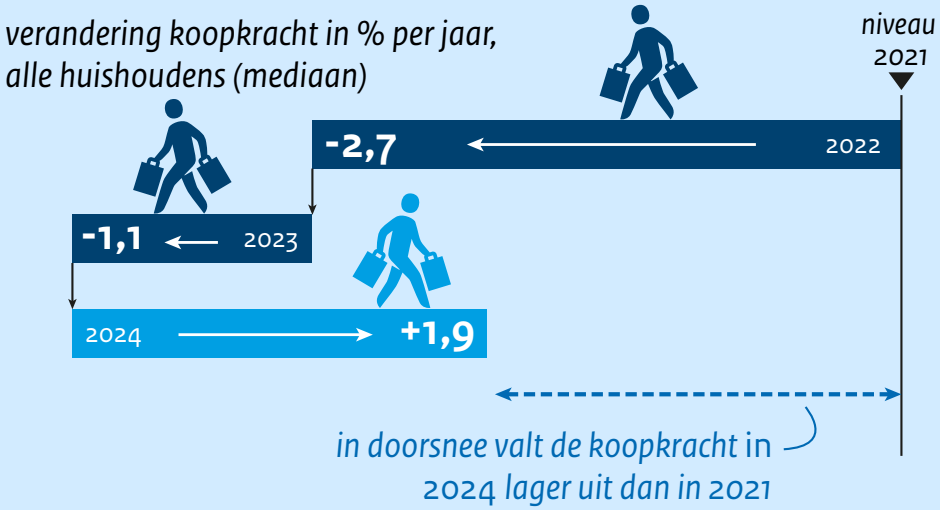
Centraal Planbureau

Concept Macro Economische Verkenning 2024

De vooruitblik naar 2025-2028 in deze raming is de basis voor het doorrekenen van verkiezings-programma's.

De Nederlandse economie heeft grote schokken verrassend goed doorstaan en groeit in 2023 met 0,7% en in 2024 met 1,4%. Armoede en overheidstekort vragen aandacht.



Het **overheidstekort** verslechtert sterk op middellange termijn door stijgende uitgaven aan rente, klimaat en zorg. Ook de **overheidsschuld** neemt toe.

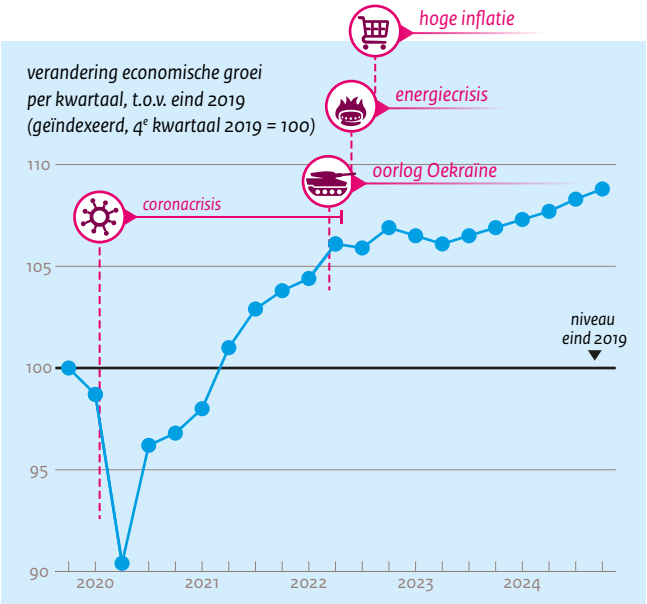
De doorsnee **koopkracht** veert volgend jaar enigszins op, geholpen door een krappe arbeidsmarkt en hogere lonen. Het aandeel mensen dat in **armoede** leeft stijgt naar 5,7% in 2024 doordat tijdelijke maatregelen aflopen.

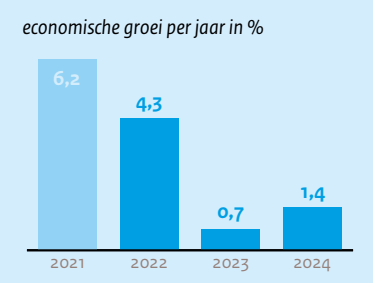
CPB Raming

augustus 2023

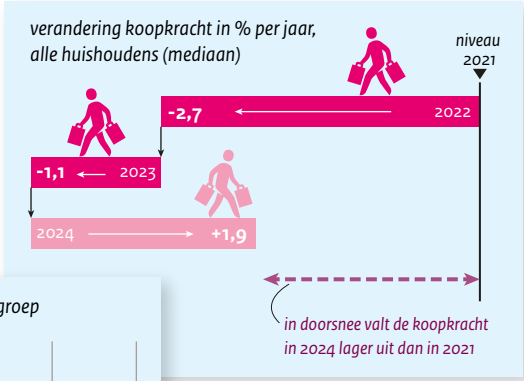
Armoede en overheidstekort stijgen

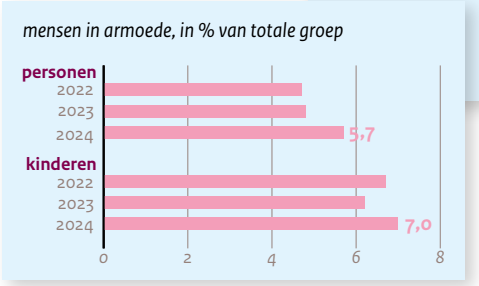
De economische groei valt nu terug, maar Nederland bleek de afgelopen jaren veerkrachtig bij meerdere grote schokken. In 2024 herstelt ook de koopkracht weer. Het overheidstekort daarentegen dreigt snel op te lopen

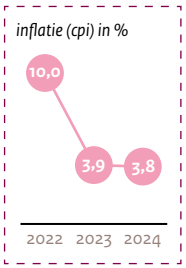


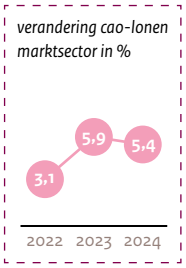


Inflatie is en blijft hoog, maar een krappe arbeidsmarkt, hogere lonen en steun van de overheid beperken de koopkrachtklap. In 2024 raken meer mensen in armoede wanneer tijdelijke maatregelen aflopen



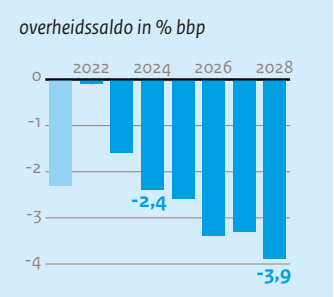


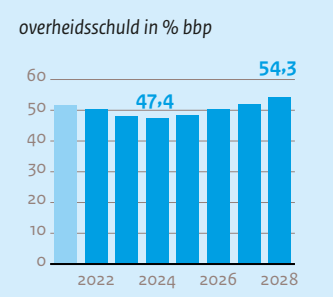




Onze koopkrachtcijfers laten zien welk effect overheidsbeleid in doorsnee heeft op huishoudens. Persoonlijke veranderingen zoals scheiden, een nieuwe baan of een kind krijgen hebben een groter effect op de koopkracht van individuen

Na 2024 neemt het overheidstekort toe door extra uitgaven en de gestegen rente. Ook de overheidsschuld loopt op





Deze raming kijkt ook naar de middellange termijn en vormt de basis waarop het CPB verkiezings-programma's doorrekent. Zie: cpb.nl/verkiezingen-2023

© Centraal Planbureau, Den Haag 2023

Kernpunten cMEV 2024

De economie heeft de laatste jaren een aantal grote schokken verrassend goed doorstaan. Corona, de oorlog in Oekraïne (en de daardoor veroorzaakte energiecrisis), een rap oplopende inflatie en snelle renteverhogingen van centrale banken hadden grote gevolgen voor huishoudens en bedrijven. De koopkracht daalt in de periode 2022, 2023 en 2024 in totaal met -1,6%. Dat valt gezien de omvang van de schokken nog mee. De economie is, geholpen door het steunbeleid van de overheid, veerkrachtig gebleken. De arbeidsmarkt is krap gebleven en dit uit zich in hogere lonen en een recordaantal mensen met een baan.

Tijdelijke inkomensondersteunende maatregelen vallen in 2024 weg, waardoor zonder aanvullend beleid de koopkracht van huishoudens met de laagste inkomens daalt en de armoede stijgt. De armoede loopt op tot 5,7% van de bevolking, een toename van 0,9%-punt ten opzichte van 2023. Dit komt doordat tijdelijke maatregelen om de gevolgen van gestegen energieprijzen te dempen, zoals de energietoeslag en een hogere zorgtoeslag, na 2023 ophouden. Ook op de middellange termijn blijft de armoede licht oplopen. Om dit tegen te gaan is structureel beleid nodig.

De overheidsfinanciën verslechteren op de korte en de middellange termijn; prudent begrotingsbeleid is daarom geboden. Op de korte termijn leiden extra uitgaven en minder belastinginkomsten tot een groter overheidstekort. Deze trend zet door op de middellange termijn: onder andere de uitgaven aan rente, klimaat en zorg lopen op. Daarbij gaat de raming ervan uit dat de overheid er steeds beter in zal slagen de geplande uitgaven te realiseren, waardoor het overheidstekort verder toeneemt tot 3,9% in 2028 en de overheidsschuld stijgt. Het is daarom verstandig om het saldo niet nog verder te belasten. Dit betekent dat het gewenst is om eventueel aanvullend beleid, bijvoorbeeld om de oploop van armoede tegen te gaan, te dekken via ombuigingen of lastenverzwaringen.

De inflatie blijft dit jaar hoger dan eerder gedacht, vooral door een hogere kerninflatie. In 2022 liep de inflatie sterk op door forse prijsstijgingen van energie. Dit jaar daalt de inflatie aanzienlijk tot 3,9%, maar leidt de doorwerking van hogere energie- en loonkosten alsnog tot steeds hogere prijzen. Ook in 2024 blijft de inflatie hierdoor met 3,8% hoger dan normaal.

De economische groei vertraagt; vooral de uitvoer van goederen en de consumptie groeien minder hard. Gedeeltelijk is dit een logisch vervolg op de uitbundige groei na corona: een groot deel van de consumptie-*boom* was inhaal en dus tijdelijk van aard. Ook profiteerde de Nederlandse export van uitbundige wereldhandelsvraag, maar die is nu weer dalende. Hogere prijzen zetten extra druk op de consumptie. Ook de investeringen krijgen een tik, mede door de hogere rente.

Deze raming beschrijft de economische ontwikkeling voor 2023 en 2024. Het bevat ook een verkenning voor de periode 2025–2028 die geldt als basispad voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma's. De op Prinsjesdag te publiceren MEV zal slechts bestaan uit een update van de kerngegevenstabel en de aanvullende kerngegevenstabel waarin het beleid uit de augustusbesluitvorming is verwerkt.

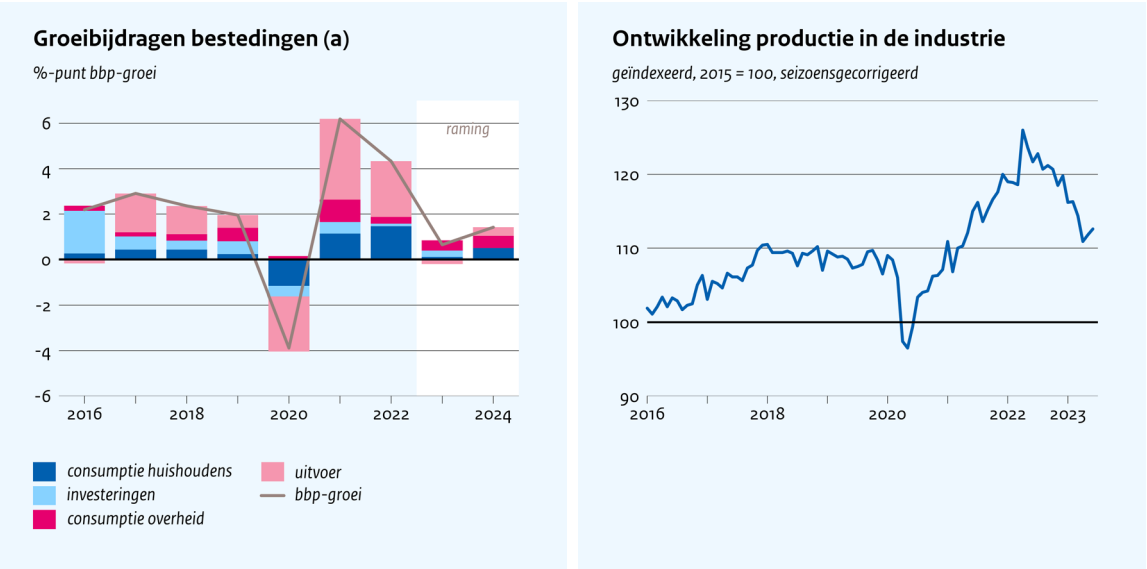
Voor de overheidsbegroting wordt in deze cMEV gebruikgemaakt van de meerjarencijfers uit de Voorjaarsnota 2023 en aangeleverde beleidsuitgangspunten. Op een beperkt aantal punten wijkt de raming af van deze meerjarencijfers; deze zijn samen met de beleidsuitgangspunten toegelicht in de bijlage bij de startnotitie.[1] Op het moment van publicatie is nog niet duidelijk welke maatregelen uit het coalitieakkoord controversieel verklaard worden.

1 Economische ontwikkeling 2023–2024

Macro-economisch beeld

De conjunctuur volgt het verloop van het recente Nederlandse zomerweer: na een uitbundig 2021 en 2022 laat de economie in 2023 een afkoeling zien. In de eerste helft van het jaar was sprake van lichte economische krimp. Vooral in de industrie is een omslag te zien: de industriële productie is sinds de piek in april 2022 fors gedaald. De hoge inflatie houdt lang aan, waardoor de koopkracht ook dit jaar daalt en de bestedingen van huishoudens onder druk staan. Deze druk wordt wel verzacht door een aanhoudend krappe arbeidsmarkt, aangetrokken loongroei en steun vanuit de overheid. De bestedingen van de overheid zorgen voor een extra economische impuls. Na bbp-groei van 4,3% in 2022 groeit de economie in 2023 met 0,7% en in 2024 met 1,4% (zie figuur 1.1, links). Deze economische afkoeling zorgt er voor dat de krapte op de arbeidsmarkt en de hoge inflatie enigszins afnemen.

Figuur 1.1 Groei valt terug, vooral door lagere groei van consumptie en uitvoer; industrie ondervindt tegenwind



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

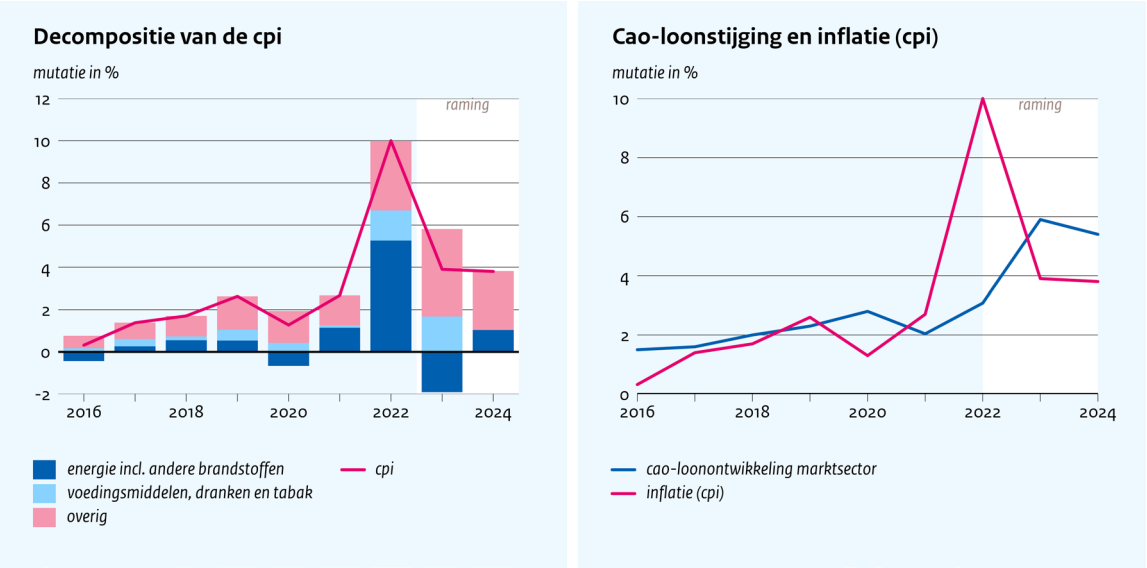
[1] Zie CPB, augustus 2023, Startnotitie Keuzes in Kaart 2025–2028 (link).

De inflatie daalt, maar blijft voorlopig hoog. De inflatieschok kwam oorspronkelijk voort uit oplopende energie- en voedselprijzen, mede veroorzaakt door de oorlog in Oekraïne. Terwijl eerder werd verwacht dat de inflatie snel zou afnemen, houdt deze nu toch langer aan. De kerninflatie neemt in 2024 wel af, maar blijft hoog (3,5% in 2024 vs. 5,7% in 2023). Daarnaast verdwijnt in 2024 de negatieve bijdrage die dalende energieprijzen in 2023 nog aan de cpi (consumentenprijsindex) leveren. Daarmee komt de cpi-inflatie in 2024 op 3,8% (zie figuur 1.2, links). Hiermee blijft naar verwachting de Nederlandse inflatie wat hoger dan het Europese gemiddelde.

De wereldeconomie groeit relatief traag, waardoor ook de Nederlandse uitvoer minder spectaculair zal groeien dan de afgelopen jaren. De mondiale bbp-groei zakt in 2023 en 2024 terug naar respectievelijk 2,5% en 2,8%, mede onder druk van wereldwijd hoge inflatie. Ook zwakt de vraag naar goederen wereldwijd af na een sterke toename tijdens de coronajaren. In de wereldhandel is dit al enige tijd te zien, al is er nog wel aanzienlijke groei van de dienstenhandel. Doordat de goederenhandel minder groeit dan de afgelopen jaren, zal de groei van de Nederlandse uitvoer terugvallen, ook die van de wederuitvoer. Deze laatste vormde de afgelopen jaren juist de grootste impuls voor de uitvoer.[2]

De afkoeling van de Nederlandse uitvoer is ook te zien in de productie van industriële bedrijven. De productie van industriële bedrijven in Nederland is gedaald met 7,7% tussen juni 2022 en juni 2023 (zie figuur 1.1, rechts) en is daarmee teruggevallen tot het niveau van begin 2021. Naast de afname van de vraag naar goederen, spelen de hogere energieprijzen, waardoor een aantal bedrijven (gedeeltelijk) gesloten is, hierbij een rol. Ook speelt mee dat bedrijven hun voorraden versneld afbouwen, omdat zij de vraag naar goederen zien afnemen.

Figuur 1.2 Inflatie houdt aan, vooral door hoge kerninflatie; cao-loonstijging zet door



Bron: CBS en CPB (link)

Oplopende rentes dragen verder bij aan de afkoeling van de economie. Monetaire autoriteiten proberen de vraag naar goederen en diensten af te remmen om zo de inflatie omlaag te brengen. Zo kondigde de ECB op 27 juli jl. aan de beleidsrente met 25 basispunten verder te verhogen, naar 3,75%. Hierdoor vragen banken inmiddels ook hogere rentes op leningen aan bedrijven. Dit drukt de bedrijfsinvesteringen: in 2024 groeien deze met 0,4% procent. Hierbij speelt ook de afname van de vraag naar goederen en diensten een rol. Ook de

[2] Op 29 augustus a.s. verschijnt een CPB-publicatie waarin de uitvoergroei van de afgelopen jaren nader wordt geduid.

hypotheekrente is fors opgelopen. Mede hierdoor dalen de huizenprijzen (-10,4% cumulatief tijdens de ramingsjaren). Dit draagt vervolgens ook bij aan een krimp van de woninginvesteringen.

De groei van de werkgelegenheid neemt af, maar de krappe arbeidsmarkt kan tegen een stootje. Het aantal faillissementen loopt inmiddels enigszins op en gedurende de ramingsperiode groeit de werkgelegenheid in de marktsector niet meer. De werkloosheid blijft echter ook volgend jaar laag. Het aantal beschikbare banen blijft hoog, waardoor mensen die hun baan (in de ene bedrijfstak) verliezen vermoedelijk snel (in een andere branche) aan de slag kunnen. Omdat dit soort baanwisselingen gewoonlijk wat tijd kost, loopt de werkloosheid licht op (4,0% in 2024).

De combinatie van een krappe arbeidsmarkt en hoge inflatie leidt tot hogere loonstijgingen. Niet alleen stijgt het cao-loon in de marktsector (5,9% in 2023 en 5,4% in 2024; zie figuur 1.2, rechts), ook neemt het incidentele loon toe. Dit duidt op een verbeterde onderhandelingspositie van werkenden. Hogere loonstijgingen kunnen leiden tot reallocatie op de arbeidsmarkt: bedrijven met een lagere productiviteit zullen wellicht meer personeel moeten laten gaan en in sommige gevallen zullen bedrijven ook moeten stoppen. Hiermee zou de bedrijvendynamiek, die tijdens de coronajaren grotendeels tot stilstand kwam,[3] weer worden aangezwengeld. Op deze manier zouden loonstijgingen dus kunnen bijdragen aan reallocatie die de productiviteitsgroei verhoogt.

Loongroei stut de koopkracht, maar kan tegelijkertijd bijdragen aan verdere prijsstijgingen. De arbeidsinkomensquote (aiq; het aandeel van het binnenlands inkomen dat bij werkenden terechtkomt) is in 2022 gedaald, daalt in 2023 verder en neemt in 2024 weer wat toe. Deze trend en de sterk gestegen opbrengsten van de vennootschapsbelasting suggereren dat er op macro-economisch niveau nog loonruimte aanwezig is. Tegelijkertijd is de winstgevendheid niet overal toegenomen; er zijn aanzienlijke verschillen tussen bedrijfstakken. Mede hierdoor zullen loonstijgingen deels doorwerken in de kerninflatie. Dit effect zal verschillen per branche. Overigens leidt een loonstijging van 1% niet direct tot een prijsstijging van 1%: loonkosten vormen immers maar een deel van de totale kosten van bedrijven.

Koopkracht en armoede

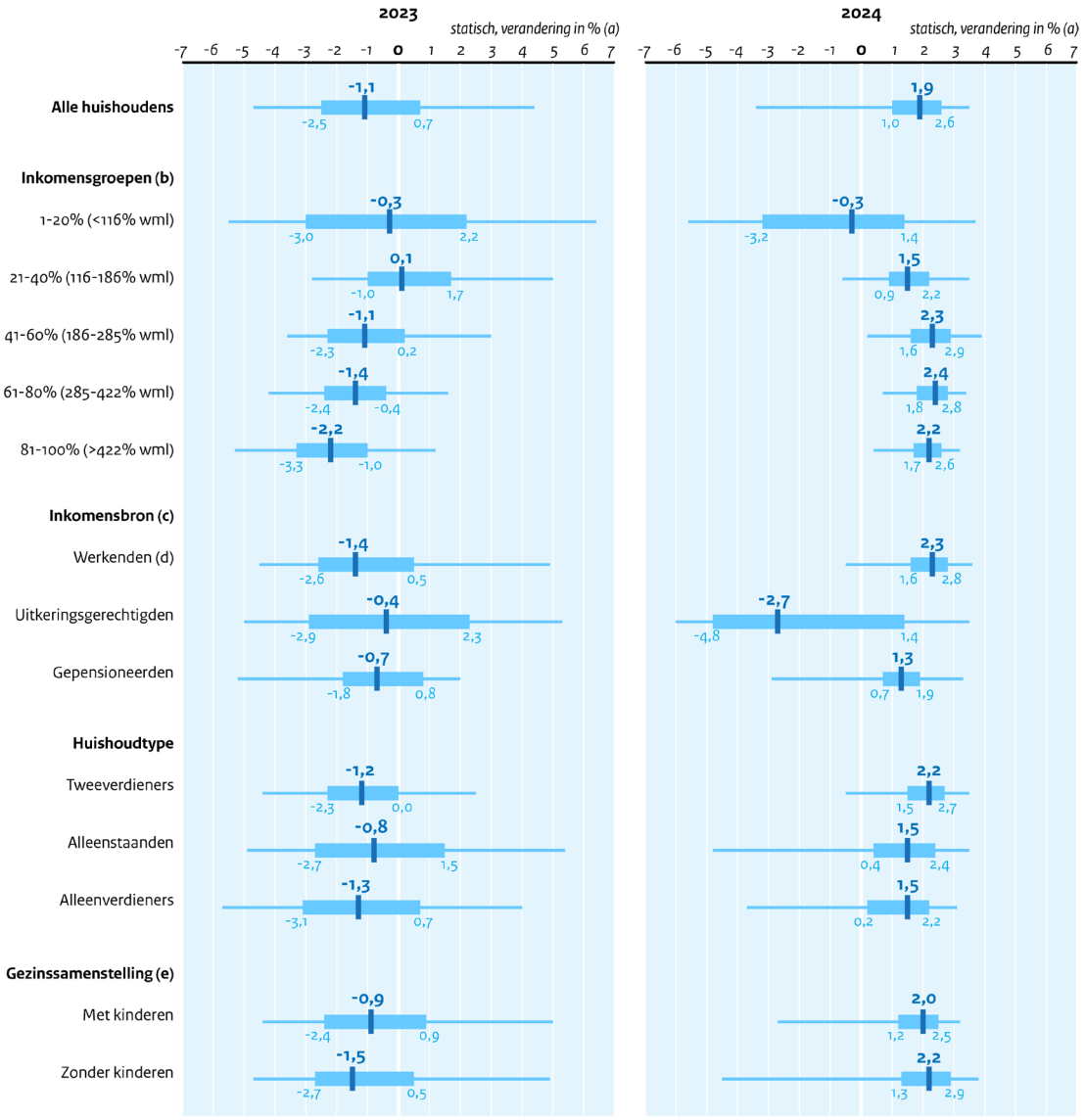
In 2024 herstelt de koopkracht gedeeltelijk van het verlies in 2022 en 2023. Dit jaar daalt de mediane koopkracht nog doordat de inflatie hoog blijft. De alternatieve cpi, waarbij de nieuwe meetmethode van energieprijzen van het CBS al vanaf 2021 wordt gehanteerd,[4] is in 2023 7,8%. Dit leidt er, ondanks loonstijging en aanvullende koopkrachtmaatregelen, toe dat de koopkracht met 1,1% daalt. In 2024 neemt de koopkracht weer toe. Ondanks het wegvallen van het prijsplafond voor energie, pakt de inflatie (volgens de alternatieve meetmethode) een stuk lager uit dan in 2023: 3,6%. Hiermee is de reële loonstijging positief.

Over de periode 2022, 2023 en 2024 opgeteld daalt de mediane koopkracht met 1,6%, al verhult dit cijfer verschillen tussen huishoudens. Over deze periode bezien, zien de koopkrachtcijfers er relatief nog het beste uit voor de huishoudens in de eerste decielen, omdat een deel van het inkomensondersteunend beleid (verhoging van het wettelijk minimumloon en uitkeringen, verhoging huurtoeslag) structureel is (figuur 1.4). Het hanteren van één cijfer voor de inflatie en de loonstijging voor alle huishoudens kan echter voor een grotere vertekening zorgen dan normaal. Eerst namen vooral de kosten van energie toe, die een groter deel uitmaken van de consumptie van huishoudens met een lager inkomen. De laatste tijd nemen juist de prijzen van diensten toe, waarvoor het omgekeerde geldt. Ook worden werknemers op verschillende manieren

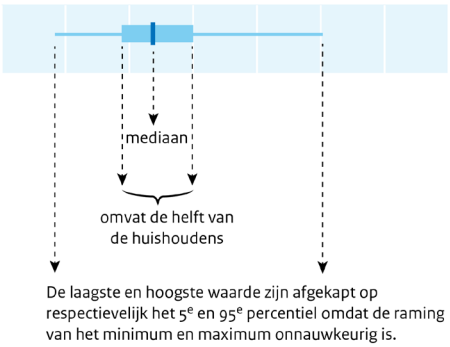
[3] Zie Lily Davies, Mark Kattenberg en Benedikt Vogt, maart 2023, Predicting Firm Exits with Machine Learning: Implications for Selection into COVID-19 Support and Productivity Growth, CPB Discussion Paper (link).
[4] Zie het tekstkader 'Nieuwe cpi-onderzoeksreeks voor koopkrachtcijfers' in CPB, december 2022, Scenario's energieprijzen (link).

gecompenseerd voor gestegen kosten van levensonderhoud, bijvoorbeeld door eenmalige uitkeringen, die niet zichtbaar zijn in de cao-loonstijging.

Figuur 1.3 Koopkracht herstelt in 2024, maar niet voor lagere inkomens en uitkeringsgerechtigden



Hoe af te lezen?

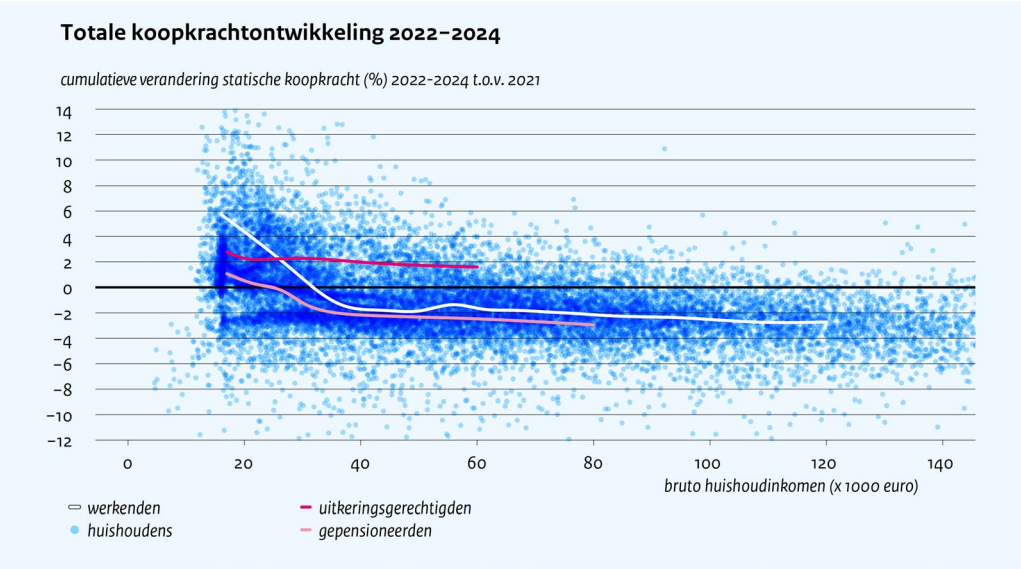


Een mediaan is de middelste waarde van een verdeling van cijfers, geordend van laag naar hoog. Een mediane koopkrachtontwikkeling van 1,3% voor alle huishoudens betekent dat de helft van de huishoudens een koopkrachtontwikkeling van 1,3% of lager heeft, en de andere helft 1,3% of hoger. Voor de helft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

(a) Exclusief incidentele inkomensveranderingen.
(b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2023 ongeveer 25.463 euro. De inkomensgroepen zijn verdeeld in vijf groepen van gelijke grootte in oplopende volgorde van inkomen, ieder 20% van alle huishoudens.
(c) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winstinkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
(d) Bij werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele verandering van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
(e) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van de aanwezigheid van kinderen tot achttien jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

Bron: CPB (link)

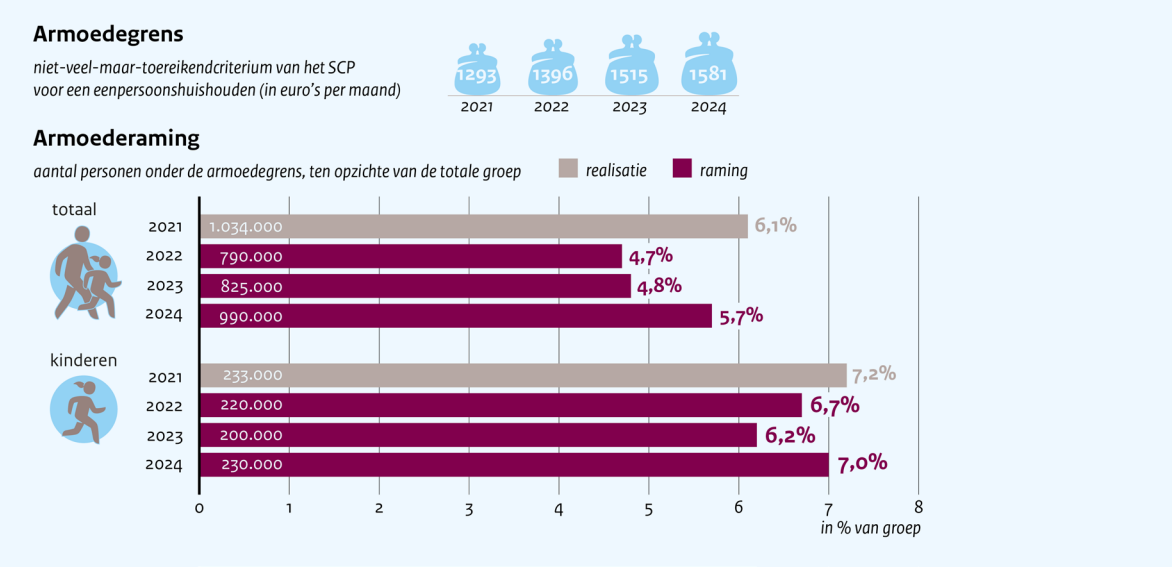
Figuur 1.4 De koopkracht in 2024 ligt nog ca. 1,6% onder het niveau van 2021; grote verschillen tussen groepen



Bron: CPB (link)

Door het wegvallen van tijdelijk inkomensondersteunend beleid loopt in 2024 de armoede weer op. In 2023 blijft het percentage personen in armoede vrijwel stabiel (4,8%) en daalt het percentage kinderen in armoede naar 6,2%. Door de hoge inflatie stijgt de armoedegrens met 8,6% naar 1515 euro per maand voor een eenpersoonshuishouden. Het inkomensondersteunend beleid, zoals de energietoeslag en de verhoging van de zorg- en huurtoeslag, voorkomt dit jaar een toename van armoede. Het aandeel kinderen onder de armoedegrens daalt zelfs door de verhoging van de kindbedragen in het kindgebonden budget. In 2024 stopt een gedeelte van dit beleid, waardoor de armoede weer oploopt, tot 5,7% van de personen en 7,0% van de kinderen.

Figuur 1.5 Armoede in personen stijgt in 2024, maar blijft net onder het niveau van 2021



Bron: SCP en CPB (link)

Overheidsfinanciën

De overheidsuitgaven nemen in 2023 en 2024 toe door diverse intensiveringen. De uitgaven aan onder meer asiel, defensie, onderwijs en infrastructuur nemen toe in zowel 2023 als 2024. Hierbij wordt rekening gehouden met zogeheten onderuitputting: de overheid zal niet alle geplande uitgaven ook daadwerkelijk

kunnen doen, met name vanwege de krapte op de arbeidsmarkt en andere uitvoeringsproblematiek. In 2024 is de onderuitputting nog wat hoger verondersteld dan in 2023; de begrote middelen lopen nog verder op, maar mede door de val van het kabinet is het niet waarschijnlijk dat deze middelen geheel besteed zullen worden. Deze aanname gaat wel gepaard met grote onzekerheid. Overigens neemt de onderuitputting in de jaren na 2024 weer af (zie hoofdstuk 2). Tegenover de budgettaire meevallers door onderuitputting staan uitgaven aan tijdelijke energiemaatregelen die in 2023 nog wel, maar in 2024 niet meer, op het overheidstekort drukken. De geraamde gasbaten vallen in 2023 en 2024 lager uit dan in 2022 door een afname van de gasprijzen en door de sluiting van het Groningenveld.

De lasten nemen licht af als aandeel van het bbp: van 38,6% in 2022 en 38,7% in 2023 naar 38,3% in 2024. In 2023 valt de zogeheten solidariteitsheffing weg: een heffing die aardgasproducenten in 2022 eenmalig moesten betalen. Daarnaast dalen de opbrengsten van de loon- en inkomensheffing. Dit komt doordat de loonsom minder hard groeit dan het (nominale) bbp en door een forse indexatie van de schijfgrenzen. Daartegenover staat een flinke stijging van de opbrengsten uit de vennootschapsbelasting in 2023 met 9,6 mld euro, waarbij tot juli circa 6 mld euro meer bij de Belastingdienst is binnengekomen ten opzichte van dezelfde periode in 2022. Ook nemen belastingen op energie (energiebelasting en brandstofaccijnzen) in 2023 weer toe doordat eerdere steunmaatregelen worden afgebouwd. Verondersteld wordt dat de opbrengsten uit de vennootschapsbelasting naar 2024 toe licht dalen. Mede daardoor nemen de belastingopbrengsten in %bbp in 2024 iets af.

De dalende lasten en stijgende uitgaven betekenen dat het overheidstekort verslechtert naar 1,6% van het bbp in 2023 en 2,4% 2024. Hiermee blijft het tekort, bij ongewijzigd beleid, dus onder de grens van 3% uit het Europese Stabiliteits- en Groeipact (al wordt deze grens in de jaren daarna wel overschreden; zie hoofdstuk 2). De schuldquote (de overheidsschuld als percentage van het bbp) daalt gedurende de ramingsjaren licht: de stijging van de overheidsschuld door het tekort in 2023 en 2024 wordt overstemd doordat het nominale bbp (de noemer) sterk toeneemt, voornamelijk als gevolg van inflatie. Verder neemt de schuldquote in 2024 nog iets af vanwege de veronderstelde verkoop van TenneT Duitsland en vanwege kasontvangsten – belastingen over 2022 die pas in 2024 betaald worden – in het kader van de solidariteitsheffing.

Onzekerheden bij de raming

Deze raming is met veel onzekerheid omgeven, mede door grote risico's in het buitenland en door de val van het kabinet in ons land. Macro-economisch liggen de grootste risico's in het buitenland. De oorlog in Oekraïne sleept voort en kan een bron zijn van verdere onvoorziene economische risico's. Ook andere geopolitieke spanningen, zoals het handelsconflict tussen de Verenigde Staten en China, blijven onverminderd aanwezig. Verder is, gezien de sterk opgelopen rente, toenemende schuldenproblematiek bij andere Europese overheden een risicofactor.[5] Dichter bij huis komt de toegenomen onzekerheid vooral door de val het kabinet, waardoor besluiten op enkele nijpende beleidskwesties mogelijk vertraging oplopen. Denk hierbij aan dossiers als stikstof of klimaat, waarvoor in principe budget is vrijgemaakt door het Kabinet Rutte-IV, maar waar er bij de invulling nog belangrijke politieke knopen dienen te worden doorgehakt. Anderzijds zijn er ook opwaartse risico's: zaken waardoor de economie minder zal afkoelen dan nu verwacht. Zo is de spaarquote nog steeds ongebruikelijk hoog; een verdere daling van de spaarquote naar het langjarig gemiddelde zou een wezenlijke impuls betekenen voor de economie.

[5] Zie hoofdstuk 8 'Risico's in de eurozone' in CPB, mei 2023, Risicorapportage Financiële Markten 2023 (link).

Tabel 1.1 Kerngegevens voor Nederland, 2019-2024

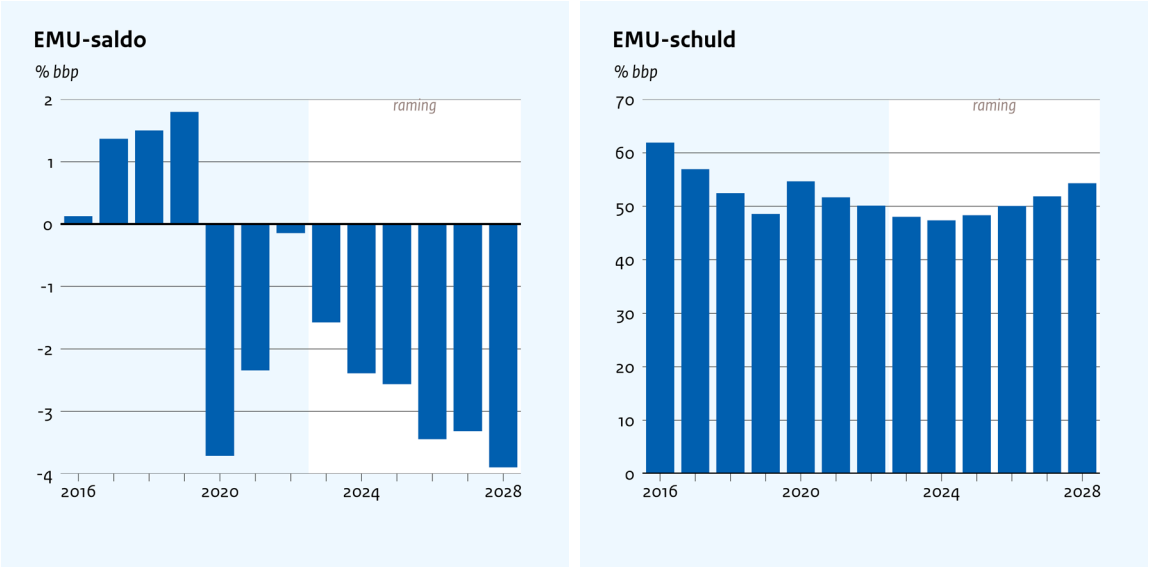
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	mutaties per jaar in %					
Internationale economie						
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	4,1	-8,7	8,5	8,4	0,2	2,9
Concurrentenprijs (a)	3,6	-0,8	5,9	8,8	3,4	2,5
Olieprijs (dollars per vat)	64,3	41,8	70,7	100,8	79,3	76,3
Eurokoers (dollar per euro)	1,12	1,14	1,18	1,05	1,09	1,11
Lange rente Nederland (niveau in %)	-0,1	-0,4	-0,3	1,4	2,8	2,8
Volume bbp en bestedingen						
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	2,0	-3,9	6,2	4,3	0,7	1,4
Consumptie huishoudens	0,9	-6,4	4,3	6,6	0,7	2,3
Consumptie overheid	2,8	1,6	5,0	1,6	2,4	2,8
Investeringen (inclusief voorraden)	7,7	-6,3	4,7	1,0	2,6	0,1
Uitvoer van goederen en diensten	2,0	-4,3	8,0	4,5	0,8	1,5
Invoer van goederen en diensten	3,2	-4,8	6,2	3,8	1,9	2,0
Prijzen, lonen, koopkracht en armoede						
Prijs bruto binnenlands product	3,0	1,9	2,9	5,5	6,6	3,3
Uitvoerprijs goederen en diensten	0,4	-2,9	8,8	17,4	1,0	3,4
Invoerprijs goederen en diensten	-0,2	-3,6	10,0	20,7	-0,3	3,5
Inflatie, nationale consumentenprijsindex (cpi)	2,6	1,3	2,7	10,0	3,9	3,8
Alternatieve cpi (koopkracht- en armoedecijfers) (b)	2,6	1,3	2,1	6,8	7,8	3,6
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	2,7	1,1	2,8	11,6	4,1	3,9
Loonvoet bedrijven (per uur) (c)	2,6	7,9	0,0	3,7	6,8	5,8
Cao-loon bedrijven	2,4	2,8	2,2	3,1	5,8	5,6
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens (d)	1,1	2,5	0,9	-2,7	-1,1	1,9
Personen in armoede (niveau in %) (d,e)	5,9	5,6	6,1	4,7	4,8	5,7
Arbeidsmarkt						
Beroepsbevolking	1,5	0,4	0,9	2,4	1,9	0,9
Werkzame beroepsbevolking	2,0	0,0	1,5	3,2	1,8	0,5
Werkloze beroepsbevolking (in duizend personen)	423	465	408	350	360	410
Werkloze beroepsbevolking (niveau in %	4,4	4,9	4,2	3,5	3,6	4,0
Werkgelegenheid (in uren)	2,6	-4,0	3,3	3,9	1,2	0,5
Overig						
Arbeidsinkomensquote bedrijven (niveau in %)	73,9	76,3	72,9	71,5	70,6	71,5
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	-0,5	-0,1	4,0	1,0	-0,9	0,8
Individuele spaarquote (in % beschikbaar inkomen) (f)	5,2	12,8	11,2	7,6	8,2	8,8
Saldo lopende rekening (niveau in % bbp)	6,9	5,1	12,1	9,2	9,1	8,6
	niveau in % bbp					
Collectieve sector						
EMU-saldo	1,8	-3,7	-2,3	-0,1	-1,6	-2,4
EMU-schuld (ultimo jaar)	48,6	54,7	51,7	50,1	48,0	47,4
Collectieve lasten	39,3	39,9	39,2	38,6	38,7	38,3
Bruto collectieve uitgaven	42,5	48,2	46,5	43,7	44,1	44,6

(a) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen.
(b) Bij de alternatieve cpi wordt rekening gehouden met prijzen van zowel nieuwe als bestaande energiecontracten. Zie par. 1.4 van het 'Centraal-Economisch-Plan-CEP-2023-Verdieping' (link) voor meer toelichting op de alternatieve cpi-reeks en zie CBS (link).
(c) De loonkostensubsidie NOW, en de continuïteitsbijdrage in de zorg, hebben een opwaarts effect op de loonvoetmutatie bedrijven in 2020 van 3,3%-punt en een neerwaarts effect van 1,6%-punt in 2021 en 2022.
(d) Bij de mediane koopkrachtcijfers en de personen in armoede is rekening gehouden met de alternatieve cpi.
(e) De ratio van het aantal personen in huishoudens onder de armoedegrens en het totaal aantal personen. Het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau is als armoedegrens gehanteerd.
(f) Niveau; beschikbaar gezinsinkomen is inclusief collectieve besparingen.

2 Doorkijk naar 2028

Op de middellange termijn verslechteren de overheidsfinanciën, blijkt uit een verkenning tot en met 2028. Voor deze raming worden de economische en budgettaire ontwikkelingen in kaart gebracht tot en met 2028. Dit is tevens het laatste jaar van de periode waarvoor bij Keuzes in Kaart de verkiezingsprogramma's worden doorgerekend. Voor de raming dient het huidig voorgenomen beleid als uitgangspunt. Bij ongewijzigd beleid loopt het overheidstekort op tot 3,9% bbp in 2028 (zie figuur 2.1, links), waarmee de Brusselse norm van 3% bbp ruim wordt overschreden. Ook de overheidsschuld als percentage van het bbp loopt op, naar 54,3% in 2028 (zie figuur 2.1, rechts).

Figuur 2.1 Bij huidig beleid lopen het overheidstekort en de overheidsschuld op



Bron: CBS en CPB (link)

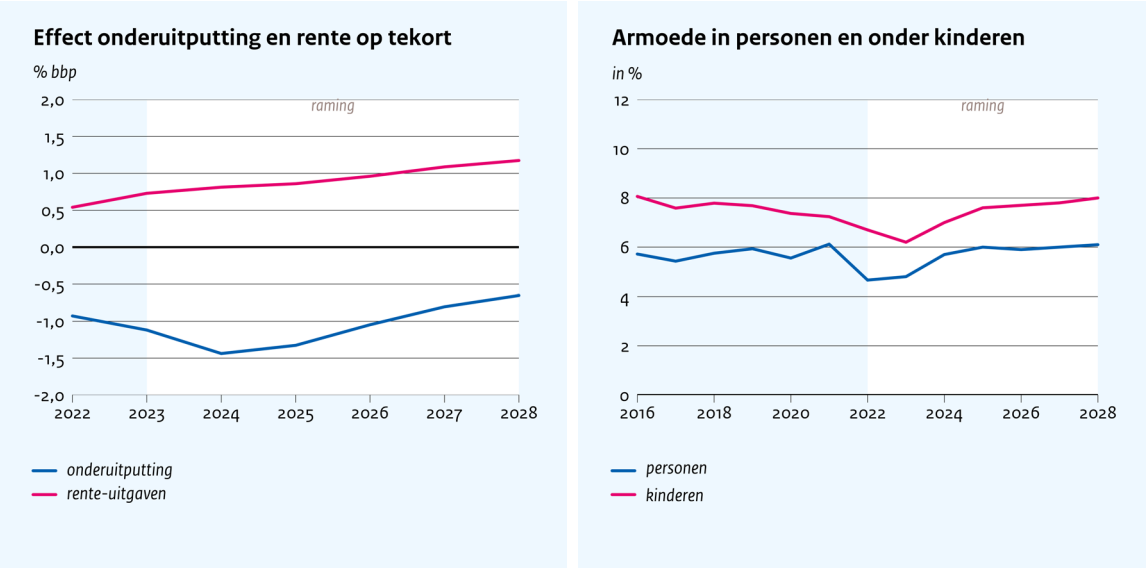
De oploop van het overheidstekort is onder meer het gevolg van geplande extra uitgaven en de gestegen rente. Voor de komende jaren staan er enkele aanzienlijke intensiveringen gepland, zoals de fondsen voor klimaat en stikstof en extra uitgaven aan defensie. Dit leidt tot een verslechtering van het EMU-saldo. Hierbovenop komt een afname van de onderuitputting; de aanname is dat personeelstekorten en andere uitvoeringsknelpunten geleidelijk afnemen, waardoor het makkelijker wordt voor de overheid om geplande uitgaven te realiseren (zie figuur 2.2, links). Ook de AOW-uitgaven blijven stijgen doordat het aantal pensioengerechtigde personen toeneemt. Tot slot zijn rentes, waaronder de rente op de Nederlandse staatsschuld, flink opgelopen. Doordat Nederlandse staatsobligaties doorgaans een lange looptijd hebben, zorgt deze rentestijging pas geleidelijk voor hogere rente-uitgaven: in 2028 bedragen de rente-uitgaven naar schatting 14,7 miljard euro (7,2 mld meer dan in 2023).

Ook stijgen de zorguitgaven richting 2028 harder dan het bbp. De reële groei van de zorguitgaven is gemiddeld 3,0% per jaar over de periode 2025-2028.[6] Deze groei volgt voor iets minder dan de helft uit de demografische ontwikkeling. Verder groeien de zorguitgaven in deze periode met name doordat de lonen en prijzen in de zorg sterker stijgen dan de algemene inflatie.

[6] Voor een uitleg van de achterliggende ramingssystematiek en de groeicomponenten die daarbinnen onderscheiden worden, zie Annette Zijlstra, Adri den Ouden en Wouter Vermeulen, november 2019, Middellangetermijnverkenning zorg 2022–2025, CPB Notitie (link).

Zonder aanvullend beleid loopt de armoede onder Nederlandse huishoudens licht op. Sinds 2022 raamt het CPB het aantal kinderen en personen in huishoudens met een inkomen onder de armoedegrens.[7] Het aantal personen en kinderen in armoede wordt nu geraamd op respectievelijk 6,1% en 8,0% in 2028 (zie figuur 2.2, rechts). De lichte oploop vanaf 2024 komt doordat de armoedegrens iets meer toeneemt dan het inkomen. De reële inkomens stijgen wel, maar de armoedegrens houdt ook rekening met veranderingen in consumptie.[8] Ook loopt de werkloosheid op, die vanaf 2014 juist bijdroeg aan een afname van het armoedecijfer. Tot slot dragen de verlaging van de bijstandsuitkering (via de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon) en het gedeeltelijk terugdraaien van het in 2023 verhoogde kindgebonden budget bij aan de stijging van het armoedecijfer.

Figuur 2.2 Minder onderuitputting en hogere rente dragen bij aan overheidstekort. De armoede stijgt door na 2024.

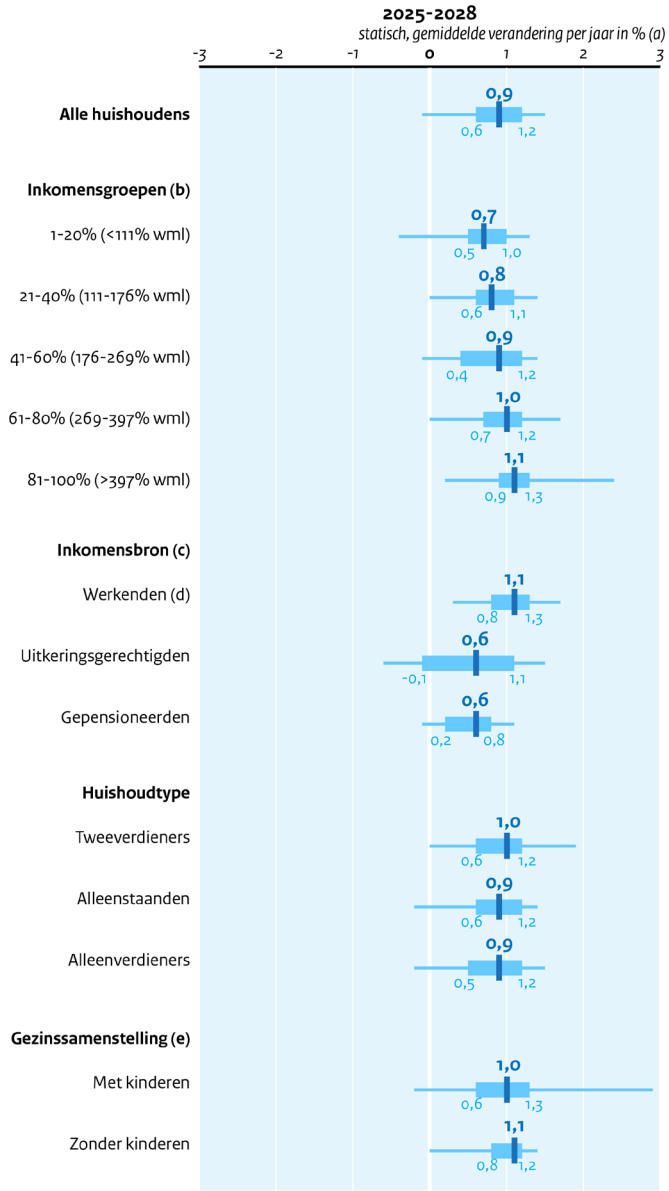


Bron: CBS, SCP en CPB (link)

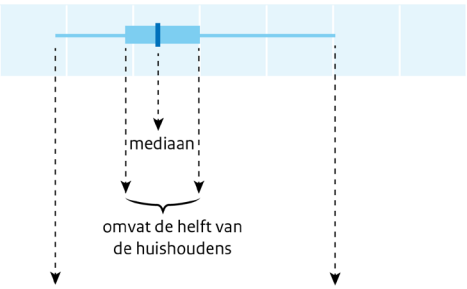
De koopkracht neemt op de middellange termijn met gemiddeld 0,9% per jaar toe. Dit komt doordat de reële lonen in deze raming nog enkele jaren een inhaalslag maken. Pensioenen en uitkeringen worden in mindere mate verhoogd, waardoor de koopkrachtstijging van gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden iets achterblijft bij de mediaan (zie figuur 2.3). Beleid heeft per saldo een drukkend effect op de koopkrachtontwikkeling; vooral de afbouw van de zelfstandigenaftrek, en van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand, dragen hieraan bij. Voor huishoudens met kinderen heeft ook de afbouw van de verhoging van het kindgebonden budget een licht drukkend effect.

[7] Zie het hoofdstuk 'Armoede en energieprijzen' in CPB, september 2022, Macro Economische Verkenning 2023 (link).
[8] Hiervoor wordt de armoedegrens geïndexeerd met de stijging van het vijfjaarsgemiddelde van uitgaven per huishouden aan energie, water, voeding, kleding, wonen en huishouding; in de raming wordt hier de reële consumptiegroei voor gebruikt (zie Ika Deinum en Elian Griffoen, december 2022, Ramingsmethodiek armoederaming, CPB-publicatie (link)).

Figuur 2.3 Hogere inkomens zien hun koopkracht gemiddeld iets meer toenemen dan de mediane 0,9%



Hoe af te lezen?



De laagste en hoogste waarde zijn afgekapt op respectievelijk het 5e en 95e percentiel omdat de raming van het minimum en maximum onnauwkeurig is.

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

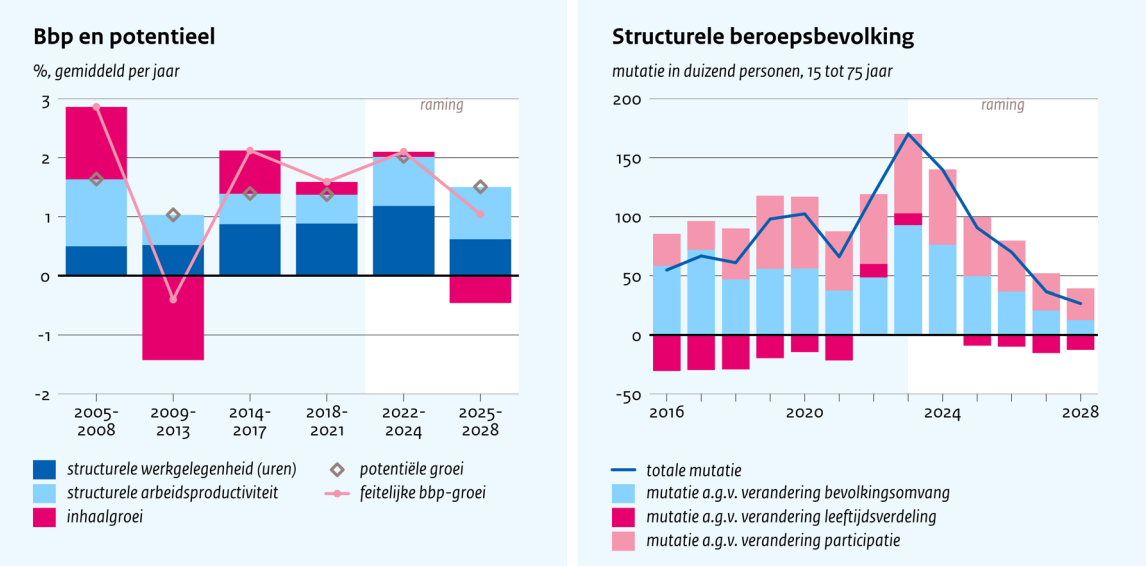
(a) Exclusief incidentele inkomensveranderingen.
(b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2025 ongeveer €28.557 op basis van een 36-urige werkweek. De inkomensgroepen zijn verdeeld in vijf groepen van gelijke grootte in oplopende volgorde van inkomen, ieder 20% van alle huishoudens.
(c) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winstinkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
(d) Bij werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele verandering van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
(e) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van de aanwezigheid van kinderen tot achttien jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

Bron: CPB (link)

Achter deze ontwikkeling van overheidsfinanciën, koopkracht en armoede liggen veronderstellingen over de ontwikkeling van de Nederlandse economie op de middellange termijn. Naast beleidsuitgangspunten zijn voor een verkenning richting 2028 aannames nodig over hoe de economie zich zal ontwikkelen. De rest van dit hoofdstuk licht deze aannames en ontwikkeling nader toe.

De economische groei vertraagt tot gemiddeld 1,1% in 2025–2028. Figuur 2.4 (links) toont de groei van het bbp en splitst deze op naar drie componenten: groei van de werkgelegenheid, groei van de arbeidsproductiviteit en inhaalgroei. De som van de eerste twee componenten vormt de groei van het potentiële bbp: de maatstaf van hoeveel goederen en diensten de Nederlandse economie in evenwicht kan produceren. In 2024 is het bbp groter dan het potentiële bbp: er is momenteel sprake van hoogconjunctuur, of meer technisch verwoord, van een positieve *output gap*. Voor deze middellangetermijnverkenning wordt verondersteld dat in de periode 2025–2031 deze output gap geleidelijk afneemt naar nul. Dit is een technische aanname: omdat conjunctuurgolven moeilijk te voorspellen zijn, wordt verondersteld dat de economie zich naar een evenwichtssituatie zal bewegen. Dit vertaalt zich in de getoonde negatieve inhaalgroei: het sluiten van de output gap leidt ertoe dat de feitelijke bbp-groei 0,4% lager ligt dan de groei van het potentiële bbp à 1,5% per jaar.

Figuur 2.4 De bbp-groei neemt dit decennium af, mede door lagere groei van de beroepsbevolking



Bron: CBS en CPB (link)

De groei van het arbeidsaanbod neemt dit decennium geleidelijk af. De ontwikkeling van de structurele beroepsbevolking – en daarmee het arbeidsaanbod – wordt bepaald door veranderingen in de participatiegraad van verschillende bevolkingsgroepen, de leeftijdsverdeling, en de omvang van de Nederlandse bevolking (zie figuur 2.4, rechts). De effecten op de beroepsbevolking van bevolkingsgroei en toenemende arbeidsparticipatie zijn positief, maar nemen in de loop van de tijd af omdat de bevolking naar verwachting minder hard groeit en de participatiegraad binnen cohorten minder stijgt. De participatie nam de afgelopen jaren vooral toe doordat vrouwen meer zijn gaan werken en de AOW-leeftijd opschoof, waardoor er binnen dat leeftijdscohort meer mensen aan het werk bleven. Veranderingen in de leeftijdsverdeling oefenen een neerwaarts effect uit, omdat het aandeel ouderen (personen boven de AOW-leeftijd) in de beroepsbevolking zal toenemen. De verandering in de leeftijdsverdeling is primair het gevolg van langjarige ontwikkelingen van geboorte- en sterftecijfers en daarmee een relatief vaststaande ontwikkeling. Ook de minder sterke stijging van de participatiegraad is betrekkelijk zeker, gezien de afvlakkende trend van de participatie van vrouwen. De groei van de bevolking wordt in de komende jaren vooral gedreven door netto-immigratie. De hoogte van de netto-immigratie naar Nederland is echter de grootste onbekende voor de

middellange termijn. Dit komt doordat migratiestromen zich erg moeilijk laten voorspellen, in tegenstelling tot vergrijzing.

De vertraging van de structurele productiviteitsgroei duurt voort. Wereldwijd kampen economieën met een lagere trendgroei van de productiviteit. In Nederland is de gemiddelde groei van de productiviteit teruggevallen van rond de 2 procent voor de eeuwwisseling naar onder de 1 procent na 2010. De oorzaken van deze vertraging zijn ondanks veel onderzoek nog onduidelijk. De steeds verdere verschuiving in de Nederlandse economie naar diensten, waar de productiviteitsgroei lager ligt, speelt hierin een rol. Een mogelijke aanvullende verklaring is dat het steeds moeilijker wordt om productieve innovaties te vinden. Het aantal onderzoekers is weliswaar sterk gestegen, maar hun productiviteit is even sterk gedaald.[9] Ontwikkelingen in productiviteit blijven echter heel onzeker. Als nieuwe technologieën, zoals kunstmatige intelligentie, sneller doorbreken dan verwacht, is een heropleving van de productiviteitsgroei niet uit te sluiten.

In de raming wordt voor de komende jaren een structurele productiviteitsgroei van 0,9% verondersteld. Deze waarde is geïnspireerd door projecties met het CEPII-groeimodel.[10] Wegens de grote onzekerheid, gaat het hier om de gemiddelde groeivoet, zowel over (rijke) landen als over jaren.[11] In een hoog scenario is de gemiddelde jaarlijkse groeivoet 1,5%, in een laag scenario zakt de groeivoet naar 0,4%. Hier is het midden gekozen.

Gegeven de lagere groei van het arbeidsaanbod en publieke werkgelegenheidsgroei, zal op de middellange termijn de werkgelegenheid in de marktsector afnemen. De werkgelegenheid in de zorgsector neemt in de periode tot en met 2028 harder toe dan de groei van het arbeidsaanbod. Omdat wordt aangenomen dat deze groei binnen de zorg gerealiseerd wordt, is het gevolg hiervan dat er op de middellange termijn minder mensen beschikbaar zijn om in de marktsector te werken, en de bijdrage van de marktsector aan het bbp dan ook zal afnemen.

Op de middellange termijn zorgen de krapte op de arbeidsmarkt en internationale ontwikkelingen voor grote economische onzekerheid. In deze verkenning is verondersteld dat zowel de overheid als de zorg op middellange termijn in staat zullen zijn om de beoogde bestedingsgroei te realiseren. In de praktijk zouden een tekort aan geschikt personeel of andere knelpunten dit kunnen verhinderen. Ook de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit blijft een onzekere factor. Verder zal er de komende jaren wereldwijd ambitieus klimaatbeleid moeten worden gevoerd om de doelen van Parijs in zicht te houden. De impact van zowel dit beleid, als van klimaatverandering zelf, op economische ontwikkelingen wereldwijd is moeilijk in te schatten. Tot slot moet er rekening mee worden gehouden dat internationale spanningen kunnen leiden tot ontwrichting van handelssystemen. Dit kan de groei van de wereldeconomie, en daarmee de Nederlandse economie, schaden.

[9] Zie Nicholas Bloom, Charles I. Jones, John Van Reenen en Michael Webb, 2020, Are Ideas Getting Harder to Find?, American Economic Review, 110(4) (link).
[10] Zie CEPII, 2022, EconMap 3.1 (versie mei 2022) (link).
[11] Dit is het (gewogen) gemiddelde over Nederland, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Spanje, Italië, Verenigde Staden en Japan in de periode 2020–2060.

Tabel 2.1 Kerngegevens voor Nederland, 2005-2028

	2005-2008	2009-2013	2014-2017	2018-2021	2022-2024	2025-2028
	mutaties per jaar in %					
Internationale economie						
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	6,1	1,6	4,8	1,8	3,8	2,6
Concurrentenprijs (a)	-0,2	1,2	1,8	1,7	4,9	1,5
Olieprijs (dollars per vat, niveau in eindjaar)	96,3	107,8	54,3	70,7	76,3	66,7
Eurokoers (dollar per euro, niveau in eindjaar)	1,47	1,33	1,13	1,18	1,11	1,16
Lange rente Nederland (niveau in eindjaar in %)	4,2	2,0	0,5	-0,3	2,8	2,7
Volume bbp en bestedingen						
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	2,9	-0,4	2,1	1,6	2,1	1,1
Consumptie huishoudens	0,9	-0,8	1,4	0,2	3,1	1,8
Consumptie overheid	3,9	0,8	0,7	2,8	2,3	1,6
Investeringen (inclusief voorraden)	5,5	-3,7	5,5	2,3	1,2	1,7
Uitvoer van goederen en diensten	5,0	2,2	5,0	2,4	2,3	2,2
Invoer van goederen en diensten	5,0	1,7	5,3	2,2	2,6	3,0
Prijzen, lonen, koopkracht en armoede						
Prijs bruto binnenlands product	2,2	0,8	0,7	2,6	5,1	2,6
Uitvoerprijs goederen en diensten	2,9	0,9	-1,0	2,0	7,0	0,8
Invoerprijs goederen en diensten	2,9	1,3	-1,4	2,0	7,6	0,5
Inflatie, nationale consumentenprijsindex (cpi)	1,7	2,0	0,8	2,1	5,9	2,4
Alternatieve cpi (koopkracht- en armoedecijfers) (b)	.	.	.	1,9	6,0	2,4
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	1,7	2,0	0,5	2,0	6,5	2,2
Loonvoet bedrijven (per uur) (c)	2,8	1,9	0,6	3,1	5,4	4,5
Cao-loon bedrijven	2,0	1,6	1,3	2,3	4,9	4,1
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens (d)	0,5	-0,7	1,3	1,1	-0,5	0,9
Personen in armoede (niveau in eindjaar in %) (d,e)	.	7,6	5,4	6,1	5,7	6,1
Arbeidsmarkt						
Beroepsbevolking	1,3	0,5	0,3	1,0	1,7	0,2
Werkzame beroepsbevolking	1,8	-0,2	0,9	1,4	1,8	0,0
Werkloze beroepsbevolking (in duizend personen, niveau in eindjaar)	427	754	546	408	410	495
Werkloze beroepsbevolking (niveau in eindjaar in % beroepsbevolking)	4,8	8,2	5,9	4,2	4,0	4,8
Werkgelegenheid (in uren)	1,5	-0,6	1,6	1,1	1,9	0,1
Overig						
Arbeidsinkomensquote bedrijven (niveau in eindjaar in %)	70,5	74,1	73,3	72,9	71,5	73,2
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	1,5	0,4	0,5	0,8	0,3	0,9
Individuele spaarquote (niveau in eindjaar in % beschikbaar inkomen) (f)	-1,4	2,4	3,5	11,2	8,8	9,8
Saldo lopende rekening (niveau in eindjaar in % bbp)	2,2	8,0	8,9	12,1	8,6	7,1
	niveaus in eindjaar in % bbp					
Collectieve sector						
EMU-saldo	0,1	-3,0	1,4	-2,3	-2,4	-3,9
EMU-schuld	54,7	67,7	57,0	51,7	47,4	54,3
Collectieve lasten	35,9	36,1	38,7	39,2	38,3	39,0
Bruto collectieve uitgaven	43,5	46,9	42,9	46,5	44,6	46,7

(a) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen.
(b) Bij de alternatieve cpi wordt rekening gehouden met prijzen van zowel nieuwe als bestaande energiecontracten. Zie par. 1.4 van het 'Centraal-Economisch-Plan-CEP-2023-Verdieping' (link) voor meer toelichting op de alternatieve cpi-reeks en zie CBS (link).
(c) De loonkostensubsidie NOW, en de continuïteitsbijdrage in de zorg, hebben een opwaarts effect op de loonvoetmutatie bedrijven in 2020 van 3,3%-punt en een neerwaarts effect van 1,6%-punt in 2021 en 2022.
(d) Bij de mediane koopkrachtcijfers en de personen in armoede is rekening gehouden met de alternatieve cpi.
(e) De ratio van het aantal personen in huishoudens onder de armoedegrens en het totaal aantal personen. Het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau is als armoedegrens gehanteerd.
(f) Niveau; beschikbaar gezinsinkomen is inclusief collectieve besparingen.

Bijlagen

De bijlagen bij de concept-Macro Economische Verkenning 2024 (cMEV 2024) zijn digitaal beschikbaar op de website van het CPB (link). Bij de publicatie van de MEV 2024, in september, worden alleen de cijfers van 2023 en 2024 van bijlage 1 en 2 geactualiseerd en op de CPB-website gepresenteerd. Er volgt geen nieuwe set bijlagen.

De cijfers in de hiernavolgende tabellen sluiten aan bij de Nationale rekeningen 2022 van het CBS. In de cijfers is de Nationale rekeningen 2015-revisie verwerkt. De cijfers voor de jaren 1995/96 tot en met 2022 zijn gebaseerd op CBS-informatie na revisie zoals die in juni 2023 op Statline is gepubliceerd, aangevuld met CPB-interpolaties en door het CPB gemaakte inschattingen met behulp van ontwikkelingen van vóór de revisie 2015. Alle cijfers van vóór 1995 dateren van vóór de revisie 2015, hierdoor is er 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, 1970-2028
2	Aanvullende kerngegevens Nederland, 1970-2028
3	Kerngegevens wereldeconomie en externe data voor Nederland, 1970-2028
4.1 - 4.7	Middelen en bestedingen 2022 t/m 2028 (mld euro, mutaties per jaar in %)
5	Middelen en Bestedingen, mutaties, 1970-2028
6	Middelen en Bestedingen, niveaus in lopende prijzen, 1970-2028
7	Consumptie, inkomen en besparingen van huishoudens en investeringen, 1970-2028
8	Nederlandse invoer en uitvoer, 1970-2028
9	Prijzen, lonen en de koppeling, 1970-2028
10	Kerngegevens arbeidsmarkt, 1970-2028
11	Kerngegevens collectieve financiën, naar functie, 1970-2028
12	Kerngegevens collectieve sector, uitgaven en inkomsten, 1970-2028
13	Belasting- en premieontvangsten, 2000-2028
14	Beleidsmatig lastenontwikkeling 2018-2028
15	Sociale zekerheid, 1970-2028
16	Belasting- en premietarieven, 2001-2028
17	Nominaal besteedbare inkomens, 2023 en 2024
18	Koopkracht, wig, lonen en sociale lasten, 1970-2028
19A	Statische koopkrachtontwikkeling per jaar, 2023 en 2024
19B	Statische koopkrachtontwikkeling, 2025-2028