril contrast met de goederenhandel. Door de aanhoudende restricties op internationaal reisverkeer en toerisme bleef de internationale dienstenhandel beperkt. Zo was bijvoorbeeld in het eerste kwartaal de Amerikaanse uitvoer van diensten nog 24% lager dan in het vierde kwartaal van 2019, terwijl de daling van de uitvoer van goederen teruggelopen was tot 4%.

Kapitaalmarktrentes zitten in de lift, vooral in de Verenigde Staten. Door gunstiger vooruitzichten als gevolg van de vaccinatie, oplopende inflatieverwachtingen en door de nieuwe begrotingsplannen van de regering-Biden is dit jaar de Amerikaanse kapitaalmarktrente opgelopen met 0,7%-punt tot 1,6% in mei 2021, historisch gezien overigens nog steeds laag. Deze stijging was ook te zien in het eurogebied, waar de Duitse kapitaalmarktrente steeg met 0,4%-punt tot -0,2%. De stijging is geringer in het eurogebied doordat de vooruitzichten minder verbeterd zijn en door minder expansief begrotingsbeleid. Ondanks de hogere kapitaalmarktrentes zijn dit jaar de aandelenkoersen in de Verenigde Staten en Europa tot recordhoogtes gestegen. Ook de AEX bereikte het hoogste peil ooit.

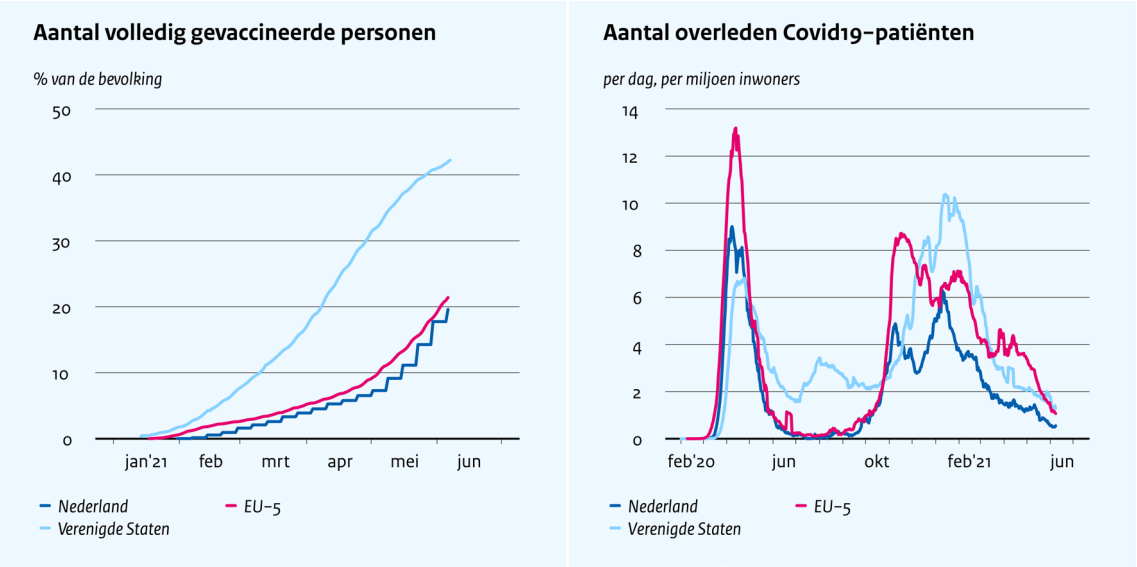
[2] CPB, 2021, Wereldhandelsmonitor maart 2021 (link).
[3] ONS, 2021, UK trade: March 2021 (link).

Figuur 1.1 Nieuwe coronagolven hebben geleid tot nieuwe beperkingen en lagere mobiliteit



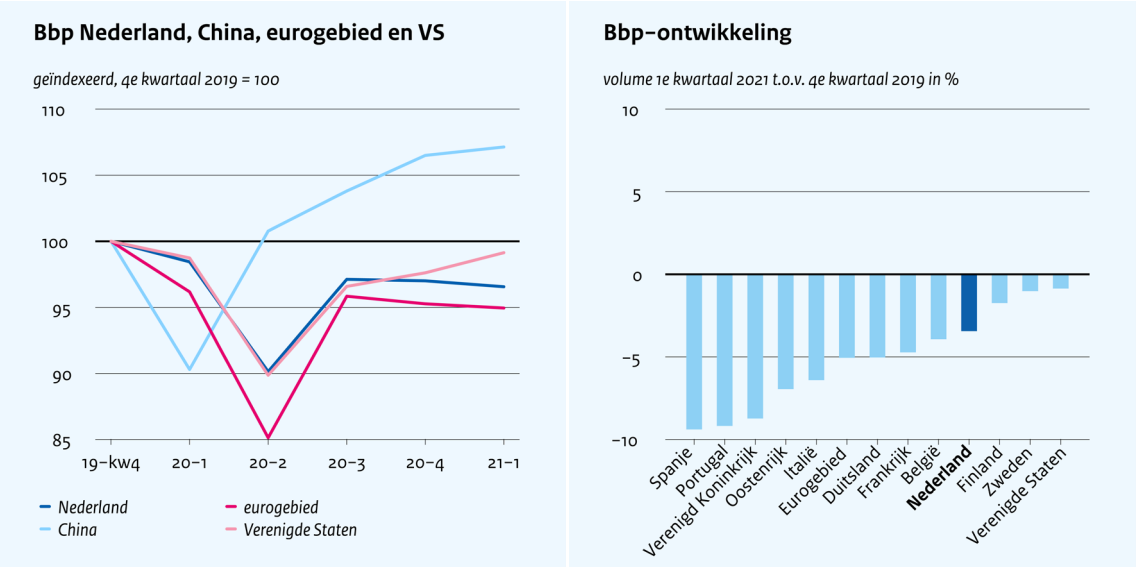
Bron: LCPS, Google, Translink, Oxford University Blavatnik School of Government (link).
EU-5 is het ongewogen gemiddelde van Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en België.

Figuur 1.2 Grote verschillen tussen landen in vaccinatiegraad en aantal overleden corona-patiënten



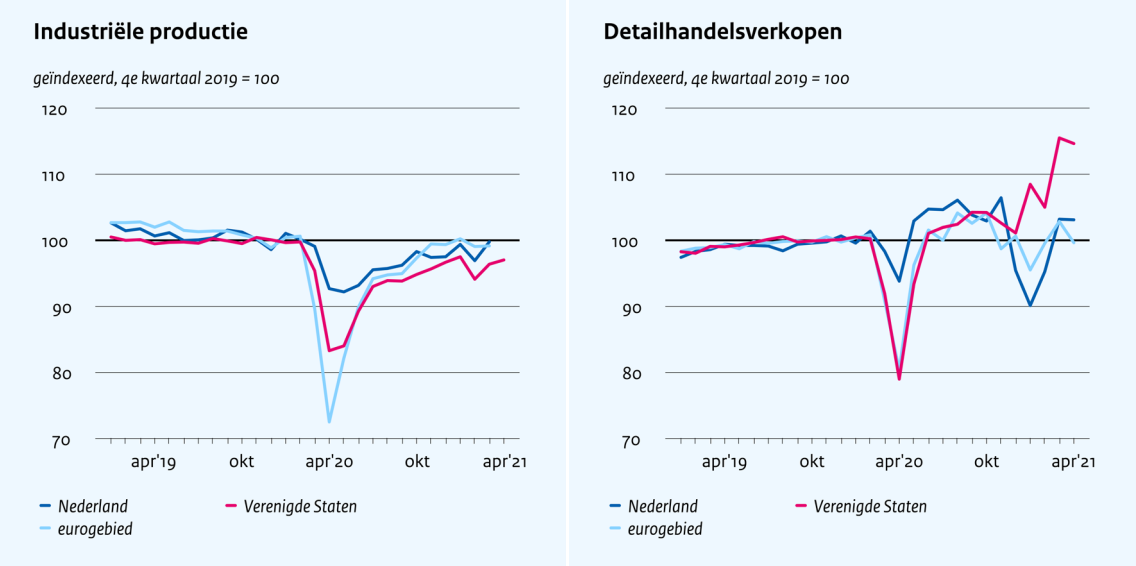
Bron: Our World in Data (link).
EU-5 is het ongewogen gemiddelde van Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en België.

Figuur 1.3 Forse verschillen tussen landen in economisch effect van coronapandemie



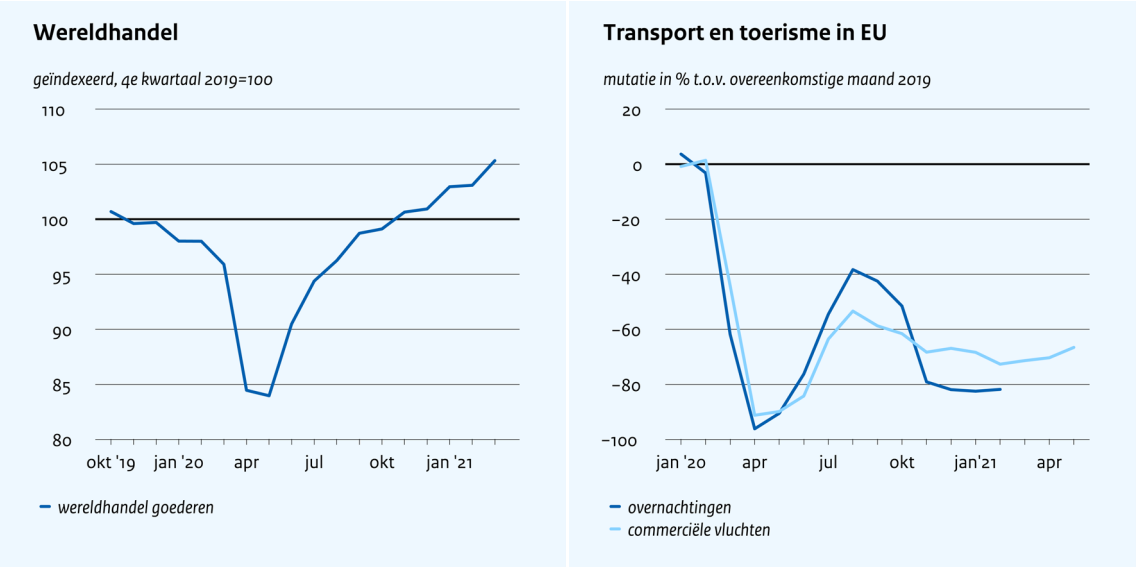
Bron: Eurostat, OESO, BEA, ONS en CBS (link).

Figuur 1.4 Detailhandelsverkopen beïnvloed door nieuwe coronagolven terwijl er geen effect was op de industriële productie



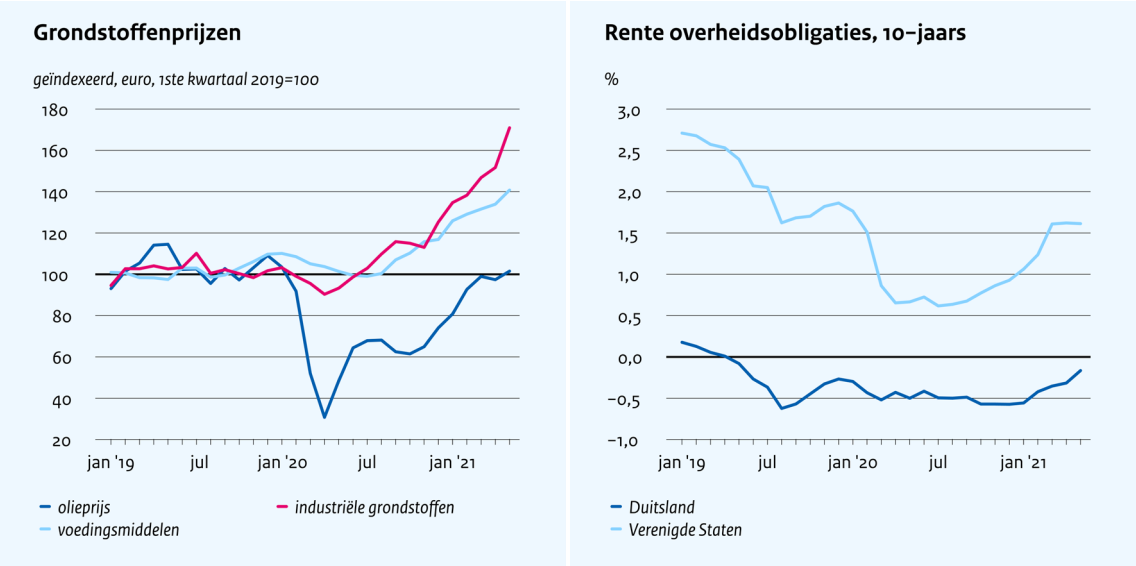
Bron: Eurostat (link).

Figuur 1.5 Mondiale goederenhandel herstelt, diensten blijven achter



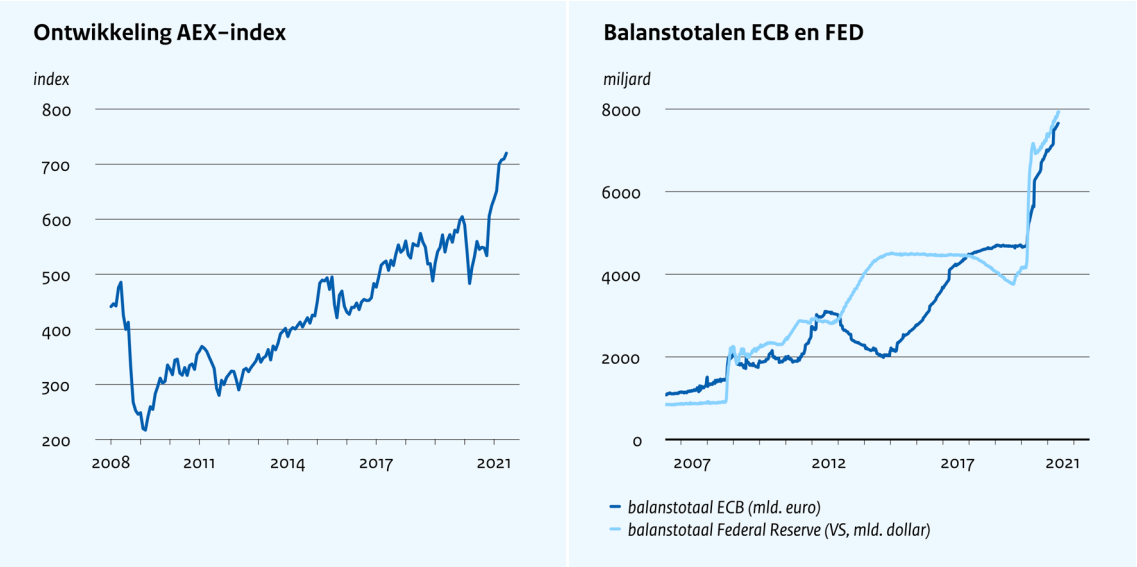
Bron: CPB, Eurostat (link).

Figuur 1.6 Omslag op grondstoffenmarkten en kapitaalmarkten



Bron: HWWI en Refinitiv (link).

Figuur 1.7 Aandelenkoersen op recordniveau, bij verder oplopende balanstotalen centrale banken



Bron: Refinitiv, ECB en Federal Reserve (link).

Door coronarestricties daalden in Nederland de consumptie en het bbp in het eerste kwartaal opnieuw. De consumptie stond onder druk door de sluiting half december van niet-essentiële winkels en niet-medische contactberoepen, de avondklok in januari en de aanhoudende sluiting van horeca en de cultuursector. Daarbij komt dat consumenten al voorzichtiger waren door de oplopende besmettingen en ziekenhuisopnames. De particuliere consumptie daalde met 3,5% ten opzichte van het voorgaand kwartaal, na in het laatste kwartaal van 2020 al met 1,5% te zijn gedaald. Doordat het gemiddelde beschikbare inkomen op peil bleef, liep de spaarquote verder op. Behalve door minder consumptiemogelijkheden kan het voorzorgmotief een rol spelen bij de hogere besparingen (minder consumptiegeneigdheid vanwege onzekerheid over toekomstig inkomen en werkgelegenheidsperspectief). In totaal is in de afgelopen vijf kwartalen ruim 40 mld euro meer gespaard door huishoudens dan in 2019. Overigens zijn niet voor iedereen de besparingen toegenomen; vooral bij hogere inkomens zijn de besparingen opgelopen.[4] Veel zzp'ers en flexwerkers hebben hun spaartegoeden juist aangesproken. Behalve de particuliere consumptie nam in het eerste kwartaal ook de overheidsconsumptie af, door het afschalen van de reguliere zorg ten behoeve van coronazorg.

Investeringen en goederenuitvoer namen ondanks nieuwe besmettingsgolven verder toe. Dit is een markant verschil met de eerste golf. In het eerste kwartaal van 2021 en het laatste kwartaal van 2020 namen de investeringen toe met 5,5%, tegen een daling van 11,0% in de eerste twee kwartalen van 2020. De goederenuitvoer steeg nu 3,7%, tegen een daling van 10,9% toen. Deze verschillen plus de veel kleinere daling van de particuliere consumptie (4,9% tegen 13,5%) betekenen ook een beduidend kleinere bbp-daling. De bbp-daling voor de twee recente kwartalen samen is 0,6%, tegen een daling van 9,9% in de eerste twee kwartalen van 2020 tijdens de eerste besmettingsgolf. Door de veerkracht in het derde kwartaal, toen het bbp toenam met 7,7%, is de daling van het bbp ten opzichte van het vierde kwartaal van 2019 beperkt gebleven tot 3,4% (figuur 1.3). Dit is een kleinere afname dan in het eurogebied (-5,1%) en in de eerste vijf kwartalen van de financiële crisis in 2008-2009 (-3,9%). (figuur 2.6) Beschikbare maandcijfers wijzen erop dat januari het dieptepunt was en de economie al vanaf februari herstelde, dus voordat er versoepelingen kwamen.

[4] Europese Commissie, 2021, Will consumers save the the EU recovery? Insights from the Commission's consumer survey, Special issue 4,2 in European Economic Forecast, Spring 2021, Institutional Paper 149. (link) ; Christelis, D., D. Georgarakos, T Jappelli en G. Kenny, 2021, How has the COVID-19 crisis affected different households' consumption in the euro area?, ECB Research Bulletin No. 84. (link) ; Prins, C, en N. Vrieselaar, 2021, Meer gespaard sinds coronacrisis, maar aandeel Nederlanders zonder buffer niet kleiner, Rabobank Themabericht (link).

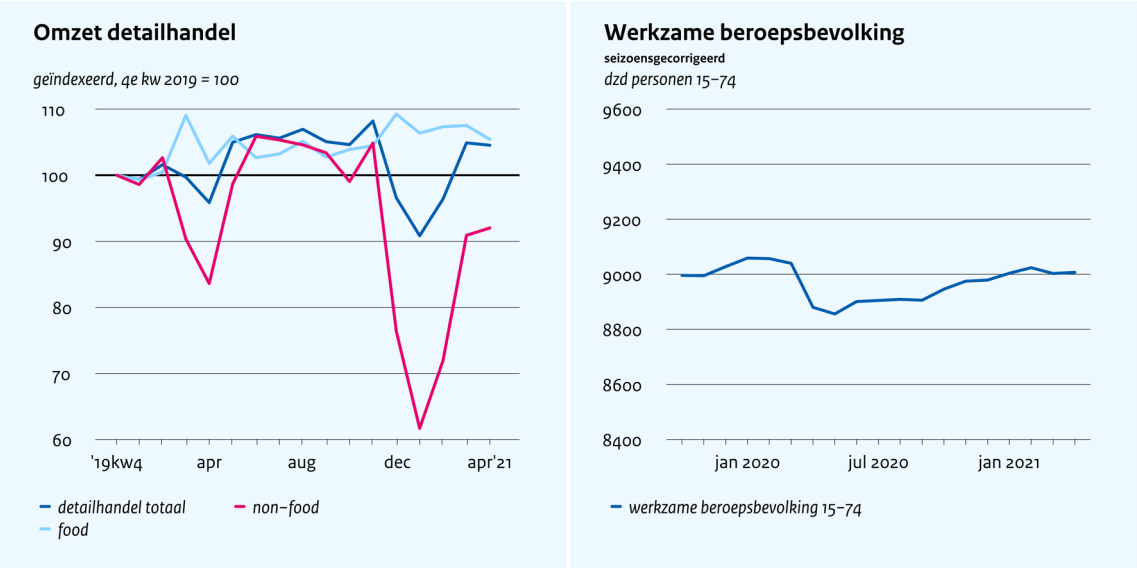
Ondanks de bbp-daling in het eerste kwartaal is de werkloosheid verder afgenomen. Door het forse productieherstel in het derde kwartaal en de steunmaatregelen zette de verslechtering op de arbeidsmarkt niet door en vanaf september daalde de werkloosheid en nam de beroepsbevolking weer toe. In de eerste vier maanden van 2021 hield de daling van de werkloosheid aan. Het steunbeleid hield de instroom in de werkloosheid beperkt. Daarnaast gingen wat minder personen op zoek naar werk en telden daarom niet meer mee bij de werklozen. In april waren werkloosheid, werkzame beroepsbevolking en totale beroepsbevolking weer terug op het niveau van eind 2019. De coronacrisis komt nu nog tot uitdrukking in minder gewerkte uren per persoon, een lagere participatiegraad en een hogere jeugdwerkloosheid. In het eerste kwartaal was het aantal gewerkte uren per werkzaam persoon 3,3% lager dan eind 2019, terwijl in april de participatiegraad 0,2%-punt lager was en de jeugdwerkloosheid 2,2%-punt hoger was.

Hogere olie- en andere grondstoffenprijzen stuwden in Nederland de inflatie op, net zoals in de rest van het eurogebied en in de VS. In februari kwam een einde aan de daling van de energieprijzen ten opzichte van een jaar eerder; in mei was er al sprake van een energieprijsstijging van 10,8%, zowel door recente maand-op-maandstijgingen als door basiseffecten (dalingen van de olieprijs een jaar eerder). De benzineprijs aan de pomp steeg tot het hoogste niveau sinds 2013. Prijzen van gas en elektra worden met vertraging aangepast en zijn daardoor nog niet zo sterk gestegen. Door de hogere energieprijsstijging is de algemene consumentenprijsstijging opgelopen van 0,9% in december 2020 tot 2,0% in afgelopen mei. Daarmee is de inflatie minder opgelopen dan in het eurogebied (een oploop van -0,3% naar 2,0%). Tegelijkertijd werden er door de corona-recessie nieuwe cao's afgesloten met lagere loonstijgingen dan voor de corona-uitbraak. In mei waren de cao-lonen in de marktsector 2,1% hoger dan een jaar eerder, tegen een stijging van 3,1% in januari 2020.

Huizenprijzen zorgden voor de meest opvallende prijsontwikkeling. De prijsstijging van bestaande koopwoningen is in de eerste maanden van 2021 verder opgelopen tot 11,5% ten opzichte van een jaar eerder in april, de grootste prijsstijging in twintig jaar.[5] De afschaffing van de overdrachtsbelasting voor starters begin januari heeft vermoedelijk de vraag naar huizen vergroot en de huizenprijs verder doen stijgen (figuur 1.11 links). De woningbouw heeft te maken met oplopende bouwkosten (figuur 1.11 rechts) De sterke stijging van de huizenprijzen in recente jaren heeft ertoe geleid dat nominale huizenprijzen in het eerste kwartaal van 2021 ruim 26% boven het hoogtepunt van de markt van voor de financiële crisis van 2008-2009 liggen. Reële prijzen liggen 4% hoger ten opzichte van de vorige top. De stijgende huizenprijzen gaan gepaard met toename van de hypothecaire kredietverlening door banken.[6]

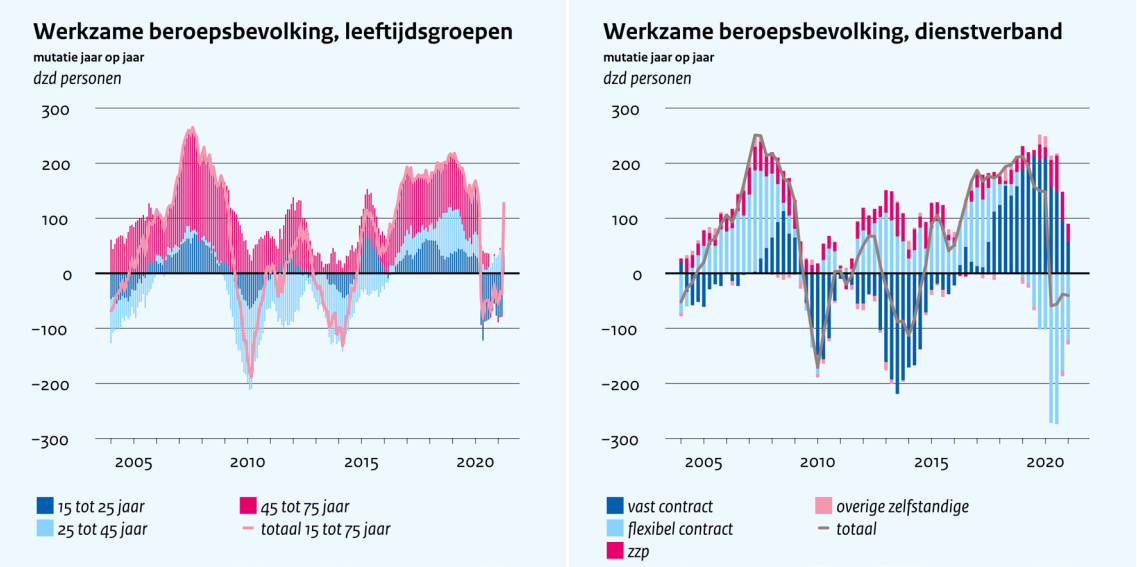
[5] De huizenprijsstijging heeft geen direct effect op de consumentprijsinflatie. Zie CBS, 2021, Waarom de huizenprijs niet in de inflatie zit?, CBS podcast (link).
[6] CPB, 2021, Risicorapportage Financiële markten (link).

Figuur 1.8 Uitzonderlijke consumptiedaling rond de jaarwisseling, zonder substantiële gevolgen werkgelegenheid



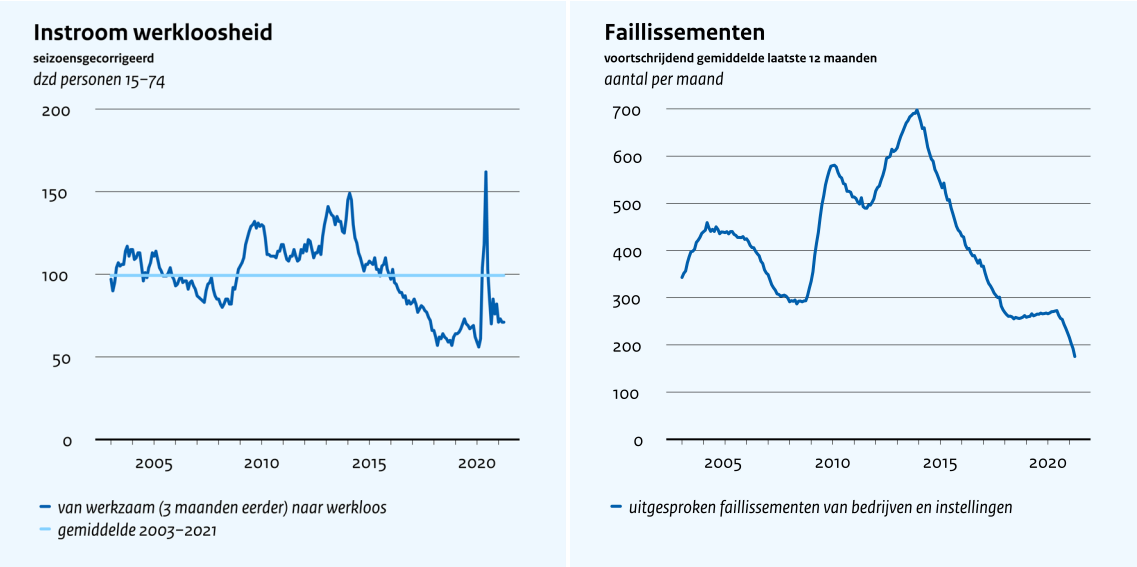
Bron: CBS en CPB; rechts seizoencorrectie door het CPB op basis van CBS-cijfers (link).

Figuur 1.9 Op de arbeidsmarkt zijn vooral jongeren en flexwerkers geraakt



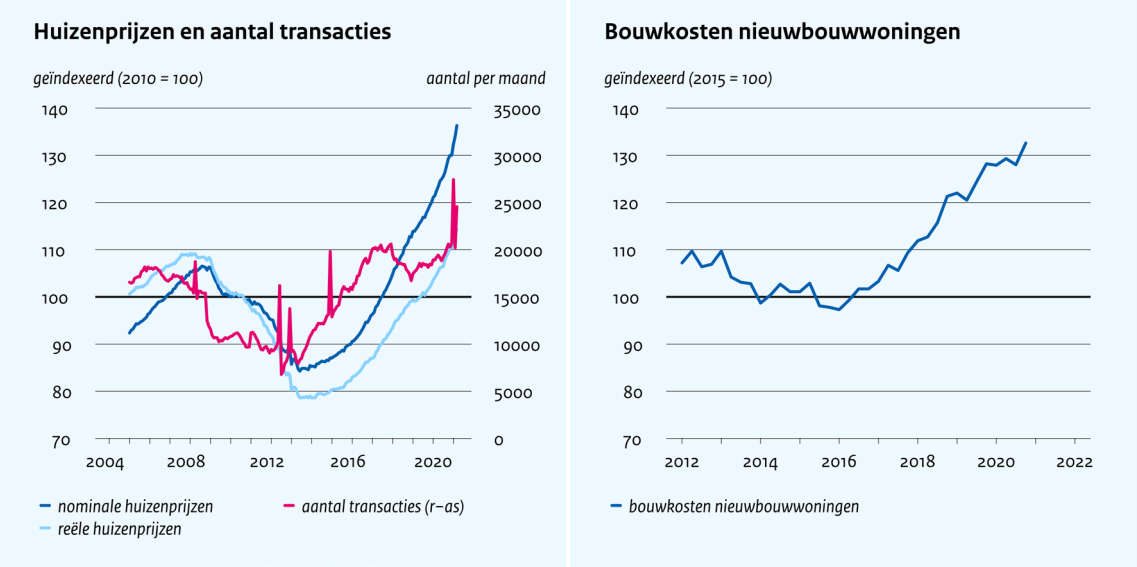
Bron: CBS (link).

Figuur 1.10 Steunbeleid heeft faillissementen en instroom werkloosheid laag gehouden ondanks daling productie



Bron: CBS (link).

Figuur 1.11 Huizenprijzen op recordniveau, bij stijgende bouwkosten



Bron: CBS (link).

Tabel 1.1 Kerngegevens voor Nederland, 2017-2022

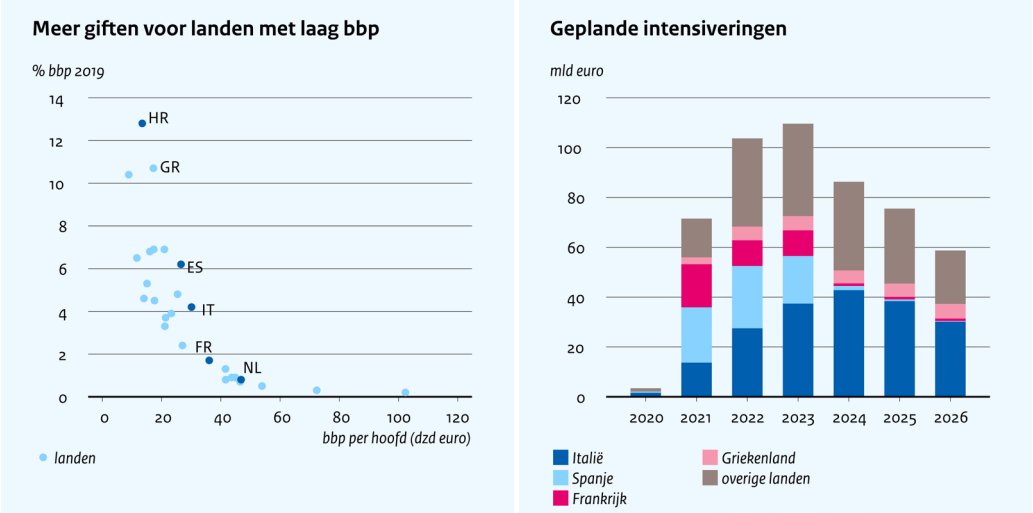
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Mutaties per jaar in %					
Internationale economie						
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	5,4	3,7	3,1	-9,4	5,9	6,8
Concurrentenprijs (a)	1,2	-0,4	3,9	0,4	1,9	1,2
Olieprijs (dollars per vat)	54,3	70,9	64,3	41,8	64,4	62,4
Eurokoers (dollar per euro)	1,13	1,18	1,12	1,14	1,21	1,21
Lange rente Nederland (niveau in %)	0,5	0,6	-0,1	-0,4	-0,3	-0,1
Volume bbp en bestedingen						
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	2,9	2,4	1,7	-3,7	3,2	3,3
Consumptie huishoudens	2,1	2,2	1,5	-6,4	1,3	6,5
Consumptie overheid	0,9	1,7	1,6	1,1	6,0	0,5
Investeringen (inclusief voorraden)	4,2	3,9	3,6	-3,6	5,3	2,4
Uitvoer van goederen en diensten	6,5	4,3	2,7	-4,3	4,9	4,5
Invoer van goederen en diensten	6,2	4,7	3,2	-4,3	5,7	5,2
Prijzen, lonen en koopkracht						
Prijs bruto binnenlands product	1,3	2,4	3,0	2,5	2,0	2,1
Uitvoerprijs goederen en diensten, exclusief energie	1,3	0,9	1,0	-0,3	2,6	1,2
Prijs goedereninvoer	3,6	2,2	-1,1	-4,6	5,9	0,7
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	1,3	1,6	2,7	1,1	2,0	1,8
Loonvoet bedrijven (per uur) (d)	0,9	1,9	2,4	7,6	0,7	0,2
Cao-loon bedrijven (c)	1,5	2,0	2,4	2,8	1,8	1,8
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens	0,3	0,0	1,0	2,5	0,6	-0,3
Arbeidsmarkt						
Beroepsbevolking	0,8	1,2	1,6	0,4	0,6	1,3
Werkzame beroepsbevolking	2,1	2,3	2,0	0,0	0,8	0,9
Werkloze beroepsbevolking (in duizend personen)	438	350	314	357	340	390
Werkloze beroepsbevolking (niveau in % beroepsbevolking)	4,9	3,8	3,4	3,8	3,6	4,1
Werkgelegenheid (in uren)	2,4	2,6	2,2	-3,4	2,0	2,4
Overig						
Arbeidsinkomensquote (niveau in %)	73,3	73,4	74,0	74,7	73,6	75,0
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	0,6	-0,1	-0,5	-0,1	1,4	0,8
Individuele spaarquote (in % beschikbaar inkomen) (b)	3,0	3,2	3,1	9,0	11,3	6,4
Saldo lopende rekening (niveau in % bbp)	10,8	10,8	9,9	7,8	8,8	8,7
	Niveau in % bbp					
Collectieve sector						
EMU-saldo	1,3	1,4	1,7	-4,3	-5,9	-1,5
EMU-schuld (ultimo jaar)	56,9	52,4	48,7	54,5	58,0	56,3
Collectieve lasten	38,7	38,8	39,3	39,7	39,0	38,5
Bruto collectieve uitgaven	42,9	42,8	42,4	48,5	49,3	44,4

(a) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen.
(b) Niveau; beschikbaar gezinsinkomen is inclusief collectieve besparingen.
(c) Voorheen contractloon bedrijven.
(d) De loonkostensubsidie NOW, en de continuïteitsbijdrage in de zorg, hebben een opwaarts effect op de loonvoetmutatie bedrijven in 2020 van 3,4%-punt en een neerwaarts effect van 1,1%-punt in 2021 en 1,9%-punt in 2022.

Komen EU-herstelplannen te laat?

Het herstelfonds van de Europese Commissie kan een bijdrage leveren aan het herstel na de coronacrisis op korte termijn en structuurversterking op de middellange termijn. Dit herstelfonds (ofwel de *Recovery and Resilience Facility*) bevat 672,5 mld euro aan giften en leningen waarop lidstaten een beroep kunnen doen. Van het geld moet minstens 37% voor klimaatbeleid en 20% voor de verdere digitalisering van de economie worden gebruikt. Daarnaast moeten lidstaten hervormingen doorvoeren die door de Raad van Ministers zijn aanbevolen. Landen met een laag bbp per hoofd, kunnen een relatief groter beroep op de giften uit het fonds doen (figuur links). Inmiddels hebben 23 landen een aanvraag ingediend in Brussel, Nederland nog niet.

Figuur Allocatie van het herstelfonds per land (links) en tijdspad van nationale herstelplannen (rechts)



Bron: CPB op basis van herstelplannen en Stability and Convergence Programmes (link, link), EC en Eurostat (link, link).

Het nut van het herstelfonds voor economische stabilisatie is beperkt. Volgens de planning wordt het grootste deel van de pakketten uitgegeven in 2022 en 2023 (figuur rechts). Opvallend is dat Spanje en Frankrijk het geld vooral in de eerste jaren willen uitgeven, terwijl Italië, de grootste ontvanger, de bestedingen over de gehele looptijd van het fonds uitsmeert. Veel landen hebben plannen op het gebied van infrastructuur en woningbouw. Het implementeren van de plannen kost echter tijd. Volgens de lenteraming van de EC is de output gap in de EU in 2021 en 2022 nog negatief. In Italië en Spanje, landen die veel geld ontvangen uit het fonds, neemt de output gap snel af. Als het geld in 2021 en 2022 tot besteding komt, draagt het fonds bij aan economische stabilisatie. Als de gelden later tot besteding komen, wordt de kans groter dat de situatie in de economie inmiddels verder is verbeterd en neemt het risico op procyclisch beleid toe.

Tegelijkertijd kan het herstelfonds bijdragen aan het behalen van langetermijndoelen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om intensiveringen om de energietransitie te bewerkstelligen. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse kan een behulpzaam instrument zijn bij het beoordelen van maatregelen op het gebied van de langetermijndoelen. Daarnaast is het fonds bedoeld voor hervormingen, zoals het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt in Nederland. Dit is een proces van de lange adem, waarbij de gelden uit het fonds een steun in de rug kunnen zijn. ■

2 Economische vooruitzichten 2021-2022

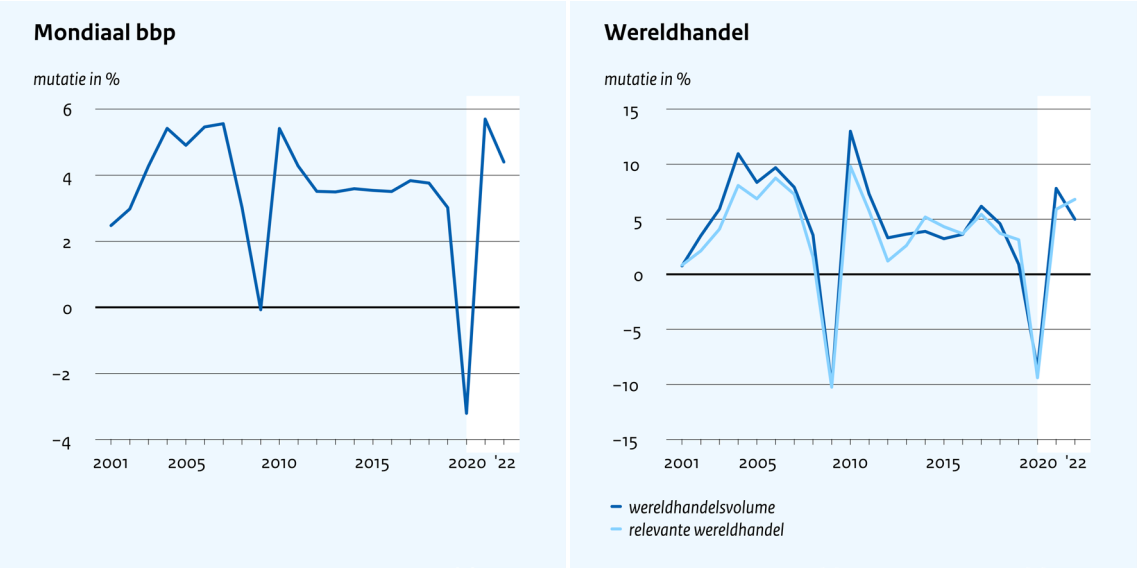
Vanaf het tweede kwartaal van 2021 neemt door minder restricties in het eurogebied de consumptie en daardoor het bbp toe. Het einde van de derde coronagolf en de positievere vooruitzichten bij consumenten door de stijgende vaccinatiegraad gaan leiden tot een sterke stijging van de consumptie in de rest van 2021 en 2022. De stijging van de consumptie werkt positief door op investeringen en invoer van de afzonderlijke eurolanden. Deze hogere invoer betekent ook meer uitvoer voor eurolanden. Het gebrek aan halfgeleiders kan de groei in 2021 wat dempen, met name in de auto-industrie. Het bbp neemt in het eurogebied toe met naar verwachting 4,2% in 2021 en 4,3% in 2022. De nationale plannen voor herstel en veerkracht (RRP's) dragen in 2022 bij aan de economische groei. De Europese Commissie schat het effect ervan op het bbp-niveau op 1,2% in 2022.[7] De economische groei in de VS ligt hoger dan in het eurogebied, door de snellere vaccinatie en versoepelingen en door het ruimere begrotingsbeleid. Ook na eerdere recessies kende de VS vaak een sneller herstel. De Europese Commissie schat het effect op het Amerikaanse bbp van de nieuwe Amerikaanse begrotingspakketten op 3% in 2021 en op het bbp van de EU op 0,3%.[8] Ook elders is er herstel van de corona-recessie. Grondstoffen producerende landen profiteren van de hogere grondstoffenprijzen. Voor China houdt de sterke internationale vraag naar goederen aan. De mondiale bbp-groei bedraagt naar verwachting 5,7% in 2021 en 4,4% in 2022, na de daling van 3,2% in 2020 (figuur 2.1 links). Het mondiale bbp zal halverwege 2021 al weer boven het niveau van eind 2019 liggen.

De wereldhandel neemt toe met 7,8% in 2021 en 5,0% in 2022. De aantrekkende finale bestedingen na de daling van het aantal coronabesmettingen betekenen meer invoer van goederen en dus meer internationale handel in goederen. In 2021 blijft de internationale handel in diensten nog zwak doordat restricties op internationaal reisverkeer en toerisme langzamer worden beëindigd. De internationale handel in diensten trekt in de tweede helft van 2021 aan, wat vooral tot uitdrukking komt in de jaarmutatie in 2022. Doordat in het eurogebied de economische groei in 2021 minder hoog is dan elders, neemt de groei van de voor de Nederlandse uitvoer relevante wereldhandel minder sterk toe. Deze stijgt met 5,9% in 2021 en 6,8% in 2022, na een afname van 9,4% in 2020 (figuur 2.1 rechts).

De inflatie neemt dit jaar in het eurogebied toe. Vooral door de hogere olieprijs neemt in het eurogebied de inflatie toe van 0,3% in 2020 naar 1,9% in 2021. [9] Doordat de olieprijs volgend jaar licht afneemt, valt het opwaartse directe effect vanuit de olieprijs weg en zwakt de inflatie wat af tot 1,8%.

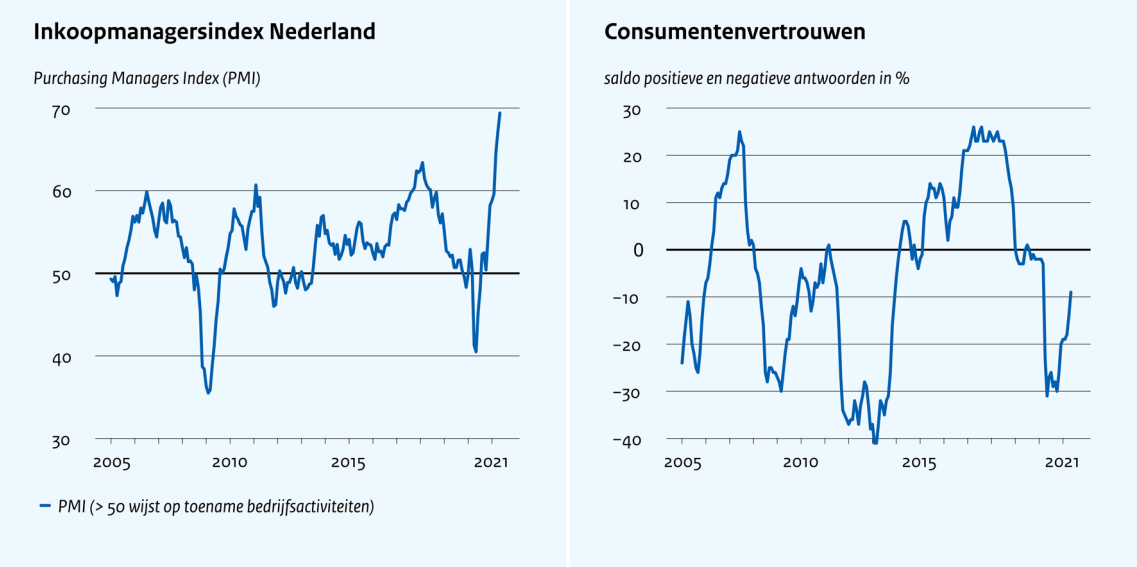
[7] Europese Commissie, 2021, European Economic Forecast, Spring 2021, Institutional Paper 149 (link).
[8] Europese Commissie, 2021, Spillovers from 2021 US fiscal policy, Box I.2.1 in European Economic Forecast, Spring 2021, Institutional Paper 149 (link).
[9] De technische veronderstellingen over energieprijzen, rente en wisselkoersen zijn gebaseerd op marktdata voor week 17 (26 april- 2 mei). Op basis van deze data stijgt de olieprijs van 41,8 dollar per vat in 2020 naar 64,4 dollar per vat in 2021 om vervolgens af te zwakken tot 62,4 dollar per vat. De euro apprecieert ten opzichte van de dollar van 1,14 dollar per euro in 2020 naar 1,21 dollar per euro in 2021 en 2022. De Nederlandse kapitaalmarktrente stijgt van -0,5% in 2020 naar -0,3% in 2021 en -0,1% in 2022. De raming is verder gebaseerd op de economische data en beleidsmaatregelen die op 28 mei bekend waren.

Figuur 2.1 Mondiaal groeiherstel in 2021



Bron: CBS en CPB (link)

Figuur 2.2 Inkoopmanagersindex op recordniveau, bij herstel van consumentenvertrouwen



Bron: Nevi en CBS (link).

Versoepeling van de coronamaatregelen leidt in Nederland tot herstel van productie en bestedingen vanaf het tweede kwartaal. In 2021 neemt naar verwachting het bbp toe met 3,2%, gevolgd door een toename van 3,3% in 2022. Het bbp zal in het laatste kwartaal het recordniveau van voor de corona-uitbraak overtreffen; eind 2022 is het bbp echter nog wel bijna 2% lager dan in de raming uit maart 2020 waarin nog geen rekening werd gehouden met de economische repercussies van corona. De huidige raming is gebaseerd op de veronderstelling dat vaccinatie volgens plan verloopt en iedereen boven de 18 jaar die dat wil in juli de eerste prik heeft gehad, met positieve effecten op het consumenten- en producentenvertrouwen. Ook is verondersteld dat de besmettingen in het tweede kwartaal verder afnemen en daardoor de druk door corona op de zorg verdwijnt.

De versoepeling van de maatregelen zal op de eerste plaats de consumptie doen opveren. Sectoraal zitten in de tweede helft van het jaar vooral de uitgaven in de horeca en de cultuursector in de lift. Doordat in het

eerste kwartaal de consumptie verder is gedaald, komt het herstel vooral tot uitdrukking in de consumptiegroei in 2022, geraamd op 6,5%, na een stijging van 1,3% in 2021. De positievere inschatting van de economische vooruitzichten, tot uitdrukking komend in de indicator voor het consumentenvertrouwen, draagt bij aan de consumptiegroei. De daling van de koopkracht in 2022 drukt de consumptiegroei wat. De hoge besparingen sinds de corona-uitbraak maken het forse herstel van de consumptie mogelijk. De spaarquote neemt af naar 6,4% van het beschikbaar inkomen, nog altijd 3,3%-punt hoger dan in 2019. Net als bij de eerdere stijging van de gemiddelde spaarquote zullen er behoorlijke verschillen tussen huishoudens zijn. Naast huishoudens waar de spaarquote daalt, zullen er ook huishoudens (met zzp'ers en flexwerkers) zijn waarvan de spaarquote stijgt, omdat zij hun aangesproken buffers weer gaan aanvullen.

Overheidsuitgaven dragen merkbaar bij aan de economische groei en het voorkomen van een sterke oploop van de werkloosheid. In Nederland voorkomen de loonkostensubsidie NOW en de vergoeding vaste lasten TVL een groter negatief effect op de arbeidsmarkt. Extra overheidsbestedingen, onder andere intensiveringen voor de testcapaciteit en het beperken van onderwijsachterstanden, zullen in 2021 bijdragen aan het economisch herstel. In 2022 zijn er de eerste substantiële overheidsbestedingen in het kader van het Nationaal Groeifonds, maar vallen corona-gerelateerde bestedingen terug. De overheidsbestedingen nemen toe met 6,6% in 2021 en 0,1% in 2022, na 1,5% in 2020.

De Nederlandse uitvoer neemt toe door het economisch herstel elders in Europa en in de VS. Aanloopproblemen in de nieuwe handelsrelatie tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk zullen negatief uitwerken op de Nederlandse uitvoer.[10] De uitvoer van diensten ondervindt ook in de tweede helft van het jaar nog tegenwind door beperkingen op internationaal reisverkeer en toerisme, al begint zich een herstel in te zetten. De totale uitvoer neemt toe met 4,9% in 2021 en 4,5% in 2022, na de daling van 4,3% in 2020.

De toenemende omzet en de gunstige omzetverwachtingen zorgen voor stijgende bedrijfsinvesteringen. Voorlopende indicatoren zoals de inkoopmanagersindex (figuur 2.2 links) en het producentenvertrouwen wijzen ook op een positieve ontwikkeling. Laagblijvende financieringskosten door het beleid van de ECB zijn hierbij voor de investeringen een positieve factor. Een negatieve factor is de balanspositie van veel bedrijven die tijdens de coronarecessie is verslechterd.[11] De bedrijfsinvesteringen nemen toe met 6,4% in 2021 en 4,0% in 2022, na de daling van 6,5% in 2020.

De investeringen in woningen nemen toe, maar de krapte op de woningmarkt houdt aan. Vorig jaar zijn 13% meer vergunningen voor nieuwbouwwoningen afgegeven; ook in de eerste maanden van 2021 is sprake van een toename. Dit wijst op toenemende investeringen in woningen in de ramingsperiode. Deze nemen naar verwachting toe met 0,7% in 2021 en 1,2% in 2022, na een daling van 1,6% in 2020 mede door stikstofproblemen. De toename van de woninginvesteringen is onvoldoende om de krapte op de woningmarkt te verminderen, daardoor zal er ook volgend jaar sprake zijn van een duidelijke stijging van de huizenprijzen.

Ondanks productieherstel neemt de werkloosheid nog enigszins toe in 2022. De productiestijging vanaf het huidige kwartaal komt vooral tot uitdrukking in de toename van het aantal gewerkte uren per persoon en de arbeidsproductiviteit. Het aantal gewerkte uren per persoon nam tijdens de coronarecessie sterk af, mede door de loonkostensubsidie NOW. Met het van het slot gaan van de dienstensector en de afbouw van het steunbeleid na het derde kwartaal herstelt de normale dynamiek van bedrijfsopheffingen en

[10] Ook structureel gaat van het overeengekomen vrijhandelsverdrag een negatief effect uit op de Nederlandse uitvoer. Zie CPB, 2021, Brexit: handelsdeal met kosten, tekstkader in het Centraal Economisch Plan 2021. (link)

[11] Overvest, B., en B. Smid, 2021, Balansherstel bedrijven na corona, CPB Coronapublicatie. (link) CPB, 2021, Risicorapportage Financiële markten. (link) ; Winter, J. de, en M. Volkerink, De financiële positie van het Nederlands mkb één jaar na de Covid-19-uitbraak, DNB Analyse. (link)

bedrijfsoprichtingen. Dit gaat gepaard met een iets hogere werkloosheid, doordat personen die hun baan verliezen niet meteen een andere baan vinden. We voorzien echter geen enorme faillissementsgolf en daarbij horende scherp oplopende werkloosheid. Tegelijkertijd zal het arbeidsaanbod toenemen, zowel vanuit het binnenland, omdat weer meer personen op zoek gaan naar werk, als door het herstel van de arbeidsimmigratie. De werkloosheid is naar verwachting gemiddeld 3,6% van de beroepsbevolking in 2021 en 4,1% in 2022.

De inflatie loopt dit jaar op. Nadat de olieprijs in 2020 de inflatie tijdelijk drukte, gaat momenteel van de olieprijs een opwaarts effect uit. Voor 2022 is een lichte daling van de olieprijs verondersteld. Ook de overige grondstoffen nemen momenteel sterk in prijs toe door het mondiale economisch herstel, wat, net als bij de olieprijzen, met vertraging doorwerkt in de consumentenprijzen. Daarnaast dragen knelpunten bij het containervervoer, [12] tekorten aan halfgeleiders en andere leveringsproblemen door plotseling toenemende vraag naar specifieke producten bij aan hogere prijzen. Resterende restricties, zoals 1,5 meter afstand houden, beperken de capaciteit in met name de horeca. Dit werkt kostenverhogend uit. Veranderingen in consumptiepatronen als gevolg van de pandemie zullen leiden tot knelpunten en daardoor tot prijsstijgingen. De nominale bevriezing van de gereguleerde huren en de maximering van de huurstijging in de geliberaliseerde sector drukken de inflatie. De huurstijging (per 1 juli) valt hierdoor terug van 2,9% in 2020 naar 0,8% in 2021. De consumentenprijsstijging (op basis van de hicp) neemt naar verwachting toe van 1,1% in 2020 naar 2,0% in 2021. De onzekerheidsmarge rond de inflatieraming is toegenomen. Het is lastig om conclusies te trekken over de al dan niet tijdelijkheid van de huidige inflatiestijging: in internationaal verband wordt door sommigen gewezen op de mogelijkheid van een nieuwe loon-prijsspiraal. Op dit moment verwachten wij dat de inflatie weer afvlakt naar 1,8% in 2022.

Sinds de corona-uitbraak worden cao's afgesloten met lagere loonstijgingen. De positieve economische omslag vanaf het huidige kwartaal komt nog niet in cao's tot uitdrukking. De cao-loonstijgingen blijven beperkter dan voor de corona-uitbraak. Loonstijgingen in nieuwe cao's worden gedrukt door verzwakking van bedrijven, met name in de dienstensector. Deze effecten houden tot in 2022 aan. Voor de marktsector valt de cao-loonstijging terug van 2,8% in 2020 naar 1,7% in 2021 en 1,8% in 2022. Daarmee blijft de cao-loonstijging in de marktsector in 2021 achter bij de prijsstijging en houden ze elkaar in 2022 in evenwicht. Uitgaande van de referentiesystematiek[13] blijven de loonstijgingen in de publieke sector daarbij achter, voornamelijk door de verwachte stijging van de pensioenpremies in de collectieve sector ten opzichte van de marktsector.

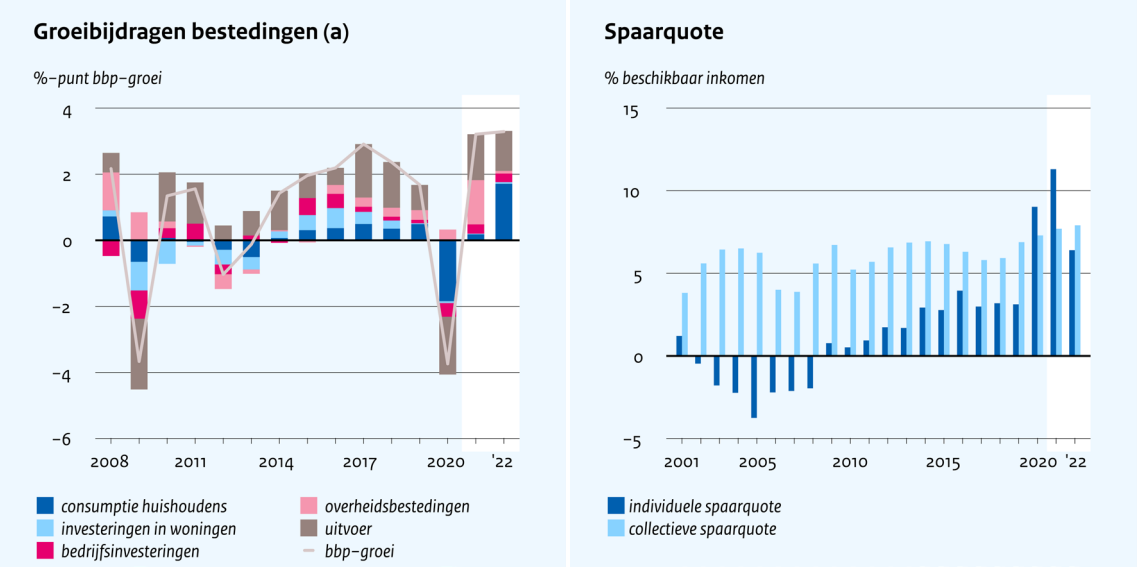
De koopkracht daalt in 2022. In 2021 is er ondanks de reële loondaling nog sprake van koopkrachtstijging door lastenverlichting, waardoor de koopkrachtontwikkeling positief op 0,6% uitkomt[14]. In 2022 zijn er op dit moment nog geen grote wijzigingen in de belastingen en toeslagen die bijdragen aan een verbetering van de koopkracht. Langlopend beleid dat langzaam ingroeit - zoals de afbouw van de hypotheekrente, de zelfstandigenaftrek en de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting naar de minstverdienende partner – zorgt wel voor een kleine negatieve invloed op de koopkracht voor sommige groepen. Tezamen met

[12] ECB, 2021, What is driving the recent surge in shipping costs?, Box in Economic Bulletin 3/2021 (link) ; OECD, 2021, Rising container ship costs could push up near-inflation in OECD countries, box 3 in Economic Outlook (link).
[13] Sinds 1999 wordt het loonbudget voor de collectieve sector bepaald door de zogenoemde referentiesystematiek. In de kern betekent dit dat de groei van het loonbudget gelijk is aan de contractloonontwikkeling in de marktsector, de verandering van de sociale lasten van werkgevers bij bedrijven en het budget voor de ontwikkeling van de incidentele lonen (gebudgetteerd incidenteel). Zie verder ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017, Evaluatie referentiemodel (link).
[14] Vanaf deze raming is de databron voor het microsimulatiemodel Mimosi – dat ten grondslag ligt aan de ramingen met betrekking tot loon- en inkomstenbelastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht – bijgewerkt naar het meest recent beschikbare jaar. De afgelopen jaren werd hiervoor het Inkomenspanel Onderzoek (IPO) 2016 van het CBS gebruikt. Vanaf deze juniraming is dit het IPO 2018. De invloed hiervan op de jaarlijkse koopkrachtcijfers is zeer beperkt (in 2022 bijvoorbeeld gemiddeld zo'n -0,05 procentpunt). Voor een korte toelichting zie het CPB-achtergronddocument dat bij de vorige update van de databron is gemaakt: CPB, 2019, 'Gevolgen voor de koopkrachtramingen van de overstap op een nieuw bronbestand' (link).

een daling van de gemiddelde reële lonen (markt en publieke sector tezamen) betekent dit een mediane koopkrachtdaling van 0,3%.

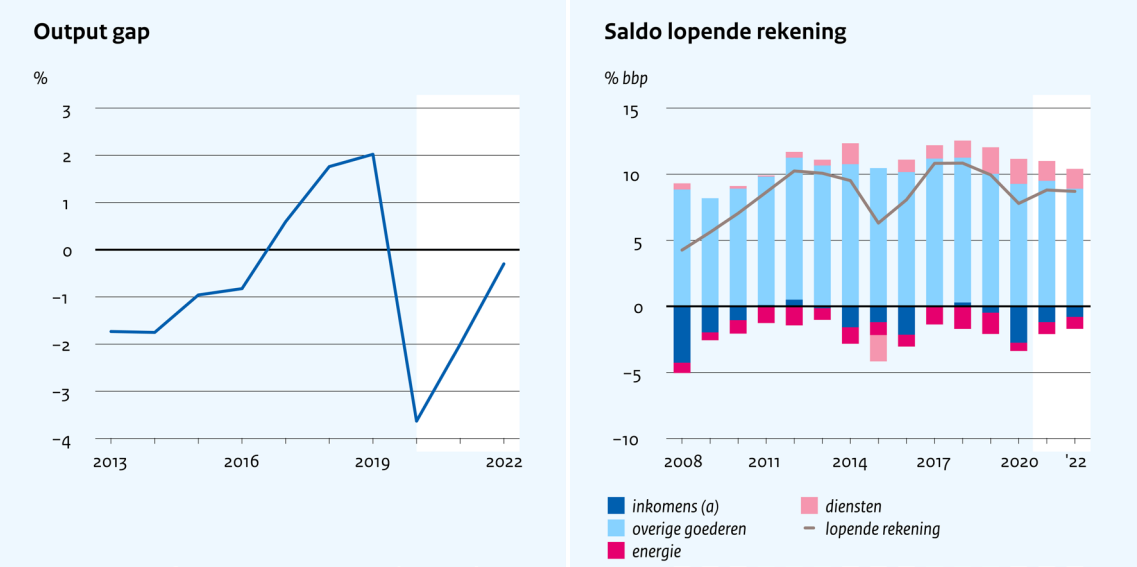
De koopkrachtontwikkeling van gepensioneerden blijft achter bij die van werkenden. Dit komt doordat de meeste pensioenuitkeringen niet of onvolledig worden geïndexeerd. De stijging van de dekkingsgraad eind vorig jaar heeft nominale kortingen in 2021 bij grote pensioenfondsen voorkomen. De recente stijging van kapitaalmarktrentes heeft nauwelijks invloed op de mate van indexatie in 2022 doordat de dekkingsgraden van pensioenfondsen zich grotendeels bevinden in de stuurvrije zone tussen 90% en 110%. Uiteindelijk pas op 31 december is er zicht op de omvang van de indexatie in 2022.

Figuur 2.3 Consumptie huishoudens draagt sterk bij aan de economische groei in 2022, al blijft de spaarquote nog hoog



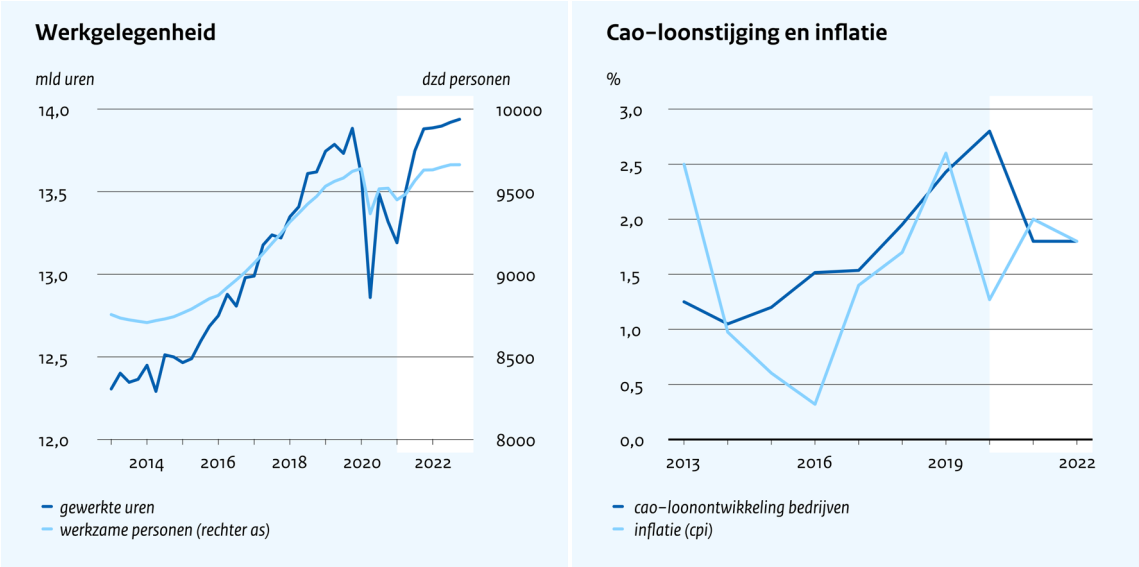
(a) De finale en gecumuleerde intermediaire invoer zijn op mindering gebracht op de bestedingscategorieën.
Bron: CBS en CPB (link).

Figuur 2.4 Output gap in 2022 bijna gesloten (links); overschot op lopende rekening blijft hoog (rechts)



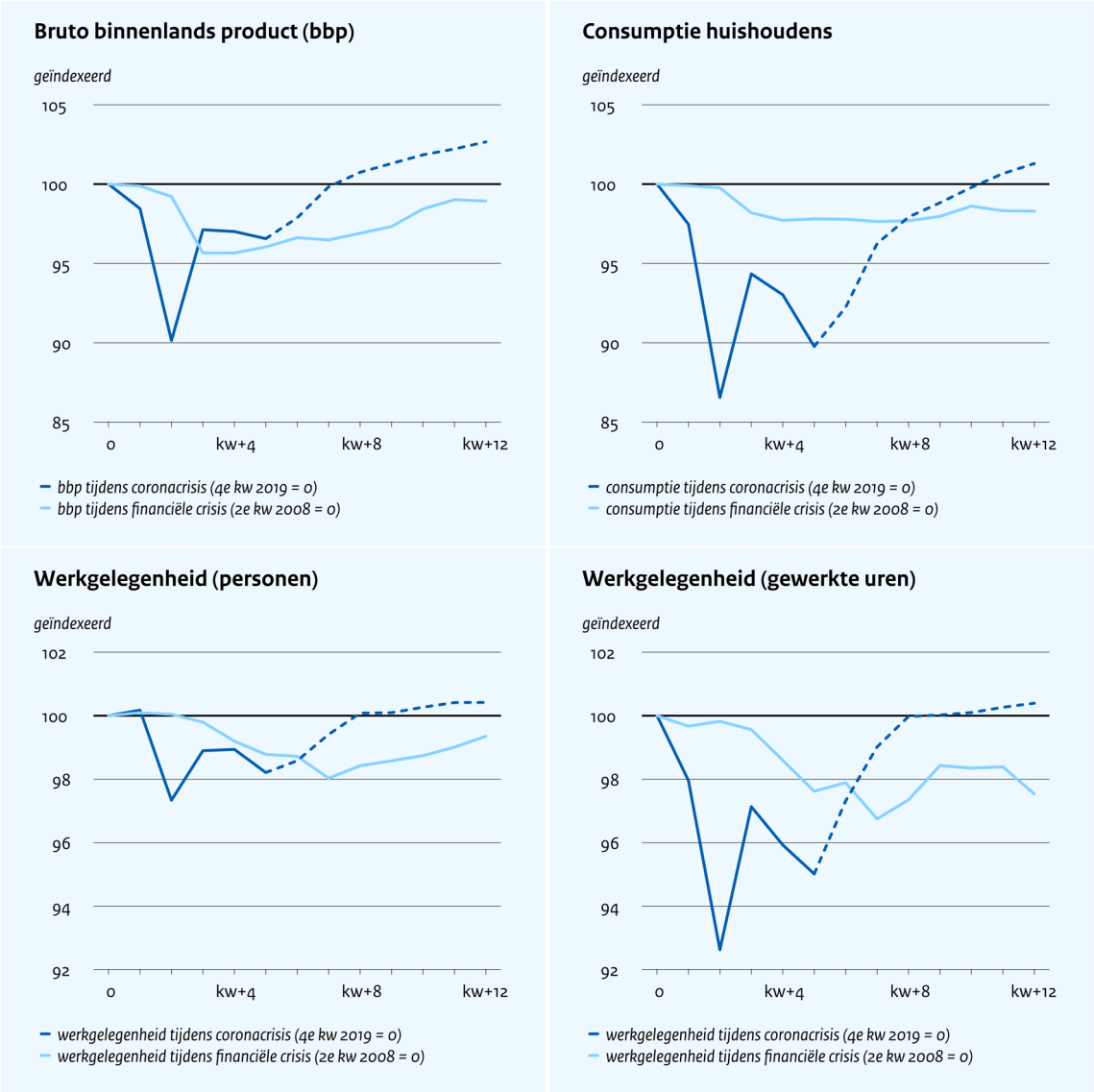
Bron: CBS en CPB (link).

Figuur 2.5 Snel herstel van werkgelegenheid in 2021 en 2022, maar loonstijging blijft nog gematigd



Bron: CBS en CPB (link).

Figuur 2.6 Vergelijking met de financiële crisis



Bron: CBS en CPB (link).

3 De overheidsbegroting 2021-2022

De steunmaatregelen zijn verlengd tot en met het derde kwartaal. In mei heeft het kabinet besloten om de loonkostensubsidie NOW en de vergoeding voor vaste lasten TVL met een kwartaal te verlengen.[15] Het beroep op steunmaatregelen zal beperkter zijn dan eerder dit jaar, omdat de economie verder aantrekt. De bedrijfsomzetten zullen vooral toenemen in de horeca en andere bedrijfstakken die "op slot" zaten en daardoor met veel bedrijven die overheidssteun kregen.

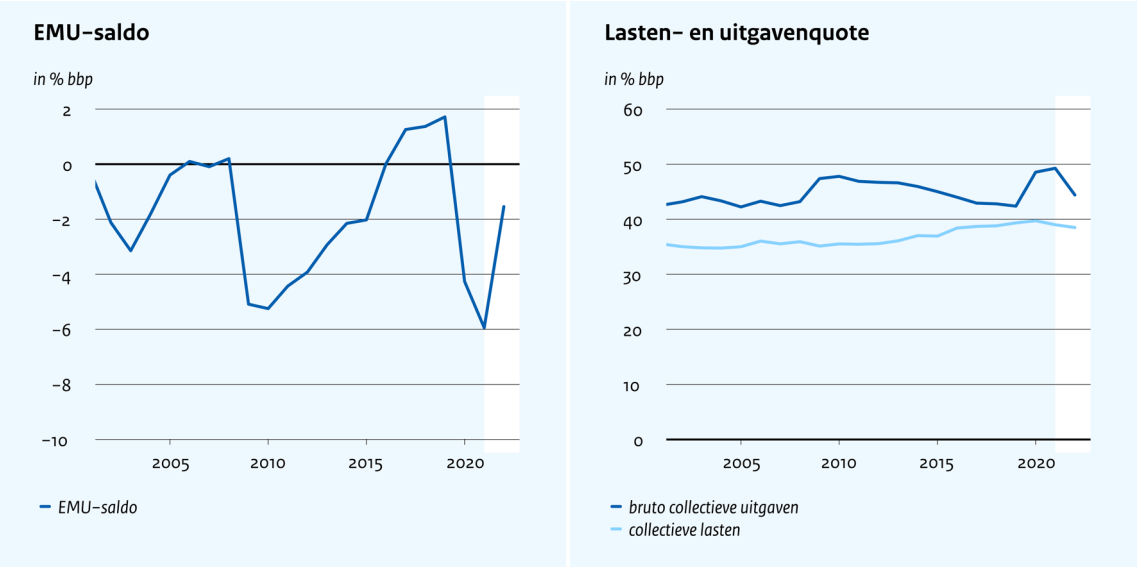
[15] Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2021, Het steun- en herstelpakket in het derde kwartaal van 2021, Kamerbrief, 27 mei. (link). Behalve de verlenging van NOW en TVL worden Tozo (steun voor zzp'ers) en TONK (tijdelijke ondersteuning noodzakelijke kosten) verlengd tot eind september.

Corona blijft de overheidsbegroting ook in 2021 sterk bepalen. Net als in het voorgaande jaar zijn de overheidsuitgaven hoog door steunmaatregelen als NOW en TVL en doordat de coronapandemie leidt tot extra uitgaven aan zorg en onderwijs. Naast de coronamaatregelen zijn er extra uitgaven als gevolg van de kinderopvangtoeslagaffaire en voor de versterking van Groningen. Verder worden zowel in 2021 als in 2022 extra middelen beschikbaar gesteld aan de lokale overheden voor de jeugdzorg. Aan de inkomstenkant drukt met name de oplopende werkloosheid de belastingontvangsten. Belastinguitstel vanwege de coronapandemie vertraagt ook in 2021 de kasontvangsten van de overheid en heeft daarmee een direct effect op de overheidsschuld. In 2021 loopt het tekort op tot 5,9% bbp, tegen 4,3% bbp in 2020 en een overschot van 1,7% bbp in 2019.

Door beëindiging van de steunmaatregelen neemt het overheidstekort volgend jaar af tot 1,5% bbp. In 2021 wordt ongeveer 33 mld euro (4% bbp) uitgegeven aan steunmaatregelen en dit bedrag valt weg in 2022. De hogere uitgaven voor het Nationaal Programma Onderwijs[16] en voor het Nationaal Groeifonds kunnen dit niet compenseren. Naar verwachting zal de voorgenomen inzet van extra onderwijsmiddelen eind 2023 niet volledig zijn uitgegeven. Een dergelijke omvangrijke impuls vergt tijd, waarbij uitvoering bemoeilijkt wordt door het gebrek aan beschikbaar extra onderwijspersoneel. Ook de effectuering van de impuls uit het Nationale Groeifonds vergt tijd. In 2022 begint het fonds effect te hebben op de overheidsbestedingen. Er wordt bij deze raming geen rekening gehouden met de eventuele effecten vanaf 2022 van een nationaal plan voor herstel en veerkracht in het kader van NextGenerationEU.

De overheidsschuld is sinds de start van de coronacrisis met 9,3% bbp gestegen en neemt volgend jaar iets af. De overheidsschuld gaat van 58,0% bbp in 2021 naar 56,3% bbp in 2022; in 2019 bedroeg de schuld nog 48,7% bbp. De schuldquote daalt volgend jaar door het kleinere overheidstekort en de sterke stijging van het nominale bbp (noemereffect). In mei heeft de regering besloten dat bedrijven vanaf oktober 2022 hun belastingschuld moeten aflossen en daar vijf in plaats van drie jaar over kunnen doen. Omdat een deel van de bedrijven in 2022 (mogelijk al voor oktober) begint met het aflossen van de belastingschuld, heeft het belastinguitstel in dat jaar een drukkend effect op de overheidsschuld.

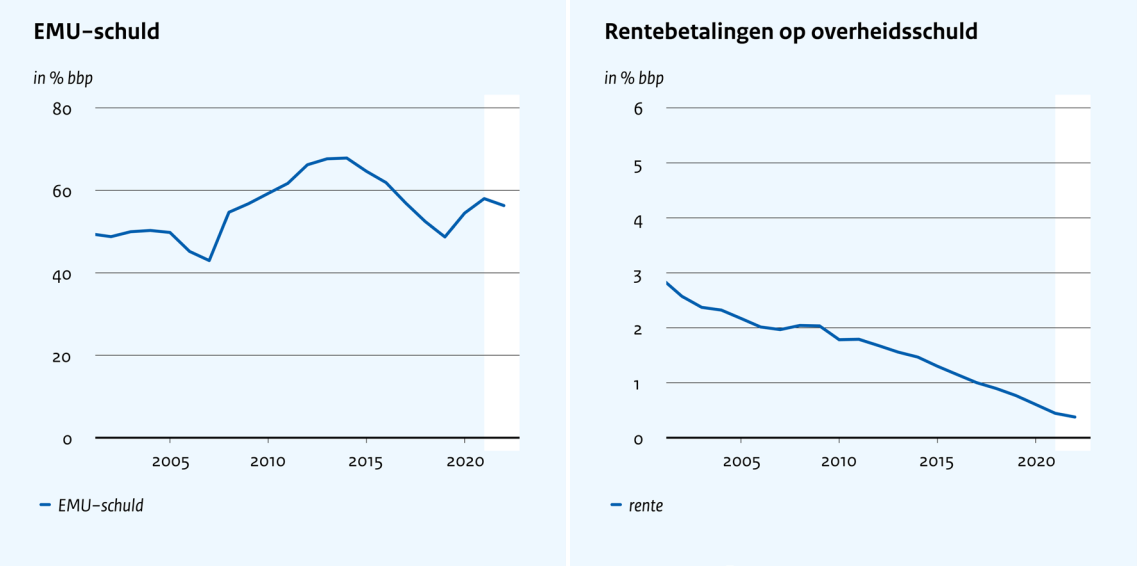
Figuur 3.1 EMU-saldo en lasten- en uitgavenquote



Bron: CBS en CPB (link).

[16] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021, Nationaal Programma Onderwijs: steunprogramma voor herstel en perspectief, Kamerbrief, 17 februari (link).

Figuur 3.2 Overheidsschuld en rentebetalingen op overheidsschuld



Bron: CBS en CPB (link)

Tabel 3.1 Kerngegevens collectieve financiën, 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
	% bbp			
Bruto collectieve uitgaven	42,4	48,5	49,3	44,4
Collectieve lasten	39,3	39,7	39,0	38,5
Niet-belastingmiddelen	4,8	4,6	4,3	4,4
EMU-saldo	1,7	-4,3	-5,9	-1,5
w.v. EMU-saldo lokale overheid	-0,2	-0,2	-0,1	0,0
EMU-saldo structureel (EC-methode)	0,8	-1,9	-4,6	-1,5
EMU-schuld	48,7	54,5	58,0	56,3
Beursprijs van TTF-gas	15,0	9,1	20,7	20,0

4 Alternatieve scenario's

Belangrijkste onzekerheden bij deze raming zijn het verloop van de pandemie en de ontwikkeling van de spaarquote. In deze paragraaf worden deze geïllustreerd met behulp van twee scenario's aanvullend op de basisraming.

Nieuwe varianten kunnen leiden tot nieuwe besmettingsgolven. Varianten kunnen vooral ontstaan in arme landen waar corona door beperkte vaccinatie blijft rondwaren. De delta-variant, voor het eerst opgedoken in India, is het jongste voorbeeld van een mutatie van het virus. Tot nu toe lijken de huidige vaccins goed te beschermen tegen deze mutatie, ook al is momenteel door de delta-variant weer enige stijging van het aantal besmettingen in het Verenigd Koninkrijk. Maar het is voorstelbaar dat er een variant ontstaat

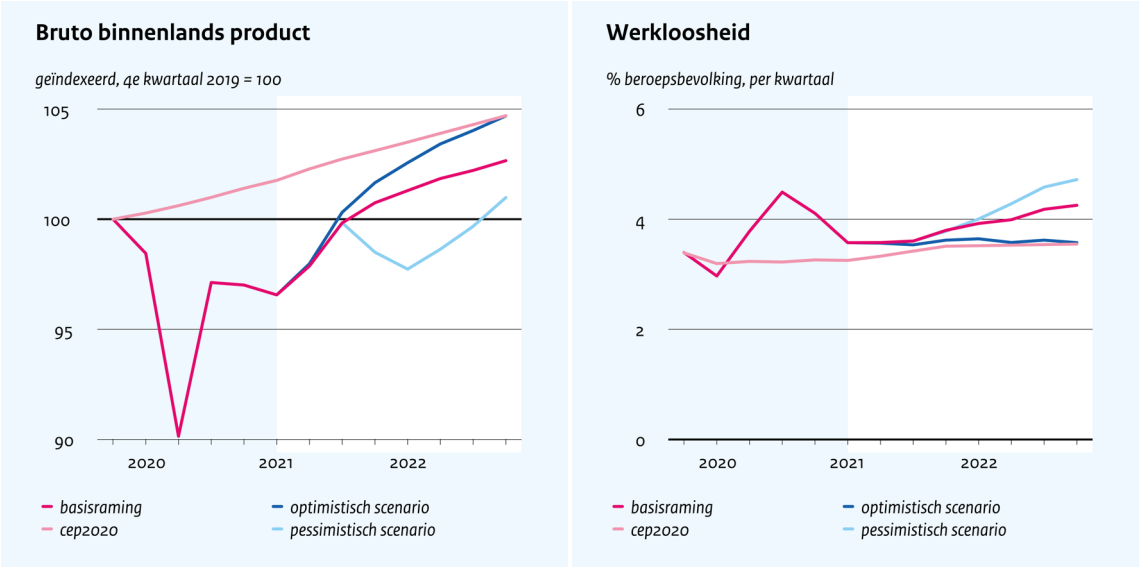
waarbij dat niet zo is. Aangepaste vaccins zullen in dat geval niet direct beschikbaar zijn. Nieuwe varianten kunnen ook in Nederland leiden tot meer voorzichtigheid bij huishoudens en nieuwe restricties door de overheid, met negatieve economische gevolgen. In het eerste aanvullende scenario nemen eind 2021 in Europa besmettingen en ziekenhuisopnames opnieuw sterk toe. De particuliere consumptie neemt dan af door terughoudendheid bij consumenten en nieuwe restricties in onder andere winkels en de horeca. De investeringen nemen dan af door de lagere bedrijfsomzetten en de toegenomen onzekerheid. Bedrijfsbalansen die nog niet zijn hersteld van de voorgaande golven, verslechteren opnieuw, met faillissementen en ontslagen tot gevolg, ondanks nieuwe steunmaatregelen. De Nederlandse uitvoer wordt gedempt doordat de rest van Europa tegelijkertijd ook te maken krijgt met een nieuwe besmettingsgolf. In dit scenario blijft in 2022 de bbp-groei beperkt tot 1,1%, stijgt de werkloosheid tot 4,4% van de beroepsbevolking en stijgt de overheidsschuld door het grotere overheidstekort en lager bbp (noemereffect) (tabel 4.1).

Het is onzeker hoe snel huishoudens de besparingen terugbrengen tot het pre-coronaniveau. Het is mogelijk dat door positieve vooruitzichten bij consumenten de spaarquote sneller dan in de basisraming teruggaat naar het niveau van 2019 en het is zelfs mogelijk dat een deel van de extra besparingen tijdens de coronarecessie leidt tot extra consumptie (en daardoor tot een tijdelijk relatief lage spaarquote). In het tweede scenario neemt de spaarquote in de tweede helft van het jaar en in 2022 sterker af in Nederland en de rest van de EU. Dit leidt tot extra consumptie en zet een vliegwiel aan van extra investeringen, meer uitvoer naar de rest van de EU, hogere werkgelegenheid, sterkere loonstijging, hogere inflatie en door deze factoren nog meer consumptie en belastingontvangsten. De bbp-groei loopt in dit tweede scenario op tot 3,6% in 2021 en 4,6% in 2022. De werkloosheid valt terug naar 3,6% van de beroepsbevolking in 2022 en het overheidstekort naar 0,9% bbp (tabel 4.1).

Niet alle risico's en onzekerheden komen in de twee onzekerheidsvarianten tot uitdrukking. Zo is het bijvoorbeeld onzeker hoe de economische relatie tussen de EU en het VK zich verder gaat ontwikkelen. Fricties kunnen toenemen, met nadelige gevolgen voor het eurogebied maar vooral voor de Britse economie. Maar het zou ook kunnen dat er aanpassingen komen die de economische schade van Brexit verminderen. Een andere onzekerheid betreft de handelsrelatie tussen China en de VS. De kans op handelsspanningen tussen de EU en de VS zijn door de nieuwe regering in Washington afgenomen, maar er blijft een groot aantal lastige dossiers (bijvoorbeeld over landbouwproducten). Er zijn onzekerheden over de doorwerking van de omvangrijke Amerikaanse begrotingsimpuls op de inflatie en rentes in de VS maar ook in het eurogebied.[17] De inflatiestijging kan minder tijdelijk zijn dan in de basisraming en er zou een einde kunnen komen aan de nul-rentes en opkoopprogramma's van de centrale banken. Er is ook onzekerheid over de Europese begrotingsregels. Wordt teruggekeerd naar de regels die golden voor de corona-uitbraak, wat problematisch zou zijn voor landen met hoge overheidsschulden, of is er door de corona-uitbraak sprake van een nieuwe aanpak binnen de ruimte die het Verdrag geeft? Nationaal kan de stikstofproblematiek tot grotere knelpunten leiden dan in de basisraming is verondersteld, of kan er toch een faillissementsgolf ontstaan. De raming voor de Nederlandse economie is op basis van ongewijzigd beleid; het regeerakkoord van het komend kabinet kan al in de ramingsperiode tot andere uitkomsten leiden.

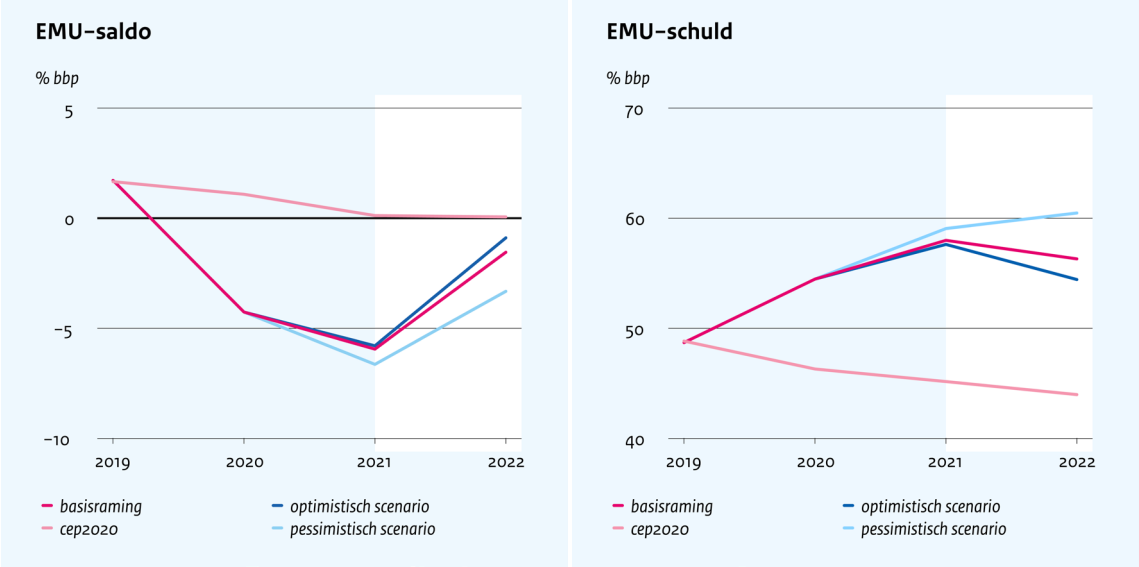
[17] Blanchard, O., 2021, In defense of concerns over the $1.9 trillion relief plan, PIIE blog, 18 februari. (link).

Figuur 4.1 Bbp en werkloosheid in basisraming en alternatieve scenario's



Bron: CBS en CPB (link).

Figuur 4.2 Begrotingstekort en overheidsschuld in basisraming en alternatieve scenario's



Bron: CBS en CPB (link).

Tabel 4.1 Basisraming en scenario's , 2020-2022

	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
	Basisraming			Optimist. scenario			Pessimist. scenario		
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei, %)	-3,7	3,2	3,3	-3,7	3,6	4,6	-3,7	2,6	1,1
Consumptie huishoudens (volume in %)	-6,4	1,3	6,5	-6,4	2,0	8,8	-6,4	0,1	2,7
Investeringen (inclusief voorraden, volume in %)	-3,6	5,3	2,4	-3,6	5,9	4,8	-3,6	4,4	-1,4
Uitvoer van goederen en diensten (volume in %)	-4,3	4,9	4,5	-4,3	5,2	5,9	-4,3	4,5	2,4
Werkloze beroepsbevolking (niveau in % beroepsbevolking)	3,8	3,6	4,1	3,8	3,6	3,6	3,8	3,6	4,4
Werkgelegenheid (in uren, mutatie in %)	-3,4	2,0	2,4	-3,4	2,1	3,0	-3,4	1,6	0,5
EMU-saldo (niveau in % bbp)	-4,3	-5,9	-1,5	-4,3	-5,8	-0,9	-4,3	-6,6	-3,3
EMU-schuld (ultimo jaar, niveau in % bbp)	54,5	58,0	56,3	54,5	57,6	54,4	54,5	59,1	60,5

Overwegingen voor beleid

Waar steunbeleid gericht was op behoud van werkgelegenheid, dient herstelbeleid zich - in het licht van de uitdagingen op de lange termijn - te richten op het aanpassingsvermogen. Het gaat daarbij om het faciliteren van aanpassingen in de economie en het ondersteunen van herstel. De tijd van voor corona komt niet volledig terug. De digitalisering is door de coronacrisis versneld; er zal meer worden thuisgewerkt, met consequenties voor onder andere het personenvervoer en de kantorenmarkt. En er zal meer online gekocht worden, met consequenties voor fysieke winkels. Er wordt mogelijk gestreefd naar robuustere waardeketens en minder internationale afhankelijkheden voor vitale goederen zoals medische hulpmiddelen, met consequenties voor de internationale handel. Consumptiepatronen en werkprocessen zullen deels permanent veranderd zijn. Dat geeft problemen voor sommige sectoren en bedrijven, maar biedt ook kansen die benut kunnen worden indien de economie zich kan aanpassen (herstructurering van bedrijven, omscholing van werknemers). Langetermijnuitdagingen zoals de energietransitie, stikstofproblematiek, de woningmarkt, de kwaliteit van het onderwijs en de tweedeling op de arbeidsmarkt vergen ook economische herstructureringen en aanpassingen. [18] Daarnaast zijn er uitdagingen met betrekking tot uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid van beleid. Richtinggevend beleid op deze grote thema's geeft ondernemers zekerheid en kan zo het investeringsklimaat, en daarmee het herstel, ondersteunen.

Indien levensvatbare bedrijven in de problemen komen door opgebouwde schulden, kan de overheid herstructurering bevorderen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om gerichte kwijtschelding van schulden in publiek-private samenwerking.[19] De overheid is door de coronacrisis een grote schuldeiser geworden, naast de private schuldeisers van bedrijven. Wanneer private schuldeisers een deel van de schuld van een onderneming afschrijven kan de overheid zich committeren om deze private schuldafschrijving automatisch naar rato, of zelfs met een opslag, te matchen. Deze aanpak is snel en gericht en heeft relatief beperkte uitvoeringskosten. Zonder balansherstel kunnen levensvatbare bedrijven alsnog failliet gaan omdat ze insolvabel zijn. Deze faillissementen zijn economisch gezien niet efficiënt, omdat er dan bedrijfsspecifiek kapitaal verdwijnt. Tevens kunnen er dan mogelijke keteneffecten in de economie optreden.

Maatschappelijke uitdagingen kunnen worden opgepakt zonder de overheidsfinanciën structureel te belasten. Gezien de onzekerheid over de langetermijngevolgen van de coronacrisis voor de stand van de overheidsfinanciën is het niet raadzaam de begroting nu al structureel extra te belasten: structurele intensiveringen en lastenverlichtingen zouden daarom moeten worden gebalanceerd met ombuigingen of lastenverzwaringen elders op de begroting. Uitgaande van de huidige vooruitzichten voor 2022 is er geen noodzaak van extra vraagstimulering op korte termijn. [20] Tijdelijke investeringen met het oog op langetermijntransities zijn reeds mogelijk vanuit de middelen in het Nationaal Groeifonds en het Europese Plan voor Herstel en Veerkracht. Daarbij verdient de afbakening van de begrippen 'tijdelijk', ' investering' en ' transitie' overigens bijzondere aandacht. Bij het adresseren van langetermijnuitdagingen zijn extra publieke middelen overigens lang niet altijd aangewezen; ook fiscale prikkels en regulering kunnen hierbij een voorname rol spelen.

[18] CPB, 2021, Economische aandachtspunten kabinetsformatie, CPB-notitie, mei (link); SCP, PBL en CPB, 2021, Briefadvies Planbureaus voor herstelbeleid, Een doorstart van de samenleving, 18 februari (link).
[19] Overvest, B., en B. Smid, 2021, Balansherstel bedrijven na corona, CPB-coronapublicatie (link) CPB, 2021, Risicorapportage Financiële markten (link); Hasekamp, P., 2021, Gerichte schuldkwijtschelding nodig voor herstel van corona, CPB blog (link).
[20] Veldhuizen, S. van, en B. Smid, 2020, Opties voor vraagstimulering, CPB-coronapublicatie (link).

Bijlage A: Belangrijkste verschillen met het Centraal Economisch Plan 2021

De belangrijkste verschillen voor 2021 en 2022 met het in maart gepubliceerde Centraal Economisch Plan 2021[21] zijn:

- Op basis van realisatiecijfers en de gunstiger vooruitzichten voor de VS als gevolg van begrotingsbeleid is de mondiale bbp-groei met 0,9%-punt opwaarts herzien voor 2021 en 0,2%-punt voor 2022. Op basis van realisatiecijfers en de snellere vaccinaties is de bbp-groei van het eurogebied met 0,2%-punt opwaarts herzien voor 2021 en 0,3%-punt voor 2022.
- Op basis van realisatiecijfers en de aanpassing van de bbp-raming is de groei van de totale wereldhandel met 1,9% opwaarts herzien voor 2021 en 1,2%-punt neerwaarts herzien voor 2022, terwijl de groei van de relevante wereldhandel met 0,1%-punt neerwaarts is herzien voor 2021 en 0,8%-punt opwaarts herzien voor 2022.
- Op basis van marktontwikkelingen is de olieprijs opwaarts herzien met 1,7 dollar per vat voor 2021 en 3,2 dollar per vat voor 2022.
- Het effect van de jongste coronagolf en de resulterende lockdownmaatregelen was in het eerste kwartaal van 2021 beperkter dan verwacht: het bbp is volgens voorlopige cijfers afgenomen met 0,5%, tegen een in maart geraamde daling van 1,9%. Door deze opwaartse bijstelling is de jaar-op-jaarstijging van het bbp in 2021 herzien van 2,2% naar 3,2%. Voor 2022 is de raming neerwaarts herzien van 3,5% naar 3,3%, als gevolg van het eerdere herstel in 2021 waardoor er minder overloop is naar 2022.
- Op basis van gunstiger dan verwachte realisatiecijfers en de aanpassing van de bbp-raming is de werkloosheidsraming voor 2021 neerwaarts herzien met 0,8%-punt tot 3,6% van de beroepsbevolking en voor 2022 met 0,6%-punt tot 4,1%.
- Op basis van informatie over recent afgesloten cao's en de aanpassing van de werkloosheidsraming is de raming voor de cao-loonstijging bedrijven herzien van 1,7% naar 1,8% voor 2021 en van 1,5% naar 1,8% voor 2022.
- Op basis van realisaties, de opwaartse herziening van de technische veronderstelling voor de olieprijs, en de opwaartse herziening van de overige grondstoffenprijzen is de raming voor de consumentenprijsstijging (hicp) herzien van 1,9% naar 2,0% voor 2021 en van 1,4% naar 1,8% voor 2022.
- De statische mediane koopkrachtstijging in 2021 is neerwaarts herzien van 0,7% naar 0,6% voor 2021 en van -0,1% naar -0,3% voor 2022. Deze aanpassing komt doordat de inflatie meer opwaarts is herzien dan de cao-loonstijging.
- Wat betreft de overheidsbegroting is nu, in tegenstelling tot in maart, de verlenging van de steunmaatregelen tot en met eind september meegenomen in de raming. De BIK is voor 2021 vervangen door een verlaging van de werkgeverslasten vanaf augustus. [22] De motie Aartsen c.s. omtrent belastinguitstel is niet in de raming meegenomen.
- Voor de overheidsuitgaven zijn de beleidsaanpassingen tot en met 3 juni in de raming verwerkt. Het CPB maakt hierbij een eigen inschatting van de budgettaire effecten.[23]

[21] CPB, 2021, Centraal Economisch Plan 202 (link).
[22] Ministerie van Financiën, 2021, Intrekking Baangerelateerde Investeringskorting, Kamerbrief (link).
[23] Het extra geld voor gemeentes voor de jeugdzorg in 2022 uit de Kamerbrief van 3 juni is meegenomen in de raming (link). De extra reservering voor meerkosten van de GGD in 2021 uit de suppletoire begroting van VWS is niet meegenomen. Deze informatie kwam binnen na de sluitingsdatum en kon niet meer worden verwerkt.

- De raming van de uitgaven van het Nationaal Groeifonds voor 2021-2025 zijn neerwaarts aangepast op basis van realisaties van de uitgaven en een inventarisatie van de ingediende plannen. Verondersteld is dat het gedeelte van het Nationaal Groeifonds dat is gereserveerd voor infrastructuurprojecten (1/3 van het fonds), pas na 2024 kan worden uitgegeven.
- Er wordt in deze raming geen rekening gehouden met een voorschot vanuit het EU-herstelfonds (RRF) .
- Het saldo lokale overheden is in 2021 en 2022 met 0,1%-punt opwaarts bijgesteld. Dit komt vooral doordat het Rijk respectievelijk 0,6 mld en 1,3 mld euro beschikbaar heeft gesteld voor gemeentes voor jeugdzorg. Dit zijn incidentele bijdragen waarvan het mede gezien de huidige tekorten bij de lokale overheid onzeker is of en wanneer de bijdragen gaan leiden tot extra uitgaven. Daarom zijn deze middelen vooralsnog toegevoegd aan het saldo lokale overheden.
- Het EMU-saldo is voor 2021 niet herzien en blijft -5,9% bbp; het effect van de verlenging van de steunmaatregelen valt weg tegen het effect op de belastingen van de opwaartse herziening van de economische groei. Het EMU-saldo in 2022 is herzien van -1,7% bbp naar -1,5% bbp. De opwaartse bijstelling van de belastinginkomsten compenseert nagenoeg de hogere uitgaven, zodat het tekort als percentage van het bbp lager uitkomt.
- De EMU-schuld is in het kielzog van het EMU-saldo voor 2021 herzien van 58,6% bbp naar 58,0% bbp en voor 2022 van 56,9% bbp naar 56,3% bbp.

Bijlage B: Actualisatie van de middellangetermijnverkenning

Tegelijk met de raming voor 2021 en 2022 is de verkenning voor 2022-2025 geactualiseerd. Ook bij deze actualisatie is het uitgangspunt dat de output gap gesloten is in 2025 en is uitgegaan van ongewijzigd beleid. (zie ook tekstkader 'Verschillen meerjarencijfers CPB en departementen'). Er is in deze verkenning geen rekening gehouden met de eventuele effecten van een nationaal plan voor herstel en veerkracht in het kader van NextGenerationEU.

Het geprojecteerde bbp-niveau in 2025 is hoger dan in de maart-publicatie maar komt nog steeds lager uit dan voor de corona-uitbraak werd verwacht. Het bbp-volume in 2025 is 1,5% lager dan in de verkenning van maart 2020, waarin nog geen rekening was gehouden met corona. Dit lagere niveau komt vooral door een zwakkere trendmatige stijging van de arbeidsproductiviteit als gevolg van gemiste investeringen door de coronarecessie. Het negatieve effect is beperkter dan in de actualisatie van de middellangetermijnverkenning van maart jongstleden toen uitgegaan werd van een negatief effect van 3%. Het effect is bijgesteld gezien de recente economische ontwikkeling, de gunstigere vooruitzichten voor de korte termijn en nieuwe analyses over de structurele effecten van de corona-uitbraak, waaronder die van het IMF en de OESO. [24] De economie toont momenteel opnieuw grote veerkracht na de versoepeling van de lockdownmaatregelen, wat een kleinere permanente schade aannemelijk maakt. Ook de aanhoudende gematigde werkloosheidsontwikkeling en het lage aantal faillissementen wijzen op beperkte permanente schade.

De bbp-groei is 2,1% per jaar in de periode 2022-2025, een duidelijke oploop ten opzichte van de groei van 0,8% per jaar in 2018-2021. Het verschil komt voornamelijk doordat het jaargemiddelde voor 2018-2021

[24] IMF, 2021, After-Effects of the COVID-19 Pandemic: Prospects for Medium-Term Economic Damage, Chapter 2 of World Economic Outlook, april (link); OESO, 2021, Possible loss of potential output following the COVID-19 crisis, Box I.2 in Economic Outlook, mei (link).

gedempt wordt door de coronarecessie van 2020, terwijl het jaargemiddelde voor 2022-2025 opgestuwd wordt door het verwachte voortgaande herstel in 2022. De feitelijke bbp-groei in 2022-2025 overtreft de potentiële groei door inhaalgroei. Het overgrote deel van de inhaalgroei vindt al plaats in 2021 en 2022. Als gevolg van de opwaartse bijstelling van de potentiële groei en de kleinere output gap in 2021 is de bbp-groei in 2022-2025 opwaarts herzien van 2,0% per jaar in de mlt-update van maart naar 2,1% per jaar.

De pensioenuitkeringen kunnen naar verwachting slechts gedeeltelijk worden geïndexeerd in de jaren 2022 tot en met 2025. Van 2023 tot 2027 zal voor pensioenfondsen die overgaan op een van de nieuwe pensioencontracten, een zogenoemd transitie-ftk (transitie financieel toetsingskader) gelden, waardoor in die jaren niet of nauwelijks pensioenkortingen worden voorzien.[25] Ondanks de verlaagde indexatiegrens zal er in de mlt-periode beperkte ruimte zijn voor indexering van pensioenen en pensioenaanspraken. De pensioenpremie zal na 2021 beperkt verder stijgen vanwege verlaagde reële rendementsverwachtingen bij pensioenfondsen.

De overheidsbegroting behoudt in de jaren 2022-2025 een klein tekort. Het tekort neemt af van 5,9% bbp in 2021 en 1,5% in 2022 tot 0,8% bbp in 2025. Nominaal loopt het begrotingstekort van het Rijk terug met 42 mld euro, van 50 mld euro in 2021 tot 8 mld euro in 2025. Het tekort loopt vooral terug door lagere uitgaven als gevolg van de aflopende corona-uitgaven. Daarnaast nemen belastingen en sociale premies nominaal toe. De belasting- en premieopbrengsten nemen toe door beleid, hogere kostendekkende Zvw-premies en de grondslageffecten van de inhaalgroei in 2022-2025. Ten opzichte van de raming van maart jl. zijn de belasting- en premieontvangsten op middellange termijn grofweg meegegroeid met de gunstigere ontwikkeling. Als gevolg van de opwaartse bijstelling van de potentiële groei is het overheidstekort herzien tot 0,8% bbp, van 1,0% bbp in de mlt-update van maart.

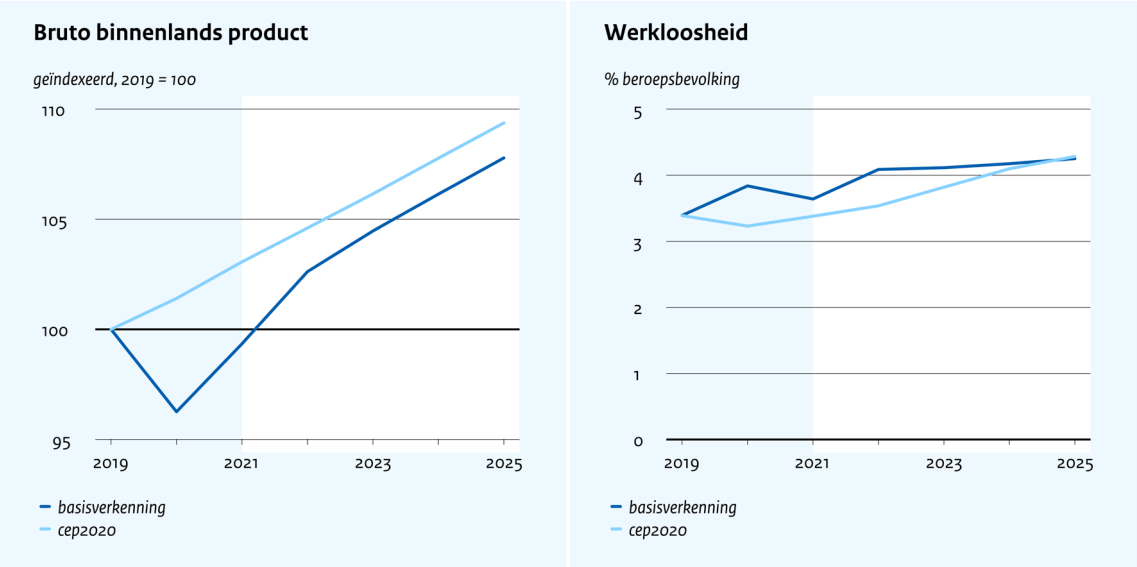
Volgens de huidige inschatting is het houdbaarheidstekort 1,4% bbp. Zie tabel B.3. Volgens de schuldprojectie gebaseerd op de huidige lage renteverwachtingen ligt de staatsschuld in 2060 op 27,8% bbp. [26] Het houdbaarheidstekort zegt iets over de mate waarin in de toekomst lastenverzwaringen nodig zullen zijn om de huidige collectieve arrangementen te kunnen blijven financieren. Het is een politieke keuze wie de lasten draagt en hoe deze worden verdeeld, ook tussen generaties. [27] Vooral als gevolg van het kleinere overheidstekort aan het einde van de mlt-periode is het houdbaarheidstekort herzien van -1,8% bbp in de mlt-update van maart naar -1,4% bbp en is de staatsschuld in 2060 herzien van 34,5% bbp naar 27,8% bbp.

[25] Zie ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2020, Vrijstellingsregeling 2020 en het transitie-ftk, Kamerbrief (link) en ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2021, Stand van zaken uitwerking pensioenakkoord, Kamerbrief (link). Voor de jaren 2023 tot 2027 zal een wettelijk ingroeipad naar het nieuwe pensioenstelsel worden vastgesteld. In de Kamerbrief van 16 december 2020 wordt dit transitie-ftk in hoofdlijnen geschetst. Gedurende de transitieperiode geldt te allen tijde een ondergrens voor de dekkingsgraad van 90%. Verder moeten fondsen een richtdekkingsgraad vaststellen: de dekkingsgraad waarmee uiterlijk per 1 januari 2026 gaat worden ingevaren. Deze richtdekkingsgraad moet minimaal 95% zijn. In de jaren tot 2027 moet het fonds toegroeien naar de richtdekkingsgraad. Bij deze raming zijn we uitgegaan van een geleidelijk ingroeipad in de jaren 2023 tot 2027. In het transitie-ftk wordt de indexatiegrens daarnaast verlaagd van 110% naar 105%. Het transitie-ftk moet, als onderdeel van de Wet toekomst pensioenen, nog worden goedgekeurd.

[26] Hierbij gaan we uit van een rente op staatsobligaties gebaseerd op de rentetermijnstructuur (RTS) met UFR (link). De nominale rente volgens deze RTS met UFR is 0,7% in 2060 (stand 31 mei 2021). De schuldprojectie in 2060 wijkt af van de schuldontwikkeling onderliggend aan het houdbaarheidssaldo. Voor de berekening van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën rekenen we met een reële rente/discontovoet van 2,5% per jaar (nominaal 4,5%), wat hoger ligt dan de rentetermijnstructuur met UFR. Deze hogere discontovoet in de houdbaarheidssommen gebruiken we om onzekerheden over toekomstige inkomsten en uitgaven van de overheid te waarderen. Zie ook paragraaf 3.1 in Adema, Y. en I. van Tilburg, 2019, Zorgen om morgen, CPB-vergrijzingsstudie (link).

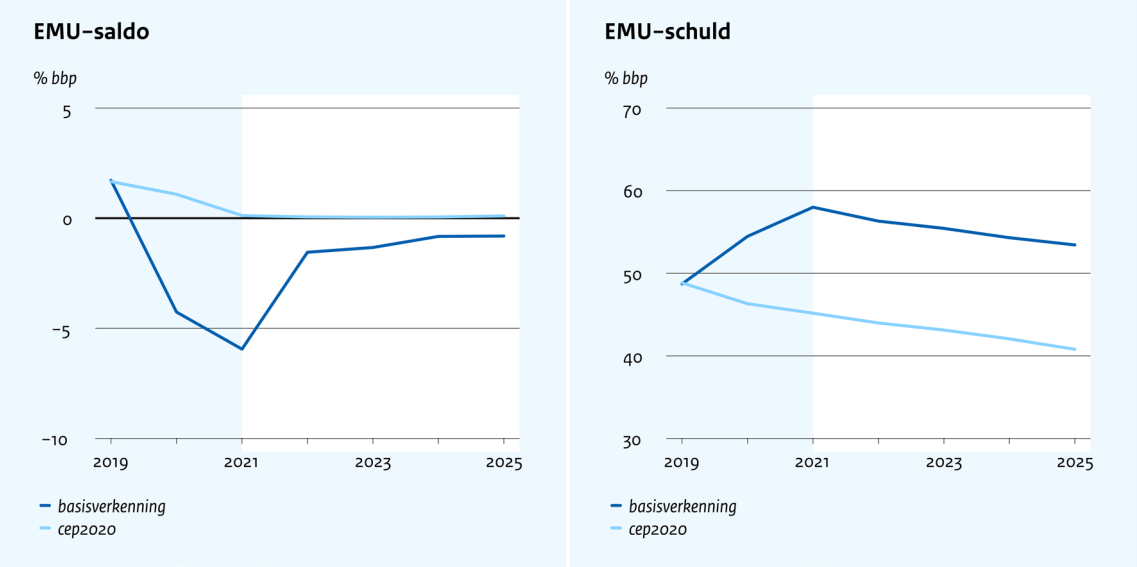
[27] Zie Adema, Y. en I. van Tilburg, 2019, Zorgen om morgen, CPB-vergrijzingsstudie (link).

Figuur B.1 Bbp en werkloosheid, 2022-2025



Bron: CBS en CPB (link).

Figuur B.2 Begrotingstekort en overheidsschuld, 2022-2025



Bron: CBS en CPB (link).

Tabel B.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	3,7	6,1	1,6	4,7	0,7	4,6
Concurrentenprijs (a)	-3,5	0,6	1,3	1,6	1,4	1,0
Olieprijs (dollars per vat, niveau in eindjaar)	36,1	96,3	107,8	54,3	64,4	57,7
Eurokoers (dollar per euro, niveau in eindjaar)	1,24	1,47	1,33	1,13	1,21	1,28
Lange rente Nederland (niveau in eindjaar in %)	4,1	4,2	2,0	0,5	-0,3	0,3
Volume bbp en bestedingen						
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	1,2	2,9	-0,4	2,1	0,8	2,1
Consumptie huishoudens	1,0	0,9	-0,8	1,4	-0,4	3,2
Consumptie overheid	2,8	4,0	0,8	0,7	2,6	1,2
Investeringen (inclusief voorraden)	-1,0	5,5	-3,7	5,5	2,2	1,1
Uitvoer van goederen en diensten	3,0	5,0	2,2	5,0	1,8	3,3
Invoer van goederen en diensten	2,8	5,0	1,7	5,3	2,3	3,6
Prijzen, lonen en koopkracht						
Prijs bruto binnenlands product	2,8	2,2	0,8	0,7	2,5	1,7
Uitvoerprijs goederen en diensten, exclusief energie	-0,4	1,3	0,8	0,2	1,0	1,0
Prijs goedereninvoer	-1,9	3,3	1,4	-2,2	0,5	0,4
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	3,1	1,7	2,0	0,5	1,8	1,7
Loonvoet bedrijven (per uur) (d)	3,3	2,8	1,9	0,6	3,1	1,9
Cao-loon bedrijven (c)	3,0	2,0	1,6	1,3	2,3	2,0
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens		0,5	-0,7	1,3	1,0	0,0
Arbeidsmarkt						
Beroepsbevolking	0,6	1,3	0,5	0,3	1,0	0,9
Werkzame beroepsbevolking	0,0	1,9	-0,2	0,9	1,3	0,8
Werkloze beroepsbevolking (in duizend personen, niveau in eindjaar)	466	318	647	438	340	415
Werkloze beroepsbevolking (niveau in eindjaar in % beroepsbevolking)	5,7	3,7	7,3	4,9	3,6	4,3
Werkgelegenheid (in uren)	0,0	1,5	-0,6	1,6	0,8	1,1
Overig						
Arbeidsinkomensquote (niveau in eindjaar in %)	74,0	70,5	74,1	73,3	73,6	74,3
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	1,4	1,5	0,4	0,5	0,2	1,0
Individuele spaarquote (niveau in eindjaar in % beschikbaar inkomen) (b)	-2,2	-2,0	1,7	3,0	11,3	3,0
Saldo lopende rekening (niveau in eindjaar in % bbp)	6,6	4,3	10,1	10,8	8,8	8,9
	niveau in eindjaar in % bbp					
Collectieve sector						
EMU-saldo	-1,8	0,2	-2,9	1,3	-5,9	-0,8
EMU-schuld	50,3	54,7	67,7	56,9	58,0	53,4
Collectieve lasten	34,8	35,9	36,1	38,7	39,0	38,5
Bruto collectieve uitgaven	43,3	43,2	46,6	42,9	49,3	43,3

(a) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen.
(b) Niveau; beschikbaar gezinsinkomen is inclusief collectieve besparingen.
(c) Voorheen contractloon bedrijven.
(d) De loonkostensubsidie NOW, en de continuïteitsbijdrage in de zorg, hebben een opwaarts effect op de loonvoetmutatie bedrijven in 2020 van 3,4%-punt en een neerwaarts effect van 1,1%-punt in 2021 en 1,9%-punt in 2022.

Tabel B.2 Potentiële groei, 2001-2025

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

Tabel B.3 Houdbaarheidssaldo, netto profijt en overheidsschuld

	% bbp
Houdbaarheidssaldo	-1,4
Netto profijt van de overheid	
2022 – 2025	1,4
2026 – 2059	0,9
2060 en verder (a)	-0,6
Overheidsschuld	
Schuldprojectie 2060 (b)	27,8

(a) Inclusief de resterende houdbaarheidsopgave na 2060.
(b) Aangenomen is een rente op staatsobligaties gebaseerd op de rentetermijnstructuur met UFR.

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 300 mln euro in 2021 tot 679 mln euro in 2025. Het ministerie van Financiën gaat uit van een bedrag van 975 mln euro in 2025.

- De budgettaire gevolgen van de omvorming van ProRail van bv naar zbo in 2021 is niet meegenomen (link). Dit beleid is controversieel verklaard door de Tweede Kamer.

- Het CPB veronderstelt dat er 50.000 coronatesten (PCR-testen) per dag worden gedaan in het eerste halfjaar van 2021, en 10.000 coronatesten per dag in het tweede halfjaar van 2021 vanwege de oplopende vaccinatiegraad. In de begrotingscijfers is rekening gehouden met een groter aantal coronatesten. Ten opzichte van de begrotingscijfers leidt dit tot een neerwaarts effect op de overheidsuitgaven van 2 mld in 2021.

- Bij de raming van de onderwijsuitgaven is aangenomen dat een deel van de uitgaven aan het Nationaal Programma Onderwijs pas in 2024 en 2025 tot besteding komt.

- De nader in te vullen taakstellende korting op de lumpsum van het hoger onderwijs van 1 mln euro in 2025 oplopend tot 226 mln euro structureel is niet meegenomen.

- Er is verondersteld dat het gedeelte van het Nationaal Groeifonds dat is gereserveerd voor infrastructuurprojecten (1/3^{e} van het fonds) pas in de periode na 2024 kan worden uitgegeven. Dit leidt tot een neerwaarts effect op de overheidsuitgaven in 2022-2025.

- De methodiek van de raming van de zorg is gebaseerd op de huidige mlt-zorg, zie Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025, CPB-notitie (link).

- De in het Klimaatakkoord voorgenomen invoering van de vrachtwagenheffing, gecombineerd met een aanpassing van de vrachtwagen-mrb-tarieven, de afschaffing van het eurovignet en een terugsluis van middelen voor de sector zijn niet meegenomen. Dit omdat de heffing en terugsluis nog niet definitief zijn vastgesteld en geraamd, conform de huidige meerjarenbegroting.

- De zorgtoeslagverlaging via de verhoging van de normpercentages na 2021 is niet overgenomen.

- De versnelling van de verlaging van de bijstand na 2021 (via de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon) is niet overgenomen.

De raming voor de collectief gefinancierde zorguitgaven in de jaren 2022-2025 is niet taakstellend.[28] De raming geeft dus niet aan wat er mag worden uitgegeven, maar geeft aan wat de verwachte zorguitgaven zijn 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. 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 lastendekkende Zvw-premies vanaf 2022. De Zvw-premies stijgen vanaf 2022 doordat de Zvw-uitgaven sterker toenemen dan de grondslagen voor de Zvw-premies. Het algemene tarief voor de inkomensafhankelijke premie (IA) daalt van 7,00% in 2021 naar 6,90% in 2022 en stijgt vervolgens stapsgewijs tot 7,20% in 2025. De nominale premie per persoon stijgt van 1478 euro in 2021 en 1531 euro in 2022 tot 1711 euro in 2025. Daarnaast neemt het verplicht eigen risico toe van 385 euro in 2021 en 395 euro in 2022 tot 440 euro per persoon in 2025.[29]

[28] Zie Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025 (link).
[29] 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.

Statistische Bijlages

De bijlagen bij deze Juniraming en de actualisatie middellangetermijnverkenning 2022-2025 zijn digitaal beschikbaar op de website van het CPB (link).

De cijfers in de hierna volgende tabellen sluiten aan bij de Nationale rekeningen 2019 van het CBS. In de cijfers is de revisie Nationale rekeningen 2015 verwerkt. De cijfers voor de jaren 1995-2019 zijn gebaseerd op CBS-informatie na revisie zoals deze in juni 2020 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 2020 (mld euro, mutaties per jaar in %)
4.2	Middelen en bestedingen 2021 (mld euro, mutaties per jaar in %)
4.3	Middelen en bestedingen 2022 (mld euro, mutaties per jaar in %)
4.4	Middelen en bestedingen 2023 (mld euro, mutaties per jaar in %)
4.5	Middelen en bestedingen 2024 (mld euro, mutaties per jaar in %)
4.6	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, 2021 en 2022
17	Koopkracht, wig, lonen en sociale lasten, 1970-2025
18A	Statische koopkrachtontwikkeling per jaar, 2021 en 2022
18B	Statische koopkrachtontwikkeling per jaar, 2022-2025