



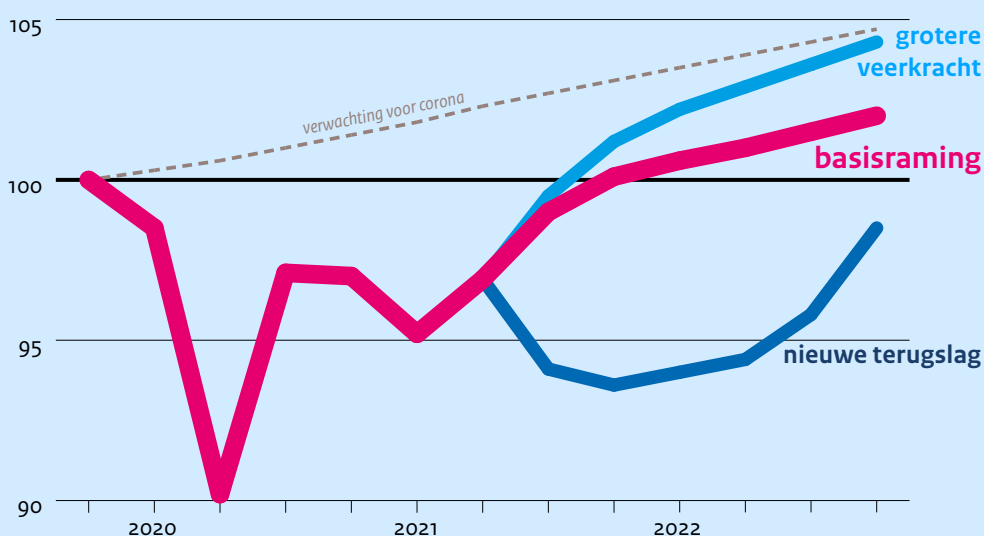
# Centraal Economisch Plan 2021

Het **overheidstekort** piekt dit jaar op bijna 6% van het bbp en neemt vervolgens af tot 1,7% bbp in 2022. De **staatsschuld** komt volgend jaar uit op 57% bbp.

De economie laat veerkracht zien. Het **economisch herstel versnelt** in de tweede helft van dit jaar, waardoor het bbp in 2021 stijgt met **2,2%** en in 2022 met **3,5%**.

De verrassend lage **werkloosheid** loopt op van **4,4%** dit jaar naar **4,7%** in 2022.

economische ontwikkeling per kwartaal (geïndexeerd, 4e kwartaal 2019 = 100)



Eind 2021 komt het bbp weer uit boven het niveau van eind 2019. In het pessimistische scenario veroorzaken nieuwe coronavarianten opnieuw een uitbraak. In het optimistische scenario is de veerkracht groter.



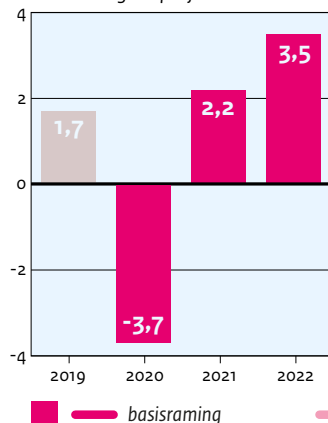
Het is van belang dat steun plaats maakt voor herstelbeleid. Dat biedt mogelijkheden om opgelopen schade te repareren en zorgt ervoor dat de economie zich kan aanpassen.

→ Overwegingen voor beleid, pagina 30

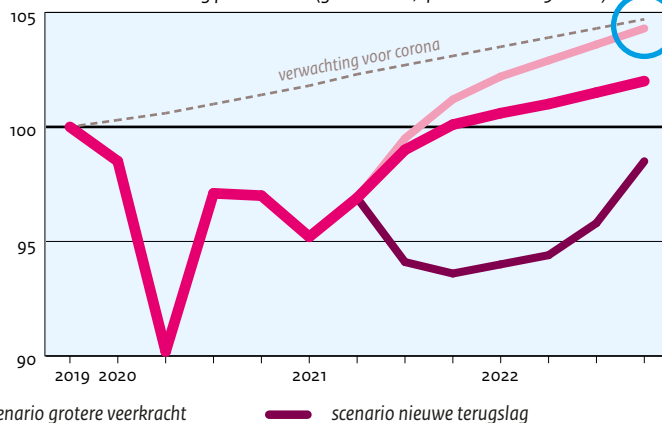
# Economie na een jaar coronacrisis

Aan het eind van dit jaar is de economie terug op het niveau van voor de coronacrisis. Het herstel is krachtig, maar gevolgen van de coronacrisis werken nog door. Nieuwe uitbraken of grote tegenvallers met vaccineren kunnen roet in het eten gooien

economische groei per jaar in %



economische ontwikkeling per kwartaal (geïndexeerd, 4e kwartaal 2019 = 100)

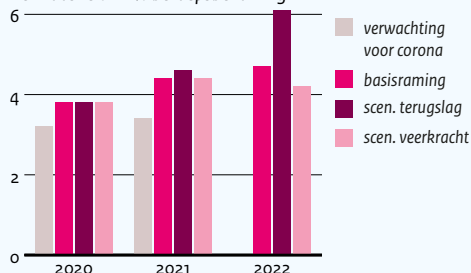


ook bij sneller herstel haalt de economie niet alle gemiste groei in

uitgangspunten basisraming

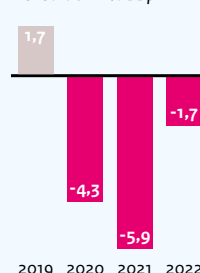


werkloosheid in % beroepsbevolking

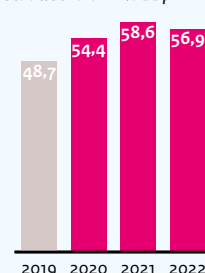


Het aflopen van steunmaatregelen zal gepaard gaan met herstructureringen en faillissementen, waardoor de werkloosheid oploopt

EMU-saldo in % bbp



staatsschuld in % bbp



Door de omvangrijke steunmaatregelen is het begrotingstekort dit jaar historisch groot. Het tekort loopt daarna terug door herstel en afloop steun

het tekort en de (oploop van de) overheidsschuld blijven ruim onder het gemiddelde van het eurogebied



Terwijl het verloop van de pandemie tegenvalt, laat de economie veerkracht zien. Maar ook als het virus onder controle is, werken de economische gevolgen van de crisis door. Het is in alle scenario's van belang dat steun overgaat in herstelbeleid om opgelopen schade te repareren en ervoor te zorgen dat de economie zich kan aanpassen → **Overwegingen voor beleid, pagina 30**

# Samenvatting

## **Na de bbp-daling door de tweede coronagolf komt het economisch herstel in het tweede kwartaal**

**geleidelijk op gang.** De groei versnelt in het tweede halfjaar, waardoor het bbp in 2021 toeneemt met 2,2% en in 2022 met 3,5%. Eind 2021 komt het bbp weer uit boven het niveau van eind 2019. Deze raming gaat uit van de huidige beleidsvoornemens van de regering waarin de steunmaatregelen eind juni aflopen. De consumptie zal sterk toenemen zodra winkels en horeca weer helemaal opengaan en besmettingsangst bij consumenten afneemt doordat meer personen gevaccineerd zijn. De tijdens de coronarecessie sterk toegenomen besparingen maken een sterke consumptiegroei mogelijk. Investeringsreageren positief op de toenemende omzet en gunstiger omzetverwachtingen, ondersteund door lage financieringskosten. De investeringsgroei wordt wel geremd door extra faillissementen in sommige sectoren na de afloop van het steunbeleid en door de balansschade die bedrijven hebben opgelopen tijdens de virusuitbraak.

**De uitvoer loopt op doordat ook elders in Europa restricties zullen worden opgeheven.** De productie en bestedingen in Europa zitten daardoor weer in de lift, met positieve effecten op de vraag naar Nederlandse producten. Aanloopp Problemen in de nieuwe handelsrelatie tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk zullen negatief uitwerken op de Nederlandse uitvoer, terwijl er een positieve invloed op de uitvoer zal zijn door het Amerikaanse steunprogramma van 1900 mld dollar.

**Overheidsbestedingen spelen een belangrijke rol in de bbp-ontwikkeling.** In Nederland voorkomen onder andere de loonkostensubsidie NOW en de vergoeding vaste lasten TVL dat in de eerste helft van 2021 het bbp verder terugloopt. Extra overheidsuitgaven, onder andere intensivering voor de testcapaciteit en het beperken van onderwijsachterstanden, zullen bijdragen aan het economisch herstel. Ook komen de eerste overheidsuitgaven in het kader van het Nationaal Groeifonds hierbij.

**Het bbp-niveau in 2025 komt lager uit dan voor de corona-uitbraak werd verwacht.** Het CPB heeft tegelijk met dit Centraal Economisch Plan opnieuw een technische actualisatie van de middellangetermijnverkenning (mlt) gepubliceerd. Door de verwerking van de jongste bevolkingsprognose van het CBS is het arbeidsaanbod hoger, waardoor het bbp in 2025 2% hoger is dan in de verkenning van afgelopen november. Het bbp-volume in 2025 is 3% lager dan in de verkenning van maart 2020 waar nog geen rekening was gehouden met corona. Dit lagere niveau komt vooral door een lagere trendmatige stijging van de arbeidsproductiviteit als gevolg van gemiste investeringen door de coronarecessie.

**De werkloosheid loopt op tot 5% van de beroepsbevolking rond de jaarwisseling, om vervolgens af te nemen tot 4,5% eind 2022.** Zoals gebruikelijk komt het economisch herstel pas later, in de loop van 2022, tot uitdrukking in een afname van de werkloosheid. Voor de jaargemiddelden betekent dit een toename van 3,8% in 2020 tot 4,4% in 2021 en 4,7% in 2022. De werkloosheid is voor 2021 en 2022 neerwaarts bijgesteld met respectievelijk 1,7%-punt en 0,7%-punt ten opzichte van de novemberraming, voornamelijk door de onverwachte verdere daling van de werkloosheid in november tot en met januari, als gevolg van de sterker dan verwachte groei van de werkgelegenheid. Het geraamde productieherstel kan in de tweede helft van 2021 niet voorkomen dat de werkloosheid stijgt. Wel stijgt dan al het aantal gewerkte uren per persoon en de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur. Op basis van de huidige beleidsvoornemens lopen de omvangrijke steunmaatregelen eind juni af. Dit zal gepaard gaan met herstructureringen en faillissementen, die de werkloosheid zullen opstuwten in de tweede helft van het jaar maar ook de productiviteitsverhogende dynamiek bij bedrijven terugbrengt.

**De cao-loonstijging in de marktsector loopt door de coronarecessie terug van 2,7% in 2020 tot 1,5% in 2021 en 2022.** De sinds de corona-uitbraak afgesloten cao's hebben lagere loonstijgingen als gevolg van de onzekere en somberdere vooruitzichten. Door hogere energieprijzen neemt de inflatie (hicp) toe van 1,1% in 2020 naar 1,9% in 2021, om vervolgens af te zakken tot 1,4 % in 2022. Deze loon- en prijsontwikkelingen betekenen een daling van de reële cao-lonen in 2021 en stabilisatie in 2022, na de duidelijke stijging van 1,6% in 2020. In 2021 neemt door lastenverlichting de mediane statistische koopkracht toch nog toe, met 0,7%, maar voor 2022 zijn er nog nauwelijks positieve koopkrachtrelevante beleidsmaatregelen en daalt de koopkracht met 0,1%.

**Het overheidstekort loopt dit jaar op tot 5,9% bbp als gevolg van de zeer omvangrijke steunmaatregelen en de recessie.** Daarmee wordt het tekort tijdens de financiële crisis van 5,2% bbp in 2010 overtroffen. Door het aflopen van de steunmaatregelen en door het economisch herstel loopt het tekort in 2022 terug tot 1,7% bbp, onder de Europese tekortgrens van 3% bbp. Door deze begrotingstekorten, door verleend belastinguitstel en door extra overheidssleningen aan bedrijven neemt de overheidsschuld toe, tot 59% bbp in 2021, 10%-punt bbp hoger dan in 2019. In 2022 loopt de overheidsschuld terug tot 57% bbp. Ondanks de hogere schuld zullen door lagere rentestanden de rentebetalingen op deze overheidsschuld in 2022 0,4% bbp lager zijn dan in 2019. Het overheidstekort en de (oploop van de) overheidsschuld blijven ruim onder het gemiddelde van het eurogebied.

**Naar verwachting zullen de voorgenomen extra onderwijsmiddelen van 8,5 mld euro eind 2023 niet volledig uitgegeven zijn.** Om leerachterstanden door de sluiting van scholen tijdens de pandemie in te halen, is het kabinet gekomen met het Nationaal Programma Onderwijs, met extra begrotingsruimte van 8,5 mld euro in 2021-2023. Deze omvangrijke impuls vergt tijd, waarbij uitvoering bemoeilijkt wordt door het gebrek aan beschikbaar extra onderwijspersoneel.

**Het verloop van de coronapandemie is ongewis en daarmee blijft de onzekerheid over de economische vooruitzichten groot.** De vaccinaties geven wel uitzicht op een sterke vermindering van het aantal ziekenhuisopnames. Wel is er onzekerheid over de tijdige levering van vaccins en over de bescherming die zij bieden tegen nieuwe varianten van het coronavirus. Het is onduidelijk hoe voorzichtig consumenten blijven en hoe snel contactbeperkende maatregelen zullen worden versoepeld. De economie is in het derde kwartaal van 2020 na versoepeling van beperkingen zeer veerkrachtig gebleken. Het is de vraag of ondernemingen, na de harde lockdown en het verdere interen op buffers, dezelfde veerkracht zullen tonen bij de komende versoepelingen. Het is ook de vraag hoe snel huishoudens hun overbesparingen gaan terugbrengen en hun consumptie opvoeren.

**Vanwege de grote onzekerheid zijn naast de basisraming een pessimistisch en een optimistisch scenario in deze raming opgenomen.** In het pessimistische scenario veroorzaken nieuwe coronavarianten, waartegen de huidige vaccinaties onvoldoende blijken te werken, in het najaar opnieuw een corona-uitbraak. Deze nieuwe uitbraak leidt weer tot extra voorzichtigheid bij huishoudens en nieuwe restricties, waardoor het bbp opnieuw afneemt en de werkloosheid verder oploopt. In het optimistische scenario zorgen positieve verwachtingen bij huishoudens en bedrijven voor een krachtiger herstel na het opheffen van de contactbeperkingen. Door groter vertrouwen in de toekomst brengen huishoudens hun overbesparingen sneller tot besteding, met extra consumptie tot gevolg. Bedrijven schalen hun investeringen extra op, mogelijk gemaakt door laag blijvende financieringskosten. Bij vergelijkbare ontwikkelingen elders in het eurogebied, is ook de export uitbundiger.

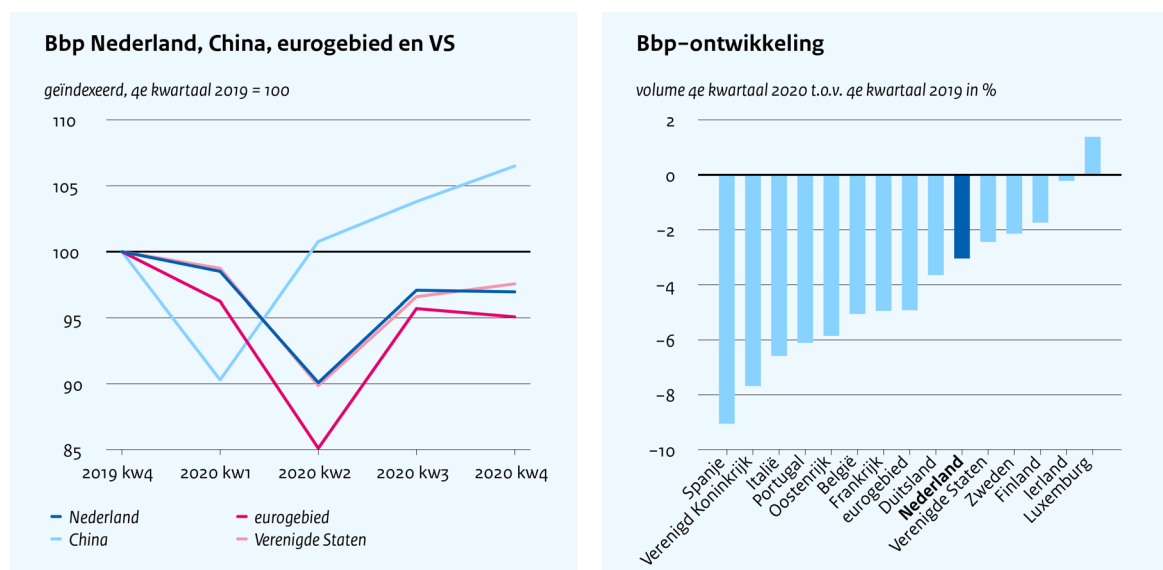
**Wanneer na vaccinatie de beperkende maatregelen kunnen worden opgeheven, dienen de huidige steunregelingen zo snel mogelijk plaats te maken voor beleid gericht op herstel.** Herstelbeleid dient zich allereerst te richten op het repareren van de opgelopen schade. Te denken valt aan scholieren en studenten die

een leerachterstand hebben opgelopen, het demissionaire kabinet heeft hier reeds op gereageerd met het Nationaal Programma Onderwijs. Een andere vorm van schade betreft bedrijven en zzp'ers waarvan de balans is verslechterd door aangegane extra leningen en het interen op reserves. Herstelbeleid dient daarnaast gericht te worden op het faciliteren van de aanpassing van de economie. De al tijdens de pandemie geïntroduceerde extra omscholingsmogelijkheden verdienen voortzetting in de komende periode waarin herstructureringen zullen plaatsvinden. Voor werknemers met korte WW-rechten (vooral jongeren) zou een tijdelijke verlenging de benodigde aanpassing in de arbeidsmarkt kunnen faciliteren. De noodzaak om naast herstelbeleid de vraag op korte termijn te stimuleren is beperkt, eventuele extra investeringen kunnen het beste worden gekoppeld aan langetermijntuitdagingen. Gezien de onzekerheid over de langetermijngevolgen van de coronacrisis voor de stand van de overheidsfinanciën is het echter niet raadzaam de begroting structureel extra te belasten: structurele intensiveringen en lastenverlichtingen zouden derhalve moeten worden gebalanceerd met ombuigingen of lastenverzwaringen elders op de begroting.

# 1 Terugblik op de economie in 2020

In het eurogebied en in de VS hebben steunmaatregelen in 2020 een scherpere daling van productie en hogere werkloosheid voorkomen. Wel is in het eurogebied door de tweede coronagolf en de daarom genomen contactbeperkende maatregelen het bbp in het laatste kwartaal van 2020 opnieuw afgenomen. Door de tweede golf namen de detailhandelsverkopten weer af, maar het herstel in de industriële productie hield aan (figuur 1.3). De hernieuwde daling droeg eraan bij dat het bbp in het vierde kwartaal 5% lager was dan een jaar eerder (figuur 1.1 links).<sup>1</sup> Deze daling is groter dan in de VS (-2,5%). De verschillen tussen de eurolanden waren groot in 2020 en de ontwikkeling varieerde van een daling van 9,1% in Spanje tot een stijging van 1,4% in Luxemburg (figuur 1.1 rechts). Veel factoren spelen een rol bij de verschillen tussen de landen: verschillen in ernst van de epidemie (figuur 1.2 links), verschillen in besmettingsangst bij huishoudens, verschillen in de zwaarte van de genomen maatregelen, verschillen in de omvang van steunpakketten (figuur 1.2 rechts) en verschillen in sectorstructuur. Landen met een zeer omvangrijke toeristische sector, zoals Spanje, zijn hierdoor zwaarder getroffen. De eurolanden hebben gemeen dat vooral de consumptie en de internationale handel in diensten relatief sterk getroffen zijn. Ook hebben zij gemeen dat vooral de dienstensector in deze recessie geraakt is, terwijl in eerdere recessies vooral de industrie onderuitging.

**Figuur 1.1 Forse verschillen tussen landen in economisch effect van coronapandemie**



Bron: Eurostat, OESO, BEA, ONS en CBS ([link](#))

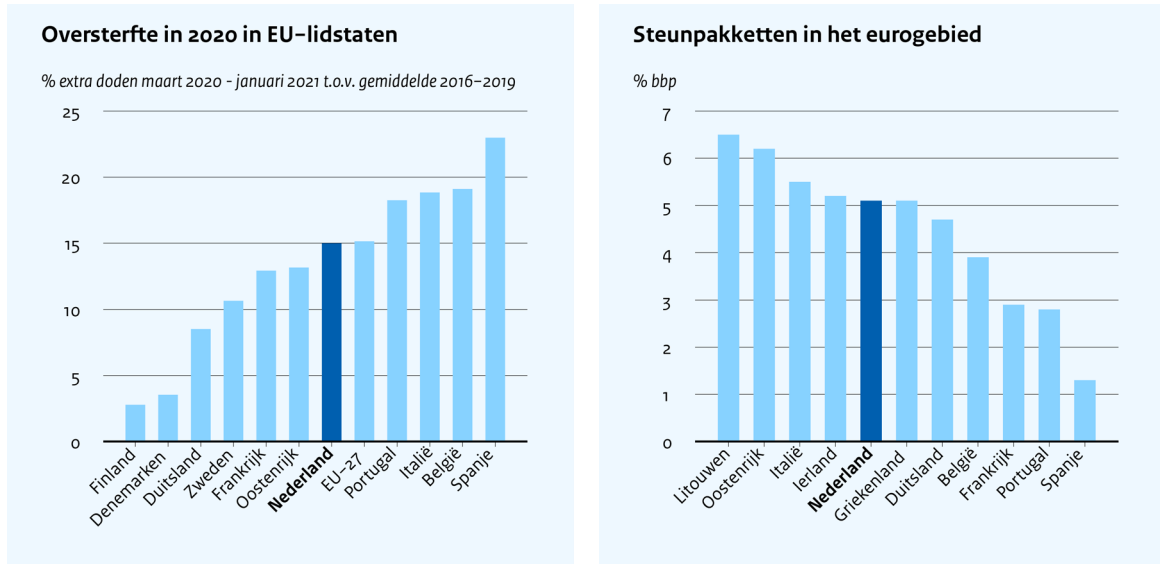
In China hield de economische groei aan in het vierde kwartaal. De maatregelen om besmettingen te voorkomen konden beperkt blijven tot tijdelijke regionale ingrepen en beperkingen op inkomende vluchten. De gunstige resultaten bij de pandemiebestrijding maakten verder herstel van de binnenlandse bestedingen mogelijk, geholpen door ruim begrotingsbeleid dat leidde tot extra investeringen in de infrastructuur. De uitvoergroei hield aan, mede door de internationale vraag naar medische hulpmiddelen en IT-apparatuur. In het vierde kwartaal lag de Chinese export van elektrische apparatuur nominaal 9% hoger dan in 2019, die van medische apparatuur zelfs 124% hoger. Terwijl mondiaal de goederenuitvoer in december in volume 1% hoger was dan in het vierde kwartaal van 2019, was de Chinese goederenuitvoer maar liefst 12% hoger.<sup>2</sup> China was

<sup>1</sup> De jaar-op-jaardaling is groter: -6,8%. In het jaar-op-jaarcijfer weegt het lage niveau in het tweede kwartaal zwaarder mee.

<sup>2</sup> CPB, 2021, Wereldhandelsmonitor december 2020. ([link](#))

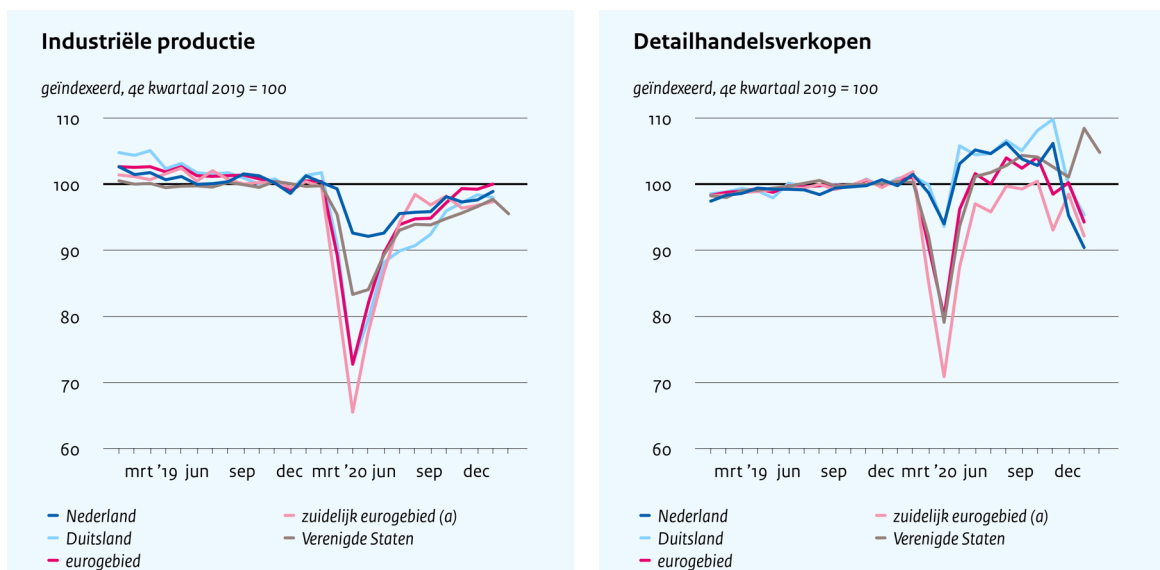
daardoor, met uitzonderlijk strenge lockdownmaatregelen aan het begin van het jaar, naast Turkije het enige G20-land met een toename van het bbp in 2020.

**Figuur 1.2 Oversterfte in 2020 in EU-lidstaten en steunpakketten**



Bron: Eurostat en Europese Commissie ([link](#))

**Figuur 1.3 Detailhandelsverkoop weer omlaag door tweede coronagolf maar herstel industriële productie houdt aan**

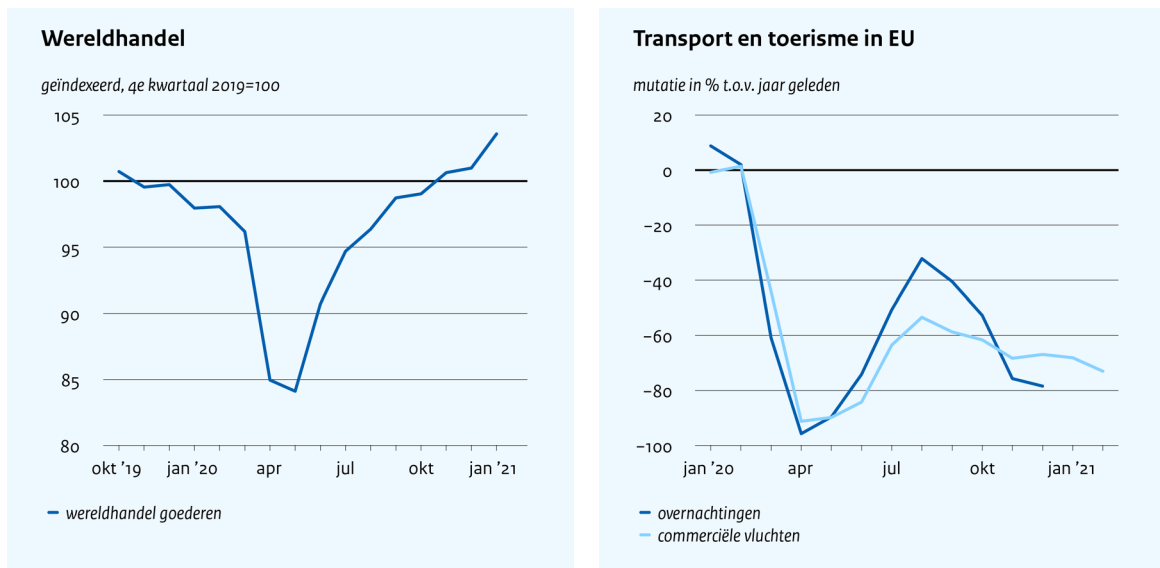


(a) Ongewogen gemiddelde van Frankrijk, Italië, Spanje en Portugal  
 Bron: Eurostat, Federal Reserve, US Census Bureau ([link](#))

**De wereldhandel in goederen is al weer terug op het niveau van voor de pandemie maar de handel in diensten is nog steeds in mineur.** In december was de wereldhandel 1,2% hoger dan in het vierde kwartaal van 2019 (figuur 1.4 links); het resultaat van een daling van 16% tot en met mei, gevolgd door een stijging met 20% in de daarop volgende maanden. Daarmee was de val dieper dan in 2009 en het herstel sneller. De diepe val kwam niet alleen door het wegvallen van de vraag en door de contactbeperkende maatregelen maar ook door het in het ongereede raken van productie- en transportketens. Na het oplossen van deze problemen en de terugkeer van de vraag, kon snel herstel volgen. Dit herstel is tot nu toe uitgebleven bij de internationale

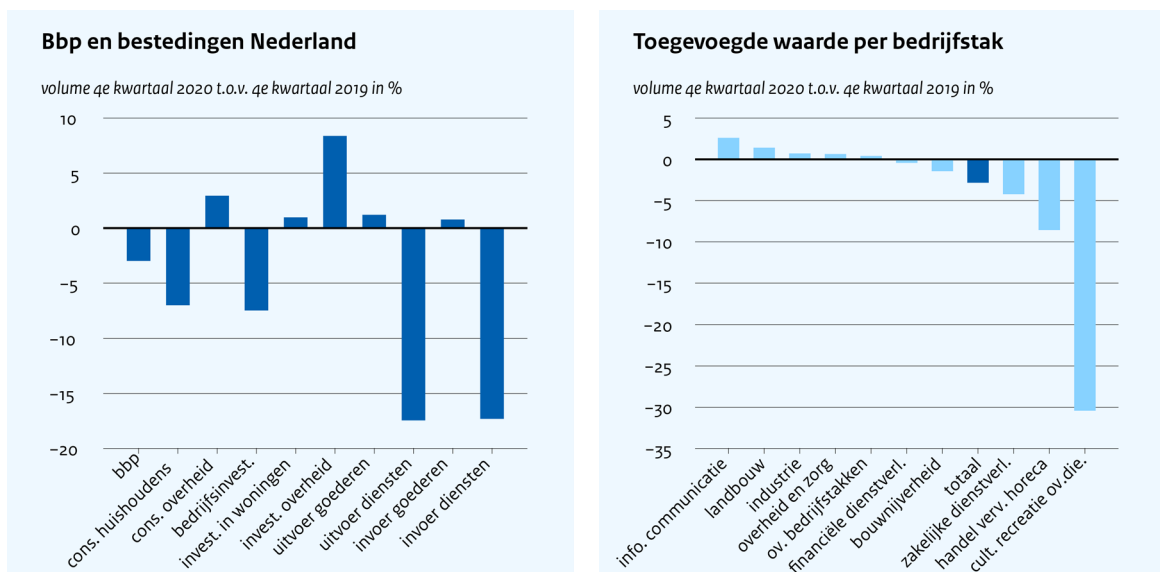
handel in diensten. De coronamaatregelen hielden het internationale reisverkeer en het internationale toerisme op een laag pitje (figuur 1.4 rechts).

**Figuur 1.4** Mondiale goederenhandel herstelt, diensten blijven achter



Bron: CPB, Eurostat ([link](#))

**Figuur 1.5** Klappen door pandemie in Nederland vooral bij diensten en consumptie



Bron: CBS ([link](#))

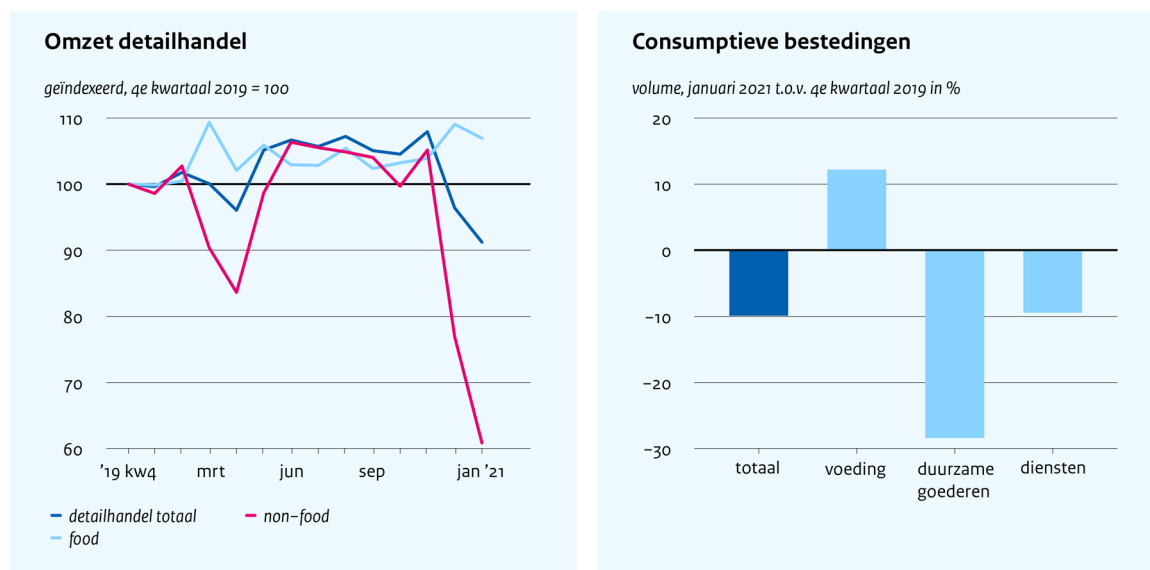
In Nederland bleef de daling van het bbp in het vierde kwartaal beperkt tot 0,1%. Dit is veel geringer dan de daling in het tweede kwartaal van 8,4% ten opzichte van het voorgaand kwartaal tijdens de eerste coronagolf. Anders dan tijdens de eerste golf raakten in het vierde kwartaal industrie en internationale goederenhandel niet in het ongerede. Maandcijfers tonen dat de negatieve effecten vooral in december plaatsvonden. Zo gingen de non-fooddetailhandelsverkoop fors onderuit door de sluiting van winkels vanaf half december (figuur 1.6). Ten opzichte van een jaar eerder was het bbp in het vierde kwartaal 3,0% lager.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> De jaar-op-jaardaling is groter: 3,7%. In het jaar-op-jaarcijfer weegt het lage niveau in het tweede kwartaal zwaarder mee.



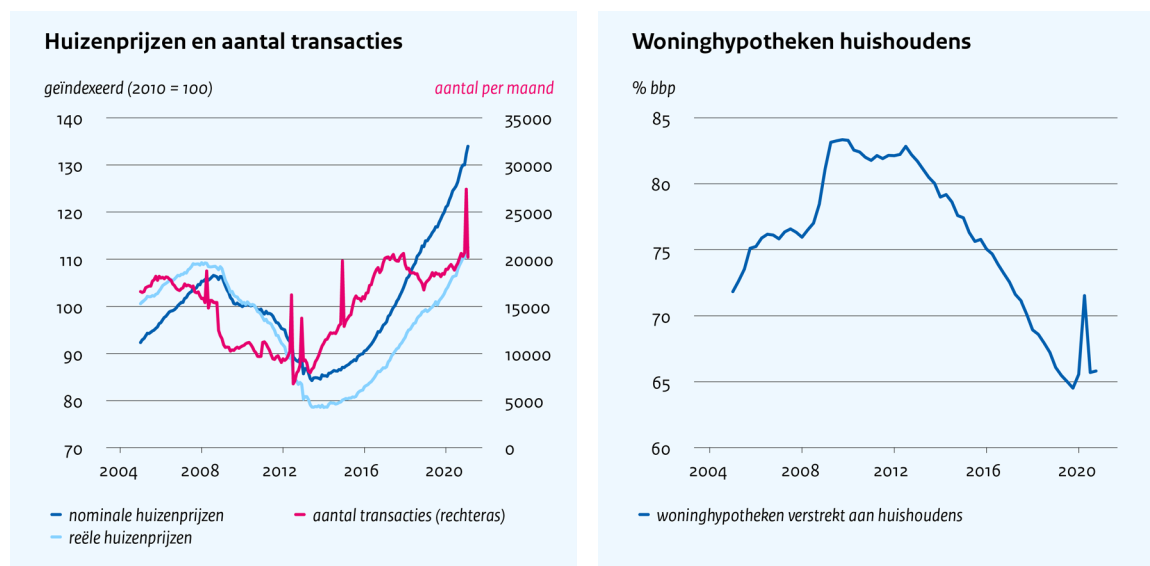
Door de veerkrachtige reactie op de vermindering van restricties na de eerste golf was eind 2020 80% van de productie al in de eerste helft van het jaar door de corona-pandemie al weer ingelopen. Daarbij zijn er wel grote verschillen tussen bestedingscategorieën en tussen bedrijfstakken (figuur 1.5). Zo was de uitvoer van goederen eind 2020 al weer hoger dan een jaar eerder (+2%), maar was de uitvoer van diensten nog 17% lager en was de consumptie van huishoudens 7% lager. Eind 2020 was de industrie de productie al weer te boven (toegevoegde waarde +1%), maar was de daling in de dienstensector nog enorm (-90% voor reisbureaus, -63% voor de horeca en -30% voor cultuur en recreatie).

**Figuur 1.6 Uitzonderlijke consumptiedaling, met grote verschillen tussen uitgavensoorten**



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

**Figuur 1.7 De crisis gaat aan de woningmarkt voorbij**



Bron: CPB seizoenscorrectie op data CBS en DNB ([link](#))

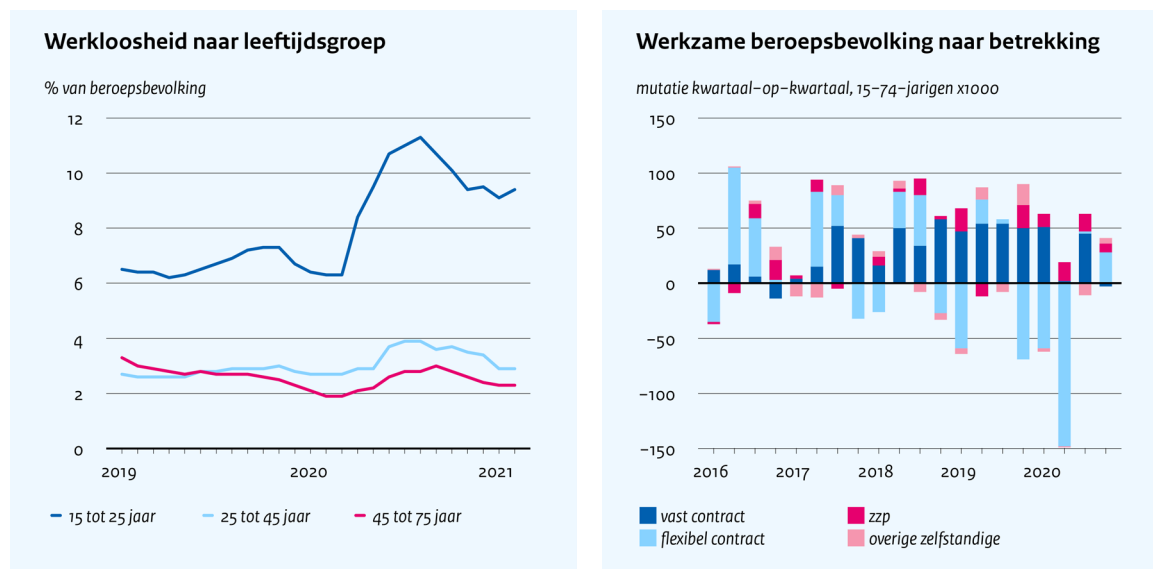
**De woningmarkt en de bouwsector zijn vrijwel ongeschonden door 2020 gekomen.** De huizenprijsstijging is in de loop van 2020 en begin 2021 zelfs verder opgelopen, van 6,3% ten opzichte van een jaar eerder in januari 2020 tot 9,3% in januari 2021. Schaarste op de huizenmarkt, door nieuwbouw die achterblijft bij de demografische vraag, en lage rentestanden verklaren deze stijging, al blijft deze in het licht van de diepe

recessie verrassend. De investeringen zijn vorig jaar wel afgenomen, met 2%, na zes jaar sterke stijgingen. Naast de coronacrisis speelden hierbij de juridische problemen door pfas- en stikstofnormen die tot vertraging leidden bij de vergunningverlening, en het tekort aan arbeidskrachten een rol.

**Ondanks de hernieuwde bbp-daling in het vierde kwartaal van 2020 is de werkloosheid eind 2020 en begin 2021 gedaald.** Van een piek van werkloosheid op 4,6% van de beroepsbevolking in augustus 2020 is de werkloosheid gedaald naar 3,6% in februari. Daarvoor was de werkloosheid juist opgelopen vanaf een laagterecord van 2,9% in maart. De daling na augustus vloeit voort uit het krachtige productieherstel in het derde kwartaal, maar de verdere daling rond de jaarwisseling is opvallend gezien de scherpe productiedaling sinds het begin van de corona-uitbraak. Gemiddeld was de werkloosheid 3,8% in 2020, 0,4%-punt hoger dan in 2019. De omvangrijke steunmaatregelen hebben de oploop van de werkloosheid sterk beperkt. De daling van de vraag naar arbeid is vooral geabsorbeerd door een daling van de gewerkte uren per werkende. Het aantal gewerkte uren per persoon nam af met 2,9%, waarbij kan worden aangetekend dat data over het aantal gewerkte uren per zelfstandige een voorlopig karakter hebben. Veel arbeidskrachten trokken zich in eerste instantie terug van de arbeidsmarkt, maar de meesten daarvan keerden daarna terug toen de productie aantrok (zie kader 'Dynamiek tijdens corona'). Dit geldt ook voor de arbeidsmigratie. Uiteindelijk is daardoor de beroepsbevolking in 2020 toch gegroeid, met 0,4%. De werkzame beroepsbevolking bleef nagenoeg gelijk in 2020.

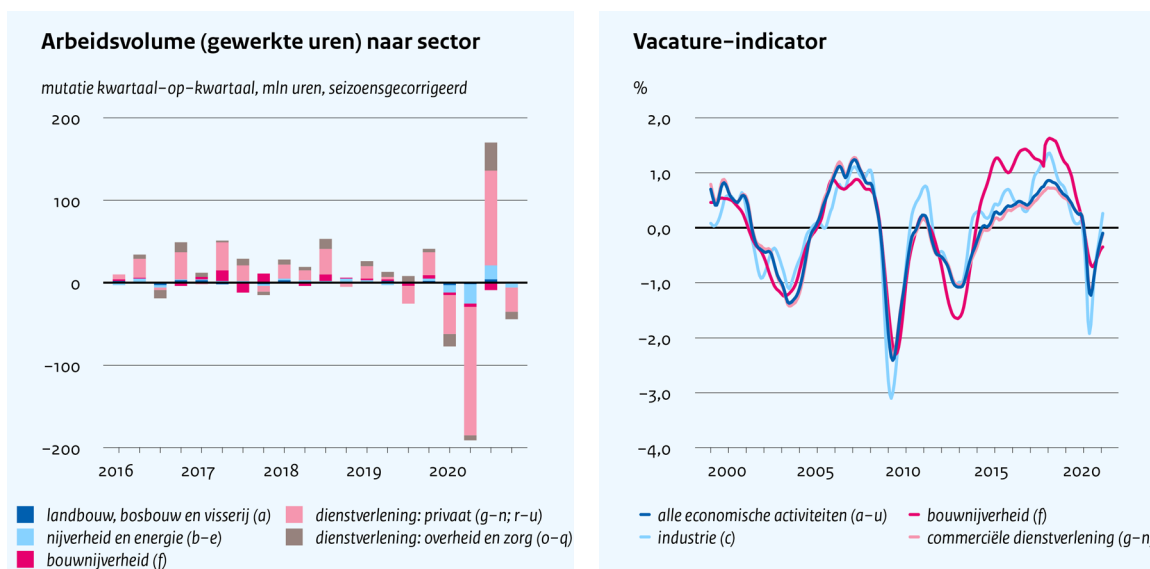
**Vooraf jongeren en werknemers met een flexibel arbeidscontract zijn geraakt door de coronarecessie (figuur 1.8 en 1.9 links).** Dit komt door hun zwakkere arbeidsmarktpositie en doordat de recessie vooral de productie in de dienstensector heeft doen dalen; de sector waar relatief veel jongeren en werknemers met een flexibel arbeidscontract werken. Sinds eind 2020 daalt de werkloosheid onder jongeren weer en neemt het aantal werknemers met een flexibel contract weer toe. Het aantal opheffingen van bedrijven nam vorig jaar toe, tegelijkertijd kwamen er ook meer bedrijven bij (figuur 1.10 links). Ook het aantal uitzendkrachten neemt weer toe (figuur 1.10 rechts). De vooruitzichten voor werkzoekenden zijn ook positiever. De vacature-indicator, die weergeeft hoe vacatures zich naar de verwachting van ondernemers zullen ontwikkelen, beweegt namelijk weer omhoog. (figuur 1.9 rechts)

**Figuur 1.8 Op de arbeidsmarkt zijn vooral jongeren en flexwerkers geraakt**



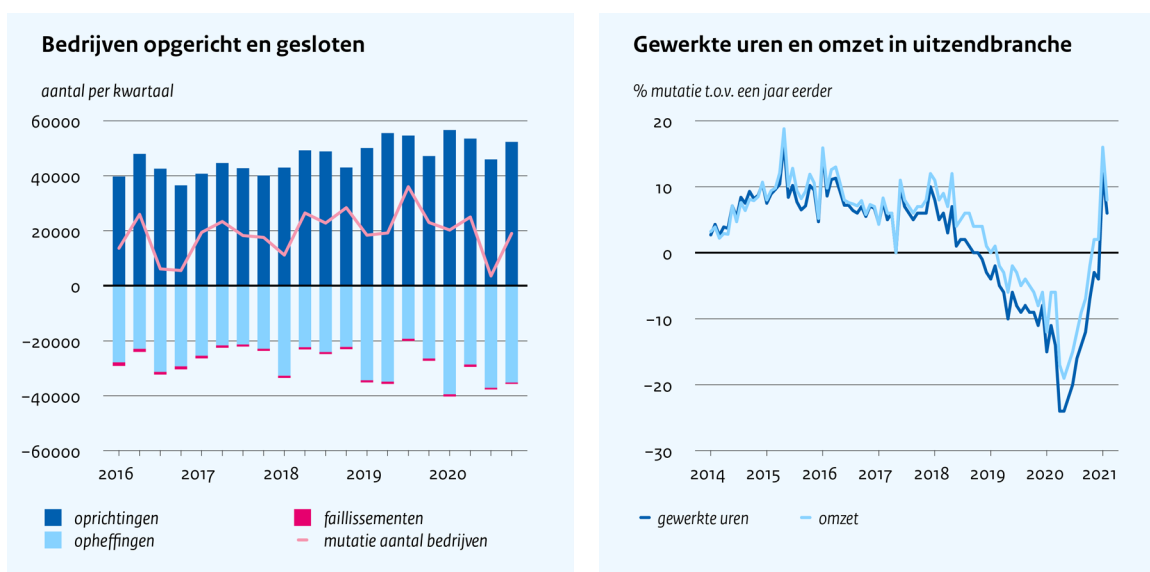
Bron: CBS ([link](#))

**Figuur 1.9 Na de forse daling een krachtige stijging van de werkgelegenheid in de dienstensector**



Bron: CBS ([link](#))

**Figuur 1.10 Minder bedrijfsoprichtingen tijdens coronacrisis (links); uitzendbranche in 2021 weer in de lift (rechts)**



Bron: CBS ([link](#))

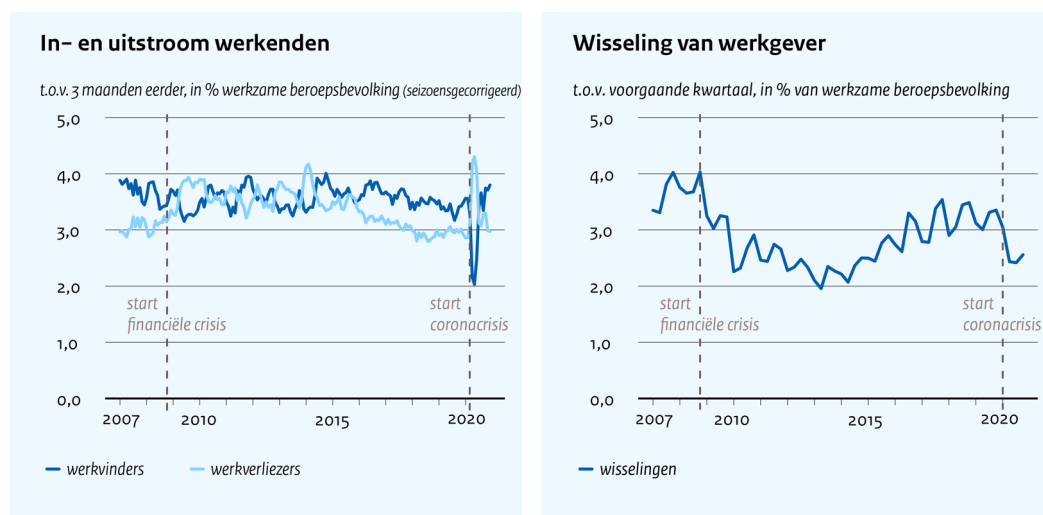
# Dynamiek tijdens corona

**Werkverliezers en werkvinders weer naar niveau van voor corona.** Aan het begin van de coronacrisis, april-juni 2020, liep de werkloosheid sterk op doordat veel mensen hun baan verloren en weinig mensen een baan vonden (figuur links). Maar sinds het derde kwartaal van 2020 is het aantal werkverliezers en werkvinders teruggedraaid naar het niveau van voor de coronacrisis en zijn er weer meer werkvinders dan werkverliezers.

**Toename werkverliezers kort maar hevig ten opzichte van de financiële crisis.** Tijdens de financiële crisis (vanaf het vierde kwartaal van 2008) bleef het aantal werkverliezers, met enige vertraging, over een langere periode hoger dan het aantal werkvinders (figuur links). Bij dit verschil spelen de verwachting dat de coronacrisis grotendeels tijdelijk is, de omvang van het steunbeleid en dat er tijdens de coronacrisis naast zwaar getroffen bedrijven ook bedrijven zijn die juist veel omzet maken, vermoedelijk een rol.

**Aantal baanwisselaars gedaald, dit kent voor- en nadelen.** Het 'hamsteren' van werknemers, ondersteund door het steunbeleid, voorkomt dat bedrijfsspecifieke kennis verloren gaat en dat personen hun vaardigheden verliezen tijdens werkloosheid (a). Daar staat echter tegenover dat het gebruikelijke proces van 'creatieve vernietiging' (b), waarbij werknemers doorstromen van minder productieve banen naar meer productieve banen, ook afneemt. De baan-baanmobiliteit van werknemers is sinds het begin van de coronacrisis afgenomen (figuur rechts), ondanks dat er flinke verschillen zijn in de omzetontwikkeling tussen bedrijven.

## Werkvinders en werkverliezers en baanwisselaars: 2007-2020 (c)



- (a) Zie Adema e.a., 2020, Blijvende economische schade van de coronacrisis, CPB coronapublicatie, Den Haag ([link](#)) en Blanchard e.a., 2020, A new toolkit is needed as countries exit COVID-19 lockdowns, Peterson Institute for International Economics Policy Brief 20-08, Washington ([link](#)).
- (b) Schumpeter, J., 1942, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper Perennial, New York.
- (c) Werkvinders is het aantal personen dat de afgelopen 3 maanden is gaan werken vanuit werkloosheid en inactiviteit. Werkverliezers is het aantal personen dat de afgelopen 3 maanden vanuit werk werkloos dan wel inactief is geworden. Het aantal baanwisselaars is het aantal werknemers dat de afgelopen drie maanden is gewisseld van werkgever.

**Tabel 1.1   Kerngegevens voor Nederland, 2017-2022**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
mutaties per jaar in %						
<b>Internationale economie</b>						
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	5,5	3,7	3,1	-9,0	6,0	6,0
Concurrentenprijs (a)	1,1	-0,8	3,1	0,4	1,1	0,9
Olieprijs (dollars per vat)	54,3	70,9	64,3	41,8	62,6	59,2
Eurokoers (dollar per euro)	1,13	1,18	1,12	1,14	1,22	1,22
Lange rente Nederland (niveau in %)	0,5	0,6	-0,1	-0,4	-0,3	-0,2
<b>Volume bbp en bestedingen</b>						
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	2,9	2,4	1,7	-3,7	2,2	3,5
Consumptie huishoudens	2,1	2,2	1,5	-6,4	0,6	6,1
Consumptie overheid	0,9	1,7	1,6	1,4	5,7	0,2
Investerings (inclusief voorraden)	4,2	3,9	3,6	-4,0	2,3	2,8
Uitvoer van goederen en diensten	6,5	4,3	2,7	-4,3	2,6	5,2
Invoer van goederen en diensten	6,2	4,7	3,2	-4,3	3,0	5,4
<b>Prijzen, lonen en koopkracht</b>						
Prijs bruto binnenlands product	1,3	2,4	3,0	2,4	1,5	1,6
Uitvoerprijs goederen en diensten, exclusief energie	1,3	0,9	1,0	-0,4	1,3	1,0
Prijs goederenimport	3,6	2,2	-1,1	-4,8	4,8	0,1
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hici)	1,3	1,6	2,7	1,1	1,9	1,4
Loonvoet bedrijven (per uur) (d)	0,9	1,9	2,4	6,8	0,4	0,1
Cao-loon bedrijven (c)	1,5	2,0	2,4	2,7	1,7	1,5
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens	0,3	0,0	1,0	2,4	0,7	-0,1
<b>Arbeidsmarkt</b>						
Beroepsbevolking	0,8	1,2	1,6	0,4	-0,1	1,3
Werkzame beroepsbevolking	2,1	2,3	2,0	0,0	-0,8	1,1
Werkloze beroepsbevolking (in duizend personen)	438	350	314	357	415	445
Werkloze beroepsbevolking (niveau in % beroepsbevolking)	4,9	3,8	3,4	3,8	4,4	4,7
Werkgelegenheid (in uren)	2,4	2,6	2,2	-3,5	2,0	1,5
<b>Overig</b>						
Arbeidsinkomensquote (niveau in %)	73,3	73,4	74,0	74,3	74,6	74,6
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	0,6	-0,1	-0,5	0,0	0,4	2,2
Individuele spaarquote (in % beschikbaar inkomen) (b)	3,0	3,2	3,1	9,4	11,0	5,9
Saldo lopende rekening (niveau in % bbp)	10,8	10,8	9,9	8,9	8,9	9,0
niveau in % bbp						
<b>Collectieve sector</b>						
EMU-saldo	1,3	1,4	1,7	-4,3	-5,9	-1,7
EMU-schuld (ultimo jaar)	56,9	52,4	48,7	54,4	58,6	56,9
Collectieve lasten	38,7	38,8	39,3	39,7	39,1	38,8
Bruto collectieve uitgaven	42,9	42,8	42,4	48,6	49,1	44,9
(a) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen. (b) Niveau; beschikbaar gezinsinkomen is inclusief collectieve besparingen. (c) Voorheen contractloon bedrijven. (d) De loonkostensubsidie NOW, en de continuïteitsbijdrage in de zorg, hebben een opwaarts effect op de loonvoetmutatie bedrijven in 2020 van 3,4%-punt en een neerwaarts effect van 1,7%-punt in 2021 en 1,4%-punt in 2022.						

## 2 De economie in 2021 en 2022

**In het eerste kwartaal van 2021 houdt de mondiale economische groei aan, ondanks een verdere bbp-daling in het eurogebied.** De productie in het eurogebied staat onder druk door het hoge aantal besmettingen, de aanhoudende scherpe coronamaatregelen en door een relatief lage vaccinatiesnelheid. Begrotingsmaatregelen dempen het effect. In de VS houdt de bbp-groei wel aan, mede door het in december aangenomen steunpakket van 900 mld dollar, de daling van het aantal besmettingen en de afschaling van contactbeperkende maatregelen. In het VK neemt het bbp af, mede door het einde van de Brexit-transitieperiode die leidt tot aanpassingsproblemen. Hierdoor nam de Britse goederenuitvoer naar de EU in januari af met 41% ten opzichte van december, terwijl de invoer vanuit de EU met 29% afnam.<sup>4</sup> Wij verwachten dat deze aanpassingsproblemen ook in de rest van het jaar tijdelijke belemmeringen in het handelsverkeer gaan betekenen. Zij hebben daarmee in 2021-2022 negatieve effecten op bbp en internationale handel van het VK en in mindere mate het eurogebied. Ook op langere termijn heeft het overeengekomen vrijhandelsverdrag negatieve economische effecten, maar minder dan een Brexit zonder vrijhandelsverdrag (zie tekstkader 'Brexit: handelsdeal met kosten').

**Vaccinering en ruim monetair en begrotingsbeleid zorgen voor voortdurende mondiale productiegroei in de rest van 2021 en 2022.** In de rijke landen zal het overgrote deel van de bevolking halverwege 2021 gevaccineerd zijn, maar in de arme landen zal dat pas volgend jaar het geval zijn. In landen die sterk afhankelijk zijn van internationaal toerisme zal het economisch herstel pas later op gang komen. Sterk herstel van de particuliere consumptie zal mondiaal fors bijdragen aan de bbp-groei. De Amerikaanse economie krijgt een impuls door het nieuwe steunpakket van 1900 mld dollar (9% bbp). De OESO schat het positieve effect op het Amerikaans bbp hiervan in het eerste jaar op 3 à 4% en de ECB schat het effect op het bbp van het eurogebied op 0,3% in 2021-2023.<sup>5</sup> Op de daling van het mondiaal bbp van 4% in 2020, volgt een bbp-stijging van 4,8% in 2021 en 4,2% in 2022. Halverwege 2021 zal de mondiale productie weer hoger zijn dan voor de corona-uitbraak. Behalve in de VS zal ook in China de groei krachtig zijn.

**De wereldhandel neemt met circa 6% per jaar toe in 2021 en 2022, na de daling van bijna 10% in 2020.** De internationale handel in goederen zit in de lift door het herstel bij de consumptie en bedrijfsinvesteringen. Door voorzichtigheid bij consumenten en door langer aanhoudende restricties op internationaal vliegverkeer en internationaal toerisme zal er pas in 2022 sprake zijn van duidelijk herstel in de internationale handel in diensten.

**De hogere olieprijs leidt tot hogere inflatie.** De olieprijs stijgt van 42 dollar per vat in 2020 naar 63 dollar per vat in 2021. Deze technische veronderstelling voor de olieprijs past in het mondiale economische herstel en de terughoudendheid bij olieproducenten in hun olieaanbod.<sup>6</sup> Na het drukkend effect op de inflatie in 2020 door de daling van de olieprijs en de tijdelijke Duitse btw-verlaging is er in 2021 een tijdelijk opwaarts effect door de stijging van de olieprijs. Voor het eurogebied loopt de inflatie naar verwachting op van 0,3% in 2020 naar 2,1% in 2021, om vervolgens af te zwakken tot 1,5%, onder de doelstelling op middellange termijn van de ECB.

---

<sup>4</sup> ONS, 2021, UK trade: January 2021. ([link](#))

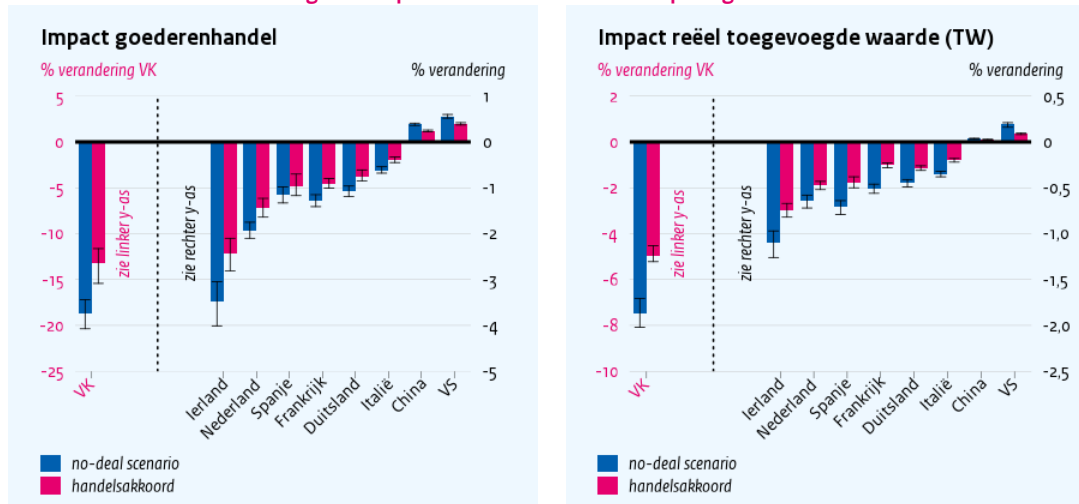
<sup>5</sup> OESO, 2021, Economic Outlook, Interim Report, maart. ([link](#)); ECB, 2021, ECB staff macroeconomic projections for the euro area, maart. ([link](#))

<sup>6</sup> De technische veronderstellingen over energieprijzen, rentes en wisselkoersen zijn gebaseerd op marktdata voor week 8 (22-28 februari). De basisraming is gebaseerd op de economische data en beleidsmaatregelen die op 18 maart bekend waren.

# Brexit: handelsdeal met kosten

Het Brexit handelsakkoord regelt dat er geen handelstarieven zijn. Toch nemen handelsbelemmeringen toe door de afsluiting van het Verenigd Koninkrijk (VK) van de Europese interne markt. Dit leidt tot een substantiële daling van de goederenuitvoer. (a) Handelsbelemmeringen bestaan onder andere uit technische- en veiligheidsstandaarden voor producten. Deze vormen potentieel de hoogste en de meest onzekere kostenpost, omdat ze afhangen van de mate waarin het VK gaat afwijken van Europese standaarden. Andere voorbeelden van handelsbelemmeringen zijn douanerechten en administratieve kosten van in- en uitvoerformulieren. De dienstenhandel daalt ook sterk, maar deze nemen we door databeperkingen niet mee.

**Kosten van handelsbelemmeringen ten opzichte van EU-lidmaatschap het grootst voor het VK zelf**



Figuurnoot: Vergelijken het no-deal Brexit scenario uit CPB (2020) met eerste inschatting op basis van het handelsakkoord. De kaders geven 95% betrouwbaarheidsintervallen binnen het scenario. Handelsbelemmeringen o.b.v. The Economist Intelligence Unit data ([link](#)).

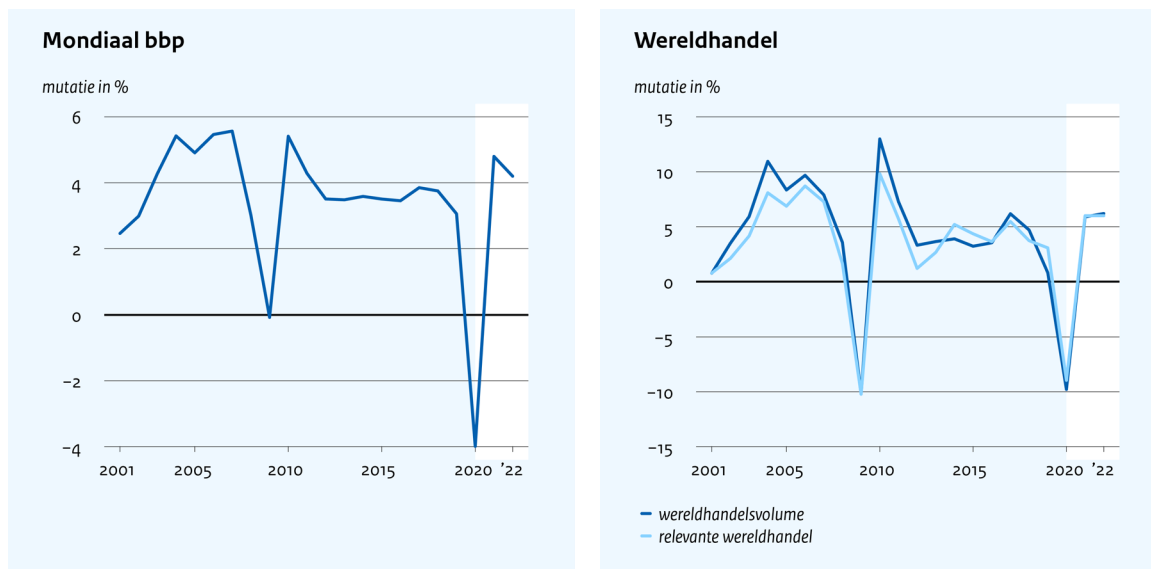
Op de middellange termijn, drie tot zes jaar, neemt de goederenuitvoer van het VK af met 13,5%. Dit volgt uit berekeningen met een graviteitsmodel. (b) Ook kleine open economieën zoals Nederland (-1,4%) en Ierland (-2,3%) zien hun uitvoer afnemen. Nederland compenseert een deel van het verlies aan uitvoer met het VK (44 %) door meer met andere landen te handelen. Dit komt doordat producten uit het VK relatief duurder worden door de hogere handelskosten en daardoor wordt Nederland competitiever ten opzichte van het VK. Dit geldt ook voor andere EU en niet-EU landen, zoals China en de VS (zie figuur links). Ook in termen van reëel toegevoegde waarde (TW) is het VK verreweg de grootste verliezer met -5,4%. Nederland hoort bij een van de grotere Europese verliezers met een daling in TW van -0,4% (zie figuur rechts).

De impact van het handelsakkoord tussen het VK en de EU is fors, maar wel gunstiger dan het no-deal scenario (blauwe staaf) met handelstarieven. (b) Hoe het handelsakkoord daadwerkelijk zal uitpakken op de middellange termijn hangt af van de bereidheid van het VK zich te conformeren aan de huidige en toekomstige EU-standaarden. Blijft het VK daardichtbij, dan zal de impact minder groot zijn dan deze schatting, ook voor Nederland. In de huidige aanpassingsperiode zegt de forse daling in handel tussen de EU en het VK nog weinig over de middellangetermijneffecten.

(a) Zie voor een uitgebreidere toelichting op het akkoord Meijerink, G., 2021, CPB Column-Brexit, ([link](#))

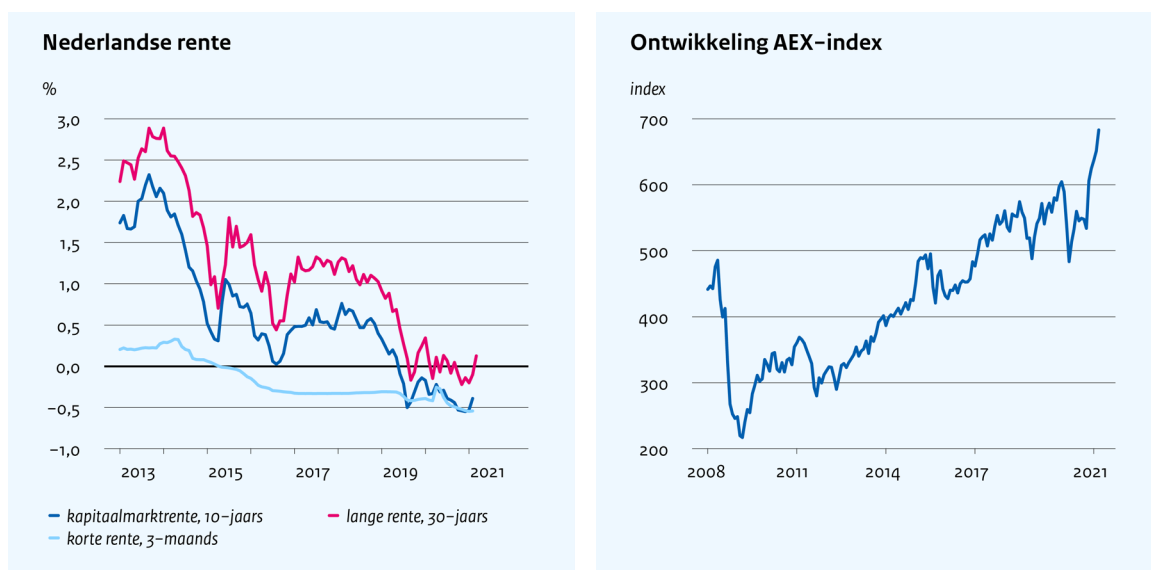
(b) Zie Bollen, J., D. Freeman en R. Teulings, 2020, Analyse van handelsbeleid met een graviteitsmodel, CPB Achtergronddocument ([link](#)) ■

**Figuur 2.1** Mondiaal groeiherstel in 2021



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

**Figuur 2.2** Kapitaalmarktrentes begin 2021 in de lift, aandelenkoersen in februari op recordniveau



Bron: DNB, Refinitiv en Euronext ([link](#))

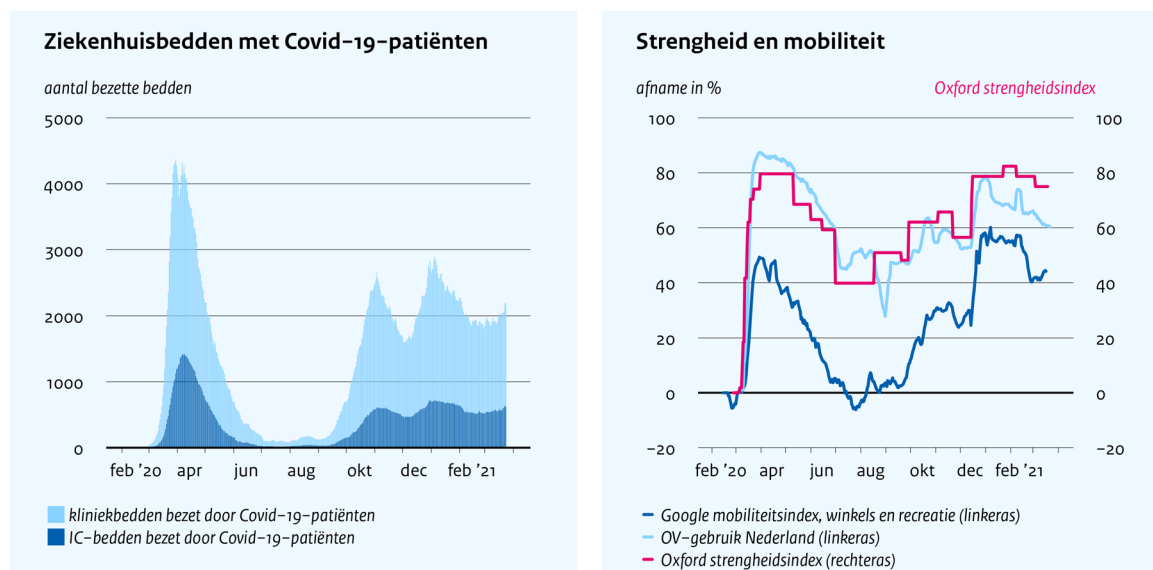
In Nederland neemt door de aanscherping van de beperkende maatregelen het bbp in het eerste kwartaal van 2021 verder af. Half december gingen de niet-essentiële winkels dicht, wat leidde tot een scherpe daling van de detailhandelsverkopen die begin 2021 aanhield (figuur 1.6). Hoewel er tegelijkertijd een scherpe stijging is van de online aankopen, daalt de particuliere consumptie in het eerste kwartaal. De sluiting van kappers en andere niet-medische contactberoepen van half december tot eind februari draagt ook bij aan deze consumptiedaling. Anders dan tijdens de eerste coronagolf blijven de negatieve economische gevolgen beperkt tot de consumptie en de dienstensector. Industriële productie en goederenuitvoer blijven toenemen.

Het herstel komt in de basisraming in het tweede kwartaal geleidelijk op gang en versnelt in het tweede halfjaar, waardoor het bbp in 2021 toeneemt met 2,2% en in 2022 met 3,5%. De vaccinatiegraad loopt in het tweede kwartaal verder op, wat besmettingen en ziekenhuisopnames drukt. Eind 2021 komt het bbp weer uit



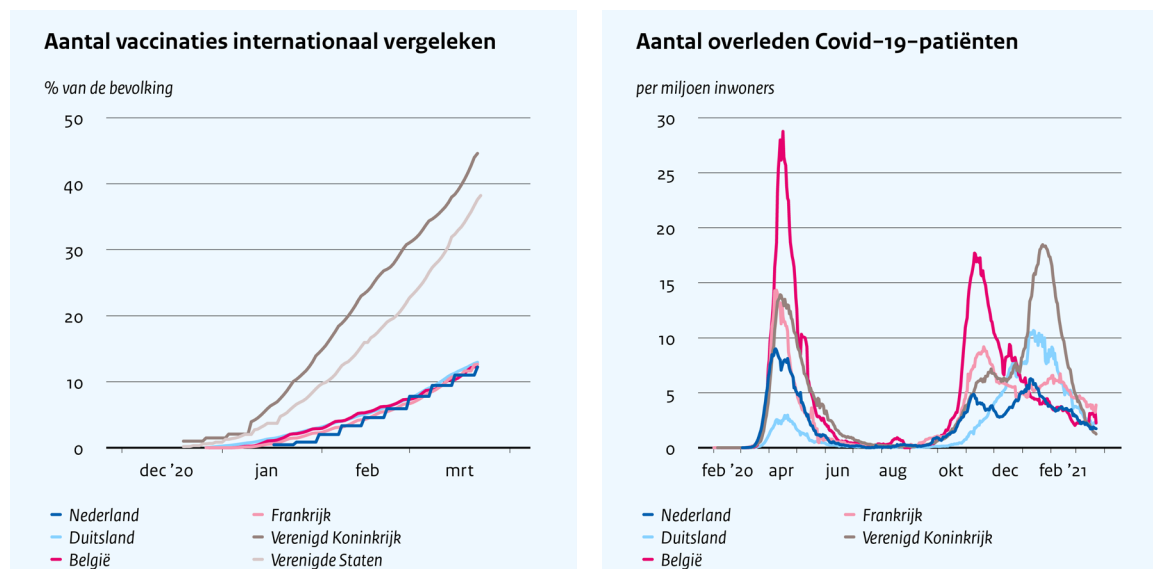
boven het niveau van eind 2019. De raming gaat uit van de huidige beleidsvoornemens van de regering waarin de steunmaatregelen eind juni aflopen. De consumptie zal sterk toenemen zodra winkels en horeca weer helemaal opengaan en de besmettingsangst bij consumenten afneemt doordat meer personen gevaccineerd zijn. De tijdens de coronarecessie sterk opgelopen spaarquote maakt een sterke consumptiegroei mogelijk. Overigens is niet voor iedereen de spaarquote vorig jaar opgelopen; bij veel zzp'ers en flexwerkers zijn de spaartegoeden vorig jaar juist aangesproken. Bedrijfsinvesteringen reageren later dit jaar positief op de toenemende omzet en gunstiger omzetverwachtingen, ondersteund door lage financieringskosten. De investeringsgroei wordt daarbij wel geremd door extra faillissementen in sommige sectoren nadat in juni het steunbeleid afloopt.

**Figuur 2.3 Tweede coronagolf leidt tot nieuwe beperkingen en lagere mobiliteit**



Bron: LCPS, Google, Translink, Oxford University Blavatnik School of Government ([link](#)).

**Figuur 2.4 Grote verschillen tussen landen in vaccinatiegraad en aantal overleden corona-patiënten**



Bron: Our World in Data. ([link](#))

De goederenuitvoer loopt op doordat ook elders in Europa restricties zullen worden opgeheven en productie en bestedingen daardoor weer in de lift zitten. Aanlooppromen in de nieuwe handelsrelatie

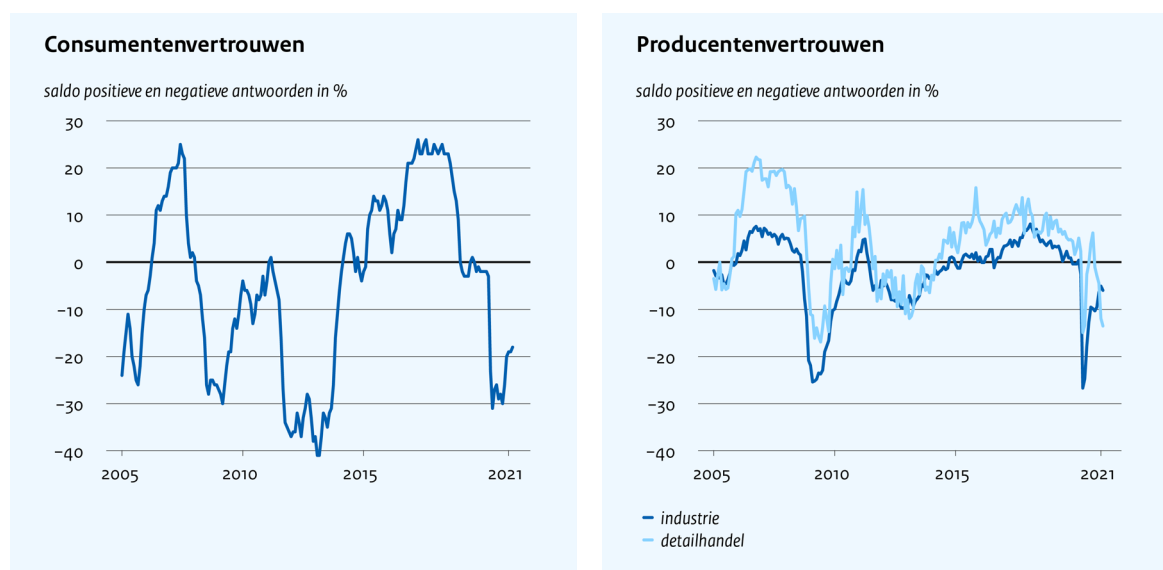
tussen de EU en het VK kunnen negatief uitwerken op de Nederlandse uitvoer, terwijl er een positieve invloed op de uitvoer zal zijn door het Amerikaanse steunprogramma van 1900 mld dollar. Het herstel laat langer op zich wachten voor de dienstenuitvoer en diensteninvoer, doordat de beperkingen op internationaal luchtverkeer en toerisme langer aanhouden.

**Overheidsbestedingen spelen een belangrijke rol in de bbp-ontwikkeling.** In Nederland voorkomen de loonkostensubsidie NOW en de vergoeding vaste lasten TVL dat in het de eerste helft van 2021 het bbp verder terugloopt. Extra overheidsuitgaven, voor onder andere intensiveringen voor de testcapaciteit en het beperken van onderwijsachterstanden, zullen bijdragen aan het economisch herstel. Ook komen in 2021 de eerste overheidsuitgaven in het kader van het Nationaal Groeifonds hierbij.

**De krapte op de woningmarkt houdt aan.** Door de laag blijvende rente en aantrekkende economie valt ook voor 2021 en 2022 een flinke huizenprijsstijging te verwachten. Transacties laten een piek zien eind 2020 en begin 2021. Dat heeft te maken met invoering van de differentiatie van de overdrachtsbelasting. Daardoor hebben beleggers aankopen naar voren gehaald naar eind 2020 en hebben starters aankopen uitgesteld tot begin 2021. Het aantal transacties zal op jaarbasis wat afnemen in 2021 en daarna stabiliseren in 2022. De investeringen in woningen stijgen naar verwachting met 1% in 2022.

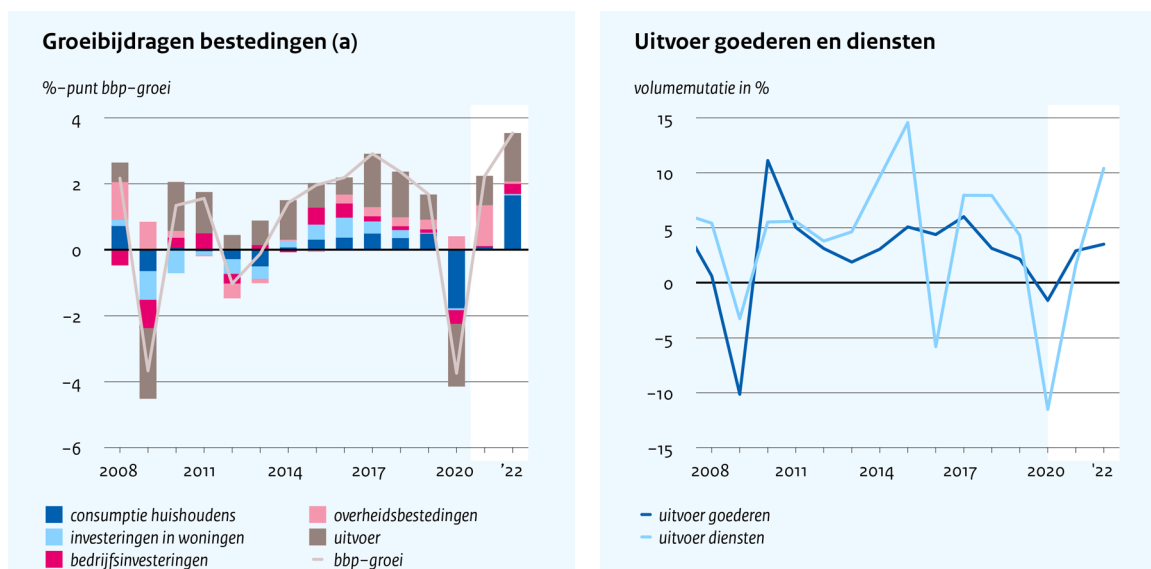
**De werkloosheid loopt op tot 5% van de beroepsbevolking rond de jaarwisseling, om vervolgens te dalen tot 4,5% eind 2022.** Zoals gebruikelijk vertaalt het economisch herstel zich pas later, in de loop van 2022, in een daling in de werkloosheid. Voor de jaargemiddelden betekent dit een toename van 3,8% in 2020 tot 4,4% in 2021 en 4,7% in 2022. De werkloosheid is voor 2021 en 2022 neerwaarts bijgesteld met respectievelijk 1,7%-punt en 0,7%-punt, voornamelijk door de onverwachte verdere daling van de werkloosheid in november tot en met januari als gevolg van de sterker dan verwachte stijging van de werkgelegenheid. Het geraamde productieherstel kan in de tweede helft van 2021 niet voorkomen dat de werkloosheid stijgt. Wel stijgt dan al het aantal gewerkte uren per persoon en de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur door de aantrekkende vraag. Op basis van de huidige beleidsvoornemens lopen de huidige omvangrijke steunmaatregelen eind juni af. Dit zal gepaard gaan met herstructureringen en faillissementen, die de werkloosheid zullen opstuwten in de tweede helft van het jaar maar wel productiviteitsverhogende dynamiek bij bedrijven terugbrengen.

**Figuur 2.5 Consumentenvertrouwen niet verder onderuit door tweede golf maar producentenvertrouwen detailhandelssector wel**



Bron: CBS en Europese Commissie ([link](#))

**Figuur 2.6 Uitvoer en alle binnenlandse bestedingen dragen bij aan de economische groei in 2021 en 2022**



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

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

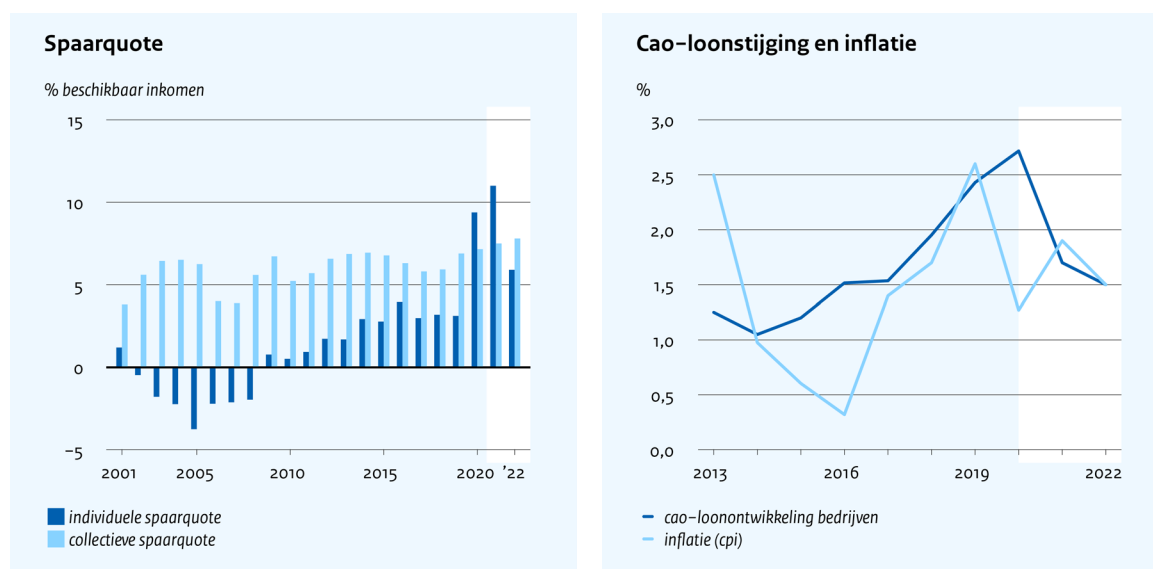
**De cao-loonstijging in de marktsector loopt door de coronarecessie terug van 2,7% in 2020 tot 1,5% in 2021 en 2022.** <sup>7</sup> De na de corona-uitbraak in 2020 afgesloten cao's hadden al lagere loonstijgingen als gevolg van de onzekere vooruitzichten en de omslag op de arbeidsmarkt. Nieuwe cao's die in 2022 zullen worden afgesloten, hebben naar verwachting al weer een hogere loonstijging dan cao's die in 2021 worden afgesloten. Dit komt echter nog niet in de jaarcijfers tot uitdrukking door overloopeffecten. <sup>8</sup> Door hogere energieprijzen neemt tegelijkertijd de inflatie (hicp) toe van 1,1% in 2020 naar 1,9% in 2021, om vervolgens af te zwakken tot 1,4% in 2022. De inflatie wordt gedempt door lagere huurstijgingen dan in voorgaande jaren. Dit komt doordat voor bestaande huurcontracten de gereguleerde huren nominaal worden bevroren en voor de geliberaliseerde sector de huurstijging wordt gemaximeerd. In 2021 valt de huurstijging (per 1 juli) hierdoor terug tot 0,7%, van 2,7% in 2020.

<sup>7</sup> De loonvoet bedrijven stijgt met 0,4% in 2021 en met 0,1% in 2022. In 2020 was de loonvoet met 6,8% gestegen. De ontwikkeling van de loonvoet bedrijven wijkt daarmee sterk af van die van de cao-loongroei. Dit komt door de loonkostensubsidie NOW en de continuïteitsbijdrage in de zorg, die een opwaarts effect hebben op de loonvoetmutatie bedrijven in 2020 van 3,4%-punt en een neerwaarts effect van 1,7%-punt in 2021 en 1,4%-punt in 2022. Door de coronacrisis is het aantal gewerkte uren gedaald, terwijl werkgevers met behulp van de loonkostensubsidies werknemers wel doorbetalen. Dit betekent dat het brutoloon per werkende in euro's niet veel wijzigt, maar dat de loonvoet per gewerkt uur fors stijgt in 2020. Het effect is tijdelijk, waardoor er in 2021 en 2022 sprake is van een neerwaarts effect.

<sup>8</sup> De cao-loonstijging in 2021 wordt nog voor een deel beïnvloed door relatief gunstige cao's die nog voor corona zijn afgesloten, terwijl de cao-loonstijging voor 2022 juist deels neerwaarts wordt beïnvloed door minder gunstige cao's die in de loop van 2021 worden afgesloten.

**Door de steunmaatregelen is de terugval van het netto nationaal inkomen (nni) tijdens de coronarecessie bij de overheid terechtgekomen.** Figuur 2.8 toont hoe de reële verandering van het nni is toe te delen aan huishoudens, bedrijven en overheid.<sup>9</sup> In 2020 blijft het beschikbaar inkomen van huishoudens ondanks de sterke terugval van het nni op peil. Dit komt doordat de overheid een deel van het looninkomen doorbetaald heeft via onder andere de NOW-regeling en door uitkeringen of andere vormen van inkomensondersteuning aan hen die hun inkomen zien teruglopen. Ook het aandeel van bedrijven in de ‘nationale koek’ neemt nauwelijks af in 2020 omdat de overheid de klap van de recessie geheel opvangt, anders dan in vorige recessies. In 2021 verandert het beeld. Het aantal gewerkte en weer door bedrijven zelf betaalde uren neemt toe en hun inkomsten stijgen. In 2022, wanneer de economie echt aantrekt en de stijging van het nni het grootst is, zien we voor alle sectoren weer een toename van het beschikbaar inkomen, maar vooral voor de overheid, omdat de extra coronauitgaven tegen die tijd voorbij zijn.

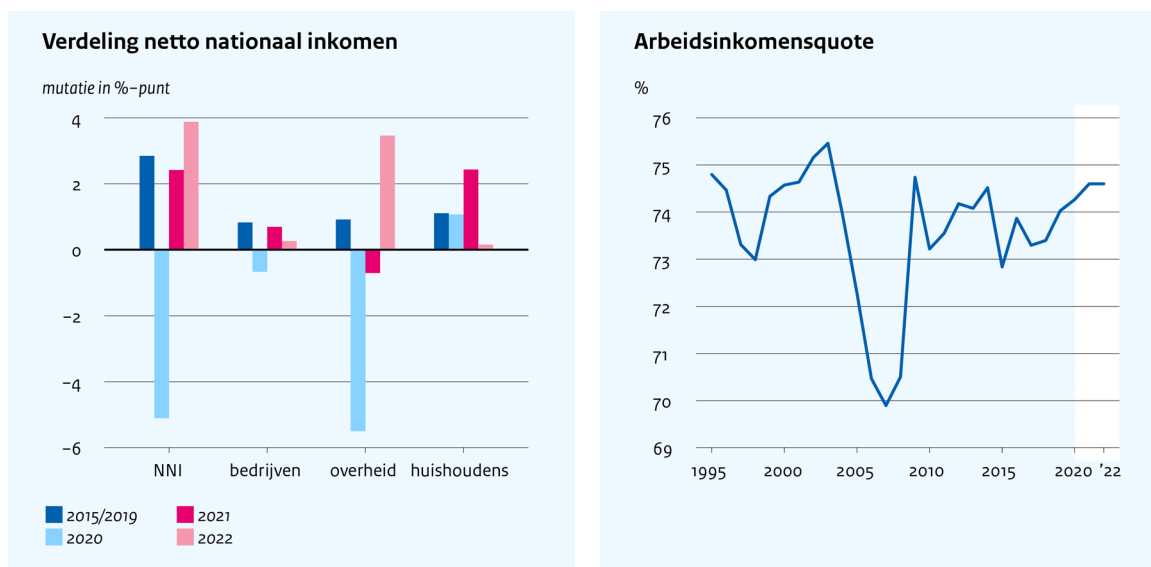
**Figuur 2.7 Corona-uitbraak leidt tot uitzonderlijk hoge besparingen en afzwakking van de loonstijging**



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

<sup>9</sup> Kranendonk, H., 2011, Het rekeningstelsel, paragraaf 3.1 in De boekhoudkundige ruggengraat van SAFFIER II: de GPS-matrix en het rekeningstelsel. ([link](#))

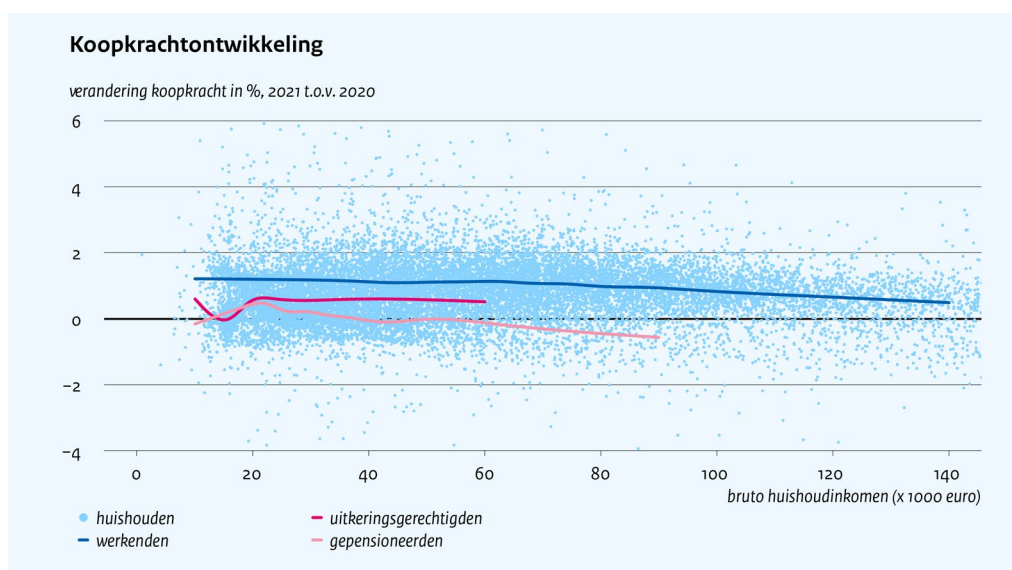
**Figuur 2.8 Overheid vangt klap coronarecessie op**



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

**De koopkrachtstijging in de marktsector is beperkt in 2021-2022.** Dit komt vooral doordat, anders dan in 2020, de reële lonen dalen in 2021 en stabiel zijn in 2022. In 2021 neemt door lastenverlichting de mediane statische koopkracht toch nog toe, met 0,7% (figuur 2.9 en 2.10). De koopkrachtontwikkeling van gepensioneerden blijft daarbij achter bij die van werkenden, onder meer doordat de meeste pensioenuitkeringen niet of onvolledig geïndexeerd worden. Bij de grote pensioenfondsen worden nominale kortingen voorkomen doordat de dekkingsgraad eind 2020 net boven de verlaagde kortingsgrens van 90% is uitgekomen. Voor 2022 zijn er vooralsnog nauwelijks positieve koopkrachtrelevante beleidsmaatregelen en daalt de koopkracht met 0,1%.

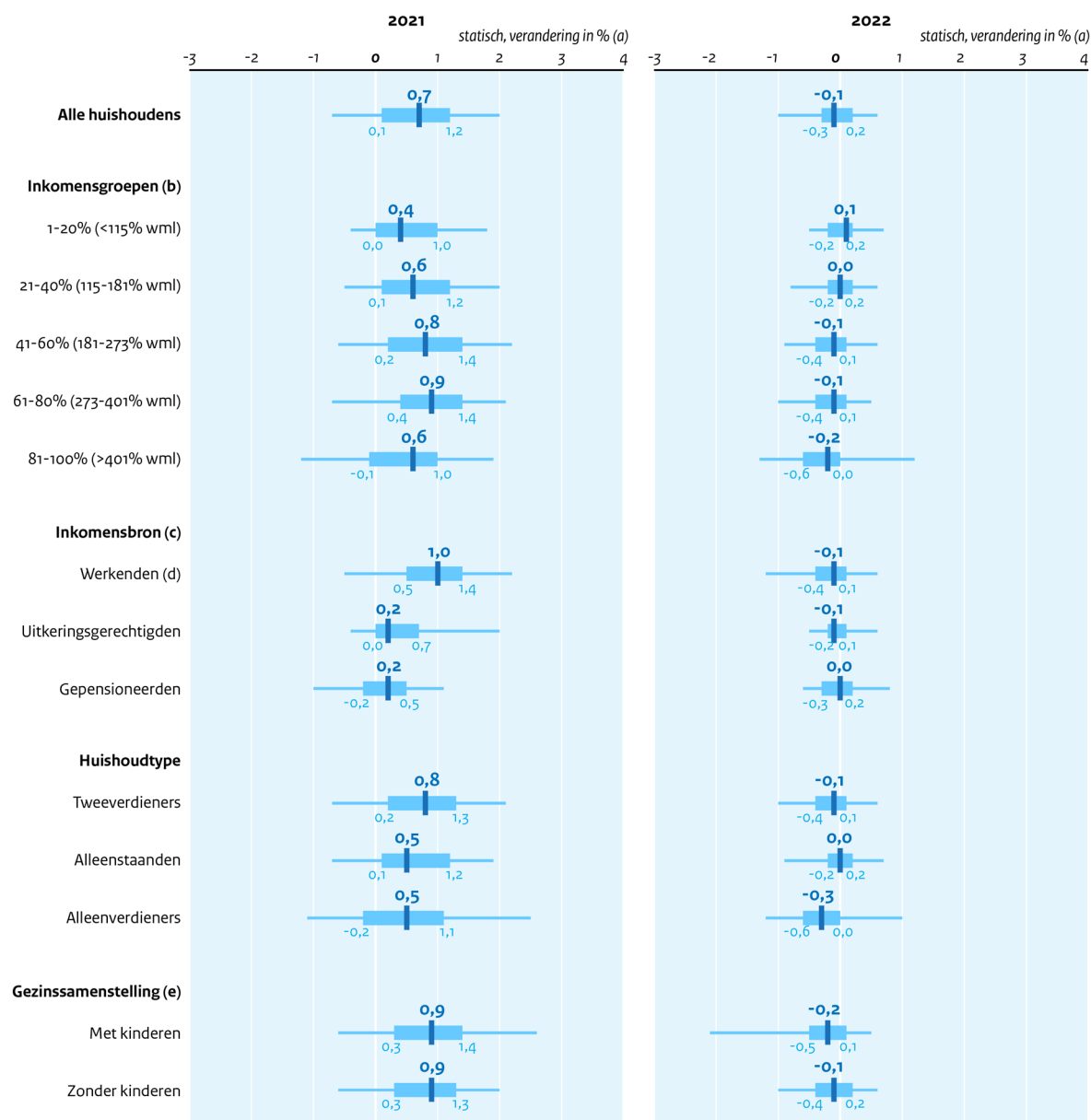
**Figuur 2.9 Koopkrachtontwikkeling in 2021<sup>10</sup>**



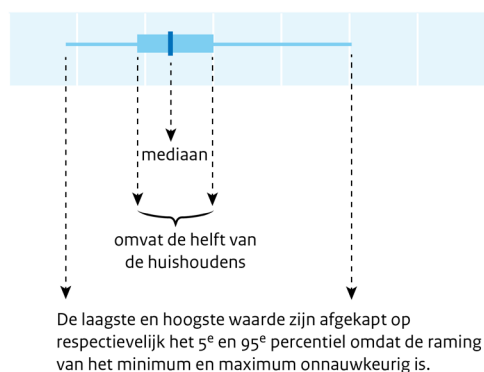
Bron: CBS en CPB ([link](#))

<sup>10</sup> De figuur toont de koopkrachtontwikkeling voor alle huishoudens. De drie lijnen geven de medianen per inkomensbron weer.

**Figuur 2.10 Koopkrachtontwikkeling in 2021 en 2022**



#### 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.

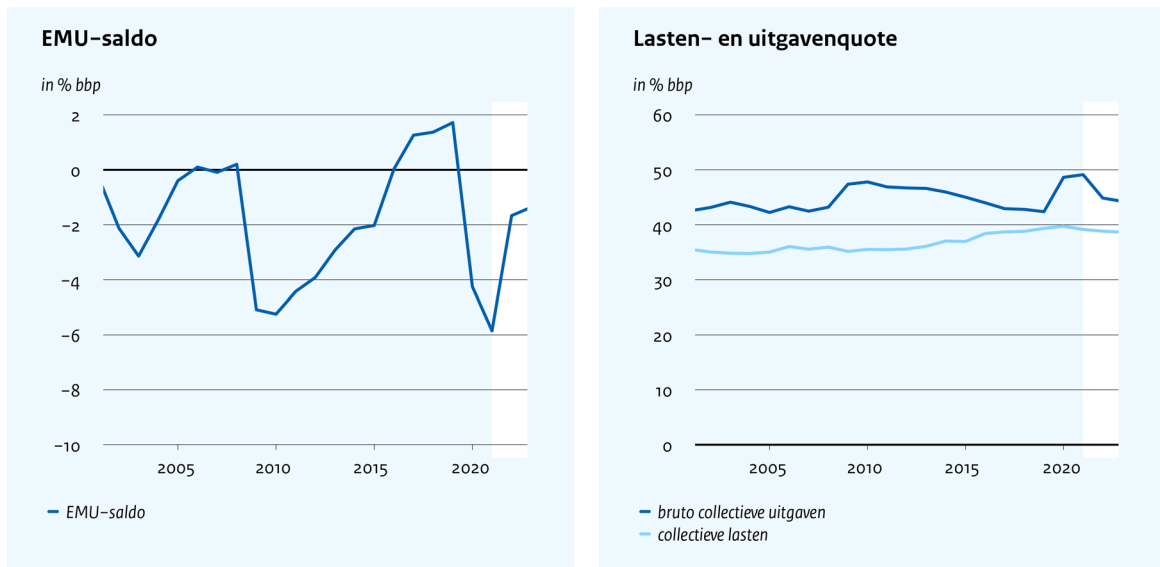
- (a) Exclusief incidentele inkomensveranderingen.
- (b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2021 ongeveer 21.940 euro. De inkomensgroepen zijn verdeeld in vijf groepen van gelijke grootte in oplopende volgorde van inkomen, ieder 20% van alle huishoudens.
- (c) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winst-inkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroeg-pensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
- (d) Bij werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele verandering van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
- (e) De indeling naar gezinsamenstelling is op basis van de aanwezigheid van kinderen tot achttien jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

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

### 3 De overheidsbegroting 2020-2022

**Corona blijft dit jaar de ontwikkelingen in de overheidsbegroting domineren.** Door uitbreiding van het steunpakket en extra uitgaven aan zorg en onderwijs loopt het tekort dit jaar verder op. Daarnaast zijn er extra uitgaven als gevolg van de kinderopvangtoeslagaffaire. Ouders worden gecompenseerd en er is extra budget voor de uitvoeringsdiensten.

**Figuur 3.1 EMU-saldo en lasten- en uitgavenquote**



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

**Als gevolg van de genomen restricties in de tweede coronagolf is besloten tot aanvullende maatregelen en het verruimen van de bestaande steunmaatregelen.**<sup>11</sup> Budgettair zijn de grootste effecten de uitbreiding in plaats van de afschaling van de loonkostensubsidieregeling NOW, de verhoging van de vergoeding voor vaste lasten (TVL) voor alle sectoren en het niet invoeren van de vermogenstoets bij de steun aan zelfstandigen (Tozo). Verder zijn de voorraadvergoeding voor de non-food detailhandel en de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK) voor zelfstandigen ingevoerd. Verder is de beschikbaarheidsvergoeding voor OV-bedrijven verlengd. De totale overheidsuitgaven aan corona-steunmaatregelen (inclusief fiscale maatregelen) is hiermee in 2021 uitgekomen op ongeveer 30 mld euro (3,6% bbp) (tabel 3.2), met daarnaast nog een effect van 12 mld euro op de schuld vanwege belastinguitstel, leningen en kastransverschillen gerelateerd aan coronamaatregelen. (zie tekstkader 'Van uitstel komt afstel?').

**De belasting- en premieontvangsten daalden in 2020, zowel door de coronacrisis als door lastenverlichtingen.** De totale ontvangsten liepen terug van 318,7 mld euro in 2019 tot 317,5 mld euro in 2020. De krimp is daarmee kleiner dan die van de economie als geheel, rekeninghoudend met het verleende belastinguitstel.<sup>12</sup> Uitgedrukt in procenten bbp, steeg daardoor de lastendruk van 39,3% in 2019 naar 39,7% in 2020 (tabel 3.1). In 2021 en 2022 herstellen de ontvangsten door aantrekkende consumptie en investeringen en door het positieve effect van fiscale beleidsmaatregelen op de inkomsten. De ontvangsten uit de loon- en

<sup>11</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2021, Aanvullingen op het economisch steun- en herstelpakket, Kamerbrief, 12 maart. ([link](#)); Ministerie van Financiën, 2021, Actualisering overzicht budgettaire besluitvorming na Najaarsnota, Kamerbrief, 3 maart. ([link](#))

<sup>12</sup> Het belastinguitstel over 2020 van circa 13 mld euro zorgt voor lagere kasontvangsten, maar voor deze kasvertragingen worden de inkomsten in het EMU-saldo geschoond.

inkomensheffing bleven door steunbeleid op peil in 2020 en stabiliseren in 2021. In 2022 groeien de ontvangsten verder, deels ingegeven door beleidsmaatregelen.

**Ook in 2021 leidt de bestrijding van de pandemie tot omvangrijke overheidsuitgaven, van circa 30 mld euro (tabel 3.2).** De loonkostensubsidieregeling NOW, die loopt tot juli op basis van de huidige beleidsuitgangspunten, is de meest omvangrijke steunmaatregel (7 mld euro), gevolgd door vergoedingen voor vaste lasten (TVL; 6 mld euro). Er zijn daarnaast extra zorguitgaven, vanwege de kosten voor vaccinering, bron- en contactonderzoek en testen (6 mld euro). Deze uitgaven betekenen hogere inkomensoverdrachten, hogere subsidies aan bedrijven en meer overheidsconsumptie. In 2021 neemt de overheidsconsumptie naar verwachting toe met 5,7%, de hoogste groei sinds 2006. De hierboven genoemde extra overheidsuitgaven van 30 mld euro zijn inclusief de extra onderwijsuitgaven om leerachterstanden door de pandemie in te halen.

**Naar verwachting zullen de voorgenomen extra onderwijsmiddelen van 8,5 mld euro eind 2023 niet volledig uitgegeven zijn.** Om leerachterstanden door de sluiting van scholen tijdens de pandemie in te halen, is het kabinet gekomen met het Nationaal Programma Onderwijs, met extra begrotingsruimte van 8,5 mld euro in 2021-2023.<sup>13</sup> Deze omvangrijke impuls vergt tijd, waarbij uitvoering bemoeilijkt wordt door het gebrek aan beschikbaar extra onderwijspersoneel.

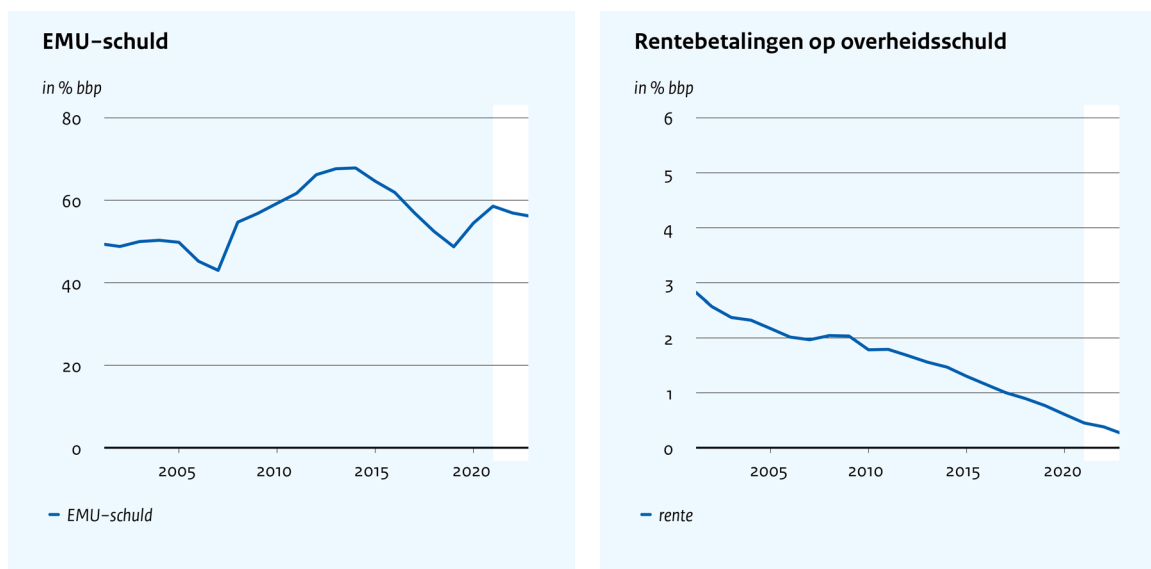
**Het overheidstekort loopt dit jaar op tot 5,9% bbp.** De overheidsbegroting slaat door de steunmaatregelen en lagere belastinginkomsten door de recessie om van een overschot van 1,7% bbp in 2019 naar een tekort van 4,3% bbp in 2020 en 5,9% bbp in 2021, waarmee het tekort in 2010 van 5,2% bbp tijdens de grote recessie overtroffen wordt. Door het aflopen van de steunmaatregelen en door het economisch herstel loopt het tekort in 2022 terug tot 1,7% bbp. Door deze begrotingstekorten, door verleend belastinguitstel en door extra overheidsleningen aan bedrijven neemt de overheidsschuld toe, tot respectievelijk 58,6% en 56,9% bbp in 2021 en 2022, gemiddeld 9%-punt bbp hoger dan in 2019. Desondanks zullen door lagere rentestanden de rentebetalingen op de overheidsschuld in 2022 lager zijn dan in 2019 (0,4% bbp ten opzichte van 0,8% bbp). Het EMU-saldo en de (oploop van de) overheidsschuld blijven hiermee ruim onder het gemiddelde van het eurogebied.

---

<sup>13</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021, Nationaal Programma Onderwijs: steunprogramma voor herstellen perspectief, Kamerbrief, 17 februari. [\(link\)](#)



**Figuur 3.2 Overheidsschuld en rentebetalingen op overheidsschuld**



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

**Europese begrotingsregels beperken, ondanks de verslechtering in het eurogebied van het (structurele) begrotingssaldo en de overheidsschuld, het begrotingsbeleid in eurolanden in 2021 niet.** Vanwege de zware recessie als gevolg van de corona-uitbraak hebben de ministers van Financiën de algemene ontsnappingsclausule uit het Stabiliteits- en Groeipact geactiveerd.<sup>14</sup> Dit betekent dat de Europese Commissie niet met voorstellen aan de ministers komt bij een afwijking van de regels over maximaal begrotingstekort en schuld. De Europese Commissie komt na de publicatie van haar voorjaarsraming met een voorstel voor 2022. Zij heeft al aangegeven dat op basis van de huidige vooruitzichten zij voorstander is van de continuering van de ontsnappingsclausule.<sup>15</sup>

**Tabel 3.1 Kerngegevens collectieve financiën, 2019-2022**

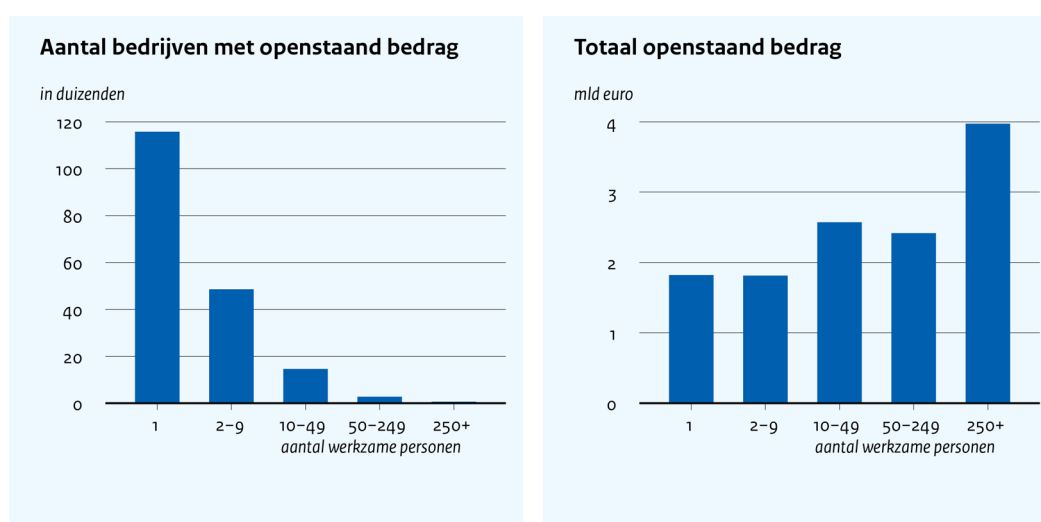
	2019	2020	2021	2022
	% bbp			
Bruto collectieve uitgaven	42,4	48,6	49,1	44,9
Collectieve lasten	39,3	39,7	39,1	38,8
Niet-belastingmiddelen	4,8	4,6	4,1	4,4
EMU-saldo	1,7	-4,3	-5,9	-1,7
w.v. EMU-saldo lokale overheid				
EMU-saldo structureel (EC-methode)	0,7	-1,9	-4,1	-1,4
EMU-schuld	48,7	54,4	58,6	56,9
Beursprijs van TTF-gas	15	9,1	17	16,3

<sup>14</sup> Council of the EU, 2020, Statement of EU ministers of finance on the Stability and Growth Pact in light of the COVID-19 crisis, persbericht, 23 maart. ([link](#))

<sup>15</sup> European Commission, 2021, One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response, 3 maart. ([link](#)) ([link](#)) Eurogroup, 2021, Eurogroup statement on the euro area fiscal policy response to the COVID-19 crisis and the path forward, 15 maart. ([link](#))

## Van uitstel komt afstel?

**Bedrijven hebben voor 13,3 mld euro uitstel van betaling van belastingen uitstaan.** Vanwege corona zijn de uitstelmogelijkheden verruimd. Het uitstaande bedrag nam snel toe in het voorjaar van 2020 tot 9,8 mld euro en nam nog toe in de tweede helft van 2020. Half januari 2021 was de stand 13,3 mld euro. (a) Bijna de helft betreft uitgestelde loonheffing. Over het effect van de tweede lockdown is nog niet veel te zeggen, omdat dit met vertraging zichtbaar wordt in de cijfers. Belastinguitstel kan nuttig zijn om te voorkomen dat in principe levensvatbare bedrijven omvallen door acute liquiditeitsproblemen.



Bron: CBS, stand 18 januari 2021. [\(link\)](#)

**Een groot deel van het uitstaande bedrag zit bij het grootbedrijf.** Ongeveer 180.000 bedrijven hebben openstaand belastinguitstel, bijna 120.000 daarvan betreft bedrijven met één werkzame persoon. Het gemiddelde openstaande bedrag is 16.000 euro voor die bedrijven. Voor de 655 grootbedrijven (meer dan 250 werkzame personen) die een bedrag hebben openstaan bij de Belastingdienst is het gemiddelde ongeveer zes mln euro. Voor de mkb-bedrijven die belastinguitstel hebben, is het gemiddelde bedrag ongeveer 50.000 euro.

**Een deel van het verleende uitstel zal niet meer terugbetaald worden.** Vanaf 1 oktober 2021 moet de belastingsschuld afbetaald worden volgens een betalingsregeling van 36 maanden. Bedrijven die failliet gaan, zullen de uitgestelde belasting niet meer volledig terugbetalen. De Belastingdienst zal dan als preferente schuldeiser nog proberen geld uit de boedel te halen. Sinds 2001 gingen jaarlijks gemiddeld 5000 bedrijven failliet, met een maximum van 8376 in 2013. (b) In de meeste gevallen betreft dit kleine bedrijven. Uit onderzoek van faillissementen naar bedrijfsgrootte bleek dat er 90 grootbedrijven failliet gingen in 2015. (c) Bij dergelijke aantallen zou het afstel richting één mld euro gaan. Een betrouwbare inschatting van het aantal faillissementen is echter lastig te maken in deze crisis. Vooralsnog is er in de raming beperkt rekening gehouden met belastingafstel.

a CBS, 2021, Gebruik van steunmaatregelen corona per 31 december, [\(link\)](#)

b CBS, Statline [\(link\)](#)

c CBS, 2016, Faillissementen: oorzaken en schulden 2015, [\(link\)](#)



**Tabel 3.2 De noodpakketten en andere begrotingsmaatregelen**

	2020	2021
+ is EMU-saldo verslechterend / EMU-schuld verhogend (a)		
	Mld euro	
Uitgaven steunpakket	31,1	29,8
NOW	16,4	7,3
Tozo	3,8	0,7
Bonus voor zorgpersoneel	2,0	1,0
Aanschaf en distributie medische hulpmiddelen	1,8	-0,2
TVL	1,1	6,3
Uitbreiding testcapaciteit	0,9	1,5
Pakket gemeentes	0,9	0,7
TOGS	0,9	
Financiële regeling voor ov-bedrijven	0,8	1,6
Intensivering GGD'en en veiligheidsregio's	0,5	0,7
Diverse zorgmaatregelen	0,4	1,0
Verlaging inkomsten rente, boetes en schikkingen	0,4	0,5
Steunpakket cultuursector	0,3	0,5
Compensatie eigen bijdrage kinderopvang	0,3	0,2
Intensivering onderwijs	0,3	0,5
Vaccinontwikkeling en -aankoop	0,1	1,1
Flankerend beleid SZW	0,1	0,8
Intensivering veiligheid	0,1	0,1
Nationaal Programma Onderwijs		0,8
Uitrol vaccinatie		0,8
Subsidies testen werkgevers		0,7
Steun sportsector		0,7
Storting solvabiliteitsfonds		0,3
Intensivering bijzondere bijstand (Tonk)		0,2
TOA-krediet		0,2
Stoppersregeling nertsenhoudersrijen	0,1	0,1
Schadeuitkeringen garantieregelingen	-0,1	0,5
Bouwsubsidie en ventilatie op scholen		0,1
overig (o.a. flankerend beleid EZK, steun tuinbouwsector)		1,3
Belastingen steunpakket	4,4	-2,0
Fiscale coronareserve vennootschapsbelasting	3,0	-3,0
Gebruikelijk loon 2020 omlaag bij omzetsdaling	1,0	0,6
Overig	0,4	0,4
EMU-saldo (ex ante)	35,5	27,8
EMU-schuldbelastende maatregelen (w.o. leningen, belastinguitstel en kas-transverschillen)	12,5	-0,7
EMU-schuldbelastende maatregelen (% bbp)	1,6	-0,1
Garanties	60,8	60,8
Garanties (% bbp)	7,6	7,3
(a) + is EMU-saldo verslechterend / EMU-schuld verhogend. Garanties komen niet tot uitdrukking in het EMU-saldo noch in de EMU-schuld, uitgezonderd de schades op de garantieregelingen.		

## 4 Alternatieve scenario's

**Vanwege de grote onzekerheid zijn naast de basisraming een pessimistisch en een optimistisch scenario in dit Centraal Economisch Plan opgenomen.** Scenario-analyse helpt om de onzekerheid over de economische ontwikkeling naar voren te brengen. Voor beleid is niet alleen de meest waarschijnlijke ontwikkeling relevant maar ook de mogelijke alternatieve ontwikkelingen. De twee geschetste scenario's brengen niet alle onzekerheden in beeld en moeten niet gezien worden als de boven- en ondergrens van mogelijke uitkomsten.

**In het pessimistische scenario veroorzaken nieuwe coronavarianten een nieuwe corona-uitbraak, met een nieuwe recessie tot gevolg.** In het scenario is verondersteld dat de huidige vaccinaties onvoldoende blijken te werken tegen nieuwe coronavarianten en aangepaste vaccins niet tijdig beschikbaar zullen zijn waardoor in het komend najaar de besmettingen en ziekenhuisopnames opnieuw oplopen. Dit leidt tot extra voorzichtigheid bij huishoudens, waardoor de consumptie afneemt. Bovendien herintroduceert de overheid dan restricties om de epidemie tegen te gaan, waardoor de consumptie verder afneemt. Ook de rest van Europa en de VS hebben in dit scenario te maken met een nieuwe besmettingsgolf, waardoor ook daar bestedingen afnemen, met negatieve gevolgen voor de Nederlandse uitvoer. De bedrijfsinvesteringen reageren niet alleen negatief op de afnemende consumptie en uitvoer maar ook op de toegenomen onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen en de verdere aantasting van de balansposities van bedrijven als gevolg van de nieuwe coronagolf. Nieuwe steunpakketten en verdere verruiming van het monetaire beleid dempen het negatieve effect op het bbp en het opwaartse effect op de werkloosheid. Overheidstekort en overheidsschuld komen hoger uit dan in de basisraming door de extra steunpakketten en door de lagere belastinginkomsten en hogere werkloosheidsuitkeringen als gevolg van de nieuwe recessie. In dit scenario daalt het bbp verder in 2021, met 0,8%, en blijft de groei in 2022 beperkt tot 0,8%. Hierbij loopt de werkloosheid op tot 6,1% van de beroepsbevolking in 2022 (zie figuur 4.1, figuur 4.2 en tabel 4.2).

**In het optimistische scenario leidt de opheffing van contactbeperkingen tot een sterkere stijging van consumenten- en producentenvertrouwen.** Door groter vertrouwen in de toekomst brengen huishoudens hun overbesparingen sneller tot besteding, met extra consumptie tot gevolg. Bedrijven schalen hun investeringen op, mogelijk gemaakt door laag blijvende financieringskosten. Bij vergelijkbare ontwikkelingen elders in het eurogebied, is ook de export uitbundiger. De werkgelegenheid neemt hierdoor meer toe dan in de basisraming, waardoor de werkloosheid lager uitkomt. De krappere arbeidsmarkt leidt in 2022 tot een sterkere loonstijging, die de consumptie verder opstuwt. De sterkere economische groei leidt tot hogere belastinginkomsten en lagere uitkeringen, met een kleiner overheidstekort en overheidsschuld tot gevolg. De bbp-groei loopt in dit scenario op tot 2,6% in 2021 en 5,1% in 2022, terwijl de werkloosheid afneemt tot 4,2% van de beroepsbevolking.

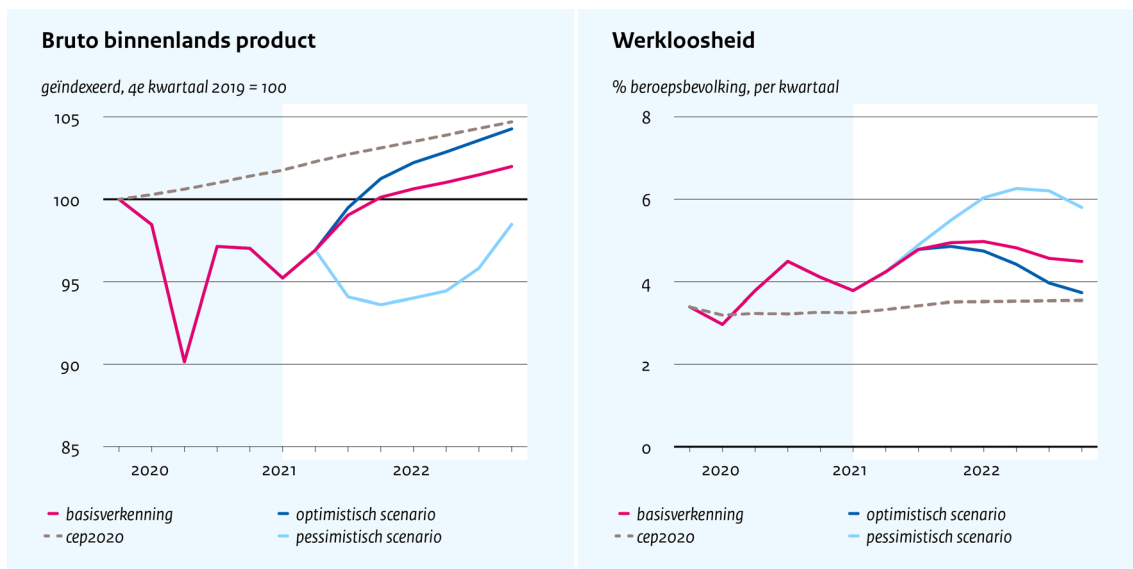
**Niet alle risico's en onzekerheden komen in de twee scenario's tot uitdrukking.** Zo is het bijvoorbeeld onzeker hoe de economische relatie tussen de EU en het VK zich verder gaat ontwikkelen. Fricities kunnen toenemen, met nadelige gevolgen voor het eurogebied maar vooral voor de Britse economie. Maar het zou ook kunnen dat er aanpassingen komen die de economische schade van Brexit verminderen. Een andere onzekerheid betreft de handelsrelatie tussen China en de VS. De kans op handelsspanningen tussen de EU en de VS is door de nieuwe regering in Washington afgenomen, maar er blijven een groot aantal lastige dossiers (landbouwproducten, belasting op digitale diensten, etc.). Er zijn onzekerheden over de doorwerking van de omvangrijke Amerikaanse begrotingsimpuls op de inflatie en rentes in de VS maar ook in het eurogebied.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Blanchard, O., 2021, In defense of concerns over the \$1.9 trillion relief plan, PIIE blog, 18 februari. [\(link\)](#).

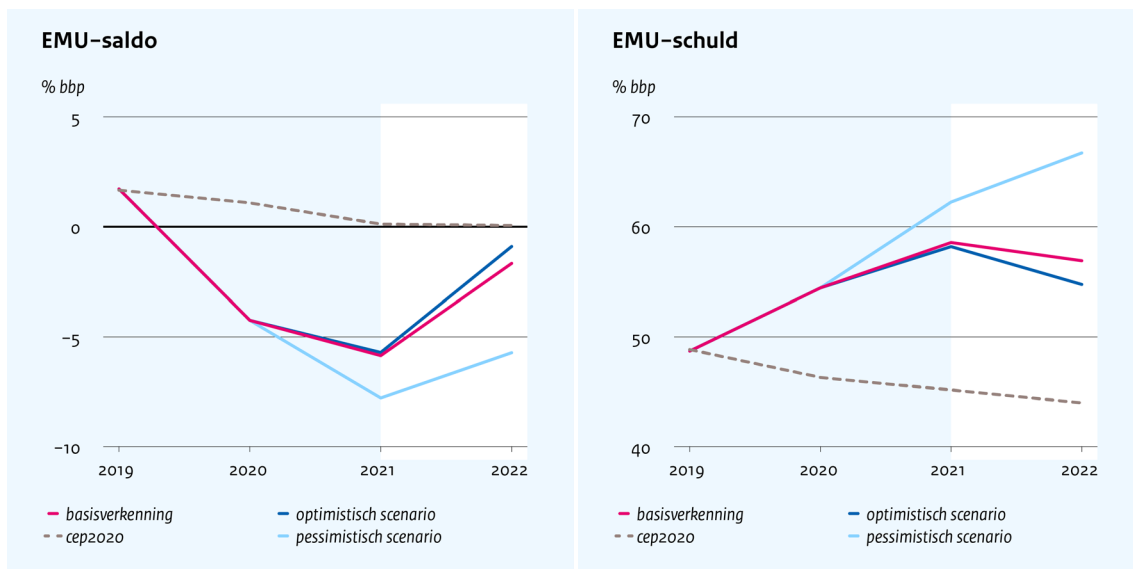
Voor het eurogebied zijn er onzekerheden over de economische effecten van de herstelprogramma's in het kader van Europese coronasteunfondsen (RRF, *Recovery and Resilience Fund*). Nationaal kan de stikstofproblematiek tot grotere knelpunten leiden dan in de basisraming is verondersteld. De raming voor de Nederlandse economie is op basis van ongewijzigd beleid; het regeerakkoord van het komend kabinet kan al in de ramingsperiode tot andere uitkomsten leiden.

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



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

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



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

Tabel 4.1 Basisraming en scenario's, 2020-2022

	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
	basisraming			optimist. scenario			pessimist. scenario		
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei, %)	-3,7	2,2	3,5	-3,7	2,6	5,1	-3,7	-0,8	0,8
Consumptie huishoudens (volume in %)	-6,4	0,6	6,1	-6,4	1,2	8,9	-6,4	-3,3	1,6
Investerings (inclusief voorraden, volume in %)	-4,0	2,3	2,8	-4,0	3,1	5,8	-4,0	-3,0	-2,0
Uitvoer van goederen en diensten (volume in %)	-4,3	2,6	5,2	-4,3	2,9	6,9	-4,3	-1,0	0,8
Werkloze beroepsbevolking (niveau in % beroepsbevolking)	3,8	4,4	4,7	3,8	4,4	4,2	3,8	4,6	6,1
Werkgelegenheid (in uren, mutatie in %)	-3,5	2,0	1,5	-3,5	2,1	2,2	-3,5	0,1	-1,8
EMU-saldo (niveau in % bbp)	-4,3	-5,9	-1,7	-4,3	-5,7	-0,9	-4,3	-7,8	-5,7
EMU-schuld (ultimo jaar, niveau in % bbp)	54,4	58,6	56,9	54,4	58,2	54,7	54,4	62,2	66,7

## 5 Overwegingen voor beleid

Wanneer na vaccinatie de beperkende maatregelen kunnen worden opgeheven, vervalt de motivering voor de huidige steunregelingen voor bedrijven die lopen tot en met het tweede kwartaal. Vanuit economisch perspectief dient het steunbeleid dan snel te worden afgebouwd. De lockdown en het steunbeleid hebben een deel van de economie tot stilstand gebracht. De omzet liep in sommige sectoren sterk terug, waarbij het steunbeleid faillissementen in die sectoren en een sterke oploop in de werkloosheid moest tegengaan. Het steunbeleid lijkt hierin geslaagd, sterker, er zijn zelfs aanwijzingen dat ook niet-levensvatbare bedrijven zo overeind worden gehouden. De werkloosheid bleef laag, het aantal faillissementen is zelfs gedaald. Bedrijvendynamiek en bewegingen op de arbeidsmarkt zijn evenwel onderdeel van een gezonde economie. De normale productiviteitsverhogende dynamiek van bedrijfsoprichtingen en bedrijfsopheffingen moet weer op gang komen om ervoor te zorgen dat productiemiddelen efficiënt worden aangewend. Steunbeleid (gericht op het overeind houden van bestaande bedrijven) dat te lang voortduurt, is schadelijk voor het verdienvermogen op de lange termijn en zal moeten plaatsmaken voor beleid gericht op herstel.<sup>17</sup> Door de mee-ademende vormgeving van de belangrijkste steunmaatregelen kan het beroep op de steun bij omzetherstel in beginsel vanzelf afnemen, maar dit vereist wel dat de parameters van de regelingen voldoende prikkels tot herstart geven. De verschillende uitbreidingen die de afgelopen maanden aan het steunpakket zijn toegevoegd, zoals de 100% vergoeding in de TVL, hebben deze prikkels verzwakt.

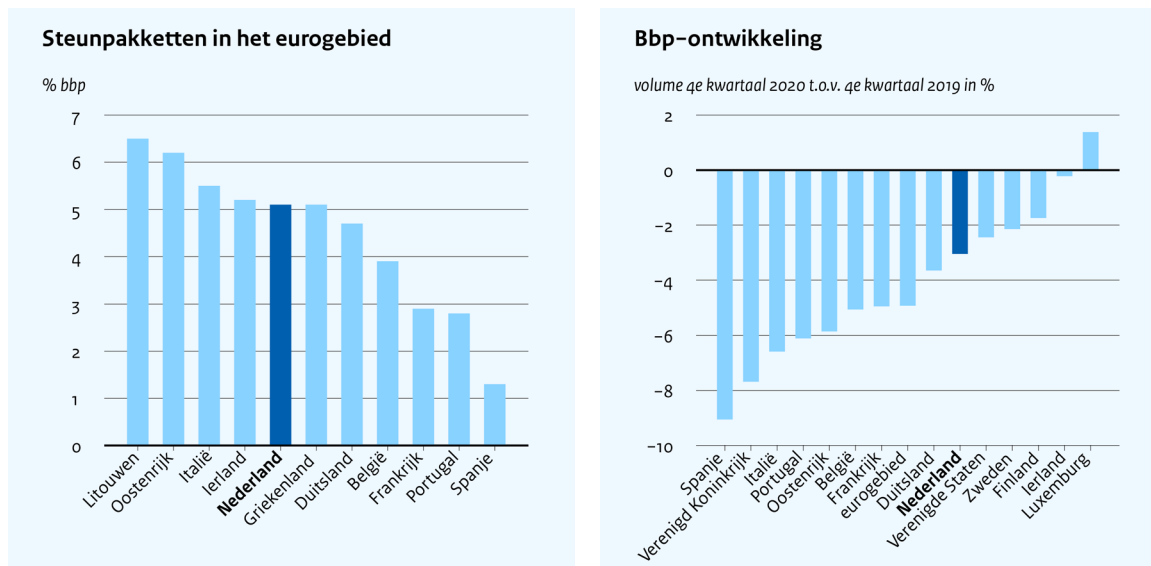
Ook in een minder gunstig scenario van aanhoudende besmettingen is de houdbaarheid van het huidige steunbeleid beperkt. In een scenario waarin de vaccinatiecampagne niet het gehoopte resultaat heeft, verschuift het perspectief naar een toekomst waarin er voor langere tijd contactbeperkende maatregelen nodig blijven, en er wellicht zelfs met regelmaat vormen van lockdowns zullen volgen om nieuwe besmettingsgolven op te vangen. Ook in zo'n scenario is economische gezien afbouw van het huidige steunbeleid wenselijk. De effectiviteit van steunbeleid gericht op baanbehoud is, naarmate een crisis langer duurt, steeds kleiner.<sup>18</sup> En omdat in zo'n scenario de meest getroffen bedrijfsmodellen niet meer op afzienbare tijd rendabel worden, is een meer structurele aanpassing naar andere vormen van bedrijvigheid noodzakelijk.

<sup>17</sup> SCP, PBL en CPB, 2021, Briefadvies Planbureaus voor herstelbeleid, Een doorstart van de samenleving, 18 februari. [\(link\)](#); Hasekamp, P., 2021, Maak Nederland snel weer missionair, Financieel Dagblad en CPB blog, 19 maart. [\(link\)](#)

<sup>18</sup> Jongen, E. en P. Koning, 2020, Lessen voor de NOW, CPB coronapublicatie. [\(link\)](#)

Ook in zo'n scenario is er dus een omslag nodig van beleid dat bedrijven overeind houdt naar herstelbeleid dat nieuwe dynamiek stimuleert.

**Figuur 5.1 Forse verschillen in steunpakketten en bbp-daling in 2020**



Bron: Eurostat en Europese Commissie ([link](#))

**Herstelbeleid dient zich allereerst te richten op het repareren van de opgelopen schade.** Te denken valt aan scholieren en studenten die een leerachterstand hebben opgelopen, het demissionaire kabinet heeft hier reeds op gereageerd met het Nationaal Programma Onderwijs. Een andere vorm van schade betreft bedrijven en zzp'ers waarvan de balans is verslechterd door aangegane extra leningen en het interen op reserves. Waar solvabiliteitsproblemen nieuwe productieve investeringen in de weg staan, kan dit het herstel belemmeren. Op basis van de thans beschikbare data is nog niet goed te zeggen hoe groot de balansschade bij ondernemingen is, maar het lijkt een veilige veronderstelling dat er grote verschillen zijn in de mate waarin bedrijven geraakt zijn. Om die reden ligt het mindervoor de hand om generiek beleid te voeren. De beoordeling van welke bedrijven in aanmerking zouden moeten komen voor balansverlichting, kan ook beter aan de markt worden overgelaten. De nieuwe faillissementswet die per 1 januari in werking is getreden kan behulpzaam zijn bij het herstructureren van bedrijfsbalansen en meer doorstarts van bedrijven mogelijk maken. De overheid kan hierbij als voorman (en vaak geprivilegieerde) schuldeiser een faciliterende rol spelen. De overheid heeft al aangegeven ruime termijnen te nemen met de inning van verleend belastinguitstel. Bestaande kredietgarantiefaciliteiten (BMKB, GO-C, etc) zouden daarnaast kunnen worden verruimd wanneer de plafonds van deze regelingen knellen.

**Herstelbeleid dient daarnaast gericht te worden op het faciliteren van de aanpassing van de economie.** De pandemie heeft deels permanente gevolgen voor de economische structuur, zeker waar reeds bestaande trends zijn versterkt. Door digitalisering verschuift de bedrijvigheid in bepaalde sectoren maar verandert ook de aard van het werk, hetgeen een extra uitdaging op het gebied van (om)scholing kan vragen. Uitdagingen van voor de corona-uitbraak (tweedeling op de arbeidsmarkt, kansenongelijkheid) zijn door de crisis scherper aan het licht gekomen. De al tijdens de pandemie geïntroduceerde extra omscholingsmogelijkheden verdienen voortzetting in de komende periode waarin herstructureringen zullen plaatsvinden. Voor werknemers met korte WW-rechten (vooral jongeren), zou een tijdelijke verlenging de benodigde aanpassing in de arbeidsmarkt kunnen faciliteren. Een andere beleidsoptie is verlenging van de termijn waarbinnen de gemeente moet toetsen op de levensvatbaarheid van de onderneming van een zelfstandige in de bijstand. Hervormingen gericht op de tweedeling op de arbeidsmarkt en aanpak van kansenongelijkheid in het

onderwijs zijn een zaak van langere adem, maar kunnen de werking van de economie duurzaam verbeteren en daarmee het herstel de komende jaren kracht bijzetten.

**De noodzaak voor korte-termijn-vraagstimulering is beperkt, eventuele investeringen kunnen het beste worden gekoppeld aan langetermijnuitdagingen.** Als de vaccinatie volgens plan verloopt en er geen nieuwe gevaarlijke coronavarianten opduiken, is het economische herstel in zicht. Er is dan geen economische rationale voor tijdelijke intensiveringen en lastenverlichtingen.<sup>19</sup> En in het scenario dat de vaccinatiecampagne onverhoopt minder succesvol is, is de effectiviteit van vraagstimulering waarschijnlijk beperkt, doordat consumenten voorzichtig blijven en aanbodrestricties consumptiemogelijkheden beperken. Dat laat onverlet dat beleid gericht op vraagstukken op lange termijn (klimaat, stikstof, woningschaarste) om soms forse investeringen kan vragen. Voor tijdelijke investeringen gericht op transities kan overwogen worden om incidenteel middelen vrij te maken, waarbij de afbakening van de begrippen ‘investering’ en ‘transitie’ overigens scherp bewaakt dienen te worden. Gezien de onzekerheid over de langetermijngevolgen van de coronacrisis voor de stand van de overheidsfinanciën is het echter niet raadzaam de begroting structureel extra te belasten. Om in de toekomst een tegenvallende economische ontwikkeling te kunnen opvangen en te voorkomen dat er additionele lasten worden verschoven naar toekomstige generaties, zouden structurele intensiveringen of lastenverlichtingen derhalve moeten worden gebalanceerd met ombuigingen of lastenverzwaringen elders op de begroting.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Veldhuizen, S. van, en B. Smid, 2020, Opties voor vraagstimulering, CPB coronapublicatie. ([link](#))

<sup>20</sup> Studiegroep Begrotingsruimte, 2020, Koers bepalen, Kiezen in tijden van budgettaire krapte, oktober. ([link](#))



# Belangrijkste verschillen met de novemberraming

De belangrijkste verschillen met de novemberraming<sup>21</sup> zijn:

- De tweede coronagolf duurt langer dan in de novemberraming verondersteld (niet ten einde aan het eind van 2020) en heeft geleid tot zware aanvullende maatregelen, zoals de sluiting van niet-essentiële winkels en de avondklok. Daar staat tegenover dat vaccinatie in Nederland eerder plaatsvindt dan in november verondersteld (eerste helft van 2021 in plaats tweede helft van het jaar).
- Op basis van realisaties voor de goederenhandel tot en met december en de beperktere informatie over de internationale dienstenhandel is de daling in 2020 van de relevante wereldhandel herzien van 8,8% naar 9,0%. De raming van de relevante wereldhandelsgroei in 2021 is ongewijzigd, maar de raming voor de totale wereldhandelsgroei is opwaarts herzien met 1,7%-punt tot 5,9%.
- Het effect van de tweede coronagolf en de resulterende contactbeperkende maatregelen was verrassend beperkt in het vierde kwartaal van 2020: het bbp is afgenomen met 0,1% ten opzichte van het voorgaand kwartaal tegen een geraamde daling van 1,9% in de novemberraming. Door deze opwaartse bijstelling is ook de jaar-op-jaarmutatie in 2020 herzien, van een daling van 4,2% naar een daling van 3,7%.
- De zware lockdown-maatregelen vanaf midden december komen vooral tot uitdrukking in het bbp van het eerste kwartaal van 2021; in november werd een stijging van 1,2% verwacht, tegen een daling van 1,9% in de huidige raming.
- De bbp-groei in 2021 is neerwaarts herzien van 2,8% in november naar 2,2% in de huidige raming. Dit komt door de neerwaartse bijstelling in het eerste kwartaal en ondanks meer overloop uit 2020 en meer groei in de overige kwartalen van 2021.
- De werkloosheid in 2020 is neerwaarts herzien van 4,1% naar 3,8% van de beroepsbevolking op basis van meevallende realisaties in de laatste twee maanden van 2020. Hierdoor en door meevallende realisaties begin 2021 is de werkloosheidsraming voor 2021 herzien van 6,1% naar 4,4%.
- Op basis van realisaties is de inflatie (hicp) in 2020 neerwaarts herzien van 1,2% naar 1,1%. De inflatie in 2021 is opwaarts herzien van 1,3% naar 1,9%; dit komt vooral door de opwaartse bijstelling van de technische veronderstelling voor de olieprijs.
- Op basis van realisaties en nieuwe informatie over afgesloten cao's is de cao-loonstijging bij bedrijven in 2020 is opwaarts herzien van 2,5% naar 2,7%; in 2021 is de loonstijging eveneens positief bijgesteld van 1,4% naar 1,7%.
- In november was uitgegaan van nominale pensioenkortingen bij enkele grote pensioenfondsen in 2021. Eind 2020 zijn deze dekkingsgraden echter net boven 90% uitgekomen en deze fondsen hoeven dus geen nominale kortingen door te voeren. Een klein aantal kleinere fondsen moet wel nominale kortingen doorvoeren.
- De statische mediane koopkrachtstijging in 2021 is neerwaarts herzien van 1,0% naar 0,7%, doordat de inflatie sterker opwaarts is herzien dan de contractloonstijging.
- Het aan ondernemers verleende belastinguitstel is opwaarts bijgesteld met 0,7 mld euro tot circa 13 mld euro in 2020. Verondersteld is dat dit bedrag binnen 36 maanden (gerekend vanaf oktober 2021) wordt terugbetaald, maar het moment van terugbetalen wordt later verwacht dan bij de

---

<sup>21</sup> CPB, 2020, Novemberraming: Economische vooruitzichten 2021, CPB Policy Brief. ([link](#))

novemberraming. Daarnaast is voor 2021 voorzien in 3,5 mld euro extra belastinguitstel, dat ook binnen die 36 maanden wordt terugbetaald.

- De BIK-uitgaven in 2021 zijn ten opzichte van de novemberraming met 0,2 mld euro verlaagd tot 1,8 mld euro.
- In de novemberraming was op basis van de Miljoenennota verondersteld dat Nederland voor 2021 een plan zou indienen in het kader van het Europese coronasteunfonds (RRF, *Recovery and Resilience Fund*). In de huidige raming is verondersteld dat dit voor 2022 zal gebeuren.
- Het EMU-saldo in 2020 is 1,8% bbp opwaarts bijgesteld, van -6,1% bbp in de novemberraming naar -4,3% bbp. Dit komt voornamelijk door meevallende belastinginkomsten, en door lagere uitgaven aan de NOW-regeling.
- Het EMU-saldo in 2021 is 1,3%-bbp neerwaarts bijgesteld tot -5,9% bbp. Dit komt door de aanvullende corona-steunmaatregelen, aanvullende uitgaven voor vaccinatie en testen en ander nieuw beleid, zoals de compensatie in het kader van de kinderopvangtoeslagaffaire.
- De EMU-schuld is neerwaarts bijgesteld in 2020 en 2021 met respectievelijk 2,2% en 0,4% bbp. Dit komt zowel door realisaties van het CBS, de bijstellingen van het EMU-saldo als door aanpassingen van het belastinguitstel en kas-transcorrecties.

## Bijlagen

De bijlagen bij dit Centraal Economisch Plan 2021 en de actualisatie middellangetermijnverkenning 2022-2025 zijn digitaal beschikbaar op de website van het CPB ([link](#)).

De cijfers in de hierna volgende tabellen sluiten aan bij de Nationale rekeningen 2019 van het CBS. In de cijfers is de Nationale rekeningen 2015-revisie verwerkt. De cijfers voor de jaren 1995-2019 zijn gebaseerd op CBS-informatie na revisie zoals deze in juni 2020 op Statline is gepubliceerd, aangevuld met CPB-interpolaties en door het CPB gemaakte inschattingen met behulp van ontwikkelingen van vóór de revisie. Alle cijfers van voor 1995 dateren van vóór de revisie 2015, hierdoor is er vooralsnog sprake van een revisiebreuk in de tijdreeksen. Deze breuk is zichtbaar gemaakt door in de tijdreeksen het jaar 1995 zowel vóór als na revisie op te nemen.

De volgende bijlagen zijn beschikbaar:

- 1 Kerngegevens voor Nederland, 1970-2025
- 2 Aanvullende kerngegevens Nederland, 1970-2025
- 3 Kerngegevens wereldeconomie en externe data voor Nederland, 1970-2025
- 4.1 Middelen en bestedingen 2020 (mld euro, mutaties per jaar in %)
- 4.2 Middelen en bestedingen 2021 (mld euro, mutaties per jaar in %)
- 4.3 Middelen en bestedingen 2022 (mld euro, mutaties per jaar in %)
- 4.4 Middelen en bestedingen 2023 (mld euro, mutaties per jaar in %)
- 4.5 Middelen en bestedingen 2024 (mld euro, mutaties per jaar in %)
- 4.6 Middelen en bestedingen 2025 (mld euro, mutaties per jaar in %)
- 5 Middelen en Bestedingen, mutaties, 1970-2025
- 6 Middelen en Bestedingen, niveaus in lopende prijzen, 1970-2025
- 7 Consumptie, inkomen en besparingen van huishoudens en investeringen, 1970-2025
- 8 Nederlandse invoer en uitvoer, 1970-2025
- 9 Prijzen, lonen en koppeling, 1970-2025
- 10 Kerngegevens arbeidsmarkt, 1970-2025
- 11 Kerngegevens collectieve financiën, naar functie, 1970-2025
- 12 Kerngegevens collectieve sector, uitgaven en inkomsten, 1970-2025
- 13 Belasting- en premieontvangsten, 2000-2025
- 14 Sociale zekerheid, 1970-2025
- 15 Belasting- en premietarieven, 2001-2025
- 16 Nominaal besteedbare inkomens, 2021 en 2022
- 17 Koopkracht, wig, lonen en sociale lasten, 1970-2025
- 18A Statische koopkrachtontwikkeling per jaar, 2021 en 2022
- 18B Statische koopkrachtontwikkeling per jaar, 2022-2025