



Centraal Planbureau

CPB Achtergronddocument | 6 maart 2018

De rollende raming

Iris van Tilburg

Inhoud

- 1 Rollende raming—4
- 1.1 Introductie—4
- 1.2 Macro-economisch beeld—5
- 1.3 Arbeidsmarkt—5
- 1.4 Overheidsfinanciën—6
- 1.5 Internationale economie—7

1 Rollende raming

1.1 Introductie

Vanaf het Centraal Economisch Plan (CEP) 2018 publiceert het Centraal Planbureau (CPB), op verzoek, jaarlijks een rollende raming van de belangrijkste budgettaire en economische grootheden als input voor de meerjarige begrotingsramingen van het kabinet. De Raad van State heeft er in zijn aanbiedingsbrief van het advies over de begroting 2016 aan de minister van Financiën op gewezen dat toetsing aan de Europese begrotingsregels moeilijk is wanneer de meerjarige begrotingsramingen zijn gebaseerd op een verouderd economisch beeld. Dit geluid is overgenomen in het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte¹. In de bijlage met de begrotingsregels bij de startnota van het huidige kabinet² wordt bevestigd dat het CPB jaarlijks een actualisatie van een meerjarige raming maakt, om de kwaliteit en actualiteit van de begrotingsramingen van het kabinet te verbeteren.

Volgens de Wet houdbare overheidsfinanciën dient het begrotingsbeleid gevoerd te worden op basis van macro-economische ramingen van de relevante variabelen van het CPB. De rollende raming verlengt de kortetermijnraming (tot en met jaar $t+1$) met drie jaar in een technisch scenario. Ze verbetert de kwaliteit van de meerjarige begrotingsramingen van het kabinet door trendbreuken in het meerjarigcijferbeeld te voorkomen. Tot dusver werden voor het lopende en volgende jaar actuele macro-economische cijfers gebruikt, terwijl voor de latere jaren in de kabinetsperiode alleen de jongste middellangetermijnverkenning, veelal die op basis van het Regeerakkoord, beschikbaar was. Voor de jaren na de kabinetsperiode werden ad-hoc-veronderstellingen gemaakt.

Daarnaast maakt de rollende raming het voor het kabinet mogelijk om beter te voldoen aan de Europese rapportageverplichtingen en (zelf) te toetsen aan Europese begrotingsafspraken. Nederland moet jaarlijks het Stabiliteitsprogramma over de stand van zaken van de overheidsfinanciën naar de Europese Commissie sturen. Voor dit Stabiliteitsprogramma zijn cijfers tot en met jaar $t+3$ vereist.

De rollende raming wijkt af van de andere ramingen van het CPB: de kortetermijnraming en de middellangetermijnverkenning (mlt). Bij een kortetermijnraming wordt een inschatting gemaakt van de ontwikkeling van de conjunctuur, terwijl het technisch scenario vanaf jaar $t+2$ in de rollende raming geen conjuncturele raming bevat. In plaats daarvan tendeert het technisch scenario, net zoals de mlt, naar een gesloten output gap.

De rollende raming wordt opgesteld met het oog op het Europese Semester en is dan ook minder uitgebreid dan een middellangetermijnverkenning van het CPB. De rollende raming

¹ Studiegroep Begrotingsruimte, 2016, Van salдостuring naar stabilisatie. Vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, 4 juli, ([link](#)).

² Ministerie van Financiën, 2017, Startnota, 3 november, ([link](#)).

beperkt zich tot een technisch scenario van de economische en budgettaire grootheden en maakt geen update van de gini-coëfficiënt, de koopkracht en de houdbaarheid, waar dat in een mlt wel gebeurt.

1.2 Macro-economisch beeld

De economische groei in de jaren van het technisch scenario hangt af van de stand van de conjunctuur aan het eind van de kortetermijnraming en van de potentiële groei. De stand van de conjunctuur wordt bepaald met de output gap, die het verschil is tussen de feitelijke en de potentiële productie van de Nederlandse economie. In het technisch scenario gaan we uit van een gesloten output gap aan het eind van de volgende kabinetsperiode (dus in 2025), waarbij de update van de potentiële groei grotendeels een technisch karakter heeft.³

De geraamde economische groei in een bepaald jaar van het technisch scenario is gelijk aan de potentiële groei plus de bestedingseffecten van het beleid (in de huidige kabinetsperiode) en de inhaalgroei. De inhaalgroei is de groei die nodig is om de output gap aan het eind van de periode te sluiten. Bij een positieve output gap aan het eind van de kortetermijnraming zal de inhaalgroei in het technisch scenario negatief zijn en vice versa.

De ontwikkeling van de bestedingscategorieën volgt in het technisch scenario de economische groei. We gaan ervanuit dat de inflatie in grote lijnen het Europese gemiddelde volgt. De reële loonstijging wordt met name beïnvloed door de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit.

1.3 Arbeidsmarkt

De werkgelegenheidsontwikkeling in het technisch scenario hangt af van de economische groei (zie paragraaf 1.2), de werkloosheid en het arbeidsaanbod. Bij een gesloten output gap, zoals die wordt verondersteld aan het eind van de volgende kabinetsperiode, is de werkloosheid gelijk aan de evenwichtswerkloosheid en het arbeidsaanbod gelijk aan het structurele arbeidsaanbod.

Voor de bepaling van het structurele arbeidsaanbod wordt informatie uit de EBB, Eurostat en het CBS gecombineerd en wordt rekening gehouden met beleidseffecten. Op basis van historische reeksen worden trendmatige participatiegraden voor mannen en vrouwen in vijfjaarsleeftijdsgroepen bepaald. Deze trendmatige participatiegraden vermenigvuldigd met de bevolkingsprognose van het CBS zorgen in het technisch scenario voor het trendmatig arbeidsaanbod. Vermeerdering met de toekomstige beleidseffecten levert het toekomstige

³ Hierbij wordt gebruik gemaakt van het model zoals beschreven in Lusing, H., 2011, Potentiële groei en evenwichtswerkloosheid, CPB Achtergronddocument, 27 juni, ([link](#)). Deze methode is anders dan het model van de Europese Commissie dat gebruikt wordt om het structurele EMU-saldo te bepalen, zie 'Berekening van het structurele EMU-saldo', kader in de Middellangetermijnverkenning 2018-2021, CPB Boek 21, 30 maart 2016, ([link](#)).

structurele arbeidsaanbod. In 2018 gaat het CPB werken aan een herziening van het arbeidsaanbodmodel.

1.4 Overheidsfinanciën

In het technisch scenario kunnen overheidsinkomsten en –uitgaven, en daarmee het EMU-saldo, veranderen door een ander macro-economisch beeld (zie paragraaf 1.2), bijstellingen in de kortetermijnraming en wijzigingen in het beleid. De beleidsuitgangspunten van het huidige kabinet worden meegenomen, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen de huidige en de volgende kabinetsperiode. Voor de huidige kabinetsperiode wordt het beleid ingezet zoals afgesproken is in het Regeerakkoord en de overeengekomen wijzigingen daarop.

Voor de volgende kabinetsperiode wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid. Eerder ingezet beleid met consequenties na de huidige kabinetsperiode wordt wel meegenomen. De raming van de uitgaven onder het uitgavenplafond Rijksbegroting wordt gemaakt op basis van de meerjarige begrotingsraming zoals gepubliceerd in de Miljoenennota in het voorafgaande jaar. Deze meerjarencijfers zijn beleidsarm en worden beïnvloed door de demografische ontwikkelingen. Voor de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector is het uitgangspunt de referentiesystematiek (inclusief ova-convenant voor de zorg). Dit betekent dat de ruimte voor arbeidsvoorwaarden bij de overheid en zorg de ontwikkeling in de marktsector volgt. In deze raming zijn de rijksuitgaven voor het Gemeente- en Provinciefonds gekoppeld aan de totale uitgaven onder het plafond⁴ (trap-op-trap-af-systematiek).

Op het gebied van sociale zekerheid wordt het beleid ingezet zoals afgesproken in het Regeerakkoord en de overeengekomen wijzigingen daarop. Voor de volgende kabinetsperiode wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid. Uitkeringen zijn hierbij onder andere gekoppeld aan de ontwikkeling van de werkloosheid, demografie, de lonen en het wettelijk minimumloon. Daarbij wordt ook eerder ingezet beleid, zoals de stapsgewijze verlaging van de bijstand, meegenomen.

De groei van reële zorguitgaven hangt in zowel de huidige kabinetsperiode als in de jaren hierna af van demografie en epidemiologie, het potentiële bbp per hoofd, de relatieve inputprijs van zorg, en van de overige groei, waarbij deze laatste is gebaseerd op een lange, zoveel mogelijk beleidsneutrale referentieperiode.⁵ Daarnaast hangt de groei van de reële zorguitgaven in de huidige kabinetsperiode af van het huidige beleid. In de periode van het technisch scenario daarentegen worden alleen de consequenties van het al in de huidige kabinetsperiode ingezette beleid meegenomen.

⁴ De uitgaven aan het gemeente-provinciefonds (gfpf of trap-op-trap-af-systematiek) lopen vanaf 2018 in principe mee met de totale uitgaven onder het plafond. Uitzonderingen zijn: (a) de uitgaven aan gfpf, (b) het btw-compensatiefonds, (c) de bijstandsuitgaven en (d) de conjuncturele component van de WW en (e) de transacties tussen rijk en provincies/gemeenten.

⁵ Zie Mot et al., 2016, 'Een raming van de zorguitgaven 2018-2021', CPB Achtergronddocument, 30 maart, ([link](#)) voor een beschrijving van de gehanteerde methode voor de stijging van de zorguitgaven.

1.5 Internationale economie

De wereld-bbp-groei en de wereldhandelsgroei in het technisch scenario worden in hoofdlijnen gebaseerd op de ramingen van de laatste IMF World Economic Outlook (WEO). De WEO bevat ramingen voor bbp-volumes voor het wereld-bbp en een groot aantal afzonderlijke landen en output gaps voor de G7-landen. Voor die G7-landen bouwt het IMF de output gaps tot aan 2022 geleidelijk af richting nul. De handelselecticiteit wordt geraamd rond de 1,1, in lijn met de elasticiteit van de afgelopen jaren. Dit is lager dan in de jaren negentig en nul; de *global trade slowdown* houdt daarmee aan. Gegeven de iets hogere handelselecticiteit van de eurozone, maar lagere bbp-groei in mondiaal perspectief, ligt de groei van de relevante wereldhandel slechts iets onder de groei van de totale wereldhandel.

De raming van de korte rente is gebaseerd op futures: Euribor-futures voor de korte rente van het eurogebied, en eurodollar-futures voor de korte rente van de Verenigde Staten. De raming van de lange rente is op basis van renteswaps, in het technisch scenario wordt dezelfde ramingsmethode gebruikt als op de korte termijn. Veranderingen in de raming tussen twee ramingsmomenten zijn volledig toe te schrijven aan veranderingen in marktverwachtingen.

De kortetermijnprojectie van de euro-dollar koers is een *random walk*. De euro-dollar koersraming in het technisch scenario is gebaseerd op de zogenaamde '*covered interest parity*', waarbij bij een gegeven renteraming, de wisselkoersen zich zodanig aanpassen dat een verlies als gevolg van een lagere rente wordt gecompenseerd door een stijgende koers. De overige wisselkoersen worden voor de gehele periode (korte termijn en in het technisch scenario) geraamd op basis van een *random walk*.

De Brent-olieprijs is gebaseerd op de noteringen van olie-futures, dit geldt zowel voor de kortetermijnraming als in het technisch scenario. De projectie is het gemiddelde van de noteringen in de laatste werkweek voorafgaande aan de afsluitdatum.

De kortetermijnprojectie van de wereldhandelsprijzen van grondstoffen zijn gemiddelden van de noteringen in de laatste werkweek voorafgaande aan de afsluitdatum. In het technisch scenario worden de grondstoffenprijzen (landbouwgrondstoffen, levensmiddelen en metalen) berekend op basis van de inflatie in het eurogebied (prijzen worden als constant beschouwd).

Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Maart 2018