Centraal Planbureau

Economie op stoom | *Overheid stimuleert*

CPB Policy Brief | 2018/06

Raming CEP 2018

Samenvatting

De Nederlandse economie is op stoom. De hoogconjunctuur is het gevolg van de gunstige internationale conjunctuur, lage rentes, expansief begrotingsbeleid en een nog steeds krachtige woningmarkt – waarbij de laatste twee factoren onderscheidend zijn ten opzichte van het buitenland. Een positieve binnenlandse dynamiek tussen aantrekkende werkgelegenheid, hoger beschikbaar inkomen, hogere consumptie en meer investeringen leidt tot een economische groei van 3,2% in 2018 en 2,7% in 2019. In de jaren 2017-2019 overtreft de groei van de Nederlandse economie die van de eurozone met 0,6%-punt per jaar.

De mondiale economie bloeit, maar kent ook risico's. In zowel 2018 als 2019 groeit de wereldeconomie met 3,9% en trekt de wereldhandel aan met 4,4% per jaar. De groei is breed gedragen. Het Verenigd Koninkrijk blijft achter bij de eurozone. Het lage pond tast de koopkracht van Britse huishoudens aan en onzekerheid over de Brexit ontmoedigt investeringen. Maar ook de eurozone kent kwetsbaarheden, zoals een aantal zwakke banken, beperkte beleidsruimte voor de ECB bij een nieuwe schok en politieke onzekerheden. Ondanks neerwaartse risico's – ook buiten Europa – zijn er geen concrete aanwijzingen voor een omslagpunt in de wereldwijde economische groei.

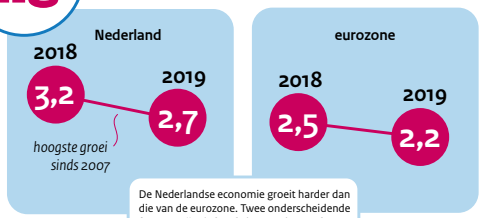
De Nederlandse arbeidsmarkt verkrapt. De werkloosheid daalt in 2019 naar het laagste niveau sinds 2001: 3,5%. De krachtige werkgelegenheidsgroei absorbeert met gemak het stijgende arbeidsaanbod. Bedrijven bieden vaker een vast arbeidscontract en gaan hogere lonen betalen om mensen te kunnen aantrekken of te behouden. Door de stijgende arbeidskosten en verhoging van het lage btw-tarief stijgt de inflatie in 2019 naar 2,3%. De mediane statische koopkracht stijgt in 2019 door diverse fiscale maatregelen met 1,6%; een verbetering ten opzichte van de 0,6% in 2018.

Het begrotingssaldo verbetert niet ondanks de hoogconjunctuur. Eerder ingezet beleid, hogere zorguitgaven en intensiveringen in onderwijs en defensie doen de overheidsbestedingen groeien met 3,5% in 2018 en 2,4% in 2019. De belastingopbrengsten stijgen weliswaar, maar per saldo wordt de economie verder gestimuleerd. Na 1,1% bbp in 2017 bedragen de begrotingsoverschotten in 2018 en 2019 0,7% bbp en 0,9% bbp. Toekomstige besluitvorming rondom de gaswinning uit het Groningerveld heeft ongunstige gevolgen voor de overheidsfinanciën en de economische groei – gezien de onzekerheden is dit nog niet in deze raming verwerkt.

Statische koopkrachtplaatjes geven inzicht in de effecten van economie en beleid, maar zijn minder geschikt voor een vertaling naar de privéportemonnee. Met beleid kan de spreiding in de inkomensverdeling worden omgebogen, maar het sturen op precieze cijfers achter de komma gaat voorbij aan de onzekerheid die onlosmakelijk is verbonden aan het maken van een raming.

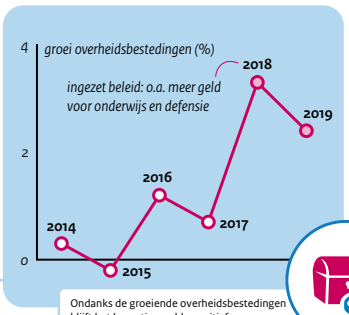
Het CEP 2018: de belangrijkste CPB-cijfers

Economie op stoom



De Nederlandse economie groeit harder dan die van de eurozone. Twee onderscheidende factoren zijn de **krachtige woningmarkt** en het **expansieve begrotingsbeleid**.

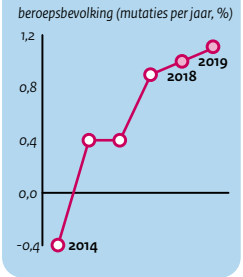
Overheid stimuleert

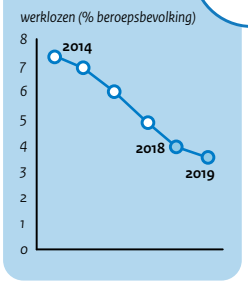


Ondanks de groeiende overheidsbestedingen blijft het begrotingssaldo positief: **0,7 en 0,9% bbp in 2018 en 2019.**

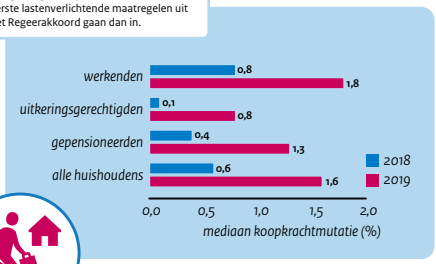
Toekomstige besluiten over de gaswinning in het Groningerveld heeft gevolgen voor de economische groei en de schatkist.

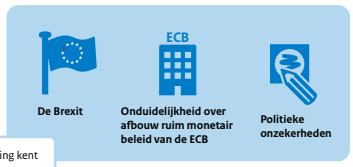
Meer mensen vinden makkelijker een baan: de **beroepsbevolking** groeit, en de **werkloosheid** daalt.





Een gunstiger koopkrachtbeeld in 2019: de eerste lastenverlichtende maatregelen uit het Regeerakkoord gaan dan in.





Deze groeiraming kent externe risico's.

Deze infographic is gebaseerd op het CEP 2018. Voor de oorspronkelijke tekst, grafieken en de exacte gegevens zie www.cpb.nl.

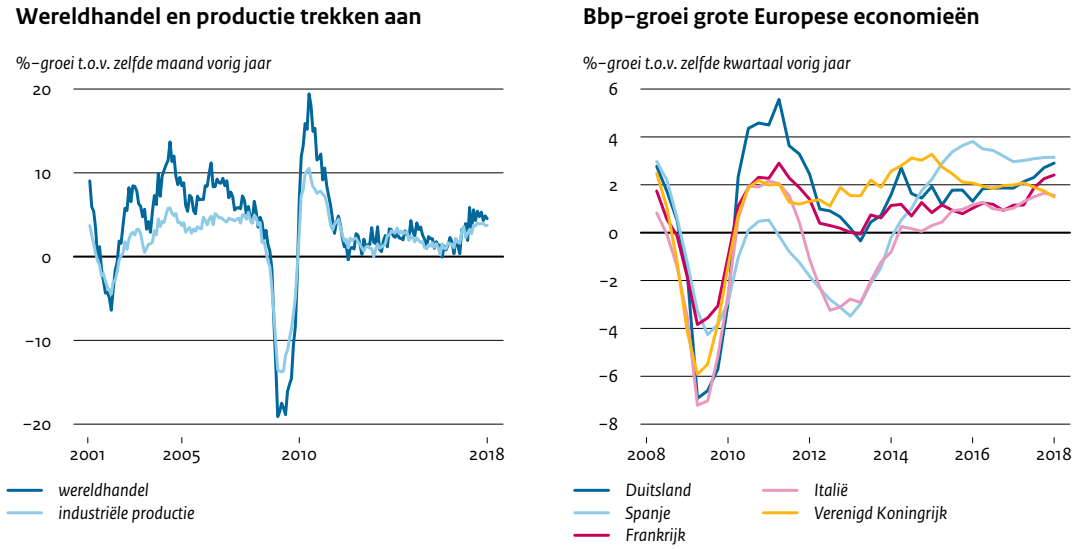
© Centraal Planbureau, Den Haag 2018

1 De economie in 2018 en 2019

De mondiale economische groei is stevig en breed gedragen. In 2017 was de groei met 3,7% al het hoogst sinds 2011. In 2018 en in 2019 groeit de wereldeconomie met nog eens 3,9% per jaar. De Aziatische economieën laten hoge groei zien en ook opkomende economieën als Rusland en Brazilië leven weer op na een aantal jaren van recessie. Het blijvend expansieve monetaire beleid in Europa en het expansieve begrotingsbeleid in de VS ondersteunen de ontwikkeling van de mondiale economie. Ondanks de recente correctie op de aandelenkoersen blijft de economische groei robuust. De wereldwijde economische groei gaat gepaard met een groei van de wereldhandel van 4,4% in 2018 en 2019 (figuur 1). De Nederlandse export profiteert daarvan, al blijven de hoge handelsgroeicijfers van voorgaande decennia buiten beeld.

Ook de opleving in de eurozone is breed gedragen. In 2017 versnelde de economische groei ook in landen die eerder achterbleven, zoals Frankrijk en Italië (figuur 1). In 2018 en 2019 groeit de economie van de eurozone met 2,5, resp. 2,2%. Hierdoor daalt de werkloosheid in de eurozone tot onder het tienjarig gemiddelde van vóór de aanvang van de grote recessie. Op dit moment is de werkloosheid in Spanje, Italië en Frankrijk echter nog hoger. De afvlakking van de groei in 2019 is het gevolg van de hogere eurokoers en de krappere arbeidsmarkt.

Figuur 1 Wereldeconomie leeft op



Bron: CPB, Eurostat (link)

De economie van het Verenigd Koninkrijk blijft achter. Het IMF raamt voor deze belangrijke handelspartner van Nederland 1,5% groei voor zowel 2018 als 2019. Dit is ruim een derde lager dan de door het CPB geraamde groei in het eurogebied.[1] Door het lage pond stijgt de inflatie, wat de koopkracht van Britse huishoudens raakt. Door onzekerheid over de afwikkeling van de Brexit lijken de investeringen in het VK achter te blijven. De gevolgen van de aankomende Brexit maken deel uit van de centrale raming, al is een negatiever effect niet uitgesloten (zie tekstkader).

[1] IMF, 2018, World Economic Outlook update, januari (link).

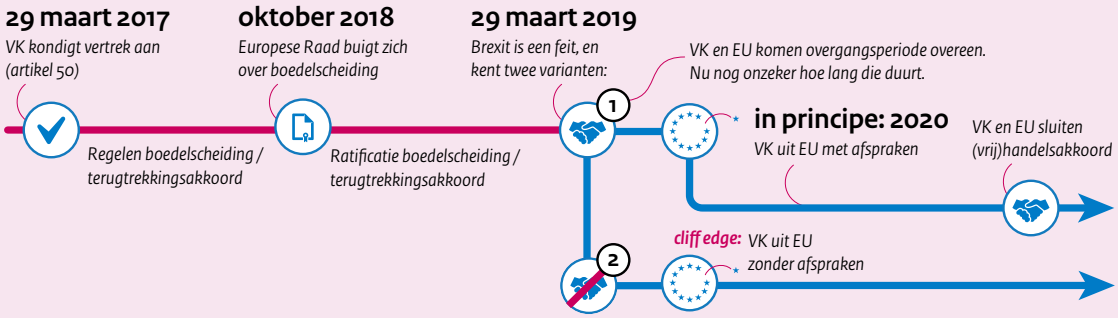
Brexit in de raming

Over een jaar, op 29 maart 2019, verlaat het VK de EU. De inzet is een boedelscheiding of terugtrekkingsakkoord (Withdrawal Agreement) in oktober 2018, zodat deze tijdig door de Europese en Britse parlementen kan worden geratificeerd. Pas na uittreding kunnen de onderhandelingen over de nieuwe EU-VK relatie starten. Momenteel onderhandelt men ook over een overgangsperiode (onderdeel van het terugtrekkingsakkoord). De EU wil dat deze afloopt voor het eind van 2020. De onderhandelingen gaan ook over afspraken op handelsgebied en voor deelsectoren (zoals visserij). Aangezien het bereiken van een vrijhandelsakkoord meestal jaren duurt, kan het VK aanvankelijk gebruik maken van de regelingen die horen bij lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Maar er bestaat een risico dat het VK en EU er niet uitkomen voor 29 maart 2019. In dat geval gaan zij subiet en onvoorbereid uit elkaar, de cliff edge.

Het basispad in de CEP-raming bestaat uit het scenario van een ordelijke overgangsperiode en een eindsituatie conform een vrijhandelsakkoord (FTA), net zoals de eerdere middellange - termijnraming. Het structurele bbp-verlies van Brexit-FTA loopt geleidelijk op tot rond de 1% BBP.[a] De effecten op de jaarlijkse economische groei zijn beperkt. De raming is met onzekerheid omgeven; als de innovatie geschaad wordt door achterblijvende handel, zijn de structurele effecten bijna de helft hoger. Bij een Brexit-WTO liggen de structurele effecten een kwart hoger. Oplopende onzekerheid naarmate de onderhandelingen langer duren kan het vertrouwen schaden en een tijdelijke rem geven op economische groei.

Een cliff edge of chaotische Brexit gaat gepaard met zeer hoge kosten en is daarom afschrikwekkend. Na een cliff edge Brexit is helder dat EU regels niet langer gelden, maar is onduidelijk welke regels er wel gelden voor bijvoorbeeld het vliegverkeer, financiële transacties en contracten en deels het handelsverkeer. Die onduidelijkheid kan bijvoorbeeld leiden tot het (tijdelijk) stoppen van (vlieg-) verkeer tussen het VK en de EU. Er kunnen lange wachtrijen bij de havens ontstaan. Dit kan snel opgelost worden als men onder druk alsnog een overgangsperiode afspreekt. De kosten in de reële economie zijn in dat geval veelal kortstondig en uiteindelijk beperkt. Een uitzondering hierop is de financiële sector, waar vertrouwen een belangrijke rol speelt en onomkeerbare effecten kunnen optreden. Ook bij intellectuele eigendomsrechten kan sprake zijn van onomkeerbaarheid. Er zijn geen historische precedenten voor een cliff edge, zodat de kosten ervan lastig zijn in te schatten.

Belangrijk is en blijft dat de overheden van de EU en het VK, maar ook bedrijven, zich voorbereiden op de periode na de daadwerkelijke Brexit. Dit betekent investeren in zaken als extra infrastructuur, grensbewakers in brede zin (douane, NVWA, marechaussee) en informatievertrekking aan bedrijven. Vooral Nederland met havenstad Rotterdam zal moeten investeren. Sommige bedrijven gaan op zoek gaan naar andere (afzet)markten. Hoe eerder wordt gestart, hoe meer kans op bescherming tegen negatieve effecten van een cliff edge.



[a] CPB Policy Brief 2016/07, Nederlandse kosten Brexit door minder handel (link).

De inflatie in de eurozone stijgt, maar blijft relatief laag. In 2018 bedraagt de inflatie in de eurozone 1,4%. De hogere olieprijs speelt hier een belangrijke rol in; de hogere eurokoers heeft juist een neerwaarts effect.[2] In 2019 is het effect van olieprijs en wisselkoers op de inflatie beperkt. De onderliggende kerninflatie stijgt in de ECB-raming geleidelijk naar 1,5% in 2019,[3] maar blijft laag door onder meer een voorzichtige loonontwikkeling. Ook in 2019 blijft de inflatie met 1,5% lager dan de ECB-doelstelling op middellange termijn van net onder de 2%.

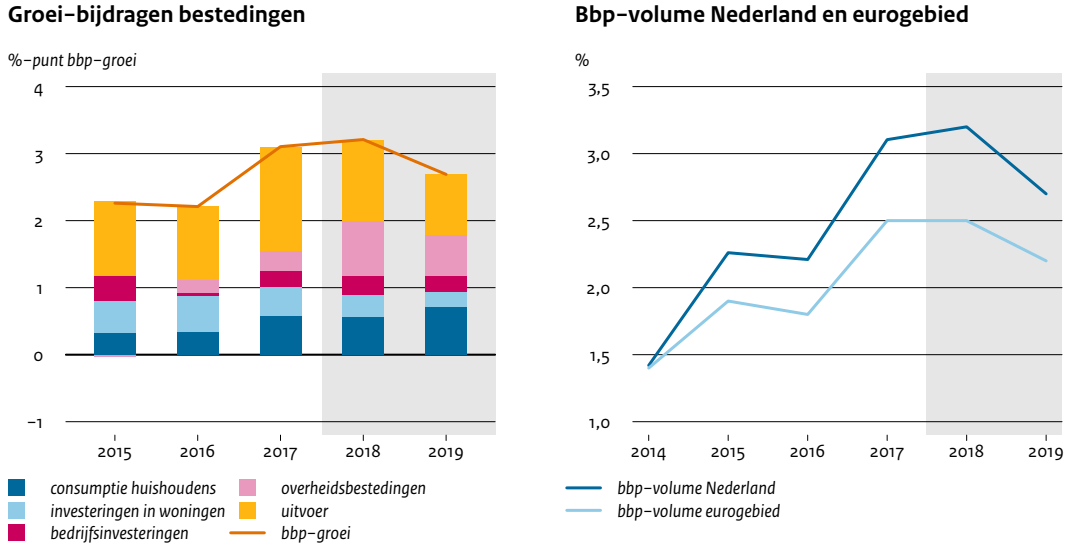
De wereldeconomie kent een aantal belangrijke neerwaartse risico's, maar ook opwaartse. De eurozone kent nog een aantal structurele kwetsbaarheden van institutionele en economische aard. Een aantal Europese banken blijft zwak. Dit beperkt de beschikbaarheid van krediet voor groeiende bedrijven. De negatieve interactie tussen zwakke banken en overheidsschuld is eerder getemperd dan afdoende geadresseerd. Een stijgende rente kan het aandeel niet-renderende leningen (NPL's) weer doen toenemen en bovendien aandacht vestigen op de houdbaarheid van staatsschulden in landen als Griekenland of Italië. Dit maakt de timing van de afbouw van het opkoopprogramma van de ECB ook delicaat.[4] Een te langzame afbouw kan leiden tot oververhitting van de economie, snel oplopende inflatie en financiële zeepbellen. Politieke onzekerheden in de EU – zoals de Brexit (zie tekstkader), de vorming van een nieuw Italiaans kabinet of de gevolgen van een nieuwe migratiestroom – kunnen de economische groei nadelig beïnvloeden. Het hoge begrotingstekort in de VS[5] bij een historisch lage werkloosheid leidt tot onevenwichtigheden op de betalingsbalans. Bij een volgende economische schok blijft de beleidsruimte van overheden en centrale banken beperkt. Wanneer er een omslagpunt komt, is echter moeilijk te voorspellen. Tegenover neerwaartse risico's staat het positieve scenario van een grotere economische dynamiek, waarbij hogere werkgelegenheid en loongroei, meer investeringen en toename van de wereldhandel elkaar versterken.

De Nederlandse economie blijft zich gunstig ontwikkelen. De binnenlandse productie groeit relatief sterk, evenals de werkgelegenheid, terwijl de werkloosheid verder daalt (tabel 1). De lonen stijgen harder door de krappere arbeidsmarkt. Hierdoor, en door de btw-verhoging komend jaar, loopt de inflatie op. De solide, breed gedragen economische ontwikkeling komt door de gunstige internationale conjunctuur, het expansieve begrotingsbeleid, lage rentes en een nog steeds krachtige woningmarkt. Deze factoren leiden tot een positieve binnenlandse dynamiek tussen aantrekkende werkgelegenheid, hoger beschikbaar inkomen, hogere consumptie en meer investeringen. Positief voor consumptie en investeringen is het vertrouwen in de toekomstige ontwikkeling bij huishoudens en bedrijven – zoals blijkt uit de conjunctuurenquêtes. De economische groei bedraagt naar verwachting 3,2% in 2018 en 2,7% in 2019, na een stijging met 3,1% in 2017 (figuur 2). De lichte afzwakking van de economische groei in 2019 komt vooral door een kleinere impuls vanuit het begrotingsbeleid en de minder sterke uitvoergroei; er zijn nog geen indicaties voor een conjunctuuromslag. Knelpunten op delen van de arbeidsmarkt bemoeilijken het voldoen aan de stijgende vraag, maar hebben in 2019 geen substantieel drukkend effect op de economische groei.

[2] De technische ramingen van wisselkoersen, olieprijzen en rentes zijn gebaseerd op data van week 3 (15-19 januari). De raming van de korte rente en de lange rente zijn gebaseerd op marktverwachtingen (respectievelijk rente futures en forward swap rates).
[3] ECB staff macroeconomic projections for the euro area, 14 december 2017 (link).
[4] Eind 2017 kondigde de ECB aan dat het opkoopprogramma wordt afgebouwd van 60 naar 30 mld euro per maand vanaf januari tot eind september 2018.
[5] Het tekort van de Federale overheid bedraagt in 2019 ruim 5% van het bbp. Dit is berekend op basis van 1,19 bld dollar tekort (CRFB, 8 februari; link) en een bbp van 20,671 bld dollar in 2019 (CBO, June 2017 Update to the Budget and Economic Outlook; link).

De Nederlandse groei is hoog in Europees perspectief, maar historisch gezien niet. De groei overtreft die van het eurogebied sinds 2014 (figuur 2). Gemiddeld in de jaren 2017-2019 ligt de Nederlandse groei 0,6%-punt per jaar hoger, nog meer dan het verschil van 0,3%-punt per jaar in de drie voorgaande jaren. In 2018 en 2019 overtreft de groei die in het eurogebied door een expansiever begrotingsbeleid en een krachtiger woningmarkt. De groeipercentages in de projectieperiode hebben zich na 2007 niet meer voorgedaan. De gemiddelde groei in de periode na 2007 blijft historisch gezien echter laag. Naast de crisis spelen structurele factoren een rol, zoals de lagere groei van de beroepsgeschikte bevolking, een einde aan de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen en een lagere trendmatige productiviteitsstijging.[6]

Figuur 2 Gunstige economische ontwikkeling houdt aan



(a) De bijdrage van de overheidsbestedingen aan de bbp-groei betreft alleen de directe bestedingseffecten van de uitgaven via consumptie en investeringen van de overheid. De effecten van andere overheidsuitgaven, waaronder inkomensoverdrachten en subsidies, kunnen een bijdrage aan de groei hebben via de bestedingen van huishoudens en bedrijven. Dit laatste geldt ook voor belastingen.
Bron: CBS, Eurostat, CPB (link).

[6] Zie ook CPB, 2017, Groene signalen tegen een grijze achtergrond, kader in de Macro Economische Verkenning 2018. (link)

Tabel 1 Kerngegevens voor Nederland, 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	mutaties per jaar in %					
Internationale economie						
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	4,9	4,0	4,0	4,7	4,4	4,4
Concurrentenprijs (a)	-0,5	6,1	-3,6	1,6	-0,2	1,1
Olieprijs (dollars per vat)	97,8	52,1	43,5	54,0	67,7	63,6
Eurokoers (dollar per euro)	1,33	1,11	1,11	1,13	1,22	1,22
Lange rente Nederland (niveau in %)	1,5	0,7	0,3	0,5	0,7	0,9
Volume bbp en bestedingen						
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	1,4	2,3	2,2	3,1	3,2	2,7
Consumptie huishoudens	0,3	2,0	1,6	1,8	2,1	2,5
Consumptie overheid	0,3	-0,2	1,2	0,9	3,0	2,4
Investeringen (inclusief voorraden)	3,2	11,2	3,1	5,0	6,0	4,2
Uitvoer van goederen en diensten	4,5	6,5	4,3	5,5	4,9	4,6
Invoer van goederen en diensten	4,2	8,4	4,1	4,9	5,1	5,2
Prijzen, lonen en koopkracht						
Prijs bruto binnenlands product	0,1	0,8	0,6	1,3	1,8	2,4
Uitvoerprijs goederen en diensten, exclusief energie	-0,8	1,5	-0,9	1,9	0,6	1,4
Prijs goedereninvoer	-2,7	-5,4	-4,4	4,5	1,0	0,3
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	0,3	0,2	0,1	1,3	1,6	2,3
Loonvoet bedrijven (per uur)	1,0	-0,2	0,6	1,5	2,9	4,0
Contractloon bedrijven	1,0	1,2	1,5	1,6	2,2	3,2
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens	1,3	1,0	2,6	0,3	0,6	1,6
Arbeidsmarkt						
Beroepsbevolking	-0,4	0,4	0,4	0,8	1,0	1,0
Werkzame beroepsbevolking	-0,6	1,0	1,3	2,1	2,0	1,5
Werkloze beroepsbevolking (in duizend personen)	660	614	538	438	355	320
Werkloze beroepsbevolking (niveau in % beroepsbevolking)	7,4	6,9	6,0	4,9	3,9	3,5
Werkgelegenheid (in uren)	0,7	0,6	2,0	1,7	1,9	1,5
Overig						
Arbeidsinkomensquote (niveau in %) (b)	74,1	72,2	72,9	71,8	71,7	72,5
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	0,9	1,5	0,4	1,6	1,4	1,3
Individuele spaarquote (in % beschikbaar inkomen) (c)	0,3	-0,4	0,3	-0,3	0,0	0,2
Saldo lopende rekening (niveau in % bbp)	8,9	8,3	8,7	9,5	9,4	9,2
	niveau in % bbp					
Collectieve sector						
EMU-saldo	-2,3	-2,1	0,4	1,1	0,7	0,9
EMU-schuld (ultimo jaar)	68,0	64,6	61,8	56,0	52,1	48,4
Collectieve lasten	37,5	37,3	38,8	38,9	38,9	39,1
Bruto collectieve uitgaven	46,4	45,2	43,8	43,1	42,6	42,2

(a) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen.
(b) Het CPB gebruikt met ingang van de MEV 2018 een nieuwe berekening van de arbeidsinkomensquote (AIQ). Deze nieuwe berekeningswijze houdt beter rekening met het arbeidsinkomen van zelfstandigen en sluit daarom beter aan bij de huidige economische realiteit. Hierover is een gezamenlijke notitie van het CBS, CPB en DNB met meer toelichting beschikbaar.
(c) Niveau; beschikbaar gezinsinkomen is inclusief collectieve besparingen. De individuele spaarquote valt in 2017 0,6%-punt en in 2018 en 2019 0,2%-punt lager uit door de verwerking van Pensioen in Eigen Beheer, zie het kader in de MEV2017, hoofdstuk 1.

De particuliere consumptie neemt gestaag verder toe als gevolg van meer werkgelegenheid en meer koopkracht. De consumptie stijgt naar verwachting met 2,1% dit jaar en met 2,5% komend jaar, na een toename met 1,8% in 2017. De consumptiegroei gaat ongeveer gelijk op met de sterke stijging van het beschikbaar inkomen. Het inkomen uit arbeid neemt toe door meer werkgelegenheid en hogere lonen. De consumptiegroei is beduidend hoger dan de gemiddelde groei van 0,6% per jaar in de voorgaande jaren van deze eeuw. De versnelling in 2019 is het gevolg van de hogere reële loonstijging en meer lastenverlichting. De effecten van de verhoging van het lage btw-tarief, hogere energieheffingen en de hogere nominale zorgpremie worden in 2019 meer dan tenietgedaan door verlagingen van de inkomstenbelasting en sociale premies.

Het groeitempo van de woninginvesteringen daalt. Sinds het uitbreken van de economische crisis lieten de investeringen in woningen veel grotere schommelingen zien dan andere bestedingen. Na de ineenstorting met 12% per jaar in de periode 2009-2013 volgde een spetterend herstel met 15% per jaar in de periode 2014-2017. Dit en volgend jaar daalt het groeitempo van de woninginvesteringen geleidelijk naar 9% en 6%. De aanhoudende stijging hangt samen met een toename van het beschikbaar inkomen, lage kapitaalkosten, verdere huizenprijsstijgingen en de positieve stemming bij huishoudens. Ten opzichte van 2008 zijn de woninginvesteringen in 2019 volledig hersteld. Knelpunten op de arbeidsmarkt drukken daarbij de groei in de bouwsector. Door krapte op de woningmarkt houdt de stijging van de huizenprijzen aan in de projectieperiode, waarbij sprake blijft van markante verschillen tussen de regio's.

Voor de bedrijfsinvesteringen staan alle seinen op groen. De bezettingsgraad is hoog, ondernemers zijn positief gestemd over hun omzetverwachtingen, de kapitaalkosten zijn laag en de winstgevendheid is stevig. De bedrijfsinvesteringen (exclusief woningen) stijgen dit jaar met 4,6% en in 2019 met 3,8%.

De uitvoer profiteert van de gunstige internationale conjunctuur, ook al geeft de sterke euro een beperkt nadeel. De uitvoer van goederen en diensten neemt dit jaar naar verwachting met 4,9% toe en volgend jaar met 4,6%. Dit is wat lager dan in 2017 (5,5%) door de lichte afzwakking van de relevante wereldhandelsgroei en de verslechterde prijsconcurrentiepositie door de appreciatie van de euro. De wederuitvoer blijft bovengemiddeld toenemen, waardoor het marktaandeel van de Nederlandse uitvoer verder stijgt. Meer binnenlandse bestedingen én meer uitvoer betekent een toename van de invoer. Deze neemt toe met 5,1% dit jaar en 5,2% volgend jaar, een fractie boven de uitvoergroei. Dit draagt bij aan een lichte daling van het saldo lopende rekening, van 9,5% bbp in 2017 naar 9,2% bbp in 2019, wat internationaal gezien nog steeds hoog is.

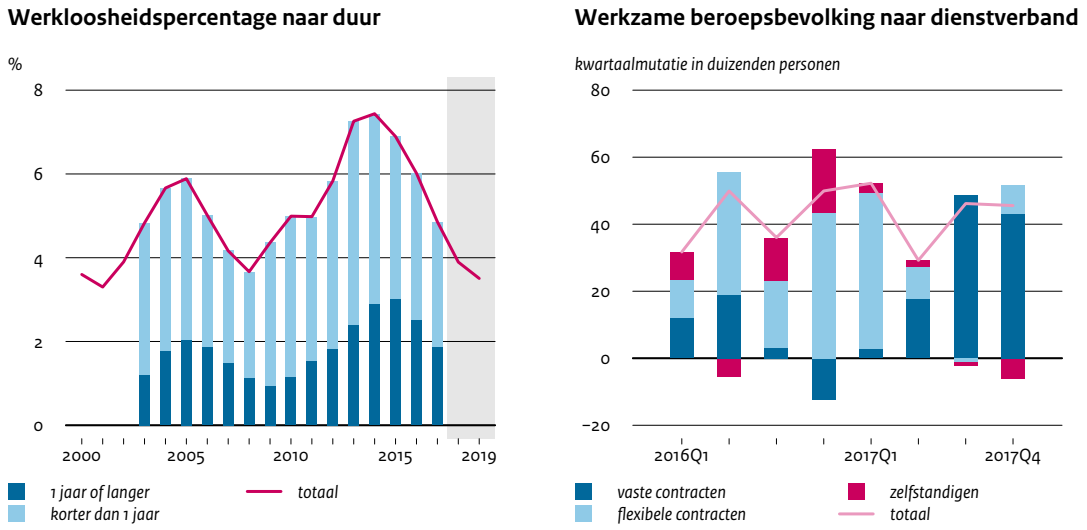
De werkloosheid blijft dalen. De krachtige werkgelegenheidsgroei in uren houdt aan: 1,7% in 2017 en 1,9% in 2018. In 2019 is de werkgelegenheidsgroei met 1,5% wat lager door minder economische groei en minder werkgelegenheidsgroei in de overheidssector. Bij de overheid en in de gezondheidszorg versnelt de groei in 2018 als gevolg van beoogde intensiveringen. Het op korte termijn werven van gekwalificeerd personeel is echter een niet-geringe opgave. De hoogconjunctuur leidt immers tot een krappe arbeidsmarkt, waarop gekwalificeerd personeel steeds moeilijker is te vinden. De arbeidsmarkt is momenteel nog niet zo krap als vóór de crisis van 2008. Toen waren er 32 vacatures per duizend banen; in het laatste kwartaal van 2017 waren dat er 27. Begin dit jaar gaf een op de vijf bedrijven aan met personeelstekort te kampen. Dat zijn er twee keer zo veel als één jaar eerder.[7] Het werkloosheidspercentage daalt naar 3,5% in 2019, het laagste niveau sinds 2001. Het aantal werklozen daalt inmiddels al vier jaar op rij, tot minder dan 400 duizend eind 2017. Ook de langdurige werkloosheid daalt nu stevig. Na 2015 halveerde deze van 2,9% naar 1,5% eind 2017 (figuur 3).

Werkgevers bieden vaker een vast contract en verhogen de lonen, zij het minder dan in het verleden. In de loop van 2017 vond een belangrijke omslag plaats op de arbeidsmarkt: de werkgelegenheidsgroei verschoof van flexibele arbeid – zowel zzp'ers als werknemers met een flexibel contract – in de richting van werknemers met een vast contract (figuur 3). De toename van het aantal vaste contracten is met 146 duizend sinds het laagtepunt in het derde kwartaal van 2015 echter nog relatief bescheiden. Vanaf het crisisjaar 2009 tot dat laagtepunt is het aantal

[7] Exclusief financiële bedrijven en nutsbedrijven.

vaste contracten immers bijna voortdurend gedaald, met in totaal 623 duizend. De arbeidsschaarste en stijgende prijzen leiden ook tot hogere looneisen. De loonvoet voor bedrijven stijgt van 1,5% in 2017 naar 2,9% in 2018 en 4,0% in 2019. De loonkosten per eenheid product stijgen in 2019 – voor het eerst sinds 2012 – met meer dan 2%. De contractloonstijging loopt op van 1,6% in 2017 tot 2,2% in 2018 en 3,2% in 2019. Werknemers krijgen in de krappe arbeidsmarkt bovendien vaker een bonus of een hogere schaal en wisselen vaker van baan, wat de incidentele loonstijging verhoogt.

Figuur 3 Minder werkloosheid en meer vaste contracten



Bron: CBS, CPB (link)

De inflatie loopt verder op door de aanhoudende olieprijsstijging en toenemende arbeidskosten. Vorig jaar steeg de inflatie vooral door de hogere olieprijs van 0,1% naar 1,3%. Dit jaar stijgt de inflatie verder tot 1,6%, waarbij de appreciatie van de euro ten opzichte van de dollar het effect van de olieprijsstijging afzwakt. In 2019 loopt de inflatie verder op tot 2,3%, wat duidelijk hoger is dan elders in het eurogebied. De verhoging van het lage btw-tarief, in combinatie met de hogere energiebelasting en ODE-heffing, stuwt de inflatie met 0,5%-punt. Bovendien werkt de loonkostenstijging door in de prijzen.

De mediane statische koopkracht stijgt in 2018 gematigd; in 2019 sterker. In 2018 verbetert de mediane statische koopkracht met 0,6% (tabel 2). Het koopkrachtbeeld voor 2019 is met 1,6% betrekkelijk gunstig, mede door de lastenverlichtende maatregelen uit het regeerakkoord. Verlaging van de belastingtarieven in de tweede, derde en vierde schijf van de inkomstenbelasting pakt vooral gunstig uit voor werkenden, net als de verhoging van de maximale arbeidskorting met 110 euro. Uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden hebben relatief voordeel van de verhoging van de maximale algemene heffingskorting met 140 euro. De koopkracht van uitkeringsgerechtigden blijft achter door de jaarlijkse verlaging van de bijstand (met name in 2018) en het hogere eersteschijftarief in 2019. Gepensioneerden profiteren in 2018 en 2019 van de verhoging van de ouderenkorting voor lagere inkomens, maar hebben nadeel van de beperkte indexering van aanvullende pensioenen. Vooral werkenden profiteren van de reële contractloonstijging bij bedrijven. De verhoging van het lage btw-tarief en de ODE-heffing zijn ongunstig voor de koopkracht – deze zijn verwerkt via de inflatie. Huishoudens zonder

zorgtoeslag hebben nadeel van stijgende zorgpremies in beide jaren, met respectievelijk 22 en 96 euro.

Tabel 2 Koopkrachtontwikkeling in 2018 en 2019

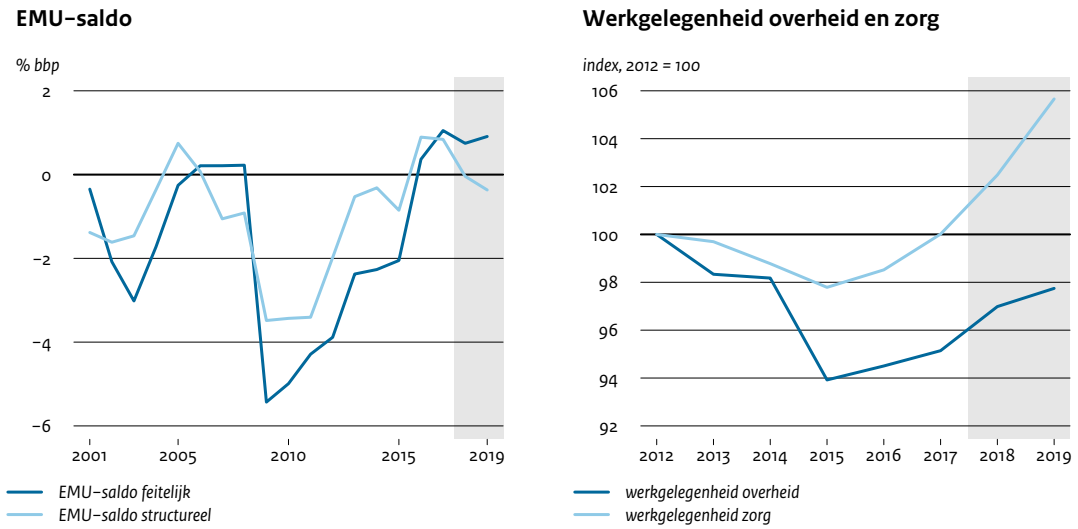
	2018	2019	Omvang in % totaal (b)
	Mediaan koopkrachtmutatie in % (a)		
Inkomensniveau (c)			
< 175% wml	0,3	1,3	38
175-350% wml	0,6	1,8	37
350-500% wml	0,9	1,8	14
> 500% wml	1,1	1,8	11
Inkomensbron (d)			
Werkenden (e)	0,8	1,8	63
Uitkeringsgerechtigden	0,1	0,8	9
Gepensioneerden	0,4	1,3	26
Huishoudtype			
Tweeverdieners	0,8	1,7	51
Alleenstaanden	0,4	1,4	43
Alleenverdieners	0,6	1,8	6
Gezinssamenstelling (f)			
Met kinderen	0,9	1,8	25
Zonder kinderen	0,5	1,7	50
Alle huishoudens	**0,6**	**1,6**	100

(a) Statische koopkrachtmutaties exclusief incidentele inkomensmutaties.
(b) Percentage van totaal aantal huishoudens in 2018.
(c) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2018 ongeveer 20.600 euro.
(d) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winstinkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
(e) Bij de koopkrachtmutatie van werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele mutaties van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
(f) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van aanwezigheid van kinderen tot 18 jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

De economische dynamiek, de effectuering van voorgenomen beleid, de loonontwikkeling en de woningmarkt brengen zowel positieve als negatieve risico's met zich mee voor de economische groei. Meer dynamiek, waarbij extra bestedingen, hogere werkgelegenheid en meer investeringen elkaar sterker positief beïnvloeden, is mogelijk. Ook de buitenlandse vraag kan uitbundiger zijn, al gelden daar de genoemde risico's. De Nederlandse economische groei valt lager uit als de beoogde beleidsimpuls niet (volledig) slaagt. De voorgenomen beleidsintensiveringen impliceren een forse stijging van de werkgelegenheid bij de overheid en in de zorgsector, wat in de krappe arbeidsmarkt niet eenvoudig gerealiseerd kan worden. Een minder sterke loonstijging, ondanks de krapte op de arbeidsmarkt, zou nadelige gevolgen hebben voor de consumptie. Aan de andere kant heeft een sterkere loonstijging juist opwaartse effecten op consumptie en economische groei. Huizenprijsstijgingen kunnen langer aanhouden en de groei dit en volgend jaar verder beïnvloeden, maar kunnen tegelijkertijd ook een voorbode van oververhitting zijn. Een zeker risico voor de economische groei vormt de gaswinning uit het Groningerveld. In de raming is nog geen (sterke) daling opgenomen in afwachting van de besluitvorming hierover.

Het begrotingssaldo verbetert niet ondanks de hoogconjunctuur. Voor 2017, 2018 en 2019 zijn begrotingsoverschotten voorzien van achtereenvolgens 1,1% bbp, 0,7% bbp en 0,9% bbp (figuur 4). De begrotingsoverschotten in dit en volgend jaar houden verband met de gunstige economie, maar worden getemperd door expansief begrotingsbeleid. Het saldo van 2017 wordt opwaarts beïnvloed, doordat minder is uitgegeven dan begroot en het saldo van de lokale overheden zich gunstiger ontwikkelt dan verwacht. Het dalende structurele saldo van 0,8% bbp in 2017 naar 0,0% bbp in 2018 en -0,4% bbp in 2019 illustreert het expansieve begrotingsbeleid.[8] Daarmee wordt de opstomende economie verder gestimuleerd en worden minder buffers opgebouwd voor minder vette jaren.

Figuur 4 Expansief begrotingsbeleid leidt (nog) niet tot tekort



Bron: CBS, CPB (link)

Het lagere begrotingssaldo in 2018 en 2019 is voornamelijk het gevolg van hogere overheidsbestedingen. Eerder ingezet beleid, intensiveringen in onderwijs en defensie, en de stijgende zorguitgaven doen de overheidsbestedingen groeien met 3,5% in 2018 en 2,4% in 2019. De intensiveringen bij defensie zijn vooral materieel, terwijl de overige intensiveringen – zoals bij onderwijs – vooral de vorm van extra werkgelegenheid aannemen (figuur 4). Daarbij is het de vraag of deze extra werkgelegenheid zich gemakkelijk laat vertalen naar nieuw geworven personeel. Mocht de werkgelegenheidsgroei bij de overheid lager uitvallen, dan heeft dit een temperend effect op de economie en een gunstig effect op de overheidsbegroting. In 2018 stijgen de belastinginkomsten weliswaar, maar zij doen dat minder hard dan de overheidsbestedingen. In 2019 verbetert het begrotingssaldo ten opzichte van 2018, ondanks lagere inkomstenbelastingen, door dalende rentelasten en extra belastinginkomsten via verhoging van het lage btw-tarief en stijgende energiebelastingen.

Het beeld rondom het Groningerveld is met veel onzekerheid omgeven. Dit geldt voor het afbouwpad voor het gaswinningsniveau, voor de omvang en timing van de schadevergoedingen en de versterkingen, voor de verdeling van de kosten tussen overheid en oliebedrijven[9] en voor

[8] Het structurele begrotingssaldo, dat in de Europees overeengekomen begrotingsregels centraal staat, ligt daarmee boven de middellangetermijndoelstelling (MTO) van -0,5% bbp.
[9] Zie Handelingen van de Tweede Kamer, 16 januari 2018. (link)

de cijfermatige neerslag in de begroting. In de ramingen is vooralsnog uitgegaan van (technische) veronderstellingen van het kabinet van een gaswinningsniveau uit het Groningerveld van 21,6 miljard Nm^3. Na de recente aardbeving bij Zeerijp adviseerde het Staatstoezicht op de Mijnen om de gaswinning uit de Groningervelden zo snel mogelijk af te bouwen naar 12 miljard Nm^3. Ceteris paribus leidt elke 4 miljard Nm^3 minder gaswinning tot een lagere economische groei van 0,1% bbp en een verslechtering van het begrotingssaldo van 0,1% bbp.

De bruto overheidsschuld daalt de komende jaren ruim onder het Maastricht-plafond van 60% bbp. In 2017 lag de overheidsschuld met 56,0% bbp voor het eerst sinds 2010 onder de 60% bbp. De overheidsschuld daalt in 2018 verder tot 52,1% bbp en komt daarmee nog verder onder het Maastricht-plafond te liggen. Door het noemereffect als gevolg van de stijging van het bbp, het begrotingsoverschot en financiële transacties daalt de overheidsschuld in 2019 nog verder tot 48,4% bbp.

Belangrijkste verschillen met de vorige raming

- Volgens voorlopige cijfers van het CBS bedroeg in 2017 de economische groei 3,1%, 0,1%-punt lager dan in de raming die het CPB in december heeft gepubliceerd. Voor 2018 is de raming met 0,1%-punt opwaarts herzien.
- De bbp-raming voor 2019 (2,7%) is hoger dan die in de geactualiseerde middellangetermijnverkenning van november jongstleden (1,9%). Dit komt doordat in de huidige raming wel een conjuncturele inschatting voor 2019 is inbegrepen, terwijl dat niet het geval was in de middellangetermijnverkenning,
- De raming voor de inflatie (hicp) is voor 2018 ten opzichte van de decemberraming opwaarts herzien met 0,1%-punt tot 1,6%. Gemeten in dollars is de olieprijs opwaarts herzien; in euro's is de aanpassing minder groot doordat de eurokoers (dollar per euro) opwaarts is herzien.
- De ontwikkeling van de koopkracht in 2018 is, bezien over alle huishoudens, ongewijzigd ten opzichte van zowel de decemberraming van het CPB als de *Macro Economische Verkenning 2018.* Voor gepensioneerden (met 0,1%) en uitkeringsgerechtigden (met 0,2%) is het beeld neerwaarts bijgesteld ten aanzien van de *Macro Economische Verkenning 2018*. Alle groepen ondervinden nadeel van de opwaartse bijstelling van de inflatie (cpi) met 0,2%. Daar staat tegenover dat midden- en hogere inkomens voordeel hebben van de neerwaartse bijstelling van de ontwikkeling van de zorgpremies in 2018.
- Het EMU-saldo in 2017 is opwaarts bijgesteld met 0,6%-punt, vooral doordat de uitgaven lager uitvallen dan begroot en het saldo van de lokale overheden zich naar verwachting beter ontwikkelt dan voorzien. In 2018 bedraagt de opwaartse bijstelling 0,2%-punt door meevallers bij de belastingen en een positiever saldo van de lokale overheden. Ten opzichte van de middellangeterrmijnverkenning is het EMU-saldo voor 2019 niet bijgesteld, ondanks de opwaartse bijstelling van het bbp. Dit komt mede doordat een deel van deze opwaartse bijstelling wordt veroorzaakt door hogere investeringen en een grotere export en omdat een neerwaartse bijstelling van de lonen en de lagere uitkeringen een drukkend effect hebben op de belastinginkomsten.

2 Koopkrachtplaatjes: wat koop je ervoor

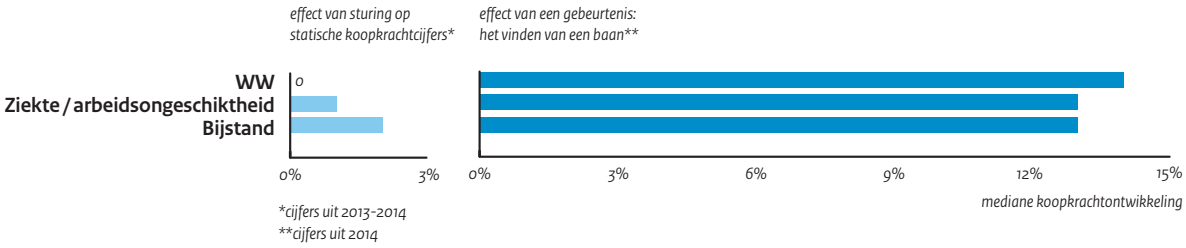
En natte westenwinden gieren van venijn
Dan vecht mijn land, mijn vlakke land[10]

Wij houden niet van ongelijkheid, zeggen we[11][12]. Nederland is het land van Jan Tinbergen, de man die nooit de norm 1 tot 5 poneerde voor acceptabele beloningsverschillen, maar die er desondanks wel bekend door is[13]. Oog voor inkomensverschillen vind je niet alleen terug bij de uitgangspunten van de SER, maar ook in beleid – een solide begroting en een evenwichtige inkomensverdeling worden vaak in één adem genoemd in regeerakkoorden. En in de bouwstenen voor beleid: al bijna vijftig jaar produceert het CPB koopkrachtcijfers[14], eerst alleen voor het fictieve huishouden van Jan Modaal, nu voor een baaierd aan groepen op basis van een representatieve steekproef. Doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden presenteren koopkrachtcijfers, met de gini – een indicator voor inkomensongelijkheid - als laatste loot aan de stam. En er gaat geen jaar voorbij of koopkracht speelt een rol bij de debatten rond Prinsjesdag. Veel aandacht en actie dus[15], maar wat koop je ervoor?

Koopkrachtplaatjes: een stilleven

De koopkrachtplaatjes geven een gestileerde weergave van de werkelijkheid. Hoeveel hebben huishoudens volgend jaar meer of minder te besteden als economie en beleid zich conform plan ontwikkelen èn er voor het overige niets verandert. In de koopkrachtplaatjes vind je geen baan, maak je nooit promotie, krijg je geen kinderen, ga je niet scheiden, ga je nooit met pensioen. Ook al zijn de (dynamische) effecten daarvan soms veel forser (zie figuur 5), in de plaatjes blijft alles bij het oude, behalve de economie en het kabinetsbeleid. Daarnaast consumeren we allemaal hetzelfde: een pakket dat een op een correspondeert met de samenstelling voor de consumentenprijsindex. Statische koopkrachtplaatjes[16] bieden beleidsmakers inzicht op hoofdlijnen, maar zijn minder geschikt voor de vertaling naar de privéportemonnee.

Figuur 5 Dynamische versus Statische Koopkrachteffecten

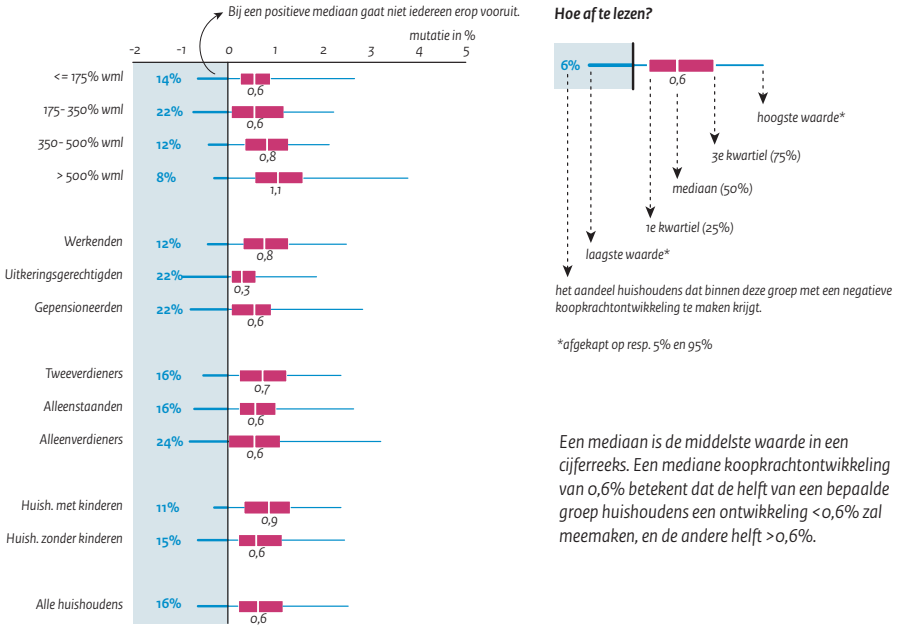


Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

[10] Zie link.
[11] Zie link.
[12] Voor informatie over ongelijkheid in vermogen: zie link.
[13] Zie link.
[14] Zie link.
[15] Met ingang van de huidige ramingsronde heeft het CPB zelfs een webpagina over de koopkrachtberekeningen (link).
[16] Zie link.

Het CPB rapporteert de mediane ontwikkeling, dat wil zeggen dat de helft van de mensen in de groep er minder en de helft er meer op vooruitgaat dan het genoemde getal. Rond de mediane koopkrachtontwikkeling zit een (doorgaans forse) spreiding. Deze spreiding verschilt bovendien tussen de groepen. Een mediaan van 0,6% voor alle huishoudens in 2018 (zie onderste regel figuur 6) betekent niet dat alle huishoudens erop vooruitgaan. Zo'n 16% van de huishoudens gaat er toch op achteruit. Tegelijkertijd zijn er ook huishoudens die er meer dan 2% of zelfs 3% op vooruitgaan. De ambitie om iedereen erop vooruit te laten gaan is vaak veel duurder dan een mediaan van nul voor alle huishoudens in een koopkrachttabel. Deze spreiding is een tweede reden waarom het lastig is het cijfer in de tabel aan de eigen persoonlijke situatie te koppelen.

Figuur 6 Spreiding rond de mediaan: raming MEV 2018



De koopkrachtraming is bovendien met een flinke onzekerheid omgeven. Het ramen van de contractloonontwikkeling, de inflatie en de nominale zorgpremie (drie belangrijke factoren) blijkt een uitdagende klus, en uitdagender naarmate het verder in de tijd vooruit is (zie figuur 6). In het lopende jaar (in de figuur 2017) is de onzekerheid kleiner omdat de loonontwikkeling, de inflatie en de zorgpremie dan al voor een belangrijk deel bekend zijn. Deze ramingsfouten zijn een derde reden dat het mensen in de praktijk beter of slechter afgaat dan verwacht met Prinsjesdag.

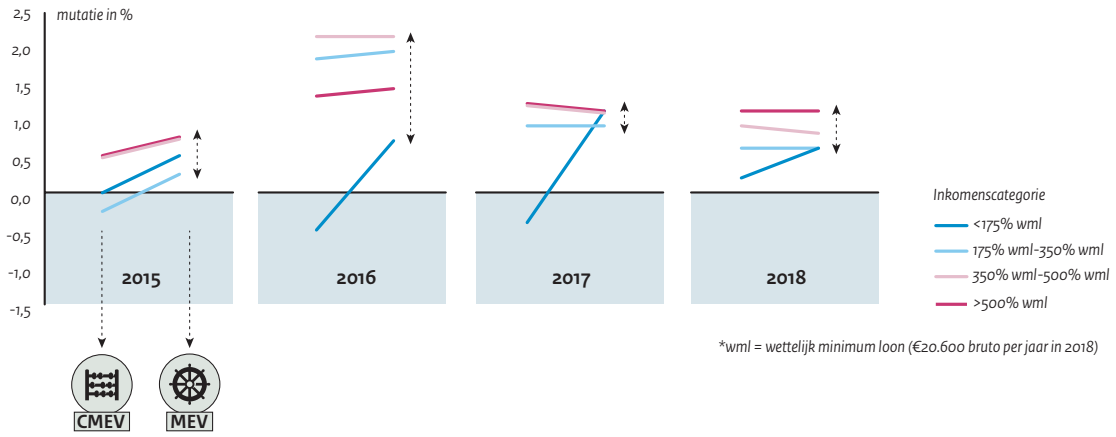
Het finetunen van de koopkracht

De koopkracht speelt een belangrijke rol bij budgettaire hoogtepunten, of het nu verkiezingsprogramma's, regeerakkoorden of Prinsjesdag betreft. Naast het bijsturen van het algemene koopkrachtbeeld (de mediaan), richt een belangrijk deel van de besluitvorming zich op de vraag of de koopkracht zich evenwichtig ontwikkelt voor de verschillende bevolkingsgroepen. Wat evenwichtig is en naar welke groepen gekeken wordt, hangt af van politieke opvattingen. Het is dan ook geen wonder dat de koopkrachttabellen een groot aantal groepen in beeld brengen, gerangschikt naar inkomensniveau, bronnen van inkomen en gezinssamenstelling. Het is tegen die achtergrond ook geen wonder dat Nederland een eenvoudig gestroomlijnd stelsel van belastingen, premies, toeslagen en subsidies wel met de mond belijdt, maar niet makkelijk

realiseert. Als je de koopkrachtcijfers voor en na besluitvorming vergelijkt, vallen twee zaken op[17].

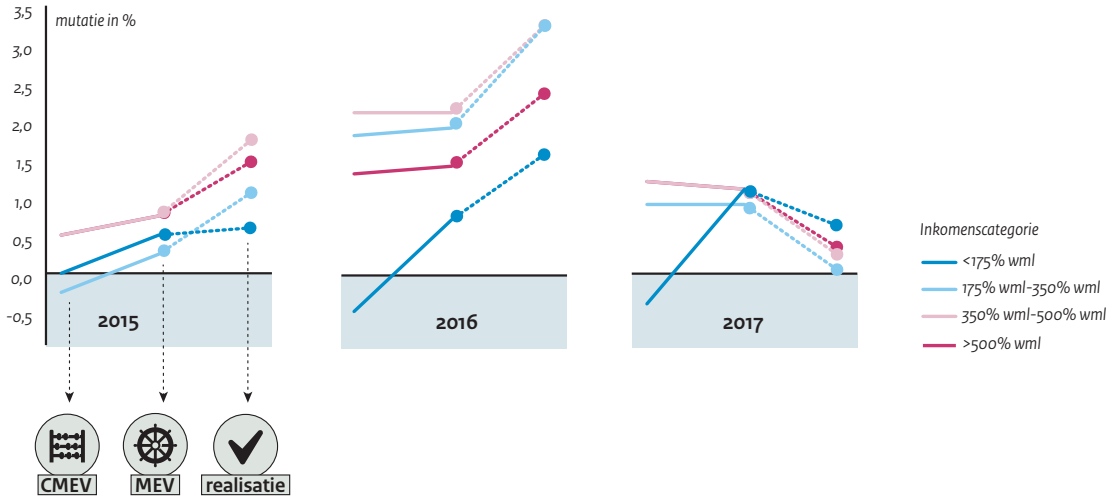
Herverdeling van koopkrachteffecten snijdt hout. De spreiding in koopkracht tussen de groepen wordt veelal verkleind (zie figuur 7).

Figuur 7 Het verkleinen van de spreiding: mediane koopkracht, 2015-2018, CMEV versus MEV



En vaak met succes. Groepen waarvoor beoogd werd dat zij er op Prinsjesdag het meeste op vooruitgaan (MEV), gaan er in de realisatie ook echt het meeste op vooruit (figuur 8). En de spreiding wordt inderdaad beperkt.

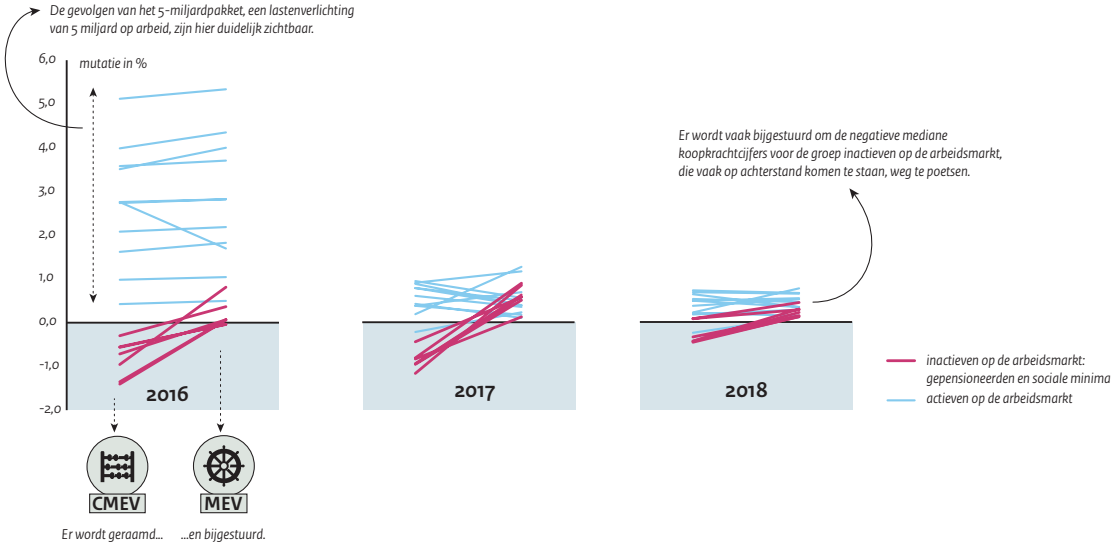
Figuur 8 Spreiding mediane koopkracht, 2015-2018, CMEV, MEV en realisatie



[17] Hier geïllustreerd aan de hand van Prinsjesdag: cMEV is vóór besluitvorming, MEV is na besluitvorming.

Het sturen op precieze uitkomsten gaat voorbij aan de vele onzekerheden rond koopkracht en kent een prijs: complexiteit. De besluitvorming beoogt met beperkte budgettaire middelen een evenwichtig koopkrachtbeeld te genereren. Frequente rekenrondes tijdens de formatie en Prinsjesdagbesluitvorming zijn het resultaat. Tijdens de evaluatie van 'Keuzes in kaart' pleitten partijen voor een derde (extra) rekenronde voor de koopkracht. Een blik op de koopkrachttabellen in 'Keuzes in kaart', de overzichten van voorbeeldhuishoudens in de stukken van het ministerie van SZW en de standaard koopkrachttabellen van CEP en MEV suggereert dat daarbij een ondergrens van 0,0 wordt gehanteerd (figuur 9).[18] In het licht van eerder genoemde ramingsonzekerheid is sturen op de nul opvallend (figuur 10).

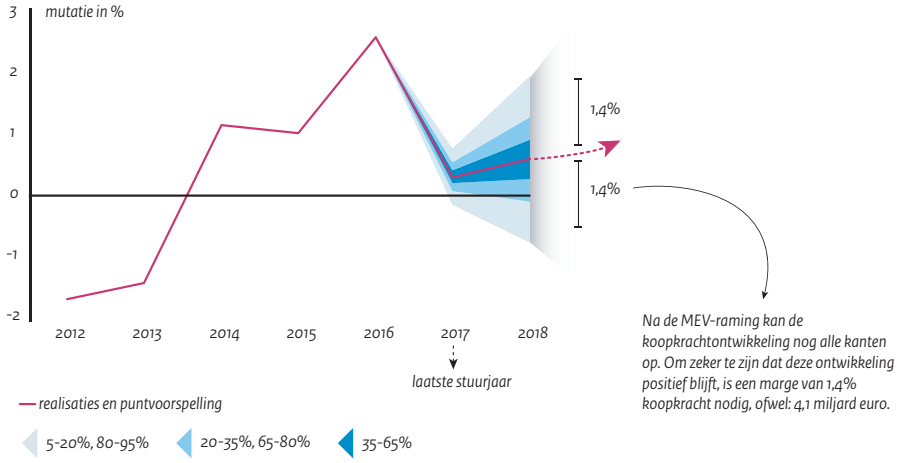
Figuur 9 Het bijsturen op specifieke uitkomsten: voorbeeldhuishoudens



Als je er zeker van wilt zijn dat de mediane koopkrachtontwikkeling in 2018 minimaal gelijk is aan nul[19], is een marge van circa 1,4% koopkracht nodig (kosten: 4,1 mld euro). Hoe preciezer de sturing, hoe nauwer de afstelling van tarieven, kortingen en toeslagen luistert. Een fijnmazige besluitvorming is het gevolg, blijkens de doorgaans flinke lijst beleidsmaatregelen ter toelichting op de koopkrachtontwikkeling, de introductie van nieuwe op- en afbouwpaden voor belastingkortingen en het telkenmale vertragen van ingroeipaden van ingezet beleid.

[18] Resterende minnen lijken expliciet beoogd of wegens algehele budgettaire krapte onvermijdelijk.
[19] Op basis van een 95%-betrouwbaarheidsinterval.

Figuur 10 Onzekerheid rond mediane statische koopkracht in de MEV 2018: de fanchart



Nederland Mijn Vlakke Land

Politici (en ambtenaren) besteden veel tijd en energie aan het bijsturen van de koopkracht. Bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's, verkiezingsdebatten, formatie en de jaarlijkse Algemene Politieke Beschouwingen gaan de zeeën hoog over het onderwerp. Het nuchtere nieuws is dat gebeurtenissen als trouwen en kinderen krijgen veel bepalender kunnen zijn voor de beurs van Jan Modaal dan de uitkomsten in de statische koopkrachtplaatjes. Het streven naar een precieze uitkomst op tienden – zoals het wegpoetsen van minnen - verhoudt zich slecht tot de onzekerheid die onlosmakelijk is verbonden aan elke raming. Het goede nieuws is dat je met inzicht in koopkrachtcijfers kan bijdragen aan een gelijkmatiger inkomensverdeling, ook al heeft dat wel een prijs: een complex stelsel.

Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

Maart 2018