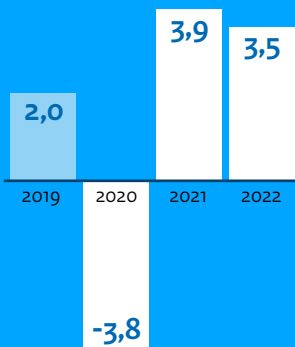




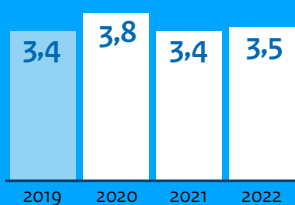
Macro Economische Verkenning 2022

Het economisch herstel krijgt vaart, ervan uitgaande dat er geen nieuwe lockdown nodig is.

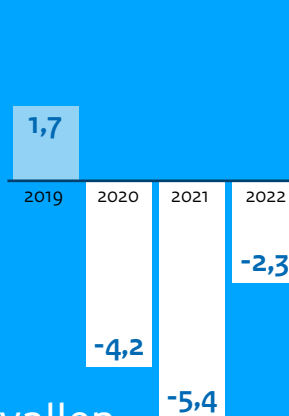
Ontwikkeling bbp
in %



Werkloosheid
in % van beroepsbevolking



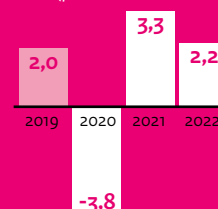
Begrotingssaldo
in % van bbp



De **werkloosheid** loopt na het wegvallen van steun slechts licht op en de **overheidsfinanciën** herstellen in lijn met de economie.

In het scenario waarin een nieuwe lockdown wel nodig is, **vertraagt het herstel**, maar blijft de economie veerkrachtig. De werkloosheid loopt dan op naar 3,6% in 2022.

Ontwikkeling bbp
in % (pessimistisch scenario)



Inflatie: wie prijst zich rijk?

De inflatie is recent gestegen in Europa en de VS, maar dat is waarschijnlijk tijdelijk.

De langdurige prijsstijging op de huizenmarkt en de beurs kent wel risico's.

→ pagina 9

Inhoudsopgave

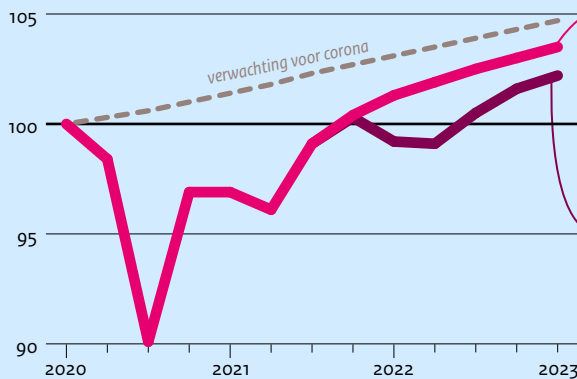
Infographic: CPB-cijfers Prinsjesdag 2021	3
1 Kernpunten en beschouwing.....	4
1.1 Kernpunten	4
1.2 Inflatie: wie prijst zich rijk?.....	9
2 De Nederlandse economie in 2021 en 2022	13
2.1 De internationale economie	13
2.2 De Nederlandse economie.....	17
2.2.1 De economie trekt flink aan in 2021 en 2022	17
2.2.2 Herstel uitvoer 2021 houdt ook in 2022 aan; verloop goederen- en dienstenuitvoer verschilt	22
2.2.3 Consumptie trekt snel aan na versoepelingen, spaarquote neemt af	23
2.2.4 Economisch herstel doet ook de investeringen opleven	26
2.2.5 Krapte en hoge prijzen op de woningmarkt	28
2.2.6 Werkloosheid stijgt volgend jaar licht, maar de arbeidsmarkt blijft krap	30
2.2.7 Pensioenen: kortingen onwaarschijnlijk, maar premies stijgen	34
2.2.8 Lichte oploop inflatie; in 2022 hogere cao-loongroei	34
2.3 Alternatief scenario en risico's bij de raming	36
Scenario: Wat als het coronavirus weer opleeft?	39
3 Begroting en koopkracht.....	42
3.1 Overheidssaldo en overheidsschuld.....	42
3.2 Collectieve uitgaven.....	46
3.3 Collectieve lasten.....	48
3.4 Koopkracht.....	52
3.5 De raming en de begrotingsregels	56
Bijlage A: Actualisatie van de middellangetermijnverkenning.....	59
Bijlage B: Beleidsuitgangspunten 2021 en 2022.....	63
Bijlage C: Verschillen meerjarencijfers CPB en departementen.....	66
Overige bijlagen	68

CPB-cijfers Prinsjesdag 2021

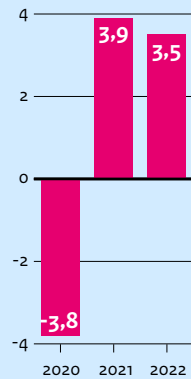
Het economisch herstel krijgt vaart, er blijft onzekerheid over de ontwikkeling van de pandemie

Veerkracht

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



verandering bbp per jaar in %



In de basisraming gaan we ervan uit dat nieuwe grootschalige contactbeperkingen niet nodig zijn. Het herstel zet dan door

Het scenario laat zien dat het herstel vertraagt als er toch een nieuwe lockdown nodig is, maar de economie wel veerkrachtig blijft

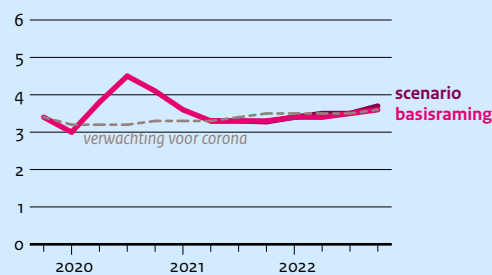


Enkele sectoren houden langere tijd — en wellicht permanent — last van de pandemie, elders zijn er personeelstekorten

Personeel gezocht

Het opheffen van steun leidt niet tot zorgwekkende werkloosheid, ook in het scenario is de toename beperkt

werkloosheid per kwartaal, in % van beroepsbevolking

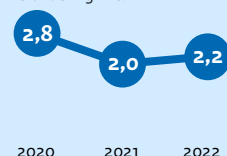


Per 5 werkzoekenden zijn er inmiddels 6 vacatures

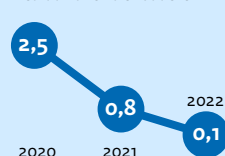


De statische koopkracht stagneert doordat lonen vertraagd reageren op de coronacrisis

cao-lonen bedrijven, verandering in %



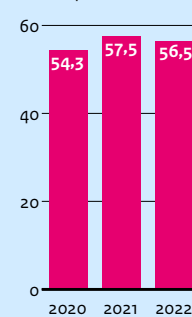
koopkracht, verandering in %, mediaan alle huishoudens



Overheidsfinanciën

overheidsschuld

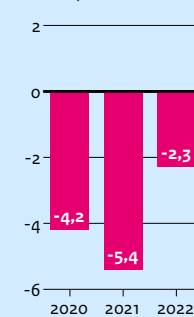
in % bbp



De staatsschuld is door het steunbeleid opgelopen, maar stabiliseert nu

begrotingssaldo

in % bbp



Het begrotingstekort neemt snel af na het stoppen van de steunmaatregelen

Lees ook: Herstel van begrotingsdiscipline → pagina 57

Beschouwing

Inflatie: wie prijst zich rijk?

De inflatie is recent gestegen in Europa en de VS, maar dat is waarschijnlijk tijdelijk. De langdurige prijsstijging op de huizenmarkt en de beurs kent wel risico's → pagina 9



© Centraal Planbureau, Den Haag 2021

1 Kernpunten en beschouwing

1.1 Kernpunten

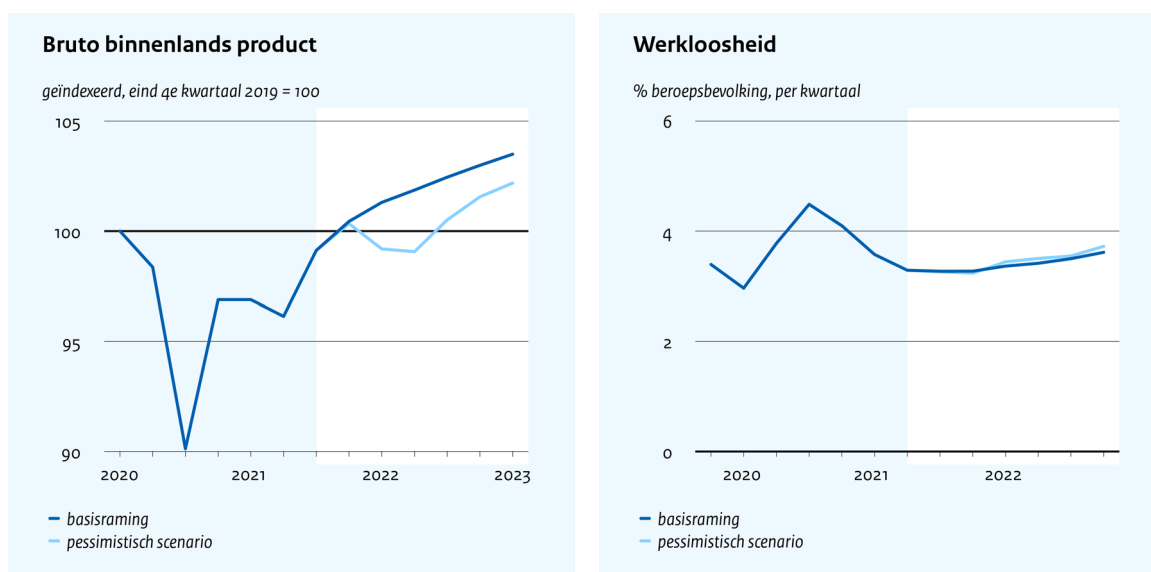
De economie doorstaat de coronacrisis verrassend goed. Anderhalf jaar na de start van de coronapandemie is duidelijk dat de zwartste economische scenario's niet zijn uitgekomen. De Nederlandse economie is na de eerste coronagolf krachtig opgeveerd, en het aanpassingsvermogen is groot gebleken; in de tweede lockdown vanaf oktober 2020 viel op dat de economische impact zich ditmaal beperkte tot de direct getroffen sectoren, en dat zelfs in die sectoren de impact ditmaal kleiner was. De arbeidsmarkt heeft door deze veerkracht de crisis opvallend goed doorstaan, de krapte van voor de coronacrisis is in veel sectoren alweer teruggekeerd. Het steunbeleid heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld, keerzijde daarvan is dat de normale bedrijvendynamiek een tijdlang tot stilstand is gekomen en dat de overheidsschuld duidelijk is opgelopen.

De verspreiding van het coronavirus blijft echter een bron van onzekerheid. Dit zal bepalend zijn voor het hersteltempo. Goede voortgang in de vaccinatiegraad geeft in de meeste geïndustrialiseerde landen zicht op een leven zonder beperkingen, maar dit staat in schril contrast tot de situatie in opkomende economieën en ontwikkelingslanden, waar grootschalige vaccinatie nog geruime tijd zal uitblijven. Zeker zolang het coronavirus wereldwijd nog niet onder controle is, is het goed denkbaar dat er nieuwe varianten ontstaan die besmettelijker zijn en/of tot een hogere ziektelast leiden doordat vaccins er minder goed tegen beschermen.

In de basisraming krijgt het economisch herstel vaart. In de basisraming is er zowel dit jaar (3,9%) als volgend jaar (3,5%) stevige economische groei, gedragen door toenemende vraag uit het buitenland en de consumptie van huishoudens en de overheid. Daarbij gaan we ervan uit dat er geen grootschalige contactbeperkingen meer nodig zijn. Een beperkt aantal sectoren heeft nog last van corona door onzekerheid, gerichte contactbeperkingen en verschoven vraag. Daar staat tegenover dat er in veel andere sectoren juist al sprake is van personeelsschaarste, hetgeen de noodzakelijke reallocatie vergemakkelijkt. De werkloosheid neemt na beëindiging van het steunbeleid daarom slechts licht toe tot 3,5% in 2022.

De onzekerheid rond nieuwe varianten en effectiviteit van vaccinaties blijft groot, in een pessimistisch scenario raakt dit ook weer de economie. Om recht te doen aan de onzekerheid is ook een pessimistisch "nieuwe lockdownscenario" geconstrueerd. Besmettingen door nieuwe virusvarianten en/of verminderde werking van de vaccins kunnen opnieuw leiden tot druk op de zorg en zo hernieuwde contactbeperkingen noodzakelijk maken. In zo'n scenario (zie paragraaf 2.3) is de economische ontwikkeling minder gunstig, hoewel we ook dan uitgaan van het eerder getoonde aanpassingsvermogen en de veerkracht van de economie. De bbp-groei bedraagt dan 3,3% in 2021 en 2,2% in 2022, de werkloosheid loopt op tot 3,6% in 2022.

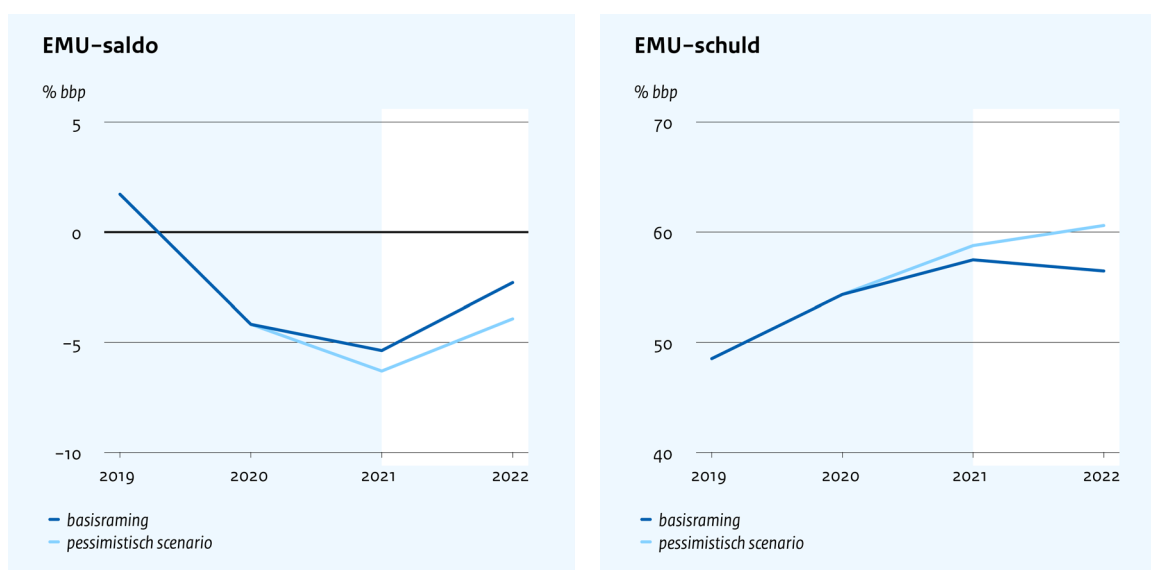
Figuur 1.1 Krachtig herstel in de basisraming, pessimistisch scenario geeft derde dip in het bbp



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

De overheidsfinanciën zijn ondanks de coronaklap niet in gevaar, bezuinigingen zijn niet nodig, maar herstel van budgetdiscipline is wel belangrijk. Het begrotingstekort loopt in de basisraming volgend jaar terug tot -2,3% bbp. De staatsschuld is door het steunbeleid snel opgelopen, maar stabiliseert ruim beneden de Europese norm van 60%. In het nieuwe lockdownscenario is verondersteld dat de overheid opnieuw met steunregelingen komt, waardoor het overheidstekort oploopt tot -6,3% in 2021 en -3,9% in 2022. De schuld loopt dan ook in 2022 nog wat op, maar ook in een dergelijk scenario is er geen noodzaak tot bezuinigen. Dat laat onverlet dat het verstandig is om terug te keren naar de gebruikelijke budgettaire spelregels, die tijdens de crisis zijn losgelaten. Begrotingsregels zorgen voor een integrale afweging van beleidsdoelen, en een efficiënte besteding van belastinggeld.

Figuur 1.2 Overheidsfinanciën herstellen in basisraming, in pessimistisch scenario loopt schuld op door extra steun

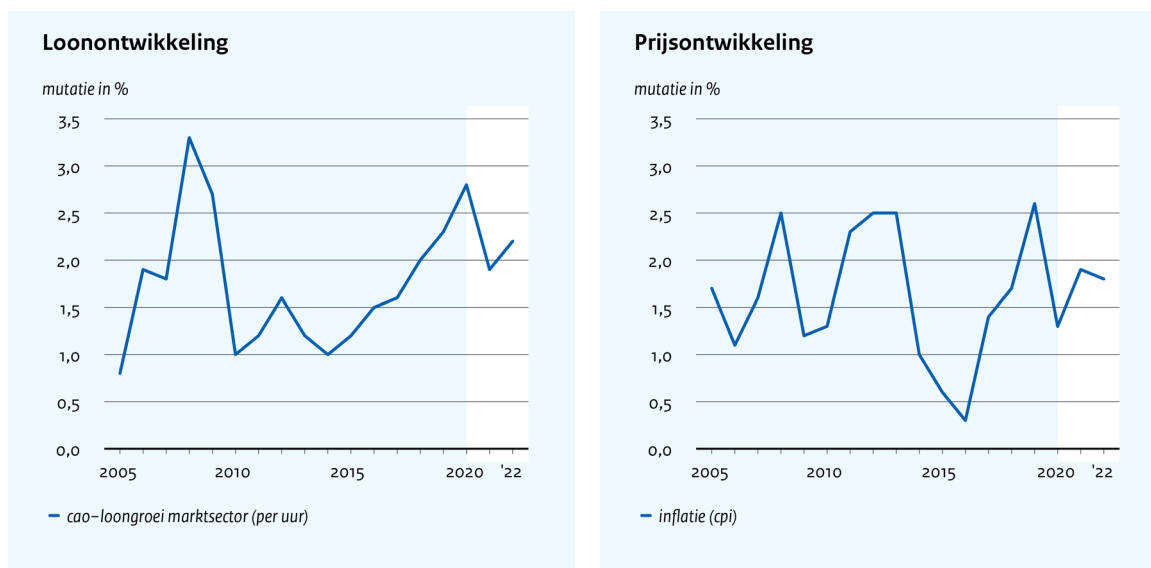


Bron: CBS en CPB ([link](#))

De coronacrisis heeft de loonontwikkeling vertraagd, de inflatie loopt juist wat op. In 2020 werd de cao-loonontwikkeling nog vooral bepaald door afspraken die voor de coronacrisis werden gemaakt. Daarna zijn sociale partners duidelijk voorzichtiger geworden, inmiddels ligt de loonstijging een stuk lager dan voor de coronacrisis. De energie- en grondstofprijzen lopen door het krachtige herstel van de mondiale vraag dit jaar juist wat op, hoewel in Nederland de toename van de inflatie dit jaar wordt geremd door de bevroering van de sociale huren.

Als gevolg van deze ontwikkelingen is de koopkrachtontwikkeling dit jaar gematigder dan vorig jaar, en komend jaar in doorsnee nihil. De reële loonontwikkeling is dit jaar vrijwel nul, door lastenverlichting is de statische koopkracht in 2021 in doorsnee licht positief. In 2022 is de ontwikkeling van de koopkracht in doorsnee vrijwel nihil. Hierbij is er rekening mee gehouden dat de aanvullende pensioenen in de meeste regelingen opnieuw slechts beperkt geïndexeerd zullen worden, maar kortingen zullen naar verwachting vrijwel geheel kunnen worden vermeden. De pensioenpremies lopen wel verder op.

Figuur 1.3 Cao-lonen reageren vertraagd op de coronacrisis, inflatie vlak af



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

De recente toename van de consumentenprijzen is waarschijnlijk tijdelijk; langdurige sterke stijging van prijzen van huizen en andere vermogenstitels is wel reden tot zorg. In paragraaf 1.2 (“Inflatie: wie prijst zich rijk?”) wordt de recente oploop van de inflatie in Europa en de VS in perspectief geplaatst. Conclusie is dat deze stijging waarschijnlijk tijdelijk is omdat de onderliggende oorzaken lijken af te nemen en er geen aanwijzingen zijn voor het op gang komen van een loon-prijsspiraal. De al wat langere trend van hogere prijzen van huizen, aandelen en andere vermogenstitels geeft wel aanleiding tot zorg, omdat dit leidt tot groeiende vermogensongelijkheid en risico’s kent voor de financiële stabiliteit. Deze stijging van vermogensprijzen is deels het gevolg van het gevoerde monetair beleid, dat er op gericht was om de inflatie aan te jagen. Dit monetair beleid was begrijpelijk gezien de nadelen van een te lage inflatie, maar inmiddels zijn de nadelen in de vorm van opgestuwde huizen- en aandelenprijzen steeds pregnanter. De wat hogere inflatie in het eurogebied kan daarom een aanleiding zijn om de balans te verschuiven. Overigens speelt binnenlands beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en de fiscaliteit eveneens een rol bij de sterke stijging van de huizenprijzen. Beleidsmakers die de oploop van de huizenprijzen problematisch vinden, hoeven dus niet uitsluitend naar Frankfurt te kijken.

De prijzen van koopwoningen en andere vermogenstitels zijn tijdens de coronacrisis fors gestegen, een mogelijke correctie zou het herstel kunnen remmen. Onder invloed van de lage rente, de ruime monetaire condities en de tijdens de coronacrisis opgelopen besparingen zijn de prijzen van huizen en aandelen sterk gestegen. Op de woningmarkt is de prijsstijging verder aangejaagd door een tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting voor starters. Een correctie op de huizenmarkt of de beurs zou het herstel kunnen remmen. Een ander risico is gelegen in het zeer ruime monetaire beleid. Op enig moment zullen de monetaire autoriteiten de schuldaankopen moeten uitfaseren; als de afbouw eerder of sneller komt dan verwacht – bijvoorbeeld omdat de opgelopen inflatie in de VS bestendiger blijkt dan nu gedacht – kan dit een schokeffect op de financiële markten veroorzaken dat kan doorwerken op de reële economie.

Het stoppen van het steunbeleid is verstandig en leidt niet tot zorgwekkende werkloosheid. Het opheffen van de huidige steun na het derde kwartaal van 2021 kan tot een zekere ‘inhaalslag’ van faillissementen en herstructureringen leiden, maar de arbeidsmarkt blijft krap. In sectoren die langere tijd, en mogelijk blijvend, last houden van corona is sanering onvermijdelijk en economisch gezien gezond, zo kunnen mensen en middelen op andere, meer productieve plaatsen worden ingezet.

Tabel 1.1 Kernegevens Nederland, 2017-2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
mutaties per jaar in %						
Internationale economie						
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	5,4	3,7	3,1	-9,3	6,6	6,6
Concurrentenprijs (a)	1,2	-0,4	3,9	0,3	3,6	1,5
Olieprijs (dollars per vat)	54,3	70,9	64,3	41,8	69,5	69,4
Eurokoers (dollar per euro)	1,13	1,18	1,12	1,14	1,19	1,18
Lange rente Nederland (niveau in %)	0,5	0,6	-0,1	-0,4	-0,3	-0,3
Volume bbp en bestedingen						
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	2,9	2,4	2,0	-3,8	3,9	3,5
Consumptie huishoudens	2,1	2,2	0,9	-6,6	2,4	5,8
Consumptie overheid	0,9	1,7	2,8	1,0	6,0	1,5
Investerings (inclusief voorraden)	4,2	3,9	7,7	-5,4	1,7	3,6
Uitvoer van goederen en diensten	6,5	4,3	2,0	-4,8	6,8	5,4
Invoer van goederen en diensten	6,2	4,7	3,2	-5,5	6,5	6,4
Prijzen, lonen en koopkracht						
Prijs bruto binnenlands product	1,3	2,4	3,0	2,3	2,3	1,8
Uitvoerprijs goederen en diensten, exclusief energie	1,3	0,9	1,0	-0,4	4,2	1,3
Prijs goedereninvoer	3,6	2,2	-1,1	-5,1	8,3	1,2
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	1,3	1,6	2,7	1,1	1,9	1,8
Loonvoet bedrijven (per uur) (d)	0,9	1,9	2,6	7,6	-0,4	1,1
Cao-loon bedrijven (c)	1,5	2,0	2,4	2,8	2,0	2,2
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens	0,3	0,0	1,1	2,5	0,8	0,1
Arbeidsmarkt						
Beroepsbevolking	0,8	1,2	1,6	0,4	0,3	1,2
Werkzame beroepsbevolking	2,1	2,3	2,0	0,0	0,8	1,1
Werkloze beroepsbevolking (in duizend personen)	438	350	314	357	315	330
Werkloze beroepsbevolking (niveau in % beroepsbevolking)	4,9	3,8	3,4	3,8	3,4	3,5
Werkgelegenheid (in uren)	2,4	2,7	2,1	-2,7	2,3	1,8
Overig						
Arbeidsinkomensquote (niveau in %)	73,3	73,6	73,9	74,9	73,3	73,9
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	0,6	-0,2	0,0	-1,2	1,5	1,6
Individuele spaarquote (in % beschikbaar inkomen) (b)	3,5	4,0	4,5	11,6	11,4	6,8
Saldo lopende rekening (niveau in % bbp)	10,8	10,8	9,4	7,0	8,2	8,9
niveau in % bbp						
Collectieve sector						
EMU-saldo	1,3	1,4	1,7	-4,2	-5,4	-2,3
EMU-schuld (ultimo jaar)	56,9	52,4	48,5	54,3	57,5	56,5
Collectieve lasten	38,7	38,8	39,3	39,7	38,8	38,3
Bruto collectieve uitgaven	42,9	42,8	42,4	48,4	48,1	44,5
(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 3,3%-punt en een neerwaarts effect van 1,6%-punt in 2021 en 1,5%-punt in 2022.						

De overheid kan herstel bevorderen door duidelijk te zijn over de aanpak van langetermijnvraagstukken, grootschalige investeringen door de overheid zelf zijn daarvoor niet altijd noodzakelijk. De overheid kan het herstel de komende jaren verder ondersteunen door zekerheid te bieden aan bedrijven en huishoudens via richtinggevend keuzes op de grote langetermijnvraagstukken (klimaatbeleid, stikstof, woningaanbod, arbeidsmarkt, fiscaliteit). Dat hoeft overigens niet gepaard te gaan met grootschalige investeringen door de overheid zelf: in veel gevallen zijn normering en juiste beprijzing effectievere beleidsinstrumenten. Gezien de al krappe arbeidsmarkt ligt de komende jaren een impuls via extra overheidsuitgaven economisch gezien ook niet voor de hand, het risico bestaat dat dat eerder lonen en prijzen zal aanjagen dan de economische activiteit. Daarbij dient bovendien bedacht te worden dat het op korte termijn goed besteden van extra middelen in het verleden weerbarstig is gebleken. In de begroting zijn bovendien al aanzienlijke middelen voor het groeifonds en het Nationaal Programma Onderwijs gereserveerd.

Ook kan de overheid waar nodig herstructureringen faciliteren. Levensvatbare bedrijven met problematische schulden kunnen baat hebben bij snelle herstructurering; de overheid (als schuldeiser van belastinguitstel en te veel ontvangen steun) kan private partijen daartoe aanzetten. Dit kan door wanneer private schuldeisers een deel van de schuld van een onderneming afschrijven automatisch hetzelfde deel, of zelfs iets meer, van de uitstaande publieke schuld kwijt te schelden.

1.2 Inflatie: wie prijst zich rijk?

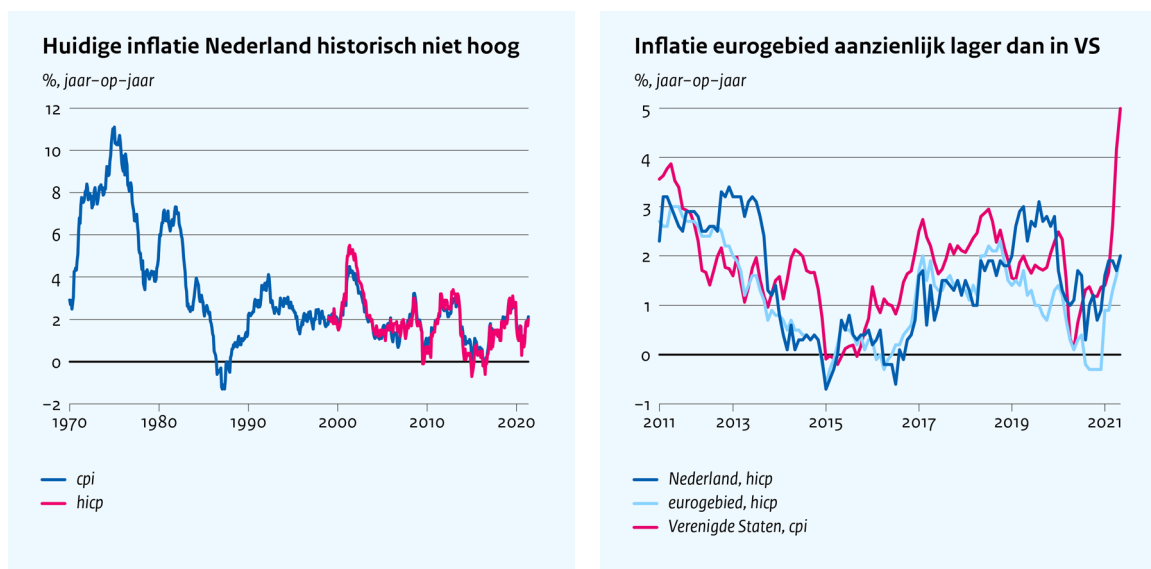
De inflatie is de afgelopen jaren niet zo hoog geweest als nu, is dat zorgelijk? Inflatie is terug van weggeweest. Jarenlang stegen de prijzen van goederen en diensten nauwelijks. Er was af en toe zelfs sprake van deflatie, oftewel dalende prijzen. Maar sinds kort loopt de inflatie in Europa en vooral in de Verenigde Staten flink op. Naast de stijging van de consumentenprijzen is er ook een gestage stijging van de prijzen van vermogenstitels (zoals aandelen) en huizenprijzen. De Europese Centrale Bank en andere centrale banken hebben de afgelopen jaren alles op alles gezet om de consumentenprijsinflatie omhoog te krijgen, onder meer door de rente te verlagen. Een economie is namelijk gebaat bij een zekere mate van inflatie. De lage rente stimuleert echter ook een al langer lopende trend van opgaande prijzen in de aandelen- en woningmarkten. Hoe zorgelijk zijn deze trends?

Er is sprake van inflatie als het algemeen prijspeil in de economie stijgt. Consumenten kunnen dan met dezelfde hoeveelheid geld minder kopen dan voorheen. In de praktijk betekent dit dat veel goederen en diensten tegelijkertijd duurder zijn geworden. Na anderhalf jaar coronapandemie zien we dat de economie zich herstelt. Dit gaat gepaard met een sterk toenemende vraag naar verschillende goederen en diensten, terwijl belangrijke grondstoffen (onder meer olie) en halffabricaten (bijvoorbeeld halfgeleiders) schaarser worden. Daar bovenop komen nog logistieke knelpunten bij onder andere het containervervoer. Dit drijft de kosten en daardoor de prijzen van veel goederen op.

Economieën zijn het meeste gebaat bij *matige* en *stabiele* inflatie. Zowel sterk stijgende als fors dalende prijzen kunnen een economie ontwrichten. Economische transacties en investeringsbeslissingen worden bemoeilijkt als huishoudens en bedrijven niet goed weten hoe hoog op welk moment de prijzen zijn, met hyperinflatie en deflatie als extremen. Het beleid van de ECB en andere centrale banken is er dan ook op gericht om zowel te hoge inflatie als te lage inflatie in consumentenprijzen te voorkomen. De ECB streeft daarbij naar een stabiele inflatie van ongeveer 2%. Omdat prijzen van individuele producten en lonen zich vaak moeilijk neerwaarts kunnen aanpassen, is het aanpassingsvermogen van de economie gebaat bij een bescheiden mate van inflatie. Een matige inflatie biedt centrale banken bovendien de ruimte om de reële rente (de rente minus de inflatie, eigenlijk de prijs van het lenen van geld) zo nodig te verlagen om negatieve schokken in de economie op te vangen.

De recente stijging van consumentenprijzen is niet uitzonderlijk en is waarschijnlijk tijdelijk. De consumentenprijsinflatie in Nederland lag de afgelopen maanden in de buurt van 2%. Ook in de rest van Europa schommelde deze inflatie rond die hoogte. Dit is hoger dan in het recente verleden, maar valt in vergelijking met de Verenigde Staten en andere perioden van hoge inflatie reuze mee, zie figuur 1.4. Deze prijsstijging lijkt ook tijdelijk van aard. De logistieke problematiek lijkt af te nemen en ook de prijsstijgingen van belangrijke grondstoffen zoals olie vlakken af.

Figuur 1.4 De inflatie in Nederland en het Eurogebied valt mee in vergelijking met de Verenigde Staten en andere perioden van hoge inflatie¹



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

Ook zijn er geen aanwijzingen voor een loon-prijsspiraal. Tijdelijke inflatie als gevolg van een aanbodschok kan zich vertalen naar structureel hogere inflatie via de zogenoemde loon-prijsspiraal zoals in de jaren 70. Arbeidskosten vormen veruit de grootste kostenpost voor producenten, met name in de dienstensector. Een stijging van de lonen zal zich dan ook snel vertalen in hogere prijzen. Er zijn echter geen aanwijzingen voor het begin van een spiraal waarin lonen en prijzen elkaar langdurig opjagen. De loonontwikkeling in het eurogebied blijft vooralsnog achter bij de inflatie. In Nederland ontlopen zij elkaar nauwelijks. Ook de inflatieverwachtingen voor het eurogebied in de markt zijn gematigd, met een krappe 2%, waardoor de druk op toekomstige lonen ook beperkt lijkt te zijn.

De consumentenprijsinflatie bepaalt samen met de loonontwikkeling de koopkracht en kan groepen verschillend raken. Hoe inflatie voor het reële inkomen van een individu uitpakt, hangt onder andere af van hoe de lonen en uitkeringen zich ontwikkelen. Werknemers worden niet automatisch gecompenseerd voor inflatie, dit hangt af van hoe de contractloononderhandelingen verlopen. De afgelopen jaren lagen de gemiddelde contractloonontwikkeling en inflatie in Nederland gemiddeld niet ver uit elkaar. De koopkrachteffecten van inflatie waren daardoor voor het gemiddeld huishouden meestal beperkt (hoewel er ook jaren zijn waarin dit niet het geval is). Maar de uitgavenpatronen van huishoudens verschillen natuurlijk. Huishoudens met lage inkomens geven bijvoorbeeld relatief veel uit aan huur, elektriciteit en gas. De afgelopen vijf jaar heeft dit verschil in consumptiepakketten echter niet gezorgd voor grote verschillen in inflatie tussen de inkomensgroepen. Dit is echter geen automatisme. Tussen 2010 en 2015 hadden de laagste

¹ De hicp is een relatief nieuwe index die ontwikkeld is om de inflatie in alle landen in het eurogebied vergelijkbaar te maken. Voor historische vergelijkingen kijken we daarom ook nog naar een oudere maatstaf voor inflatie in Nederland, de cpi. De cpi- en hicp-inflatie kunnen verschillen, maar doorgaans zijn deze verschillen klein.

inkomens bijvoorbeeld cumulatief 1,2 procentpunt meer ‘last’ van inflatie dan de hoogste inkomens² mede gedreven door stijgende huurprijzen. Beleid speelt hier ook een rol. Zo treft de energiebelasting lagere inkomens meer dan hogere³, en hebben de laagste inkomens het meeste baat bij de nominale bevrozing van de gereguleerde huren en de maximering van de huurstijging in de geliberaliseerde sector.

Daarnaast stijgen de huizenprijzen en dat zien we niet terug in de consumentenprijsinflatie. De prijzen van huizen in Nederland nemen al langer en sneller toe dan de consumentenprijzen⁴. Dit jaar is daar nog een versnelling bijgekomen, zie figuur 1.5. In tegenstelling tot de huren (die dit jaar vanwege de huurbevrozing juist de inflatie drukken) zijn de huizenprijsstijgingen niet terug te zien in de Europese hicp en maar beperkt in de Nederlandse cpi.⁵ Wereldwijd, onder andere bij de ECB, wordt er verschillend gedacht over hoe huizenprijzen meegenomen moeten worden in de consumenten-prijsindices. Een fundamenteel probleem daarbij is dat huizen niet alleen consumptiegoederen, maar ook onderdeel van het vermogen van huisbezitters zijn.

Stijgende prijzen kunnen bijdragen aan grotere vermogensongelijkheid. Aantrekkende consumentenprijzen die gepaard gaan met meestijgende lonen zijn goed nieuws voor huishoudens met schulden. In Nederland gaat het vooral om huishoudens met hypotheek- en/of studieschulden. Bij opgaande lonen blijft er meer geld over om bestaande schulden (die nominaal vaststaan) af te lossen. De nominale omvang van de schuld is ten opzichte van de andere bedragen in de economie kleiner geworden, of “reëel minder waard” in economentermen.⁶ Aan de andere kant staan schuldeisers en mensen die meer financiële bezittingen hebben dan schulden. Bij opgaande prijzen wordt het spaargeld reëel minder waard. Hier hebben netto spaarders het nakijken. Met hetzelfde bedrag is in de toekomst minder te koop. Inflatie lijkt de vermogensongelijkheid dus te verkleinen. Maar voor veel huishoudens is het financieel vermogen maar een klein deel van het totale vermogen.⁷ Eigenhuisbezit vormt (naast pensioenopbouw) veruit het grootste vermogensbestanddeel. Een stijgende huizenprijs is dan ook gunstig voor de huidige woningbezitters, omdat dit hun vermogen vergroot. Zo is er een tweedeling ontstaan: huishoudens met een eigen woning hebben hogere netto vermogens dan huurders, zelfs bij vergelijkbare inkomens en leeftijden. Dit maakt de stap van huur naar koop voor veel huishoudens lastiger, en nieuwkomers op de huizenmarkt raken op achterstand. De langdurige stijging van huizenprijzen drijft een grotere vermogensongelijkheid.

Langdurige sterke stijgingen van huizenprijzen en prijzen van andere vermogenstitels zoals aandelen vormen bovendien risico’s voor de financiële stabiliteit. Huishoudens kunnen zich gedwongen voelen (of in de verleiding komen) om tegenover hun huizenbezit forse hypotheekschulden aan te gaan. En ook op de beurs zien we in opgaand tij vaak een toename van beleggen met geleend geld. Dit vergroot de volatiliteit van de economie. Want wanneer het tij keert en de prijzen dalen, kan dit aanleiding zijn voor een toename van schuldenproblematiek onder huishoudens en bedrijven met in het ernstigste geval een zelfversterkend effect en een hernieuwde financiële crisis tot gevolg.

² Van Dijk, J. (2018), ‘Meer inflatie voor lage inkomens’, ESB 103 (4765): p. 396-397.

³ Overigens werd dit van de verhoging van het lage btw-tarief in 2019 ook vermoed, maar die verhoging heeft nauwelijks verschillend uitgedrukt voor de verscheidene inkomensgroepen, zie CBS (2019), ‘Welvaart in Nederland’

⁴ Zie de CPB-notitie “Beweging op de woningmarkt: prijzen en volumes” van Deelen et al (2020) ([link](#)).

⁵ In de VS en Nederland worden huizenprijsstijgingen meegenomen in de consumentenprijsindex (cpi) via een benadering (“toegerekende huur eigen woning”, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ([link](#))). In de Europese prijsindex (HICP) worden huizenprijsstijgingen vooralsnog niet meegenomen. Door het effect van huizenprijzen ontstaan er weleens verschillen tussen de cpi en hicp, van doorgaans enkele tienden. Zie bijvoorbeeld de ECB bulletin uit 2016 “Assessing the impact of housing costs on HICP inflation” ([link](#)).

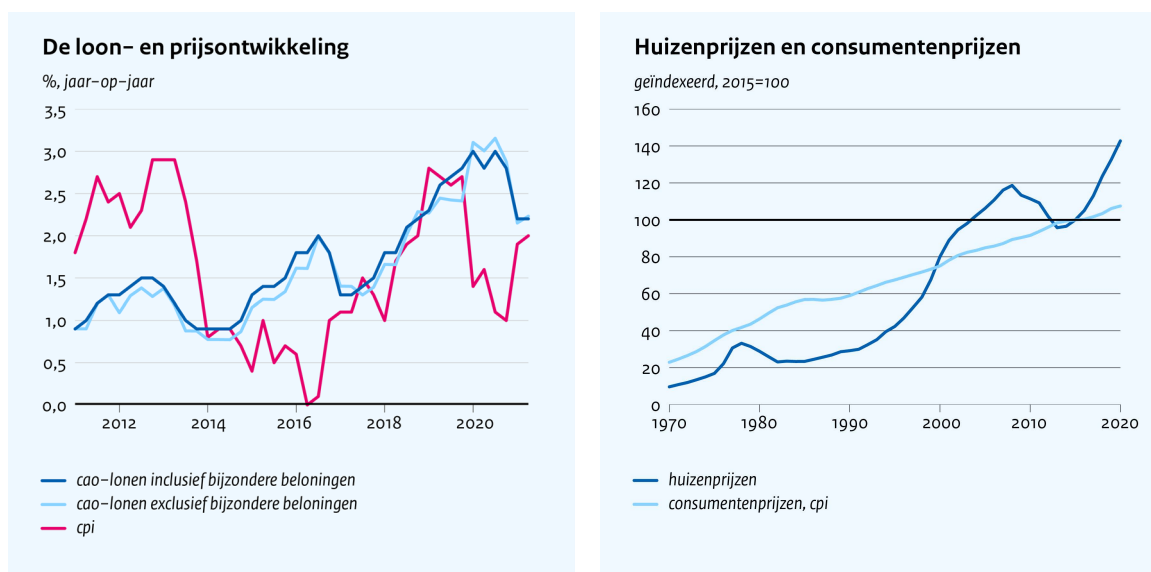
⁶ Als de inflatie verwacht wordt, en de nominale rente zich aan deze verwachting aanpast, dan zullen de kosten van schuld aangaan wel toenemen. En omgekeerd zullen opbrengsten van sparen toenemen.

⁷ Zie CPB-notitie “De verscheidenheid van vermogens van Nederlandse huishoudens: een update” van Luginbuhl en Smid (2021).

Het huidige monetaire beleid draagt gelijktijdig bij aan inflatie in consumentenprijzen en huizenprijzen. De Europese Centrale Bank en andere centrale banken hebben de afgelopen jaren alles op alles gezet om de consumentenprijzen omhoog te krijgen. Dit monetaire beleid droeg bij aan de beweging van rentes die daalden tot recordlaagtes. Op zijn beurt dreef de lage rente de prijzen voor vermogenstitels (zoals aandelen) en huizenprijzen (zeker ook in Nederland) snel op. Hoewel de langdurig lage inflatie een begrijpelijke reden vormde voor de ECB om een zeer ruim monetair beleid te voeren, zijn de nadelen in de vorm van opgestuwde huizen- en aandelenprijzen inmiddels steeds pregnanter. De wat hogere inflatie in het eurogebied kan daarom een aanleiding zijn om de balans te verschuiven.

Binnenlands beleid speelt overigens eveneens een rol bij de sterke stijging van de huizenprijzen en daar is wat aan te doen. Naast het monetair beleid speelt ook binnenlands beleid een rol in de stijging van de huizenprijzen. Het aanbod van huizen reageert in Nederland maar zeer beperkt op de hogere prijs, door restrictief grondbeleid en lange procedures. Het vraagt beleid van de lange adem om daar wat aan te doen, maar er zijn wel beleidsopties, het CPB schreef daar eerder over.⁸ Daarnaast worden de huizenprijzen – zeker in de huidige context van star aanbod – opgedreven door fiscale prikkels. Er gaat ondanks de versobering nog altijd een prikkel uit van de hypotheekrenteaftrek. Maar ook recente initiatieven gericht op starters, zoals de fiscale vrijstelling van schenkingen tot 100.000 euro voor de aanschaf van een huis, en de recente verlaging van de overdrachtsbelasting voor starters, werken vooral prijsopdrijvend en missen zo goeddeels hun doel. Beleidsmakers die de oploep van de huizenprijzen problematisch vinden, hoeven dus niet uitsluitend naar Frankfurt te kijken.

Figuur 1.5 De huizenprijzen nemen al langer en sneller toe dan de consumentenprijzen en lonen



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

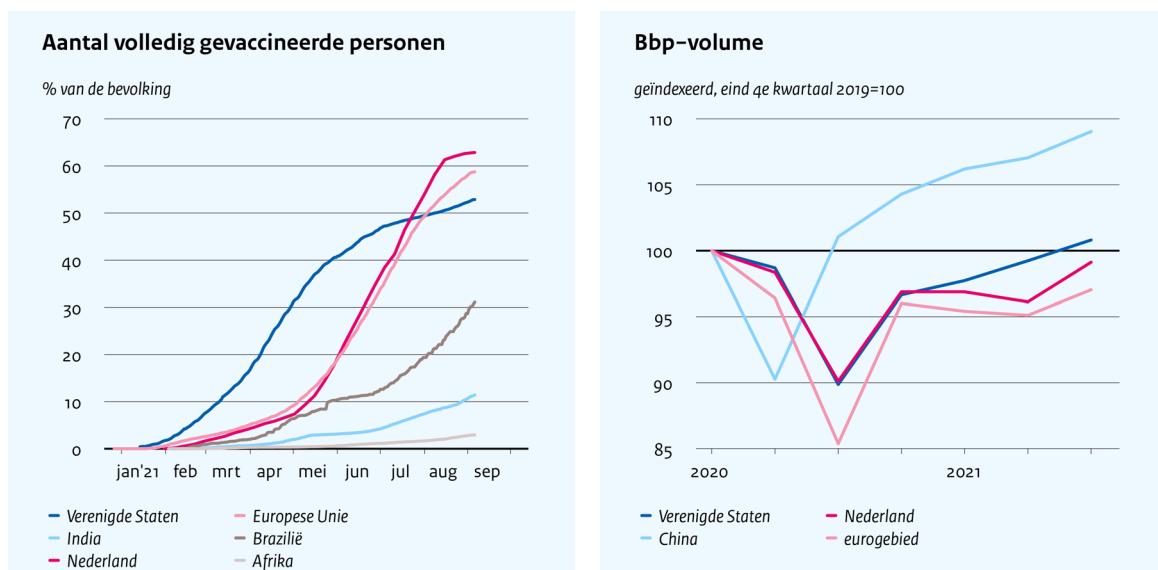
⁸ Zie de CPB-notitie "Beweging op de woningmarkt: prijzen en volumes" van Deelen et al (2020) ([link](#)) en CPB (2020) Kansrijk woonbeleid: update ([link](#)).

2 De Nederlandse economie in 2021 en 2022

2.1 De internationale economie

Het mondiale economisch herstel zet door mede als gevolg van een toenemende vaccinatiegraad. In geavanceerde economieën is de vaccinatiegraad behoorlijk toegenomen waardoor coronarestricties verder afgebouwd kunnen worden. Met het geleidelijk heropenen van de economieën trekt nu ook de dienstensector aan, nadat de industrie al eerder stevig was opgeveerd. De wereld-bbp-groei komt daardoor naar verwachting uit op 6,1% voor 2021 en 4,5% voor 2022. In de VS zette het herstel in de dienstensector al eerder in mede door minder restricties en een snellere vaccinatiestrategie. De economische groei houdt daar ook aan als gevolg van de forse begrotingspakketten en ruim monetair beleid. Ook China herstelde vlot en profiteert van het verder aantrekken van de mondiale economie.

Figuur 2.1 Vaccinatiegraad verschilt wereldwijd, herstel bbp zet door



Bron: Our World in Data, OECD en Haver ([link](#))

In de eurozone werd er aanvankelijk minder gevaccineerd dan in enkele andere westerse landen zoals het Verenigd Koninkrijk en de VS maar inmiddels is de vaccinatiegraad fors opgelopen (zie figuur 2.1, links). Daardoor herstelt de dienstensector zich, waardoor ook het bbp voor de eurozone verder toeneemt en de groei uitkomt op 4,9% voor 2021 en 4,3% voor 2022. Met name Zuid-Europese landen met een omvangrijke toeristische sector kunnen profiteren van de terugkeer van toeristen door de afgenomen restricties. Daarnaast dragen de nationale plannen voor herstel en veerkracht (RRF's) en ruim monetair beleid bij aan het economisch herstel in de eurozone. In veel opkomende economieën en ontwikkelingslanden blijft de vaccinatiegraad achter (zie figuur 2.1, links). Daardoor komen die economieën moeizamer op gang en duurt herstel langer. Deze achterblijvende vaccinatiegraden vergroten ook de kans dat nieuwe virusvarianten

ontstaan, met alle risico's van dien. Daarnaast zijn ontwikkelingslanden veel beperkter in staat om expansief begrotingsbeleid te voeren om de economie te ondersteunen.⁹

De groei in de goederenhandel normaliseert en de handel in diensten neemt verder toe, waardoor de wereldhandel toeneemt met 8,1% in 2021 en 5,0% in 2022. De handel in goederen heeft zich sterk hersteld en bevindt zich inmiddels weer boven pre-coronaniveau. De goederenhandel neemt in de ramingsperiode verder toe door de groei van de mondiale economie maar vlakt af naar meer gebruikelijke groeicijfers. Door corona heeft een aantal handelsketens met tijdelijke onevenwichtigheden te kampen. De vraag naar bepaalde goederen en halffabricaten, zoals halfgeleiders, nam onverwacht sterk toe waardoor er tekorten in toeleveringsketens ontstonden. Daarnaast loopt de afhandeling van goederen vertraging op door uitbraken van corona in havensteden van China in de zomer van 2021. Deze onevenwichtigheden lijken echter van tijdelijke aard.

De handel in diensten laat tot nog toe een beperkter herstel zien dan de handel in goederen. Dit komt onder andere door restricties op internationaal reisverkeer en toerisme (zie figuur 2.2, rechts). Sommige andere vormen van dienstenhandel, zoals zakelijke dienstverlening, hebben overigens veel minder te lijden gehad onder de coronarestricties. Door de toenemende vaccinatiegraad in veel westerse landen worden de coronarestricties afgebouwd waardoor reisbeperkingen kunnen afnemen. Met name toerisme en zakelijke reizen zullen hierdoor toenemen. Mede daardoor trekt de dienstenhandel verder aan en dat zal zich de komende tijd voortzetten. Maar in landen met een lage vaccinatiegraad zal het herstel van het toerisme, en mede daardoor de dienstenhandel, trager verlopen.

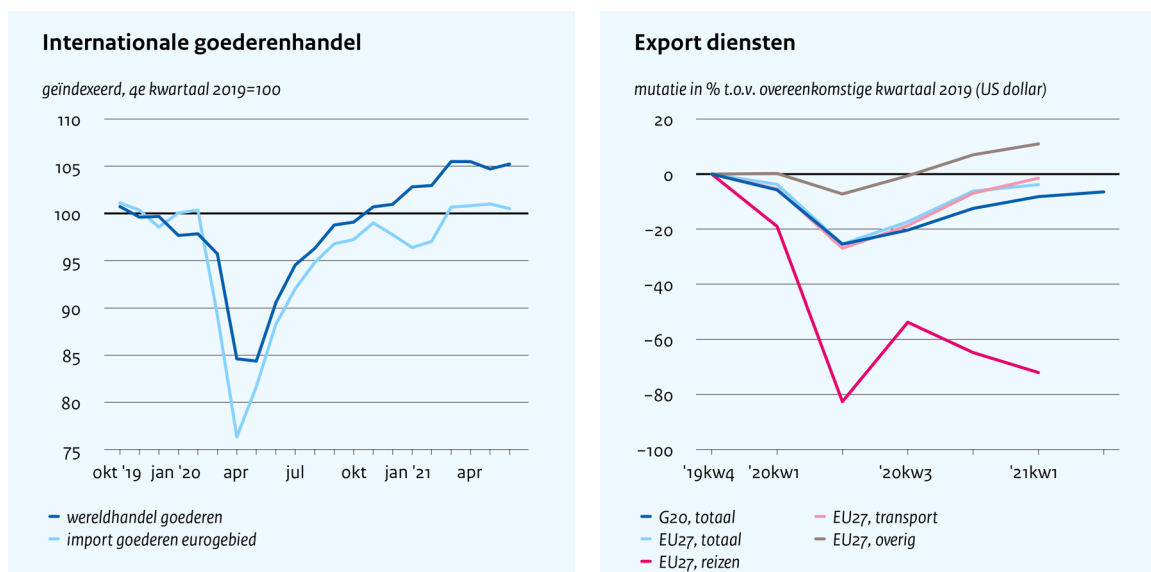
Tabel 2.1 Internationale kerngegevens, 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
	mutaties per jaar in %			
Volumes				
Bbp wereld	3,0	-3,2	6,1	4,5
Bbp eurozone	1,4	-6,6	4,9	4,3
Wereldhandelsvolume goederen en diensten	0,9	-8,6	8,1	5,0
Relevante wereldhandel goederen en diensten	3,1	-9,3	6,6	6,6
Prijzen				
Inflatie eurozone (HICP)	1,2	0,3	2,0	1,9
Concurrentenprijs (euro) (a)	3,9	0,3	3,6	1,5
	niveaus			
Overig				
Eurokoers (dollar per euro)	1,12	1,14	1,19	1,18
Olieprijs (dollar per barrel)	64,3	41,8	69,5	69,4
Lange rente Duitsland (%)	-0,2	-0,5	-0,3	-0,3
(a) Goederen en diensten exclusief grond- en brandstoffen.				

⁹ IMF, 2020, World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown ([link](#)).

De relevante wereldhandel neemt toe met 6,6% in zowel 2021 als in 2022 na de historische dip in 2020 (zie kader 'De ene crisis is de andere niet'). De markt vraag voor Nederlandse exporten is in belangrijke mate afhankelijk van handelspartners in het eurogebied. In het begin van 2021 waren er als gevolg van nieuwe coronagolven meer restricties van kracht in de eurozone dan in andere regio's. Mede hierdoor bleef het economisch herstel achter bij de VS en China en neemt de relevante wereldhandel in 2021 minder toe dan de wereldhandel. Daarnaast heeft Brexit een neerwaarts effect op de relevante wereldhandel aangezien het Verenigd Koninkrijk een belangrijke handelspartner van Nederland is.

Figuur 2.2 Herstel mondiale goederenhandel verder gevorderd dan mondiale handel in diensten



Bron: Wereldhandelsmonitor, OECD en Eurostat ([link](#))

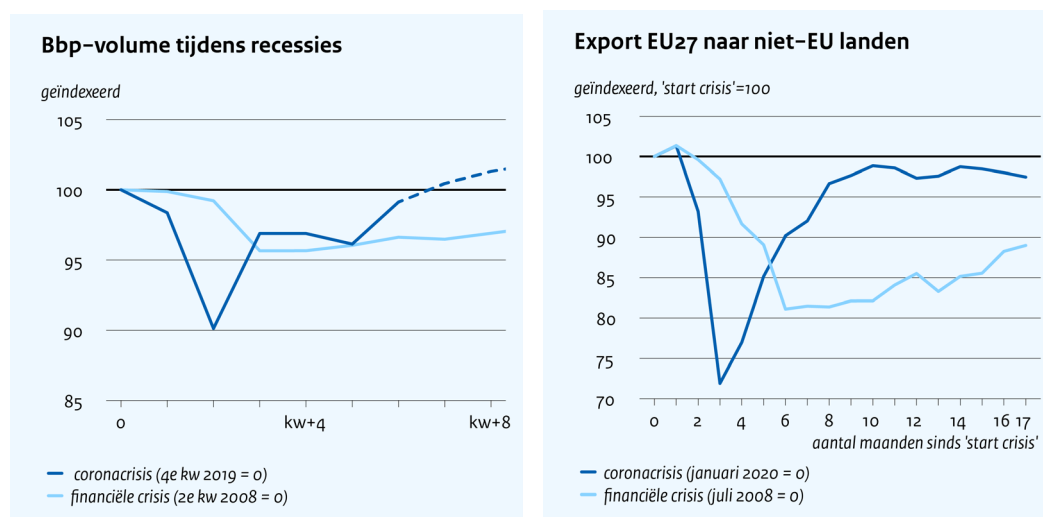
De inflatie voor de eurozone komt dit en volgend jaar uit op ongeveer twee procent. Dat is met name het gevolg van de toegenomen vraag door het wereldwijde herstel. Daardoor is de olieprijs fors gestegen, wat via hogere energiekosten bijdraagt aan de inflatie van dit jaar.¹⁰ Ook andere grondstoffen werden duurder door het mondiale herstel en werken, net als olie, met vertraging door in de andere componenten van de inflatie. Verder dragen tekorten in de toeleveringsketens, knelpunten in het containervervoer en logistieke problemen bij aan de inflatie. Deze problemen lijken voornamelijk van tijdelijk aard, maar zijn nog wel van invloed op de inflatie van 2022. De raming van de inflatie is met onzekerheid omgeven. Voornamelijk zijn er geen aanwijzingen dat de opverende werkgelegenheid in de eurozone zal leiden tot een versnelling van de loonstijgingen en daarmee de inflatie (zie paragraaf 1.2). Daar waar het arbeidsvolume in Nederland alweer redelijk hersteld is, blijft het in de meeste andere Europese landen nog behoorlijk achter. Zowel het aantal gewerkte uren als het aantal werkzame personen komt in het 2^e kwartaal van 2021 in de eurozone beduidend lager uit dan voor de coronacrisis. Daarmee is er naar verwachting in de meeste landen van de eurozone nog een behoorlijke arbeidsreserve om de groei van de werkgelegenheid te accommoderen. Maar als het herstel sterker is dan verwacht zou dat een opwaarts effect kunnen hebben op de lonen en prijzen.

¹⁰ De technische veronderstellingen over energieprijzen, rente en wisselkoersen zijn gebaseerd op marktdata voor week 28 (12-16 juli).

De ene crisis is de andere niet

Twaalf jaar na de financiële crisis (2008-2009) kwam de coronacrisis, die een heel ander verloop liet zien. De ene crisis is dus de andere niet. Een belangrijk verschil is dat de coronacrisis is ontstaan door een exogene schok op een ‘gezonde’ economie, terwijl de financiële crisis ontstond vanuit kwetsbaarheden in de financiële sector. Toch had de coronacrisis initieel een veel grotere economische impact: de bbp-daling in het tweede kwartaal van 2020, toen de coronapandemie toesloeg, is groter dan die in de financiële crisis (figuur links). De dip in de wereld- en Europese goederenhandel was historisch tijdens de coronacrisis (figuur rechts). Hier speelde waarschijnlijk het ‘zweepslag’ effect: de vraaguitval door corona werd versterkt doordat ook andere bestellingen in de toeleveringsketen werden verlaagd, terwijl de toevoer stokte door tijdelijke gesloten fabrieken vanwege corona. Ook de dienstensector ging gedwongen op slot (niet in figuur). Maar ondanks de diepere val tijdens de coronacrisis, veren zowel het bbp-volume als het goederenhandelsverkeer sneller terug.

Economische klap aanvankelijk groter dan tijdens Grote Recessie, maar herstel ook stuk sneller



Bron: CBS, WTM ([link](#))

Niet alleen is de aard van de crisis anders, ook het overheidsbeleid ziet er anders uit tijdens de twee recessies. De aanvankelijke bbp-schok in 2009 werd in Europa vooral opgevangen door automatische stabilisatoren. In 2020 werd er in Europa meer gebruik gemaakt van discretionair beleid zoals speciale regelingen als de NOW. Tijdens de coronacrisis bedragen de totale extra uitgaven en kwijtgescholden inkomsten om faillissementen en een sterke oploep van de werkloosheid te voorkomen ongeveer 30 miljard in 2020 en naar schatting 20 miljard in 2021. Daarnaast wordt in zowel de financiële crisis als de coronacrisis gebruik gemaakt van *off-budget* begrotingsinstrumenten (garanties) voor banken (met name in 2009) en bedrijven (met name in 2020). Kapitaalinjecties waren daarentegen aanzienlijk hoger in 2009. Als we de totale toename van het (structureel) begrotingstekort afzetten tegen de bbp-daling dan is de begrotingsreactie in 2020 in dezelfde orde van grootte als in 2009.

2.2 De Nederlandse economie

2.2.1 De economie trekt flink aan in 2021 en 2022

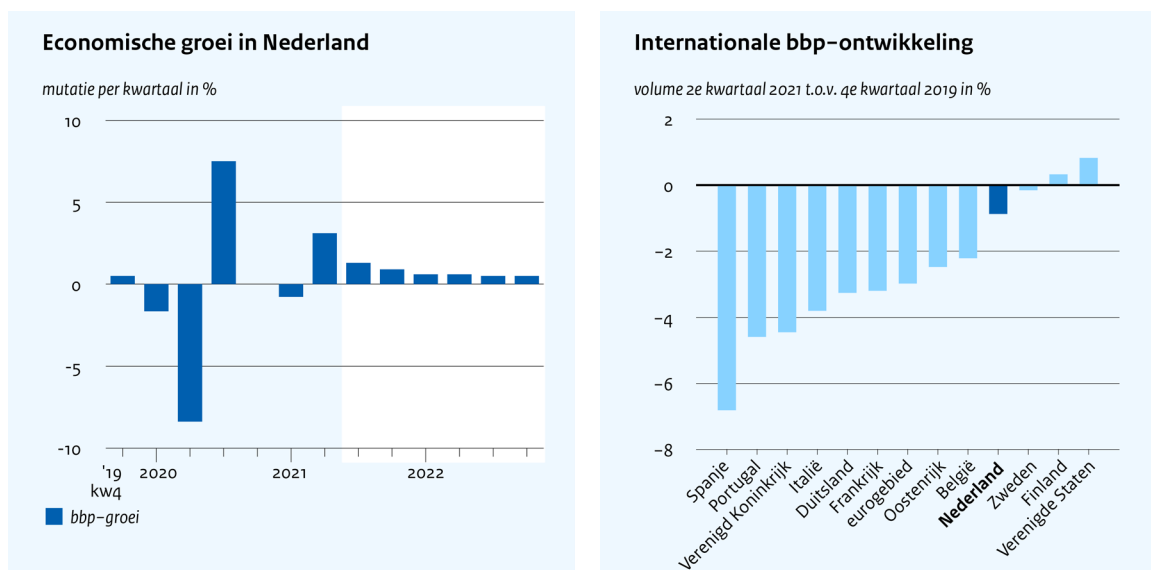
Na de historisch diepe recessie van 2020 veert de economie dit jaar opmerkelijk snel weer op. De lockdown die sinds 16 december 2020 gold, ging gepaard met een economische krimp van 0,8% in het eerste kwartaal van 2021. Vergeleken met de krimp van 8,4% in de eerste coronagolf (voorjaar 2020) is dit vrij beperkt. Ook in andere landen was de economische krimp in de tweede coronagolf veel kleiner dan die van de eerste golf. Hier zijn verschillende verklaringen voor. Zo heeft de samenleving op allerlei vlakken in de loop van de pandemie steeds beter leren omgaan met het virus (denk aan thuiswerken, online winkelen). Daarnaast bleef de wereldhandel in de tweede golf goed op peil, terwijl deze in het voorjaar van 2020 instortte. Ook een verschil in de mate waarin mensen (uit angst voor besmetting) vrijwillig hun sociale contacten beperkten, kan een belangrijke verklaring zijn.¹¹ Sinds eind april zijn, dankzij het feit dat steeds meer mensen gevaccineerd zijn, de coronamaatregelen stapsgewijs afgebouwd. Dit heeft eraan bijgedragen dat in het tweede kwartaal van 2021 het bbp met 3,1% is toegenomen. In het derde en het vierde kwartaal herstelt de economie verder, waarmee de economische groei over geheel 2021 uitkomt op 3,9%. In het derde kwartaal van 2021 bereikt het bbp weer het niveau van eind 2019.

Ook in 2022 zet de groei met 3,5% door. Dit is aanzienlijk hoger dan het langjarig gemiddelde van 1,5% per jaar over de periode 2010-2019. Ondanks deze sterke inhaalgroei zal niet alle misgelopen economische groei ten gevolge van de pandemie worden goedgehaakt: we gaan ervan uit dat het bbp permanent zo'n 1,5% lager zal blijven als gevolg van de coronacrisis.¹² Dit komt vooral door een lagere stijging van de arbeidsproductiviteit tijdens de coronacrisis als gevolg van gemiste investeringen in zowel fysiek als menselijk kapitaal. In de bijlage bij deze Macro Economische Verkenning presenteren we een update van de middellangetermijnverkenning voor de jaren 2023 tot en met 2025.

¹¹ Voor een verdere duiding van verschillen tussen de eerste en de tweede golf in internationaal perspectief, zie Elbourne en Overvest (2021) ([link](#)).

¹² Het pre-corona referentiepunt betreft onze raming uit het Centraal Economisch Plan 2020 en de bijbehorende middellangetermijnverkenning (MLT) ([link](#)).

Figuur 2.3 De Nederlandse economie leeft snel op na de coronacrisis

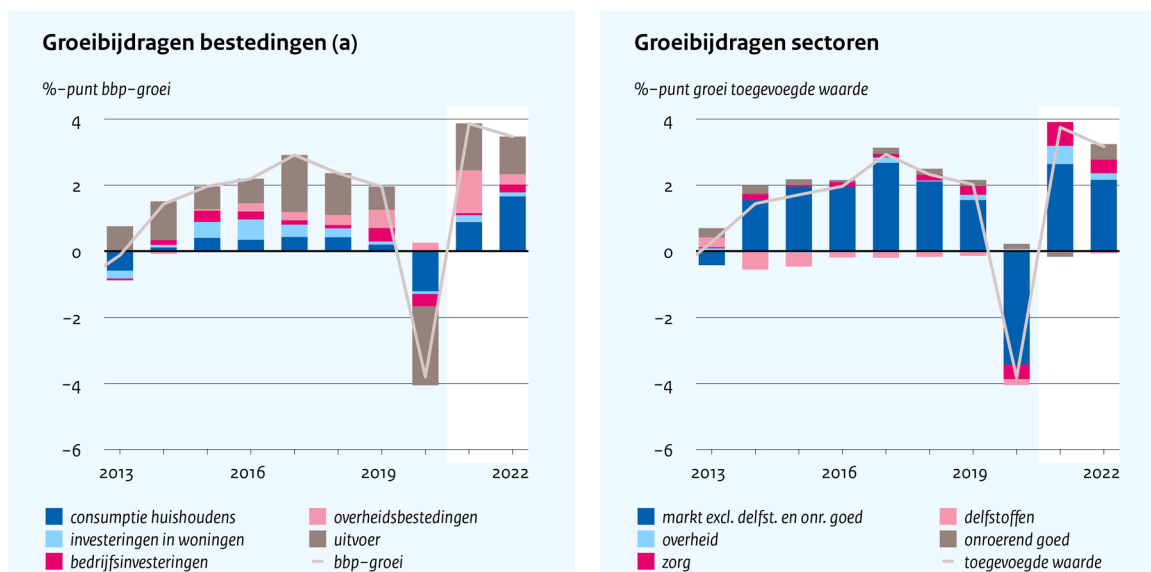


Bron: Eurostat, ONS, CBS en CPB ([link](#))

In de basisraming gaan we ervan uit dat corona in Nederland niet opnieuw leidt tot grootschalige contactbeperkende maatregelen. De meeste coronabeperkingen zijn inmiddels afgebouwd en de laatste worden waarschijnlijk dit najaar beëindigd. Het is niet ondenkbaar dat er de komende periode nog wel beperkingen zijn in sectoren waarin veel mensen fysiek samen komen, zoals evenementen of nachtclubs. Alhoewel de getroffen sectoren hier veel last van zouden hebben, betreft dit een klein deel van de gehele Nederlandse economie. Daarom voorzien we niet dat dit op macro-economisch niveau de Nederlandse economie ernstig zal schaden. In paragraaf 2.2.9 verkennen we in het scenario “Nieuwe lockdown” wat de economische gevolgen zouden zijn als het coronavirus onverhoeds toch weer ernstigere beperkingen noodzakelijk zou maken.

Het economisch herstel kent in zowel 2021 als 2022 een brede basis. Alle bestedingscategorieën dragen in beide jaren bij aan de economische groei (figuur 2.4, links). Daarbij is de bijdrage van de overheidsbestedingen en van de consumptie van huishoudens duidelijk groter dan gemiddeld, die van de bedrijfsinvesteringen juist kleiner. Vanaf het tweede kwartaal van 2021 stuwt een toename van de consumptie – met ruim 40% de grootste categorie van het Nederlandse bbp – de economische groei op. Vanwege de lagere consumptie in het eerste kwartaal en door overloop pakt de jaar-op-jaar consumptiegroei en dus ook de bijdrage aan de bbp-groei hoger uit in 2022 dan in 2021. De overheidsbestedingen zijn met name door de hogere zorguitgaven verantwoordelijk voor een grote positieve bijdrage aan het bbp in 2021 (zie ook paragraaf 3.2). De investeringen dragen in veel mindere mate bij aan de groeispurt van de Nederlandse economie. In 2021 is met name de voorraadvorming negatief.

Figuur 2.4 Groei in 2021 en 2022 wordt gedragen door vrijwel alle bestedingscategorieën en sectoren



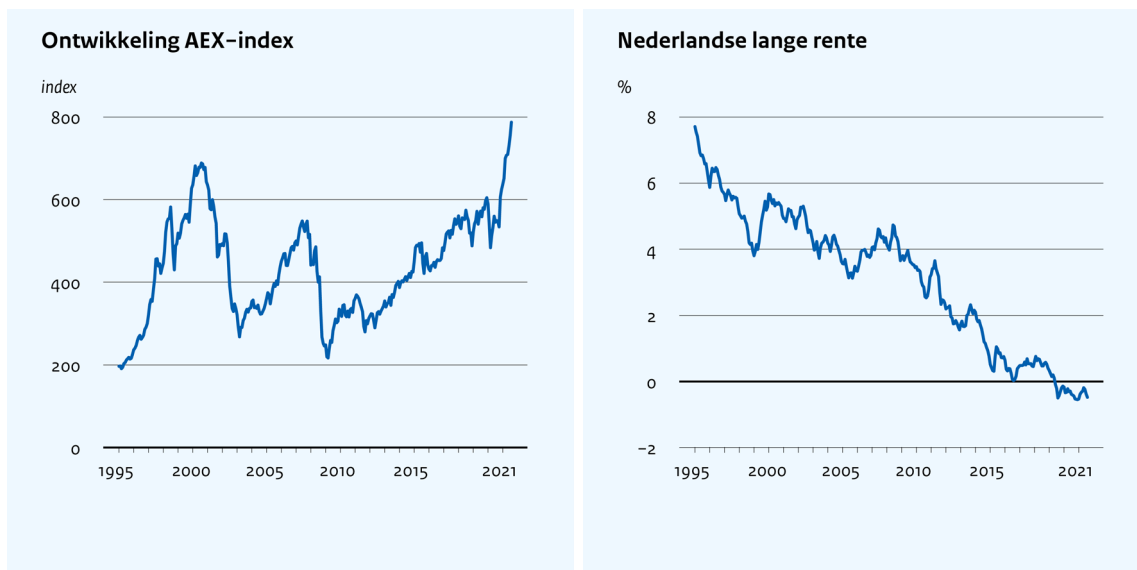
(a) De finale en gecumuleerde intermediaire invoer zijn in mindering gebracht op de bestedingscategorieën.

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

Aandelenkoersen en huizenprijzen zijn fors gestegen, onzeker is hoe deze trend zich voortzet. De AEX-index bereikte dit voorjaar het hoogterecord uit het jaar 2000 van 701,56 en is sindsdien nog verder gestegen.¹³ De gestage oploop van beurskoersen duidt op groot optimisme onder beleggers, dat al inzette ruim voordat het verloop van de pandemie ten goede keerde. Woningprijzen zijn in 2020 gestegen tot ongekende hoogtes en ook in de eerste helft van 2021 zette deze stijging door (zie ook paragraaf 2.2.5): de jaar-op-jaar-stijging van de huizenprijzen bedroeg in juli 16,3%. Een belangrijke factor achter deze beide ontwikkelingen is de lage rente. Op de woningmarkt heeft ook overheidsbeleid, zoals de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting voor starters, bijgedragen aan de oploop. Of de hausse van beurskoersen en woningprijzen de komende jaren zal aanhouden is ongewis; dit brengt de nodige onzekerheid met zich mee. Zo zou een correctie op deze koersen en prijzen kunnen leiden tot afnemende consumptie bij aandelen- en huizenbezitters en investeringonzekerheid bij ondernemers. Bij een forse correctie zouden ook zorgen over financiële stabiliteit kunnen opspelen. Overigens zijn zowel de hoge activaprijzen als de lage rente fenomenen die wereldwijd spelen.

¹³ Sinds 2000 is de samenstelling van de index wel veranderd dus er valt op basis van deze vergelijking geen conclusie te trekken over het wel en wee van (een groep) specifieke bedrijven.

Figuur 2.5 Historische prijsrecords op de aandelenmarkt, mede onder druk van de lage rente



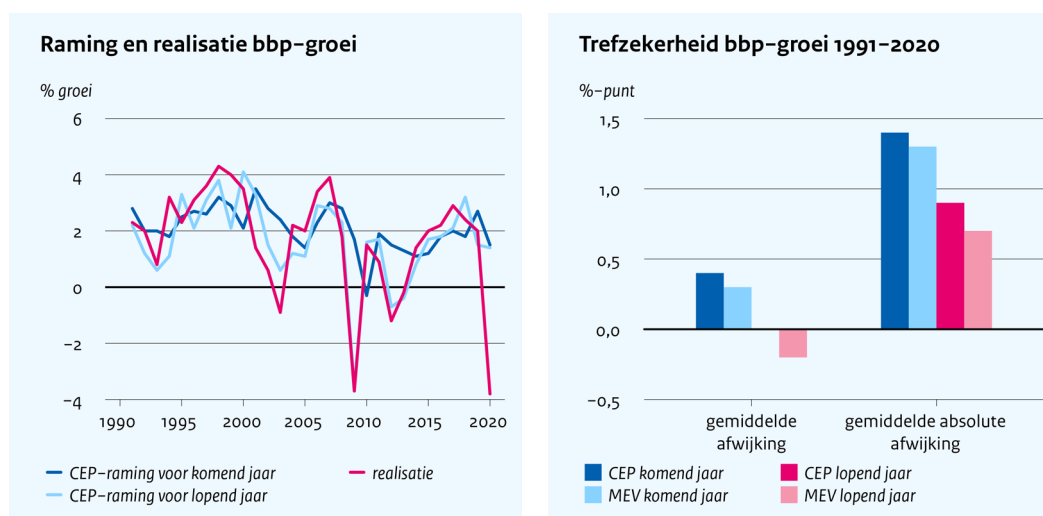
Bron: DNB ([link](#))

Trefzekerheid van CPB-ramingen

De CEP-raming voor bbp-ontwikkeling in het lopend jaar is over het algemeen trefzekerder dan die voor het komende jaar. Zo blijkt uit de linker figuur dat de recessie in 2009 bij het CEP in maart 2008 nog niet werd voorspeld, maar in maart 2009 wel. De figuur laat ook zien dat een meerjarige periode van over- of onderschatting niet uniek is. De ramingen zijn in perioden van hoogconjunctuur, zoals de periode van 1997 tot en met 2000, vaak te pessimistisch en ze waren te optimistisch tijdens de laagconjunctuur in de jaren 2001-2003. De ernst van de coronacrisis was in het CEP van 3 maart 2020 nog niet voorzien. Uit eerder CPB-onderzoek (a) blijkt dat onzekerheid rondom exogene factoren, zoals het internationale beeld, de belangrijkste verklaring is voor ramingsonzekerheid. Daarnaast speelt onzekerheid rondom beleid een rol. Beleidswijzigingen zorgen per definitie voor een ramingsafwijking. Ook kan beleid beïnvloed worden door de ramingen, bijvoorbeeld als de lasten worden verlicht om het koopkrachtbeeld te ‘repareren’.

In de periode van 1991 tot en met 2020 heeft het CPB de bbp-groei voor het lopende jaar niet systematisch onderschat of overschat. De gemiddelde ramingsafwijking voor de bbp-groei voor het komende jaar bedraagt in deze periode bij het CEP en de MEV respectievelijk 0,4%-punt en 0,3%-punt, zo blijkt uit de rechterfiguur. Als we de crisisjaren 2009 en 2020 niet meenemen, dan is de gemiddelde ramingsafwijking met respectievelijk 0,1% en 0% echter vrijwel nihil. Bij de MEV voor het lopende jaar wordt de bbp-groei licht onderschat, onder andere vanwege onzekerheid rondom voorlopige NR-cijfers, die in het verleden gemiddeld opwaarts werden bijgesteld. (b) De kleine gemiddelde afwijking van de CPB-raming kan echter gepaard gaan met grote over- en onderschattingen, die elkaar compenseren. De gemiddelde absolute ramingsafwijking geeft deze onnauwkeurigheid weer. Deze afwijking neemt af naarmate de ramingshorizon korter wordt. Bij de CEP-raming voor het komend jaar, waarbij meer dan anderhalf jaar vooruit wordt gekeken, bedraagt de absolute ramingsafwijking gemiddeld 1,3%-punt. De absolute afwijking neemt af richting de MEV-raming voor het lopend jaar, dan is het nog 0,6%-punt.

Raming-realisatie van bbp-groei over tijd (links) en van verschillende grootheden in deelperiodes (rechts)



Bron: CPB ([link](#))

(a) Zie Lanser, D. en H. Kranendonk, 2008, Investigating uncertainty in macroeconomic forecasts by stochastic simulation, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

(b) Meer informatie over de ramingsafwijking ten opzichte van de voorlopige NR-cijfers, en ramingsafwijkingen voor onderliggende perioden en voor andere grootheden dan bbp-ontwikkeling is terug te vinden in het CPB Achtergronddocument 'Trefzekerheid CPB-ramingen 1991-2020' (L. Versteegen, 2021) ([link](#)).

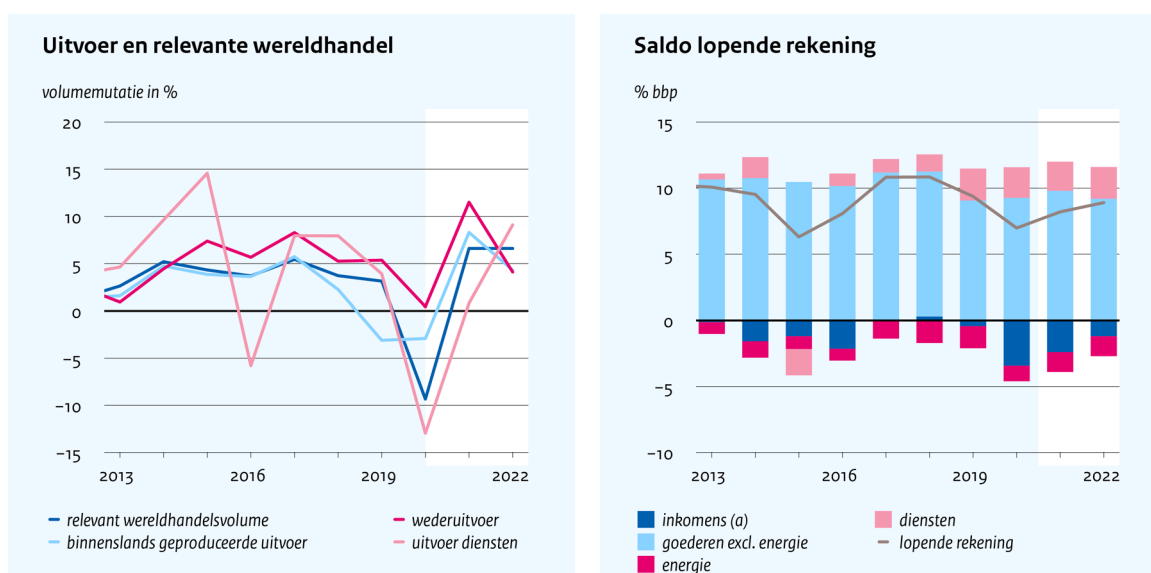
2.2.2 Herstel uitvoer 2021 houdt ook in 2022 aan; het verloop van de goederen- en dienstenuitvoer verschilt

De uitvoer leeft op na een scherpe val vorig jaar. Zowel in 2021 als in 2022 stijgt de Nederlandse uitvoer aanzienlijk: met 6,8% in 2021 en met 5,4% in 2022. Dit volgt op een daling van 4,8% in 2020. Het herstel van de uitvoer vloeit voort uit een toenemende vraag vanuit het buitenland, te zien in de oplopende relevante wereldhandel (zie figuur 2.6, links). Met afstand de grootste mutaties vonden plaats in de eerste drie kwartalen van 2020, waarin de uitvoer respectievelijk afnam met 2% en 9,5% en weer toenam met 7,6%. Vanaf het vierde kwartaal van 2020 vertoont de uitvoer een gestage opwaartse beweging die ook in 2022 doorzet.

De goederenuitvoer vormt de basis van de uitvoergroei in 2021; diensten volgen pas in 2022. De goederenhandel heeft, behalve tijdens het voorjaar van 2020, relatief weinig hinder ondervonden van coronagerelateerde beperkingen. Zo was voor veel typen industriële producten de uitvoer in de eerste maanden van 2021 weer boven het niveau van 2019. De dienstenhandel daarentegen werd begin dit jaar opnieuw flink getroffen door een lockdown en door de vele restricties op internationale reizen. De komst van buitenlandse toeristen en zakenreizigers naar Nederland zal nog enige tijd hinder ondervinden van reisbeperkingen.¹⁴

Het overschot op de lopende rekening neemt toe van 8,2% bbp in 2021 naar 8,9% in 2022. De lopende rekening van 2020 en 2021 bevat(te) een fors negatief saldo inkomensstromen.¹⁵ Voor 2022 voorzien we dat dit saldo weliswaar negatief blijft maar wel een stuk kleiner is dan de voorgaande jaren. Hierdoor vertoont in 2022 het saldo op de lopende rekening een lichte oploop. Met zo'n 8 à 9% is het overschot op de betalingsbalans de komende jaren wat minder groot dan de jaren voor corona, maar historisch en internationaal gezien nog altijd aanzienlijk.

Figuur 2.6 Uitvoer herstelt van coronadip; saldo lopende rekening loopt weer iets verder op



(a) 'Inkomens' betreft hier primaire inkomens en inkomensoverdrachten.

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

¹⁴ Hier staat wel tegenover dat binnenlands toerisme een goed jaar beleeft, maar dit wordt uiteraard niet weerspiegeld in de uitvoerstatistieken.

¹⁵ Zie ook DNB ([link](#)).

Tabel 2.2 Kerngegevens Nederlandse in- en uitvoer, 2020-2022

	2020	2020	2021	2022
	waarde in mld euro	mutaties per jaar in %		
Invoervolume goederen en diensten	539,6	-5,5	6,5	6,4
Invoerprijs goederen en diensten		-3,4	6,8	1,3
w.v. goederen exclusief energie	354,0	-1,2	5,3	1,3
Energie	44,8	-27,6	36,2	0,4
Diensten	140,8	1,8	2,1	1,7
Uitvoervolume goederen en diensten	622,9	-4,8	6,8	5,4
w.v. binnenslands geproduceerde uitvoer	196,6	-2,9	8,3	4,3
Wederuitvoer	231,9	0,4	11,5	4,1
Energie	35,1	-7,7	-5,8	6,0
Diensten	159,3	-13,0	0,8	9,1
Relevant wereldhandelsvolume		-9,3	6,6	6,6
Handelsprestatie (a)		4,5	0,1	-1,1
Marktprestatie (b)		6,4	1,7	-2,3
Uitvoerprijs goederen en diensten exclusief energie		-0,4	4,2	1,3
Concurrentenprijs (c)		0,3	3,6	1,5
Prijsconcurrentiepositie (d)		0,7	-0,6	0,2
		% bbp		
Saldo lopende rekening		7,0	8,2	8,9

(a) Uitvoervolume goederen en diensten minus relevant wereldhandelsvolume.
 (b) Binnenslands geproduceerde goederen- en dienstenuitvoer minus relevant wereldhandelsvolume.
 (c) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen.
 (d) Concurrentenprijs minus uitvoerprijs goederen en diensten exclusief energie.

2.2.3 Consumptie trekt snel aan na versoepelingen, spaarquote neemt af

Tijdens de coronapandemie consumeerden huishoudens minder en spaarden ze meer. Zowel in de eerste als in latere besmettingsgolven, die bestreden werden door contactbeperkende maatregelen, viel de particuliere consumptie sterk terug. De sluiting van sectoren belette consumenten hun normale uitgavenpatroon vol te houden. Ook waren velen uit angst om besmet te raken terughoudend om bijvoorbeeld fysieke winkels te bezoeken. Hiermee was de consumptie een belangrijke factor achter de daling van het bbp in Nederland in de eerste helft van 2020 en het eerste kwartaal van 2021. Wel is er substitutie geweest, bijvoorbeeld van horecadiensten naar voeding en van fysieke winkels naar webshops. Omdat het beschikbare inkomen gemiddeld op peil bleef, heeft de consumptiedaling in 2020 en begin 2021 geresulteerd in een toename van de totale individuele spaartegoeden van ruim 100 mld euro. Dat is bijna 39 mld euro meer dan in de voorgaande 5 kwartalen.¹⁶

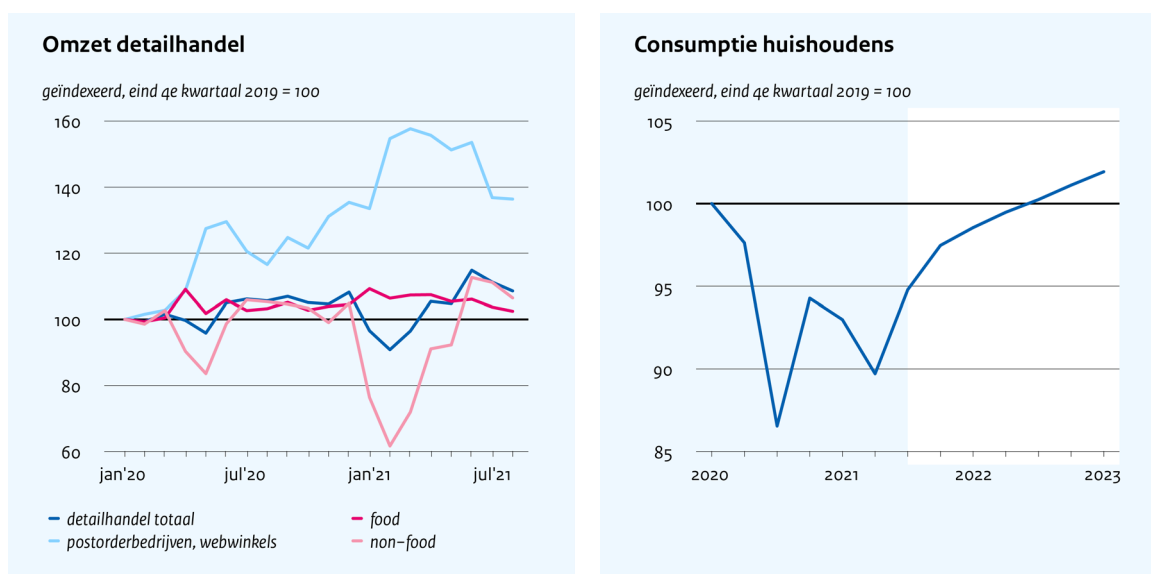
Zodra maatregelen worden versoepeld leeft de consumptie ook weer sterk op. Dit gebeurde in de zomer van 2020 toen de consumptie met 8,9% groeide en ook in het tweede kwartaal van 2021 waarin de toename

¹⁶ Hier wordt de periode 1^e kwartaal 2020 t/m 1^e kwartaal 2021 vergeleken met 4^e kwartaal 2018 t/m 4^e kwartaal 2019. Bron: CBS.

5,7% was. Deze perioden van herstel hebben echter de val in andere perioden nog niet goed kunnen maken: de consumptie bevond zich in het tweede kwartaal van 2021 nog steeds ruim 5% onder het pre-corona niveau.

De consumptie groeit vooral in 2022 sterk. De consumptie van huishoudens neemt ook in de tweede helft van dit jaar sterk toe en blijft daarna bovengemiddeld hard groeien. De voornaamste reden hiervoor is de daling van het aantal besmettingen en de daarmee gepaard gaande versoepelingen, waardoor consumenten hun geld weer aan meer zaken kunnen en willen uitgeven. Maar ook simpelweg het relatief lage niveau waarop de consumptie zich nog bevindt zorgt voor sterke groeicijfers. Doordat in het eerste kwartaal de consumptie nog is gedaald, komt het herstel vooral tot uitdrukking in de consumptiegroei in 2022, geraamd op 5,8%, na een stijging van 2,4% in 2021. Door dit herstel van de consumptie neemt de spaarquote af.

Figuur 2.7 Tijdens de tweede lockdown vierde online winkelen hoogtij, consumptie groeit na versoepelingen



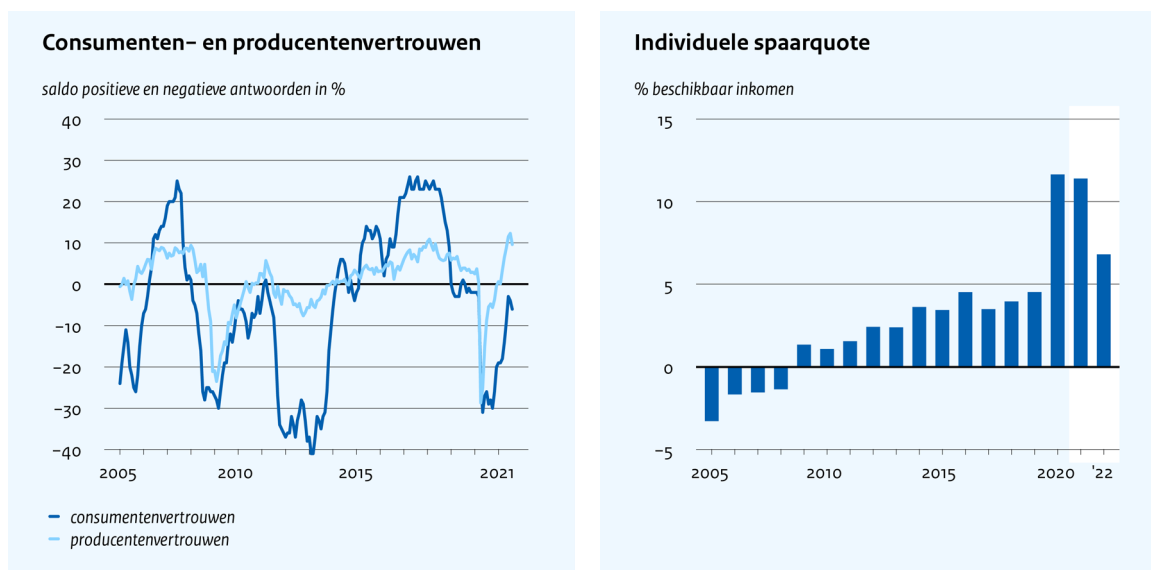
Bron: CBS en CPB ([link](#))

De spaarquote neemt af, maar blijft hoger dan voor de coronapandemie. In deze raming neemt de spaarquote af naar 6,8% van het beschikbare inkomen, nog altijd hoger dan voor het uitbreken van de coronapandemie. Dat komt doordat ook in 2021 en 2022 nog niet alle consumptiemogelijkheden even toegankelijk zijn als voorheen. Zo zijn (verre) reizen en (meerdaagse) evenementen beperkt of nog niet mogelijk. Bovendien blijft de onzekerheid over het verloop van de pandemie en de daarmee gepaarde economische gevolgen bestaan, waardoor het consumentenvertrouwen nog niet volledig is hersteld (figuur 2.8, links). Als de spaarquote toch harder daalt, zal extra stijging van de consumptie het economisch herstel verder versnellen.

Omdat de spaarquote hoger blijft dan pre-corona, veronderstellen we dus geen inhaalconsumptie. De spaarquote zou dan namelijk lager, dan wel negatief moeten zijn. Relevant is vervolgens ook wat huishoudens met de opgebouwde spaartegoeden gaan doen. Recent onderzoek van DNB¹⁷ wijst uit dat de meeste huishoudens het geld op hun spaarrekening willen houden, maar ook wil een deel het gebruiken voor woninginvesteringen of beleggingen in financiële producten. De effecten op de economische groei daarvan zijn in eerste instantie weliswaar positief, maar kennen op termijn risico's, zoals beschreven in paragraaf 2.2.1.

¹⁷ Zie DNB ([link](#)).

Figuur 2.8 Consumentenvertrouwen groeit maar is nog niet positief, spaarquote neemt af maar blijft hoog



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

Sommige huishoudens hebben flink ingeteerd op hun buffers. Onderzoek laat zien dat vooral bij hogere-inkomensgroepen de besparingen zijn toegenomen.¹⁸ Deze kennen per euro een lagere neiging tot consumeren dan lagere-inkomensgroepen. Daarom is het niet te verwachten dat zij hun overbesparingen dermate zullen gebruiken voor consumptie dat we tijdelijk een zeer lage of zelfs negatieve spaarquote zien. Bovendien hebben andere huishoudens juist hun buffers moeten aanspreken tijdens de coronacrisis, bijvoorbeeld omdat hun inkomen in een door corona getroffen sector wegviel. Binnen deze groep ligt een daling van de spaarquote dan ook niet voor de hand.

¹⁸ Zie DNB ([link](#)) en Rabobank ([link](#)).

Tabel 2.3 Consumptie, inkomen en besparingen van huishoudens, 2020-2022

	2020	2020	2021	2022
	waarde in mld euro	volumemutaties per jaar in %		
Consumptie				
Vaste lasten (a)	100	-0,1	1,7	1,6
Overige consumptie	235	-9,1	2,8	7,6
Totale consumptie	335	-6,6	2,4	5,8
Reëel beschikbaar huishoudinkomen				
Arbeidsinkomen	220	3,1	2,1	0,0
Uitkeringsinkomen	95	4,1	3,2	-0,1
Overig (b)	69	-6,8	1,2	1,1
Totaal reëel beschikbaar inkomen	383	1,4	2,2	0,2
Besparingen				
		% beschikbaar huishoudinkomen (c)		
Individueel	47	11,6	11,4	6,8
Collectief (d)	25	6,1	6,5	7,1
(a) Aardgas, woningdiensten en niet-verzekerde zorg. (b) Rente- en dividendbaten, toegerekend inkomen uit eigen woning en niet-uitgekeerd beleggingsinkomen van levensverzekeringsmaatschappijen. (c) Inclusief collectieve besparingen. (d) Saldo pensioenpremies en pensioenuitkeringen.				

2.2.4 Economisch herstel doet ook de investeringen opleven

De bedrijfsinvesteringen groeien dit jaar en volgend jaar na een flinke dip in 2020. De Nederlandse industrie profiteert van de aantrekkelijke vraag in binnen- en buitenland en laat in de eerste helft van 2021 een sterke groei van de productie zien. Het producentenvertrouwen (zie figuur 2.8, links) en de investeringsbereidheid zijn de afgelopen maanden gestegen en omzetverwachtingen blijven positief.¹⁹ Zonder hernieuwde contactbeperkende maatregelen houdt het economisch herstel aan en wordt voor dit jaar voor de bedrijfsinvesteringen een toename van 3,3% geraamd. Volgend jaar gaat het om 3,2% groei. De daling in 2020 wordt daarmee net gecompenseerd, maar er is dus duidelijk geen sprake van inhaalinvesteringen.

Bedrijven kampen met materiaaltekorten en hogere prijzen, waardoor de groei minder uitbundig is dan anders kon worden verwacht. Een steeds groter percentage bedrijven geeft aan tekorten te ervaren in productiemiddelen, materiaal of ruimte (zie figuur 2.9, links). Prijzen en levertijden van diverse grondstoffen zijn de laatste maanden, na het versoepelen van coronamaatregelen in veel landen, sterk gestegen (zie ook paragraaf 2.1). Dit remt de investeringsgroei af: als benodigde materialen en machines niet voorradig zijn, kunnen investeringen (nog) niet plaatsvinden. Bovendien kan het hogere prijsniveau de volumegroei van de investeringen drukken.

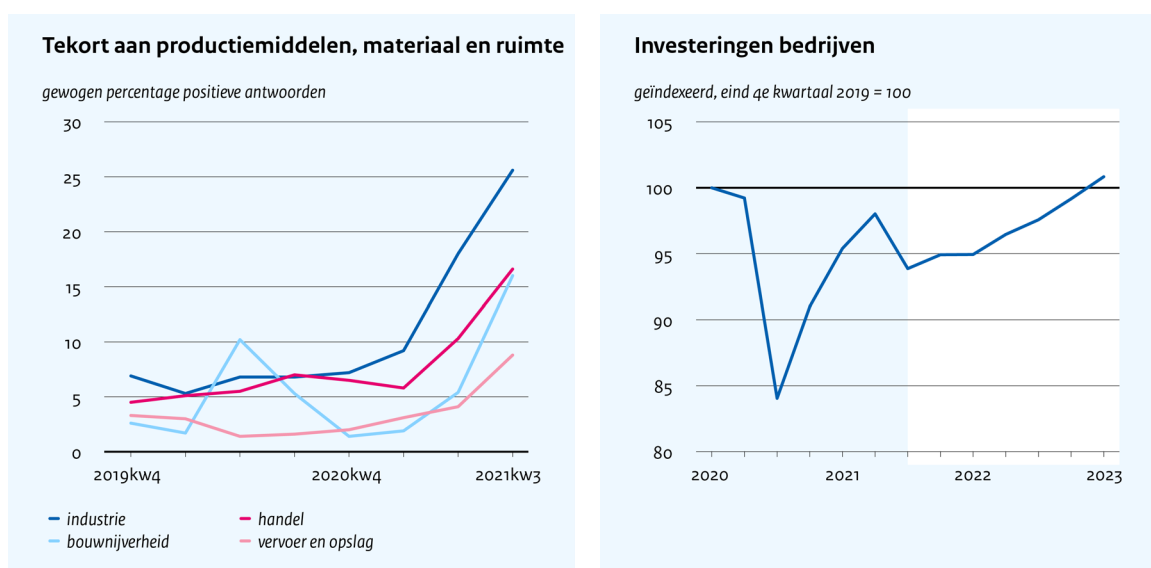
Neerwaartse risico's voor de investeringen hebben vooral betrekking op onzekerheid over het economisch herstel en de gevolgen van het aflopen van de steunmaatregelen. Onzekerheid over het verloop van de pandemie en de gevolgen hiervoor voor binnen- en buitenlandse vraag naar goederen en

¹⁹ Bron: Conjunctuurenquête Nederland, derde kwartaal 2021 ([link](#)).

diensten blijft aanwezig. Als deze onzekerheid toeneemt, kan dit negatieve gevolgen voor de groei van de investeringen hebben. Een ander potentieel risico is balansschade, die bedrijven hebben opgelopen door de coronacrisis, waarvan de omvang nog niet goed bekend is. Voor sommige bedrijven kunnen geslonken buffers en opgelopen schulden een rem op de investeringen vormen.

De arbeidsinkomensquote (AIQ) neemt in 2021 af, wat laat zien dat de steunmaatregelen vooral ten goede komen aan bedrijven. Tabel 2.4 toont dat de tegenhanger van de AIQ, de kapitaalinkomensquote sterk stijgt in 2021. De daling van de AIQ geeft aan dat een kleiner deel van het totale verdiende inkomen de beloning van arbeid behelst. De stijging van de kapitaalinkomensquote heeft te maken met de nog forse subsidies die in het kader van het coronasteunbeleid in 2021 uitgekeerd worden aan bedrijven, terwijl ook hun omzet aantrekt door het economisch herstel. De subsidies, zoals de TVL, zijn in 2021 ook meer op het inkomen van bedrijven gericht dan in 2020, toen het vooral om de loonkostensubsidie NOW ging, die voor lonen gebruikt werd (zie ook tabel 3.2). In 2022 zijn deze steunmaatregelen naar verwachting opgeheven, waardoor de kapitaal- en arbeidsinkomensquote weer terugkeren naar een gebruikelijker niveau.

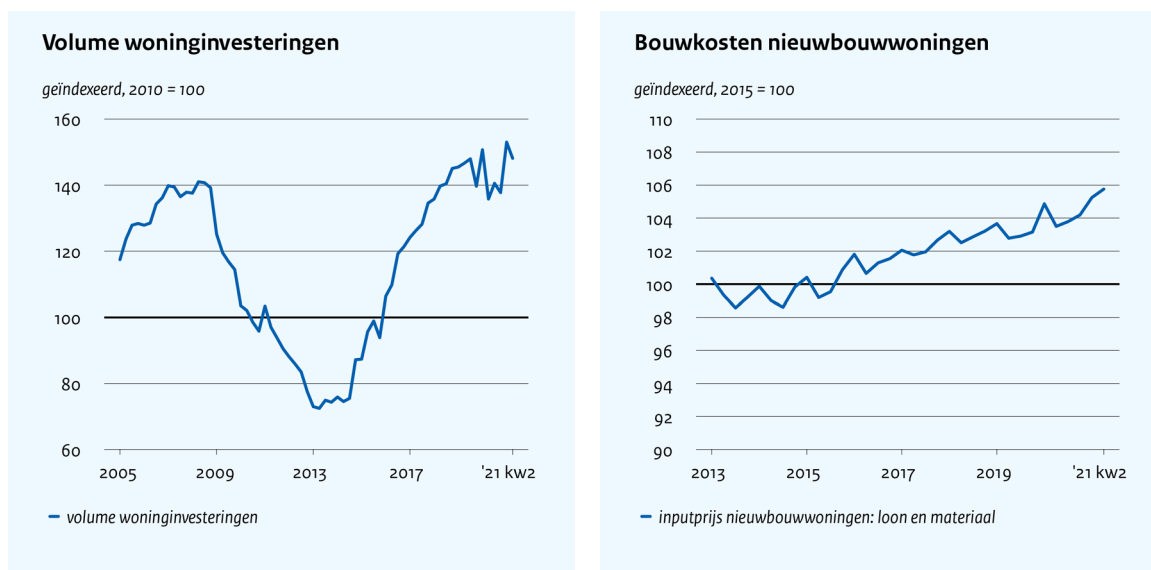
Figuur 2.9 Tekorten vertragen herstel investeringen bij bedrijven



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

De woninginvesteringen zijn inmiddels weer op het niveau van voor de coronapandemie, ondanks flinke bouwkosten. De coronacrisis heeft het herstel van de woninginvesteringen na de financiële crisis tijdelijk onderbroken, maar deze dip lijkt nu voorbij (figuur 2.10, links). Het sterke herstel in het eerste halfjaar leidt naar verwachting tot 4,7% groei van de woninginvesteringen in 2021 (tabel 2.4). Voor volgend jaar bedraagt de geraamde groei 3,5%. Bedrijven in de bouwsector zijn weer optimistischer gestemd: in augustus verwachtte 30% dat de eigen productie zal toenemen, ten opzichte van 15% in dezelfde periode vorig jaar. De groei blijft wel achter bij de jaren 2014-2019, toen de groei gemiddeld ruim 12% betrof, wat gezien het woningtekort problematisch kan zijn. Tegelijkertijd vormen historisch hoge bouwkosten (figuur 2.10, rechts) een neerwaarts risico voor het investeringsvolume.

Figuur 2.10 Woninginvesteringen groeien weer maar bouwkosten nieuwbouwwoningen lopen op



Bron: eigen bewerking cijfers CBS ([link](#))

Tabel 2.4 Investerings bedrijvensector, 2020-2022

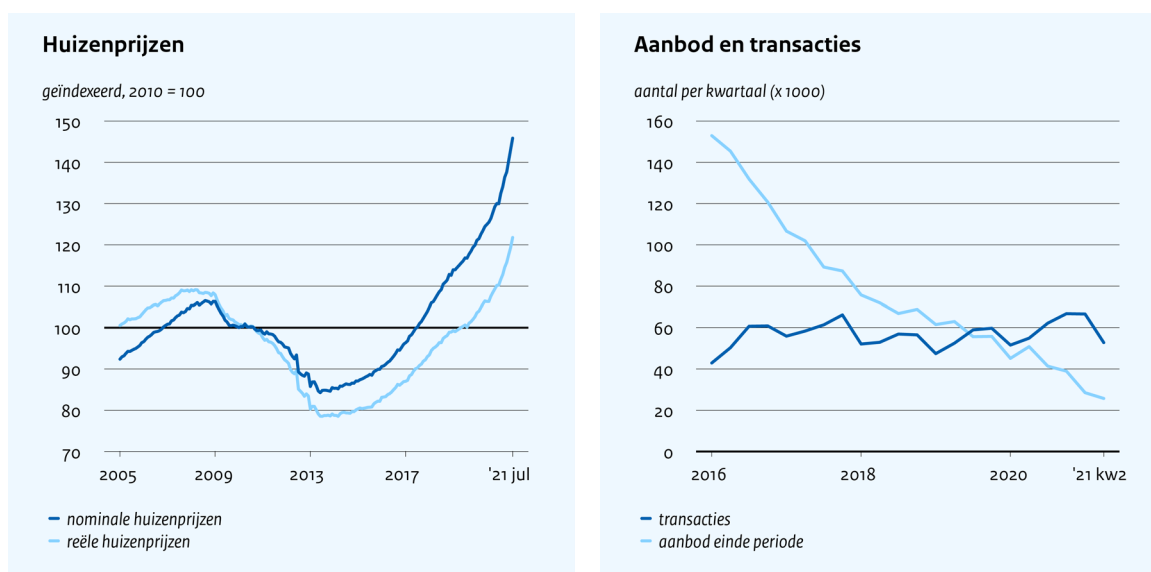
	2020	2020	2021	2022
		volumemutaties per jaar in %		
	waarde in mld euro			
Bedrijfsinvesteringen (exclusief voorraden)	99,5	-6,3	3,3	3,2
Investerings in woningen	42,3	-2,6	4,7	3,5
		niveau in %		
Kapitaalinkomensquote bedrijven (a)		25,1	26,7	26,1
Investeringsquote (b)		17,7	17,4	17,6

(a) Dit is 100 minus de arbeidsinkomensquote.
(b) In procenten van de bruto toegevoegde waarde tegen basisprijzen (exclusief onroerendgoedsector).

2.2.5 Kratte en hoge prijzen op de woningmarkt

De huizenprijzen laten in 2021 de sterkste groei in twintig jaar zien bij een droogkokend aanbod. In juli lagen de nominale huizenprijzen van bestaande koopwoningen gemiddeld 16,3% hoger dan in dezelfde periode een jaar geleden (figuur 2.11, links). Voor een historische vergelijking dient naar de ontwikkeling van reële huisprijzen gekeken te worden: deze liggen 10,4% hoger ten opzichte van de vorige top, voorafgaand aan de financiële crisis. In het tweede kwartaal van 2021 is het aantal transacties met 3,9% gedaald ten opzichte van hetzelfde kwartaal een jaar eerder (figuur 2.11, rechts). Ondanks een piek van het aantal transacties in het eerste kwartaal, mede door afschaffing van de overdrachtsbelasting voor starters, neemt het aantal transacties op jaarbasis naar verwachting af. Volgend jaar wordt een verdere daling van het aantal transacties voorzien. De daling van het aantal transacties lijkt een gevolg van de steeds verder opdrogende voorraad (figuur 2.11, rechts).

Figuur 2.11 Huizenprijzen stijgen terwijl het aanbod van bestaande koopwoningen opdroogt



Bron: eigen bewerking cijfers CBS en NVM (aanbod) ([link](#))

De historisch hoge prijsgroei zet dit jaar door, in 2022 wordt een gematigder maar evengoed aanzienlijke groei verwacht. In het restant van 2021 zet de sterke prijsgroei naar verwachting door. Dit heeft onder andere te maken met de lage rente en bijzonder hoge spaarquote tijdens de coronapandemie, wat tot meer financieringsruimte heeft geleid. Hogere prijzen van nieuwbouwwoningen, ten dele veroorzaakt door toegenomen bouwkosten, hebben prijzen van bestaande koopwoningen mogelijk ook opgedreven. Vanaf 2022 wordt een minder sterke groei verwacht, maar deze raming is met grote onzekerheid omgeven. Naar verwachting zal de gestabiliseerde kapitaalmarktrente de daling van de hypotheekrente een halt toeroepen, waardoor de financieringsruimte van kopers minder sterk zal toenemen. Wanneer de coronamaatregelen worden versoepeld en de spaarquote daalt, neemt bovendien ook de groei van spaargeld om in te leggen bij de aankoop van een nieuw huis af.

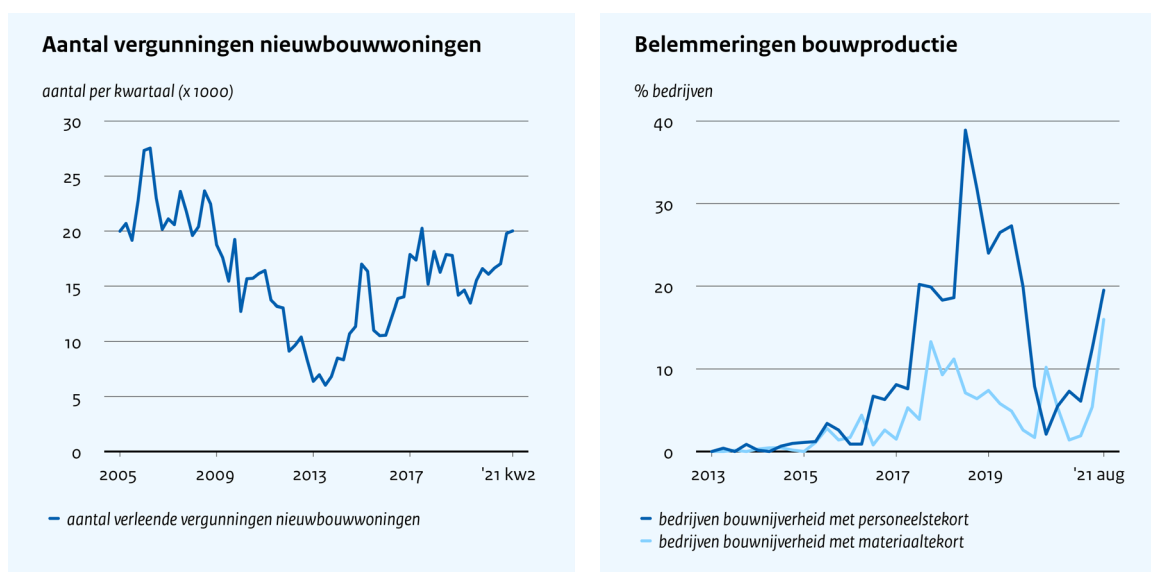
De huurbevrozing in de sociale sector leidt tot een gematigde huurstijging in 2021. Door huurstijgingen in de vrije sector en harmonisatie-effecten (huuraanpassing bij nieuwe contracten) resteert een gemiddelde nominale huurstijging van 0,8%. Reële huren zijn daarmee gedaald met 1,2%.²⁰ Voor 2022 komt de huurstijging weer op het niveau van voor de coronapandemie uit, met een verwachte nominale stijging van 2,7%.

De woningbouw komt in beweging, maar personeels- en materiaaltekorten kunnen een belemmering vormen. Het aantal gereedgekomen nieuwbouwwoningen is in het eerste halfjaar van 2021 met 3,4% gestegen ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar. In de laatste vier afgesloten kwartalen zijn ongeveer 74.000 vergunningen voor nieuwbouwwoningen afgegeven. Dit komt overeen met een groei van 19,5% ten opzichte van een jaar eerder (figuur 2.12, links). Het aantal afgegeven bouwvergunningen ligt nog wel ruim onder het niveau van voor de financiële crisis, toen er jaarlijks rond de 88.000 vergunningen werden afgegeven.²¹ Tegelijkertijd is er sprake van een oplopend personeels- en materiaaltekort in de bouwnijverheid (figuur 2.12, rechts).

²⁰ De huurprijsontwikkeling is berekend inclusief harmonisatie, de reële prijsontwikkeling is gedefleerd met de hicp van 2021.

²¹ Afgerond gemiddelde van periode 2005-2008.

Figuur 2.12 Aantal verleende vergunningen nieuwbouwwoningen herstelt, maar andere belemmeringen nemen toe



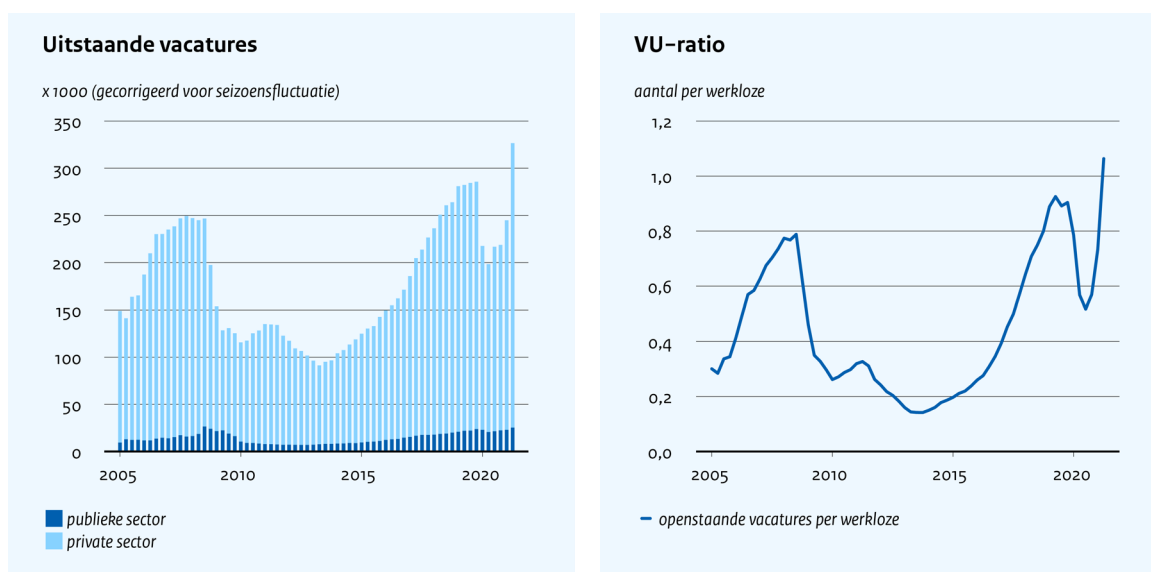
Bron: eigen bewerking cijfers CBS ([link](#))

2.2.6 Werkloosheid stijgt volgend jaar licht, maar de arbeidsmarkt blijft krap

Het herstel van de productie betekent een terugkeer naar een krappe arbeidsmarkt. Nu het dieptepunt van de coronacrisis achter de rug is, vertoont de economie opmerkelijke veerkracht. Het herstel van de arbeidsvraag maakt de knelpunten op de arbeidsmarkt van vóór de corona-uitbraak alweer actueel. Verschillende bedrijven en sectoren ondervinden opnieuw een tekort aan arbeidskrachten. Macro-indicatoren van de spanning op de arbeidsmarkt vertonen alle hetzelfde patroon: het aantal vacatures, de vacaturegraad en de VU-ratio hebben in de loop van 2019 gepiekt, zijn in de eerste helft van vorig jaar gedaald, en vertonen sindsdien een stijging. In het tweede kwartaal hebben deze indicatoren zelfs historische recordhoogtes bereikt, zie figuur 2.13. Het tekort aan arbeidskrachten dat op macroniveau zichtbaar is, lijkt zich over vrijwel de gehele linie van de arbeidsmarkt te manifesteren. De schaarste lijkt daarbij het meest acuut te zijn in het onderwijs, de ICT, de gezondheidszorg, en de technische beroepen.²²

²² Zie ook “De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2026”, ROA, juli 2021, ([link](#)).

Figuur 2.13 Vacatures op recordniveau



Bron: Eigen bewerking cijfers CBS ([link](#))

De werkloosheid is bijna terug op het lage niveau van vóór de coronacrisis. In februari 2020, aan de vooravond van de coronapandemie, was het werkloosheidspercentage 2,9%. Dat was de laagste waarde sinds 2003, het begin van de huidige reeks consistente gegevens. In de maanden na het begin van de coronapandemie liep de werkloosheid snel op, tot 4,6% in augustus. Sindsdien is sprake van een gestage daling, zie figuur 2.14, links. In juli 2021 was het werkloosheidspercentage alweer gedaald naar 3,1%, slechts 0,2%-punt boven het werkloosheidspercentage vlak voor de coronacrisis. Ook het onbenut arbeidspotentieel (een ruimere maat van werkloosheid) is sinds een piek in het tweede kwartaal van 2020 gedaald, maar is nog niet helemaal terug op het lage niveau van vóór de crisis.²³

Door productieherstel trekt de werkgelegenheidsgroei in de loop van 2021 verder aan. Het arbeidsvolume (werkgelegenheid gemeten in gewerkte uren) is in 2020 met 2,7% afgenomen. Mede dankzij het coronasteunbeleid is de oploop van de werkloosheid, die met deze forse afname van het arbeidsvolume gepaard is gegaan, beperkt gebleven.²⁴ In 2021 herstelt het arbeidsvolume zich sterk, met een groei van 2,3%. In 2022 zwakt die groei wat af tot 1,8%, maar is dan nog altijd bovengemiddeld.²⁵ In 'coronajaar' 2020 is het arbeidsvolume in de marktsector ingezakt en is de groei van het arbeidsvolume in de gezondheids- en welzijnszorg fors teruggevallen.²⁶ Beide sectoren veren in 2021 sterk terug, zie tabel 2.5. De intensiveringen uit de augustusbesluitvorming, onder andere bij de GGD's en het ministerie van Justitie en Veiligheid, hebben een opwaarts effect op de werkgelegenheidsgroei bij de overheid in 2022.

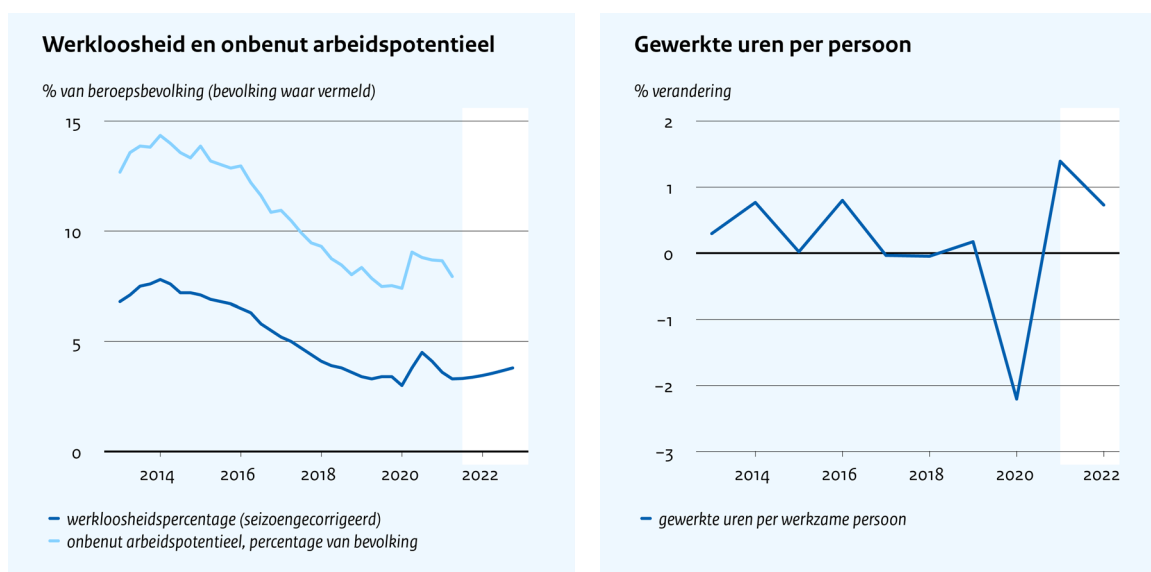
²³ Het onbenut arbeidspotentieel is de som van het aantal werklozen volgens de gangbare definitie en het aantal semiwerklozen. Semiwerklozen zijn werkenden die meer uren willen werken, niet-werkzame personen die beschikbaar zijn maar niet gezocht hebben, en niet-werkzame personen die gezocht hebben maar niet beschikbaar zijn.

²⁴ Over de effecten van het coronasteunbeleid in 2020 publiceert het CPB eind september een Notitie.

²⁵ In de periode 1995-2019 is de gemiddelde groei 1,0% per jaar.

²⁶ De terugval van de volumegroei in de zorgsector in 2020 is het gevolg geweest van het uitstel van reguliere zorg en de terugloop van het aantal doorverwijzingen vanuit de huisartspraktijken.

Figuur 2.14 Werkloosheid bijna terug op niveau van vóór de crisis, geringe oploep in 2022; gewerkte uren veren terug



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

De werkloosheid loopt in 2022 wel weer licht op. De werkloosheid bereikt in de loop van 2021 een dal, mede doordat in het najaar het steunpakket afloopt. Naar verwachting komt het werkloosheidspercentage voor geheel 2021 uit op 3,4% en loopt het vervolgens op tot 3,5% in 2022. De aanhoudende groei van het arbeidsvolume in 2021 en 2022 leidt niet tot een verdere daling van de werkloosheid. Dat komt doordat het arbeidsaanbod in 2022 bovengemiddelde groei vertoont en doordat het aantal gewerkte uren per persoon zich verder herstelt van de daling die zich in 2020 heeft voorgedaan, zie figuur 2.14, rechts. Dat laatste is mede het gevolg van het aflopen van het steunpakket.

Ook het arbeidsaanbod herstelt zich verder. Tijdens de eerste lockdown (in de lente van 2020) en de tweede lockdown (vanaf oktober 2020) trok een deel van de werkenden (die hun baan verloren) en van de werkzoekenden zich terug van de arbeidsmarkt. Ook kwamen er minder arbeidsmigranten naar Nederland. Daardoor kromp het arbeidsaanbod in drie van de vier kwartalen van 2020 en in het eerste kwartaal van 2021. Maar dankzij een sterke stijging in het derde kwartaal van 2020 is de daling van het arbeidsaanbod over geheel 2020 beperkt geweest. In juli 2021 is de bruto participatiegraad alweer iets hoger dan in februari 2020, kort vóór de coronacrisis. Recentelijk heeft ook de arbeidsmigratie zich ten dele hersteld.²⁷ Over heel 2021 groeit het arbeidsaanbod met 0,4%, in 2022 trekt die groei aan tot 1,2%, zie tabel 2.5.

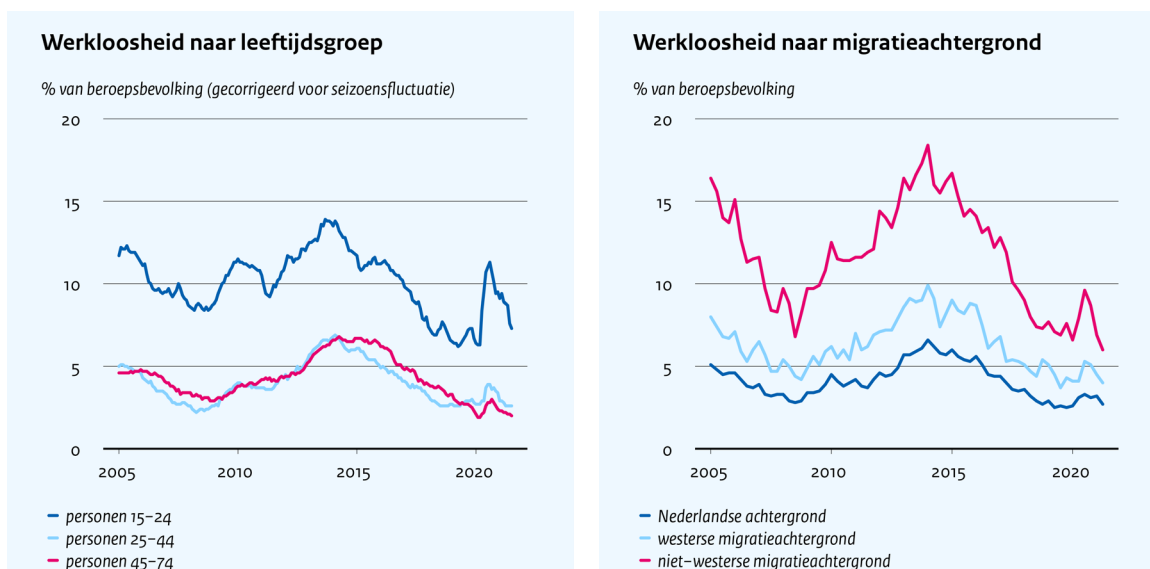
Op macroniveau heeft de arbeidsmarkt zich weer grotendeels hersteld van de coronacrisis, maar verschillende groepen zijn hard geraakt. Werkenden die hun baan verloren waren in het algemeen jong, hadden een laag of middelbaar opleidingsniveau, een niet-westerse migratieachtergrond en/of een flexibele arbeidsrelatie. Inmiddels is het perspectief voor de aanbieders van arbeid sterk verbeterd, ook voor de meesten in de genoemde groepen. Zo is de werkloosheid onder personen met een niet-westerse migratieachtergrond alweer lager dan bij aanvang van de crisis. Dat neemt niet weg dat de werkloosheid in de leeftijdsgroep 15 tot 25 jaar in juli 2021 nog 1,0%-punt hoger was dan in februari 2020; de werkloosheid in de groep met een laag opleidingsniveau was in het tweede kwartaal eveneens 1,0%-punt hoger dan in het eerste kwartaal van 2020. Het aantal werkenden met een flexibel contract was in het tweede kwartaal van 2021 ook nog 115.000 lager dan in het eerste kwartaal van 2020.²⁸ Het aantal zelfstandigen was in het tweede kwartaal van 2021 weliswaar

²⁷ Zie CBS ([link](#)).

²⁸ Er zijn geen werkloosheidscijfers naar type arbeidsrelatie, wel cijfers van de werkzame beroepsbevolking naar type arbeidsrelatie.

38.000 hoger dan in het eerste kwartaal van 2020, maar afgaande op de nu beschikbare cijfers hebben zelfstandigen tijdens de crisis fors gewerkte uren ingeleverd en is dat verlies nog niet volledig goedge maakt.²⁹

Figuur 2.15 Crisis heeft onder meer jongeren en personen met niet-westerse migratieachtergrond hard getroffen



Bron: CBS ([link](#))

Tabel 2.5 Kerngegevens arbeidsmarkt, 2020-2022

	2020	2020	2021	2022
	duizend personen	mutatie in %		
Arbeidsaanbod (a)	9901	-0,1	0,4	1,2
Beroepsbevolking (b)	9308	0,4	0,3	1,2
Werkzame beroepsbevolking (b)	8951	0,0	0,8	1,1
	miljoen uren	mutatie in %		
Arbeidsvolume	13427	-2,7	2,3	1,8
w.v. Marktsector (c)	10144	-3,9	1,6	1,4
Gezondheids- en welzijnszorg	1779	0,8	4,7	3,6
Overheid en onderwijs	1504	1,7	4,1	2,3
	niveau			
Werkloosheid (duizend personen)		357	315	330
Werkloosheid (% van beroepsbevolking)		3,8	3,4	3,5

(a) Arbeidsaanbod is de som van werkzame personen volgens de nationale rekeningen en de werkloze beroepsbevolking volgens de Enquête Beroepsbevolking.
(b) Leeftijden 15 tot 75 jaar.
(c) Marktsector: bedrijven exclusief gezondheids- en welzijnszorg.

²⁹ Kwartaalcijfers gewerkte uren van zelfstandigen volgens de Arbeidsrekeningen van het CBS ([link](#)).

2.2.7 Pensioenen: kortingen onwaarschijnlijk, maar premies stijgen

Dankzij de gestegen dekkingsgraden zijn de meeste pensioenkortingen voorlopig uit zicht, maar de ruimte voor indexatie blijft ook in 2022 beperkt. De raming is gebaseerd op de stand van de rente en de dekkingsgraden van de pensioenfondsen van eind juni 2021. De gemiddelde actuele dekkingsgraad was op dat moment 109,4%; tegelijk is de dekkingsgraad van de pensioenfondsen van de meerderheid van de deelnemers nog altijd onder de 105%.³⁰ In de aanloop naar het nieuwe pensioenstelsel zal de minimale dekkingsgraad in 2022 wederom worden verlaagd naar 90%.³¹ Vanwege de laagblijvende rente en de geleidelijke invoer van de nieuwe UFR-methode is bij de overheid en in de zorg nog geen ruimte voor indexatie in 2022 en blijft deze ruimte in de marktsector beperkt.

De pensioenpremies stijgen in 2022 verder door. Door de lage rente staan de premiedekkingen nog altijd onder druk. Sociale partners hebben hierdoor de keuze tussen premiestijgingen of opbouwverlagingen. De pensioenpremies bij de overheid en in de zorg stijgen met respectievelijk circa 1,5%-punt en 0,8%-punt. In de markt gaat het om circa 0,5%-punt. Daarnaast lopen de laatste VPL-premies (in het kader van de Wet afschaffing Vut en Prepensioen en introductie Levensloopregeling uit 2006) in 2021 en 2022 af en worden deze naar verwachting omgezet in reguliere pensioenpremies.

2.2.8 Lichte oploop inflatie; in 2022 hogere cao-loongroei

De inflatie van consumentenprijzen (cpi) is opgelopen sinds december 2020, voornamelijk door hogere olieprijsen. De componenten 'energieprijs' en 'gebruik van privévoertuig' leverden de grootste bijdrage aan de stijging. Zo is de gemiddelde prijs van benzine in juli 2021 gestegen tot het hoogste niveau sinds 2006.³² Ook de energieprijsen stijgen, met enige vertraging, door hogere olieprijsen. In juli was in Nederland de energieprijs 12,6% hoger dan een jaar eerder. Deze jaar-op-jaarstijging in energieprijsen komt zowel door recente maand-op-maandstijgingen als door een daling in de energieprijs tussen januari en juli 2020.

In 2021 en 2022 stijgen de prijzen tijdelijk door aanbod- en vraagschokken, maar de inflatie wordt gedrukt door de bevrozing van gereguleerde huren. Door het mondiale economisch herstel zijn grondstoffen (inclusief olie) sterk in prijs toegenomen. Daarbij zorgen knelpunten in transport (blokkade van het Suezkanaal en sluiting van Chinese havens) en tekorten (bijvoorbeeld computerchips) voor hogere kostprijzen. Wanneer bedrijven deze prijzenstijging doorberekenen aan de consument, heeft dit een opwaarts effect op inflatie. Daarnaast zal de toename van consumptie in de tweede helft van dit jaar de prijzen verder opdrijven zolang de vraag groter is dan het aanbod. De inflatie wordt echter gedrukt in 2021 en 2022 door de nominale bevrozing van de gereguleerde huren en de maximering van de huurstijging in de geliberaliseerde sector. De huurstijging valt hierdoor terug van 2,9% in juli 2020 naar 0,8% in juli 2021.³³ De stijging van consumentenprijzen neemt toe van 1,3% in 2020 naar 1,9% in 2021 door bovengenoemde tijdelijke effecten, om vervolgens weer af te vlakken naar 1,8% in 2022.

Tot nog toe is er een beperkte cao-loonstijging in nieuwe cao-afspraken. Nadat de cao-loonstijging in 2020 een hoogtepunt had bereikt sinds 2008, is een daling ingezet. Door de coronarecessie worden nieuwe contracten afgesloten met een lagere cao-loonstijging dan voor corona. Hierdoor is het effect van corona met

³⁰ Bron: DNB Statistiek ([link](#)).

³¹ Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2021, Stand van zaken uitwerking pensioenakkoord, Kamerbrief ([link](#)).

³² Bron: CBS ([link](#)).

³³ De Europese Centrale Bank (ECB) heeft aangekondigd ook huizenprijzen mee te willen nemen in de inflatieberekening. Wanneer de officiële richtlijnen zijn aangepast zal dit aan het mandje van goederen van de geharmoniseerde consumentenprijsindex worden toegevoegd. Het doorvoeren van deze wijziging zal meerdere jaren duren.

vertraging zichtbaar in de cao-cijfers. Zo was in december 2020 de jaar-op-jaar cao-loonstijging nog 2,6%, in juli 2021 is dat gedaald naar 1,9%.

De cao-loonstijging loopt in 2022 op. De cao's die zijn afgesloten voor 2022 bevatten een hogere loonstijging dan in 2021. Verwacht wordt dat dit ook voor de nog af te sluiten cao's geldt vanwege het economisch herstel en de krapte op de arbeidsmarkt. Desondanks wordt de cao-groei gedrukt door verzwakte bedrijven in met name de dienstensector. Ook onzekerheid omtrent het verloop van de coronapandemie en bijbehorende maatregelen beperken de ruimte voor loonstijging. Voor de marktsector valt de cao-loonstijging terug van 2,8% in 2020 naar 1,9% in 2021 en 2,2% in 2022. Daarmee is de loonstijging voor 2021 gelijk aan de prijsstijging en in 2022 hoger.

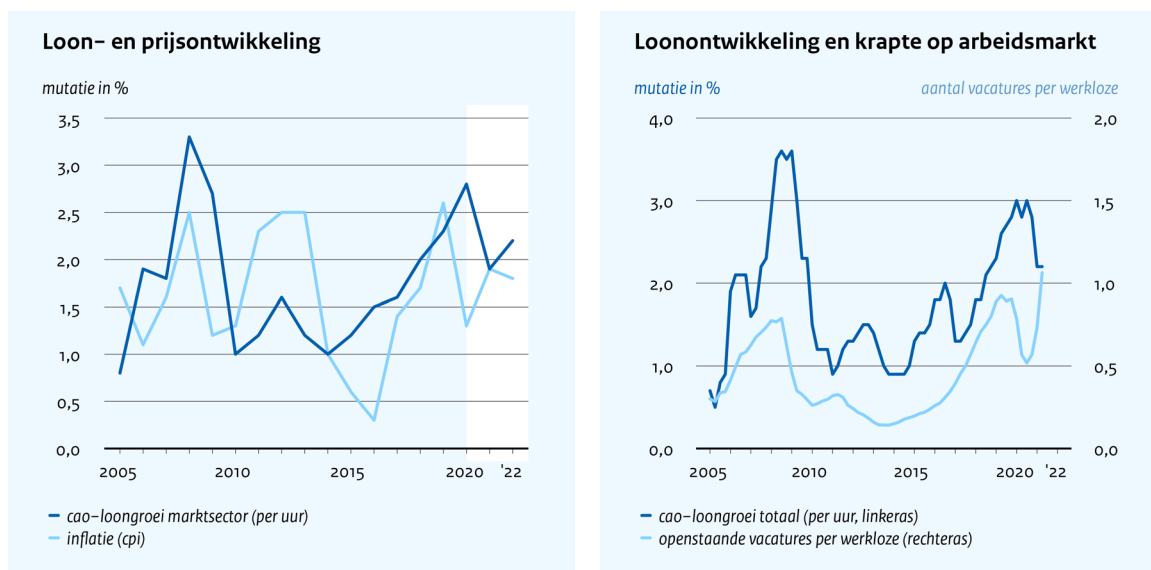
Loonkostensubsidies en de zorgbonus vertekenen de loonvoetontwikkeling per gewerkt uur van bedrijven in 2020, 2021 en 2022. In de coronacrisis is het aantal gewerkte uren gedaald, terwijl werkgevers met behulp van loonkostensubsidies (de NOW-regeling) werknemers wel doorbetalen. Dit heeft een sterk opwaarts effect op de loonvoet per gewerkt uur in 2020 en een neerwaarts effect in 2021 en 2022 omdat de gewerkte uren dan weer toenemen. Ook de zorgbonus van duizend euro netto droeg bij aan een bovengemiddeld hoge loongroei per uur in 2020 in de zorgsector. Omdat de zorgbonus in 2021 lager is dan in 2020 en het een tijdelijke extra beloning is, zal er in 2021 en 2022 sprake zijn van een neerwaarts effect.

Economisch herstel heeft een opwaarts effect op de loonvoetontwikkeling in de marktsector. Het maakt meer bonussen, extra periodieken en gunstige baanwisselingen mogelijk, wat een opwaarts effect op de gemiddelde loongroei heeft. Aan de andere kant zal de gemiddelde loongroei gedrukt worden, wanneer de mensen die zich tijdens de coronacrisis hebben teruggetrokken van de arbeidsmarkt weer toetreden. Dit komt doordat deze groep voornamelijk mensen met kleine deeltijdbanen, een flexibel contract of tijdelijk dienstverband zonder vaste uren betreft.³⁴ Deze groep heeft als werknemer vaak een lager uurloon dan gemiddeld. Dit effect komt vooral tot uiting in 2021. Als gevolg van bovenstaande effecten is het incidenteel loon in de marktsector, gedefinieerd als het verschil tussen de brutoloon- en cao-loongroei, in 2021 0,1% en in 2022 0,3%.³⁵

³⁴ Zie ook CBS ([link](#))

³⁵ Feitelijk is het incidentele loon dus een bijdrage in procentpunten, en niet een procentuele groeivoet. De incidentele loonontwikkeling bestaat grofweg uit twee componenten: (i) veranderingen in individuele beloningen (bonussen, periodieken, promotie) op microniveau en (ii) samenstellingseffecten (veranderende samenstelling van de werkzame beroepsbevolking) op macroniveau. Zie ([link](#)) voor onderzoek over de incidentele-loon ontwikkeling.

Figuur 2.16 Cao-loonstijging marktsector veert omhoog na daling 2021, ontwikkeling openstaande vacatures per werkloze wordt vertraagd gevolgd door cao-loongroei



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

2.3 Alternatief scenario en risico's bij de raming

Verschillende factoren zouden het economisch herstel de komende jaren kunnen doen versnellen of juist vertragen. Uiteraard blijft het risico van een nieuwe opleving van het coronavirus op de loer liggen. Hoe de Nederlandse economie zich in dat geval zou ontwikkelen, komt aan bod in het scenario “Nieuwe lockdown” hieronder. Er bestaan ook andere opwaartse en neerwaartse risico's voor de bbp-groei in 2021 en 2022. Het kader ‘Onzekerheid rondom de raming’ maakt dit zichtbaar. Hieronder gaan we op enkele specifieke risico's in.

Aantrekkende bestedingen zullen de economische groei verder kunnen aanjagen. In de basisraming gaan we ervan uit dat huishoudens in 2021 en 2022 een minder groot deel van hun inkomen zullen sparen dan in 2020, maar nog steeds meer dan voor de coronacrisis. Maar als huishoudens de komende tijd meer optimistisch gestemd raken, kan de spaarquote nog harder en verder dalen. Dit zal de consumptiegroei verder doen versnellen. De huidige krapte op de arbeidsmarkt kan leiden tot hogere loongroei dan nu voorzien, wat ook positief zal bijdragen aan de consumptie. Bedrijven kunnen hun investeringen verder verhogen in reactie op de huidige problemen in de levering van bepaalde producten en grondstoffen. Overheidsbestedingen, ten slotte, zouden een beperkte stimulans kunnen krijgen wanneer de gelden uit het Europese Herstelfonds (officieel bekend als de Recovery and Resilience Facility, of RRF) worden aangewend.³⁶

Naast corona zijn er ook andere ontwikkelingen denkbaar die het economisch herstel kunnen vertragen. Zo bestaat de kans dat de komende jaren centrale banken zullen besluiten om minder ruim monetair beleid te voeren. Dit ligt met name voor de hand als de inflatie toch langer hoog blijft dan nu verwacht (zie ook paragraaf 1.2), wat overigens op haar beurt juist een gevolg kan zijn van aanhoudende hoogconjunctuur. Afbouw van het huidige monetaire steunbeleid kan het risico vergroten op nieuwe schuldenproblematiek in enkele Europese landen. Monetaire verkrapping is mogelijk ook een aanleiding voor een correctie van

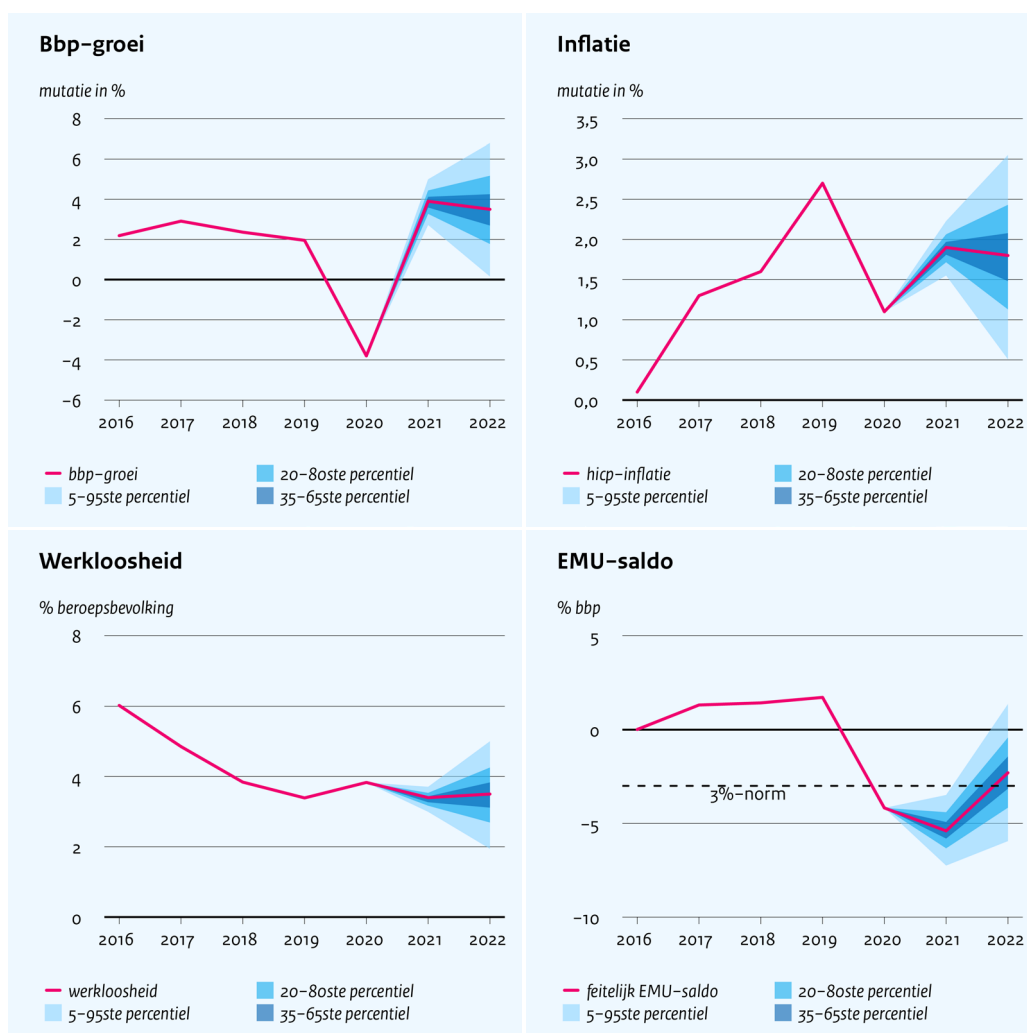
³⁶ Dit betreft mogelijk 5,6 mld euro aan uitgaven, in te zetten in de periode 2020-2026. Omdat de Nederlandse plannen hiervoor nog niet vastliggen, is dit nog niet meegenomen in deze raming. De omvang van de RRF op Europees niveau is wel meegenomen in het buitenlandbeeld.

beurskoersen en woningprijzen. Daarnaast bestaat er altijd het risico dat geopolitieke ontwikkelingen buiten Nederland negatief uitpakken voor onze economie. Met name de aanhoudende spanningen tussen China en westerse landen zouden de wereldeconomie, en daarmee de Nederlandse economie, kunnen treffen.

Onzekerheid rondom de raming

De raming kent naast onzekerheden door corona diverse reguliere onzekerheden, zowel in de raming van de internationale economie, de inschatting van de stand van de conjunctuur, als de doorwerking van binnenlandse en buitenlandse ontwikkelingen op de Nederlandse economie. Onderstaande figuren maken een breed palet aan onzekerheden zichtbaar met fan charts rondom de puntvoorspelling voor de bbp-groei, inflatie (hicp), werkloosheid en het feitelijk EMU-saldo op basis van gemiddelde ramingsfouten in het verleden (a). De violette lijn betreft de realisaties (2016-2020) en de puntvoorspellingen – de meest waarschijnlijke voorspelling – voor 2021 en 2022. Rondom het centrale pad wordt een waaier van betrouwbaarheidsintervallen getoond (b).

Onzekerheid rondom de raming geïllustreerd met fan charts



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

(a) Zie voor een toelichting Wind, J. de, K. Grabska en D. Lanser, 2015, Onzekerheid rondom CPB-ramingen, in kaart gebracht met fan charts, CPB Achtergronddocument ([link](#)). De methode gaat uit van symmetrische op- en neerwaartse risico's op basis van historische ramingsafwijkingen.

(b) Deze fan charts zijn gemaakt op basis van voorspelfouten uit het verleden, inclusief het jaar 2020. Door de pandemie was 2020 een uitzonderlijk jaar met grotere voorspelfouten. Dat maakt deze fan charts iets breder dan in voorgaande ramingen.

Scenario: Wat als het coronavirus weer opleeft?

In dit scenario veronderstellen we dat vanwege een nieuwe opleving van het coronavirus opnieuw contactbeperkende maatregelen worden ingevoerd. In de basisraming gaan we ervan uit dat corona in Nederland niet opnieuw leidt tot grootschalige contactbeperkende maatregelen. Maar de ontwikkeling van de pandemie blijft helaas onzeker. Denkbaar is dat vaccins minder lang bescherming bieden dan nu gedacht. Of dat nieuwe varianten hun intrede doen, waar vaccins nog onvoldoende tegen beschermen. Dit kan mogelijk leiden tot een stijging van het aantal ziekenhuisopnames, grotere druk op de zorg en de herinvoering van contactbeperkende maatregelen in binnen- en buitenland. In dit scenario schetsen we een economisch beeld passend bij een dergelijk scenario. Hierbij veronderstellen we dat er in het vierde kwartaal van 2021 en in het eerste kwartaal van 2022 een nieuwe lockdown van kracht zal zijn. Daarna worden de maatregelen geleidelijk aan versoepeld.

De economie blijft op jaarbasis groeien, maar op een lager tempo. De “derde dip” in het bbp is vergelijkbaar met de dip van eind 2020/begin 2021. Ook voor deze coronagolf wordt dus verondersteld dat de impact vele malen kleiner is dan die van de eerste golf, onder andere omdat de economie beter is aangepast en de gedragsreactie kleiner zal zijn. Ondanks negatieve kwartaal-op-kwartaalcijfers laat de economie op jaarbasis groei zien in 2021 en 2022. Wel is het herstel van de recessie in 2020 minder uitbundig dan in de basisraming.

Zowel de binnen- als de buitenlandse vraag heeft te lijden onder een opleving van het virus. De consumptie van huishoudens daalt ten opzichte van de basisraming door de geringere toegankelijkheid van onder andere de horeca, cultuursector en detailhandel. De relevante wereldhandel groeit minder sterk omdat ook andere landen met een nieuwe golf te maken krijgen. Lagere vraag naar goederen vanuit handelspartners en knelpunten in internationale handelstromen (bijv. Chinese havens die dichtgaan) raken de uitvoer van goederen. De uitvoer van diensten daalt nog sterker omdat er opnieuw reisbeperkingen worden ingevoerd. Investeringen van bedrijven reageren negatief op de verslechterde vooruitzichten. De overheidsbestedingen zijn lager ten opzichte van de basisraming doordat ziekenhuizen de reguliere zorg moeten afschalen, maar dit wordt in de loop van 2022 deels weer ingehaald.

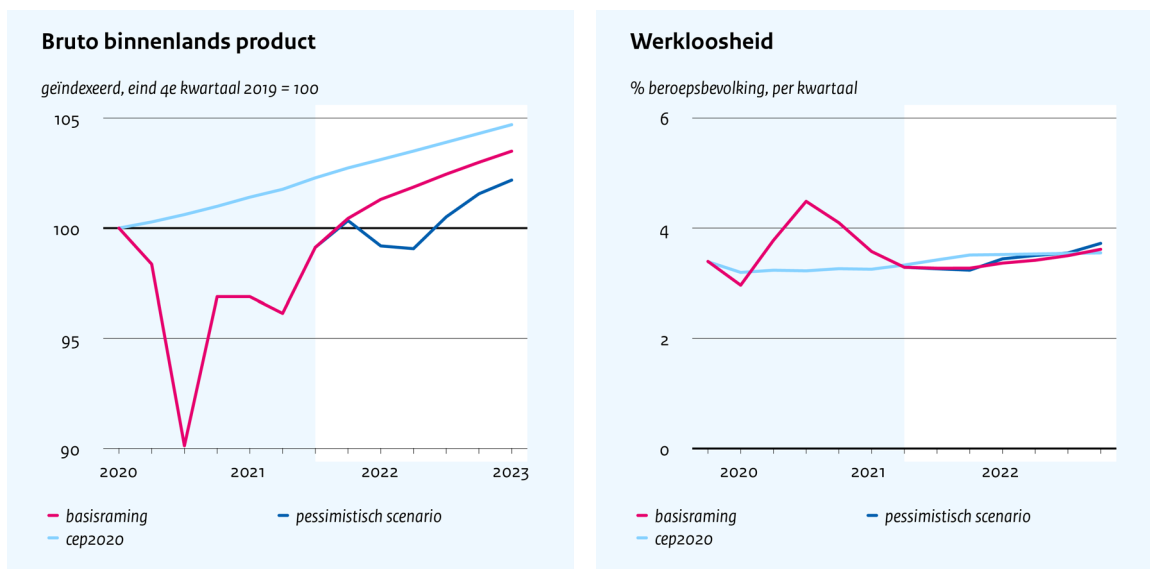
De overheidsfinanciën herstellen zich bij ongewijzigd beleid duidelijk minder dan in de basisraming. Voor dit scenario doen we de veronderstelling dat de beleidsreactie vergelijkbaar is met die van de afgelopen anderhalf jaar. Grote steunmaatregelen zoals de NOW en TVL blijven dus tot en met de eerste helft van 2022 in stand, evenals de continuïteitsbijdrage aan zorgverleners. Op sectorspecifieke regelingen zoals de steun aan OV-bedrijven wordt geïntensiveerd. De uitgaven hieraan zorgen samen met lagere belastinginkomsten vanwege minder economische groei voor een verslechtering van het EMU-saldo in 2021 en 2022 ten opzichte van de basisraming. Daardoor daalt de EMU-schuld in 2022 niet – zoals wel in de basisraming – maar loopt zij verder op, tot meer dan 60% van het bbp.

De stijging van de werkloosheid blijft ook in dit scenario beperkt. Omdat we aannemen dat de steunmaatregelen in stand blijven, leidt de economische terugval niet direct tot een sterke toename van de werkloosheid. Wel daalt het aantal gewerkte uren per persoon, waarbij werknemers dankzij de steunmaatregelen de niet-gewerkte uren wel betaald krijgen.

Tabel 2.6 Basisraming en pessimistisch scenario, 2020-2022

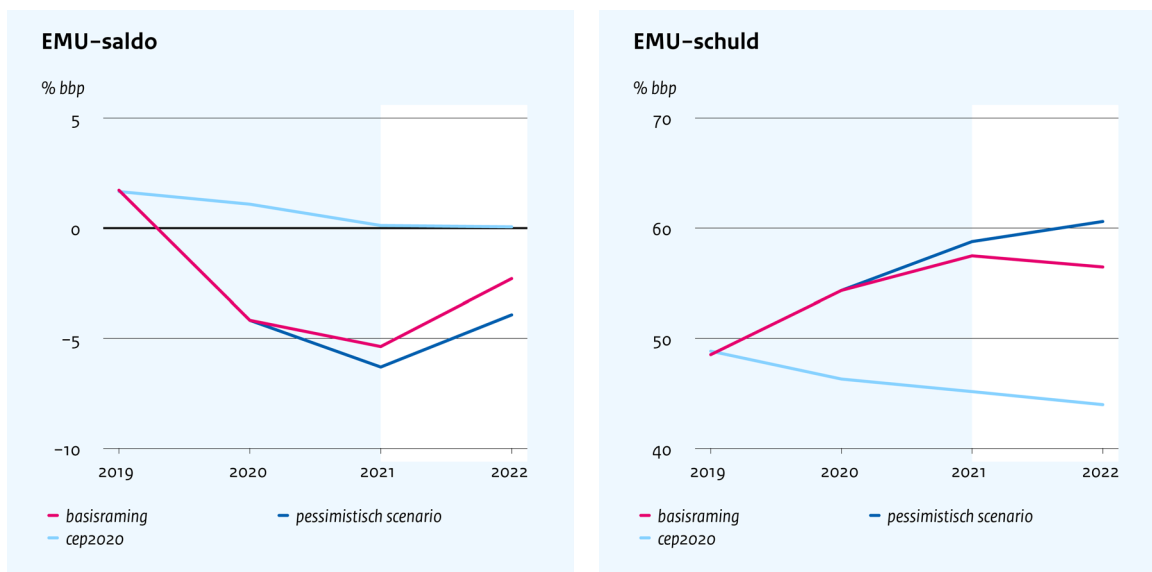
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
	basisraming			pessimistisch scenario		
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei, %)	-3,8	3,9	3,5	-3,8	3,3	2,2
Consumptie huishoudens (volume in %)	-6,6	2,4	5,8	-6,6	1,8	3,1
Investerings (inclusief voorraden, volume in %)	-5,4	1,7	3,6	-5,4	1,0	2,1
Uitvoer van goederen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

Figuur 2.17 Bbp vertoont een derde dip, stijging werkloosheid blijft beperkt



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

Figuur 2.18 EMU-saldo verbetert in 2022, maar schuld loopt op



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

3 Begroting en koopkracht

3.1 Overheidssaldo en overheidsschuld

De coronacrisis heeft een grote invloed op de overheidsbegroting van 2021. De overheidsuitgaven zijn hoog door steunmaatregelen als NOW en TVL, extra uitgaven aan zorg en onderwijs en kosten voor vaccins en coronatesten. In 2021 wordt ongeveer 32 mld euro (3,7% bbp) uitgegeven aan coronamaatregelen (zie tabel 3.2). Als aandeel van het bbp waren de bruto collectieve uitgaven in 2020 ongeveer 6%-punt hoger dan in 2019, in 2021 nemen ze 0,2%-punt af ten opzichte van 2020. De collectieve lasten en niet-belastingmiddelen dalen in 2021 duidelijk als aandeel van het bbp, samen 1,5%-punt. Daardoor neemt het tekort op de begroting iets toe, van 4,2% bbp in 2020 naar 5,4% bbp in 2021.

Het overheidstekort neemt volgend jaar af tot 2,3% bbp, vooral door het aflopen van de steunmaatregelen. De uitgaven aan coronamaatregelen vallen grotendeels weg in 2022. De steunmaatregelen worden beëindigd na het derde kwartaal van 2021, een deel van de kosten aan testen, vaccins en compensatie voor OV-bedrijven loopt door. Het kabinet verhoogt de uitgaven in 2022 aan onder meer klimaatmaatregelen (1,6 mld), compensatie voor de gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire (1,2 mld) en uitgaven aan veiligheid (0,7 mld). Daarnaast zijn er in 2022 hogere uitgaven aan het Nationaal Programma Onderwijs en aan het Nationaal Groeifonds. De collectieve lasten nemen in 2022 minder toe dan het bbp, met name door achterblijvende groei van de loon- en inkomensheffing.

Tabel 3.1 Kerngegevens collectieve financiën, 2019-2022

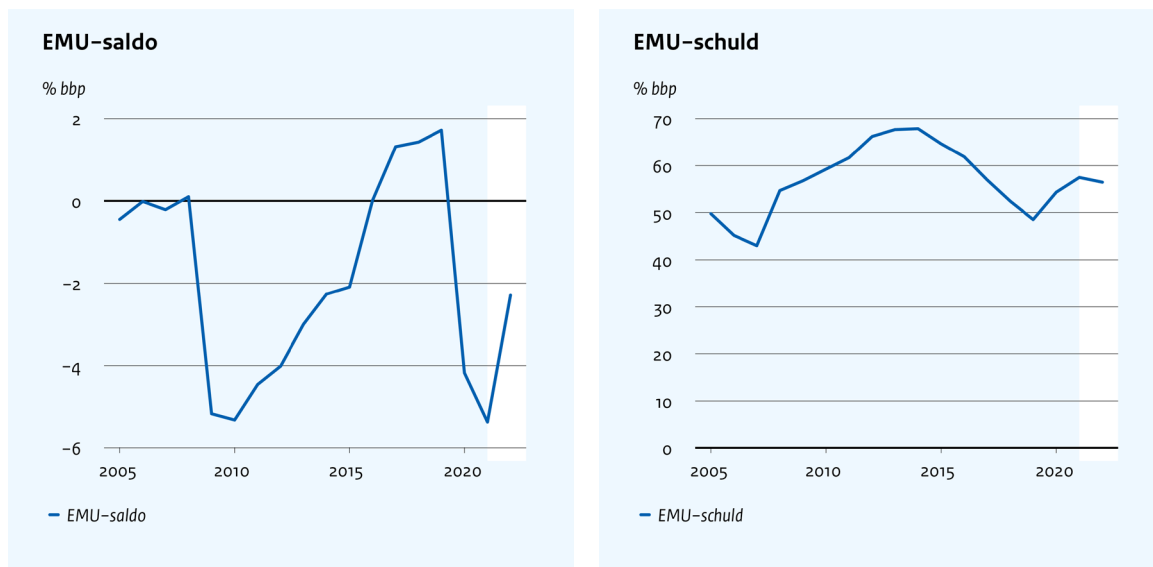
	2019	2020	2021	2022
	% bbp			
Bruto collectieve uitgaven	42,4	48,4	48,1	44,5
Collectieve lasten	39,3	39,7	38,8	38,3
Niet-belastingmiddelen	4,9	4,6	4,0	3,9
EMU-saldo	1,7	-4,2	-5,4	-2,3
w.v. EMU-saldo lokale overheid	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
EMU-saldo structureel (EC-methode)	0,8	-1,9	-4,3	-2,6
EMU-schuld	48,5	54,3	57,5	56,5

In de raming wordt verondersteld dat de overheidsuitgaven in 2021 en 2022 respectievelijk 6 mld en 3 mld euro lager zijn dan begroot. De extra middelen voor onderwijs zullen in deze jaren naar verwachting niet volledig worden uitgegeven. Een dergelijke omvangrijke impuls vergt tijd, waarbij uitvoering bemoeilijkt wordt door het gebrek aan beschikbaar extra (onderwijs)personeel. Ook het effect van de impuls uit het Nationale Groeifonds is waarschijnlijk later zichtbaar dan nu in de begroting is aangenomen. Ten slotte wijzen de CBS-realisaties van het eerste kwartaal 2021 op een lagere stijging van de investeringen en de loonsom dan op grond van het budget zou worden verwacht.

De komende tijd is er geen noodzaak tot grootschalig steun- of herstelbeleid. Dankzij de beëindiging van de lockdowns kunnen inmiddels veel sectoren weer op eigen benen staan. Het stopzetten van steunbeleid kan weliswaar een lichte oloploop van faillissementen betekenen, maar gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt zullen de gevolgen daarvan voor de werkloosheid beperkt blijven. Wel heeft de coronacrisis geleid tot een fikse toename van bedrijfsschulden. Waar deze schulden bij anderszins levensvatbare bedrijven problematisch zijn

kan de overheid (als belangrijke schuldeiser vanwege verleend belastinguitstel en eventueel te veel uitgekeerde steun), in samenwerking met private partijen, herstructurering faciliteren door deze schulden (deels) af te schrijven. Daarmee kan worden voorkomen dat deze bedrijven alsnog failliet gaan.³⁷

Figuur 3.1 Overheidssaldo en overheidsschuld



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

De schuldquote van de overheid is sinds de start van de coronacrisis met 9%-punt bbp gestegen en neemt volgend jaar iets af. In 2021 is de overheidsschuld toegenomen tot 57% bbp en deze daalt licht in 2022. De schuldquote daalt volgend jaar door de sterke stijging van het nominale bbp (noemereffect). Net als in 2020 zorgt belastinguitstel vanwege de coronapandemie ook in 2021 voor lagere kasontvangsten van de overheid en heeft daarmee een direct effect op de overheidsschuld. In mei heeft de regering besloten dat bedrijven vanaf oktober 2022 hun belastingschuld moeten aflossen, ze mogen daar vijf jaar over doen. Omdat een deel van de bedrijven in 2022 (mogelijk al voor oktober) begint met het aflossen van de belastingschuld, heeft het belastinguitstel in dat jaar een drukkend effect op de overheidsschuld.

De raming van EMU-saldo en -schuld is met meer dan gebruikelijke onzekerheid omgeven. Van de steunmaatregelen voor bedrijven is nog niet duidelijk welk deel terugbetaald moet worden.³⁸ De kosten voor coronatesten en vaccinaties zijn ook onzeker. Dit zorgt voor onzekerheid rond de omvang van de uitgaven. Ook de fasering van enkele grote maatregelen is onzeker. Zo is van geplande intensiveringen (bijvoorbeeld Nationaal Programma Onderwijs) onzeker welk deel tot besteding komt in de ramingsperiode, gegeven de huidige krapte op de arbeidsmarkt. Het tempo waarin het verleende belastinguitstel wordt terugbetaald door bedrijven is ook onduidelijk, deze betalingen verminderen de overheidsschuld. Nieuwe beleidsmaatregelen voor het jaar 2022 zijn ook denkbaar, bijvoorbeeld bij een nieuwe lockdown (zie het scenario in hoofdstuk 2). Het is ook mogelijk dat een regeerakkoord tot wijzigingen in de begroting leidt. De fan charts in het kader Onzekerheid rondom de raming, die gebaseerd zijn op ramingen uit het verleden, zijn dus mogelijk nog een onderschatting van de echte onzekerheid rond de raming.

³⁷ Voor meer over hoe zo'n publiek-private herstructurering van coronaschulden eruit zou kunnen zien, zie Overvest en Smid (2021) ([link](#)).

³⁸ Een grote post betreft de NOW. De empirische basis om terugvorderingen op te kunnen ramen is beperkt, omdat met name de grotere bedrijven pas in 2022 hun definitieve NOW-aanvraag over 2020 zullen indienen.

Tabel 3.2 De noodpakketten en andere begrotingsmaatregelen

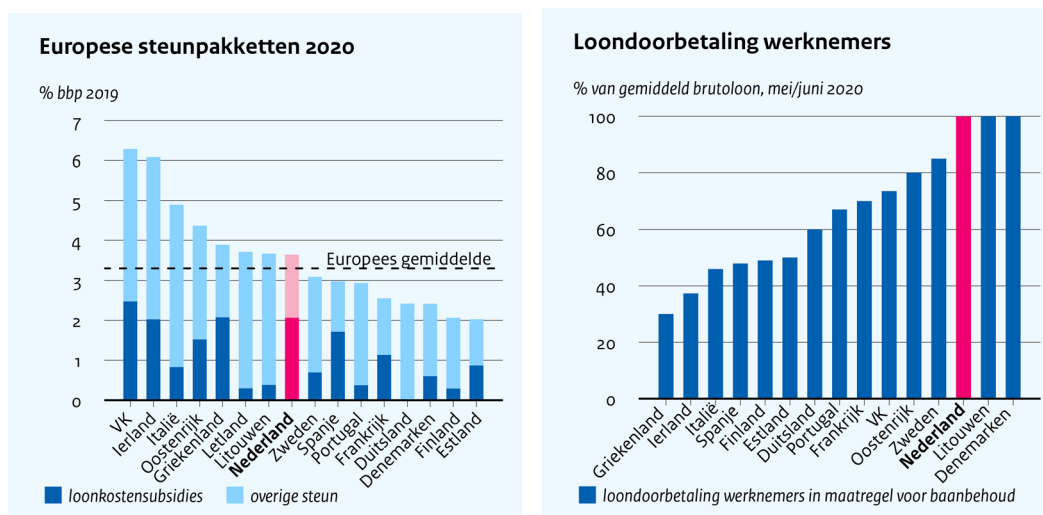
	2020	2021
+ is EMU-saldo verslechterend/ EMU-schuld verhogend (a)		
	mld euro	
Uitgaven steunpakket	31,0	31,7
NOW	15,9	8,0
Tozo	2,3	0,9
Bonus voor zorgpersoneel	2,1	1,0
TVL	2,0	4,8
Aanschaf en distributie medische hulpmiddelen	1,8	0,0
Financiële regeling voor ov-bedrijven	1,3	1,5
Uitbreiding testcapaciteit	0,9	1,8
TOGS	0,9	
Pakket gemeentes	0,8	0,9
Intensivering GGD'en en veiligheidsregio's	0,5	2,6
Steunpakket cultuur en media	0,5	0,5
Verlaging inkomsten rente, boetes en schikkingen	0,4	0,6
Compensatie eigen bijdrage kinderopvang	0,4	0,3
Intensivering onderwijs	0,3	0,6
Diverse zorgmaatregelen	0,1	1,2
Vaccinontwikkeling en -aankoop	0,1	0,9
Flankerend beleid SZW	0,1	0,7
Intensivering veiligheid	0,1	0,2
Stoppersregeling nertsenhoudertijen	0,1	0,1
Schadeuitkeringen garantieregelingen	-0,1	0,2
Uitrol vaccinatie		1,1
Nationaal Programma Onderwijs		0,9
Subsidies testen werkgevers		0,7
Steun sportsector	0,1	0,4
Storting solvabiliteitsfonds		0,3
Intensivering bijzondere bijstand (Tonk)		0,3
Bouwsubsidie en ventilatie op scholen		0,2
Overig (o.a. flankerend beleid EZK, steun tuinbouwsector)	0,3	1,1
Belastingen steunpakket	4,4	-1,8
Fiscale coronareserve vennootschapsbelasting	3,0	-3,0
Gebruikelijk loon 2020 omlaag bij omzetsdaling	1,0	0,6
Overig	0,4	0,6
EMU-saldo (ex ante)	35,4	29,9
EMU-schuldbelastende maatregelen	9,6	-1,6
w.v. belastinguitstel	12,6	-4,5
w.v. leningen	1,6	1,9
w.v. kas-transverschillen	-4,6	1,0
EMU-schuldbelastende maatregelen (% bbp)	1,2	-0,2
Garanties	50,3	41,6
Garanties (% bbp)	6,3	4,9

(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.

Coronasteun in perspectief

In Europees perspectief was het steunpakket in Nederland in 2020 bovengemiddeld groot, zeker in verhouding tot de daling van het bbp. In reactie op de coronacrisis lanceerden Europese landen forse economische steunpakketten, met een gemiddelde omvang van 3,3% bbp in 2020 (figuur links). (a) Met 3,6% bbp aan EMU-saldo-relevante steun zat Nederland net boven het gemiddelde in Europa. Het VK heeft het grootste noodpakket opgetuigd, voor ruim 6% bbp. Bovenop de saldo-relevante steun, komt de steun om de liquiditeit van bedrijven op peil te houden door leningen, overheidsgaranties en belastinguitstel. In de grotere EU-landen werd er gemiddeld voor 6% bbp gebruik gemaakt van de nationale garantieregelingen, in Nederland voor 2% bbp. Bovenop de steunpakketten komt de impuls als gevolg van de automatische stabilisatoren.

Figuur Steunpakketten in 2020 (links) en loondoorbetaling werknemers mei/juni 2020 (rechts)



Bron: CPB Notitie Analyse economische effecten steunpakketten 2020 (te verschijnen), OESO ([link](#)). Steunpakket van Ierland is gerapporteerd in bnp*. Voor Duitsland zijn geen gegevens beschikbaar over de omvang van de loonkostensubsidies.

In Nederland was het aandeel van de loonkostensubsidies in het steunpakket relatief groot in 2020. Het maximumbedrag en het gebruik van de loonsubsidies (NOW) waren in Nederland hoog in internationaal opzicht. In Nederland kregen werknemers van werkgevers die gebruik maakten van de NOW₁, 100% van het brutoloon doorbetaald en werkgevers kregen maximaal 90% van de loonkosten vergoed. De loondoorbetaling voor werknemers (figuur rechts) en de vergoeding voor werkgevers waren daarmee internationaal gezien hoog. De loondoorbetaling was ook aanzienlijk hoger dan in de WW. Ook het gebruik van de NOW was aanvankelijk relatief hoog (35% van alle werknemers). In latere kwartalen trok de economie aan en nam het gebruik van de NOW af, ook ten opzichte van andere landen. Het Nederlandse systeem was flexibel omdat het gebaseerd was op een verwachte omzetzaling. Bedrijven konden hun werknemers nog wat uren laten werken. In veel andere landen telden alleen de gewerkte uren bij de aanvraag voor dit type steun. (a)

(a) Zie CPB Notitie en AD Analyse economische effecten steunpakketten 2020 (te verschijnen). De getoonde landen in de figuur zijn een selectie van de volledige set landen, waarop het gemiddelde is gebaseerd. Voor alle landen op basis van realisaties stand maart/april 2021. Zorguitgaven om de pandemie te bestrijden zijn niet gerekend tot het steunpakket. De terugbetalingen van steunmaatregelen die toen bekend waren, zijn verwerkt in de totalen.

3.2 Collectieve uitgaven

De collectieve uitgavenquote valt volgend jaar terug door het aflopen van de coronasteunmaatregelen, maar ligt met 43,9% nog wel 1,5%-punt boven het niveau van 2019. In 2021 zijn de collectieve uitgaven vergelijkbaar met die in 2020 als % bbp. Wel is de samenstelling anders; met als grootste verschil dat er in 2021 minder uitgaven aan de NOW en meer aan de TVL zijn ten opzichte van 2020. Zie tabel 3.2 voor een overzicht van de coronagerelateerde begrotingsmaatregelen. In 2022 beperken de uitgaven voor corona zich grotendeels tot nabetalingen van de steunmaatregelen uit 2020 en 2021, extra budget voor testen, vaccins en de meerkosten van de GGD. Verder zijn er nog uitgaven aan het Nationaal Programma Onderwijs. De uitgaven als fractie van het bbp zijn in 2022 hoger dan in 2019. Naast de hogere uitgaven aan zorg en sociale zekerheid komt dit door meer bestedingen aan onderwijs, het algemeen bestuur en de overdrachten aan bedrijven (zie tabel 3.3). Er wordt bij deze raming geen rekening gehouden met de eventuele effecten vanaf 2022 van een nationaal plan voor herstel en veerkracht in het kader van NextGenerationEU.³⁹

De reële stijging van de collectieve zorguitgaven is 2,8% in 2021 en 2,7% in 2022.⁴⁰ Ter vergelijking, in 2020 was de reële groei van de zorguitgaven 3,7%. In 2020 stegen de collectieve zorguitgaven met 0,7% bbp, onder meer doordat het bbp lager uitkwam in dat jaar (noemereffect). In 2020 had de coronapandemie per saldo een beperkt opwaarts effect op de collectieve zorguitgaven. Er werd minder reguliere zorg geleverd, maar de zorgaanbieders werden voor deze omzetsdaling gecompenseerd, zodat het neerwaartse effect op de zorguitgaven beperkt bleef. Daarnaast werd zorg verleend aan coronapatiënten en waren er hogere kosten, bijvoorbeeld vanwege de aanschaf van beschermingsmiddelen. In 2021 en 2022 blijven de collectieve zorguitgaven als percentage van het bbp vrij constant; de (nominale) collectieve zorguitgaven groeien ongeveer evenveel als het (nominale) bbp.

De coronapandemie beperkt nog steeds de niet-corona gerelateerde zorgactiviteiten, maar dit effect wordt minder belangrijk in 2021 en 2022. De zorgactiviteiten komen minder in de knel door de pandemie dan in 2020 en er vindt meer inhaalzorg plaats in 2021, waardoor het negatieve effect van de pandemie op de zorguitkeringen afneemt. De totale collectieve zorguitgaven bevatten naast de zorguitkeringen ook de compensatie van zorgaanbieders (o.a. tandartsen, fysiotherapeuten, ziekenhuizen) voor omzetsdaling als gevolg van het coronavirus en voor hogere kosten vanwege bijvoorbeeld de aanschaf van beschermingsmiddelen, zoals mondkapjes. Het effect van het coronavirus op de totale collectieve zorguitgaven is per saldo beperkt.⁴¹

De sociale zekerheidsuitgaven worden beïnvloed door de ontwikkeling van het bbp en het oplopende aantal AOW-uitkeringen. Als percentage van het bbp nemen de uitgaven toe van 12,0% bbp in 2020 naar 12,1% bbp in 2021 (tabel 3.3), om vervolgens te dalen naar 11,8% bbp in 2022. Belangrijkste oorzaken van de relatieve daling met 0,2% bbp in 2022 zijn de beëindiging van de steunmaatregelen en de verhoging van de AOW-leeftijd.

³⁹ Ook met de financiering van deze plannen (in de vorm van hogere EU-afdrachten of lagere EU-uitgaven) is geen rekening gehouden.

⁴⁰ De collectieve zorguitgaven stijgen in nominale termen met 5,1% in 2021 en met 4,5% in 2022.

⁴¹ Uitgaven aan coronatesten en vaccinaties worden niet tot de collectieve zorguitgaven gerekend, maar worden geboekt onder openbaar bestuur.

Tabel 3.3 Collectieve uitgaven, 2019-2022

	2019	2010	2021	2022	2019	2020	2021	2022
	%bbp				mld euro			
Openbaar bestuur	8,8	9,3	9,9	9,1	71,2	74,5	83,7	81,0
Veiligheid	1,7	1,7	1,6	1,6	13,6	13,6	14,0	14,7
Defensie	1,2	1,3	1,3	1,3	9,5	10,6	11,2	11,6
Infrastructuur	1,2	1,2	1,4	1,3	9,8	9,8	11,7	11,9
Onderwijs	4,9	5,3	5,1	5,1	40,1	42,3	43,6	46,0
Zorg	9,5	10,2	10,1	10,0	77,2	81,8	86,0	89,9
w.v. AWBZ/Wlz	2,7	2,9	3,0	3,1	21,7	23,1	25,7	28,1
Zvw	5,4	5,3	5,5	5,5	44,0	42,1	47,1	49,4
overig (o.a. Wmo)	1,4	2,1	1,6	1,4	11,5	16,6	13,2	12,4
Sociale zekerheid	11,1	12,0	12,1	11,8	90,2	95,9	103,1	105,8
w.v. AOW/ANW	4,9	5,2	5,1	5,0	39,8	41,6	43,3	44,4
WW en bijstand	1,4	1,5	1,3	1,3	11,3	11,7	11,4	11,7
arbeidsongeschiktheid	1,8	2,0	1,9	1,9	15,0	16,0	16,5	17,3
overig (o.a. zorgtoeslag)	3,0	3,3	3,8	3,6	24,1	26,7	31,9	32,4
Overdrachten aan bedrijven ⁴²	1,5	4,6	3,9	1,8	12,0	37,1	33,4	16,3
Internationale samenwerking	1,8	2,0	2,1	1,9	15,0	15,7	18,0	17,3
Rente	0,8	0,7	0,5	0,4	6,2	5,4	4,1	3,7
Bruto collectieve uitgaven	42,4	48,4	48,1	44,5	344,9	387,0	408,8	398,3
	mutaties in %							
Reële bruto collectieve uitgaven	1,1	9,7	3,4	-4,3				
Werkgelegenheid sector overheid (a)	2,4	0,9	3,0	1,7				
Werkgelegenheid bedrijfstak zorg (a)	3,7	0,8	4,7	3,6				
(a) Gemeten in uren.								

Tabel 3.4 Uitkeringsvolumes en percentage uitkeringsgerechtigden, 2020-2022

	2019	2020	2021	2022
	duizenden			
Uitkeringsvolumes (a)				
AOW	3127	3185	3248	3275
ANW	23	21	20	20
Ziekteverzuim	422	455	463	470
Arbeidsongeschiktheid totaal	687	689	692	700
w.v. WAO/WIA/WAZ	482	483	483	490
Wajong	205	206	208	210
Werkloosheidsuitkering	201	221	195	200
Bijstand/IOAW/IOAZ (b)	385	384	385	380
Totaal	4845	4955	5002	5045
Actieven (c)				
	7273	7201	7295	7345
I/a-ratio (d)				
	67	69	69	69
w.v. AOW	43	44	45	45
Overig	24	25	24	24
<p>(a) In duizenden (volledige) uitkeringsjaren. (b) Exclusief personen in re-integratievoorzieningen zoals Loonkostensubsidie Participatiewet. (c) Het arbeidsvolume exclusief ziekteverzuim, in duizenden arbeidsjaren. (d) Percentage uitkeringsgerechtigden. Ratio van inactieven ten opzichte van actieven, in procenten.</p>				

Het aantal werkloosheidsuitkeringen zal, na een daling in 2021, in 2022 weer licht toenemen. In 2021 daalt het aantal WW-uitkeringen naar het niveau van voor de coronacrisis. De werkloosheid wordt dit jaar nog beperkt door de diverse steunmaatregelen. In 2022 zal de werkloosheid echter weer wat oplopen, waardoor ook het aantal WW-uitkeringen weer toeneemt. De doorwerking op het aantal bijstandsuitkeringen komt met meer vertraging. Het AOW-volume stijgt de komende twee jaar met ongeveer 90.000 uitkeringen, vooral als gevolg van demografische ontwikkelingen. Die toename is in 2022 kleiner dan in de twee voorgaande jaren, omdat in het Pensioenakkoord is afgesproken de AOW-leeftijd in 2022 weer te verhogen (met 3 maanden). Het feit dat ouderen de laatste jaren steeds langer zijn gaan doorwerken, onder meer door de hogere pensioenleeftijd, gaat gepaard met een toename van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, met name in de IVA.

3.3 Collectieve lasten

Na een toename van de collectievelastendruk in 2020, daalt de lastendruk in 2021 en 2022. Gedurende de coronacrisis daalden de inkomsten minder dan de economische activiteit, waardoor de collectievelastendruk in 2020 hoger lag dan in 2019. Ook in 2021 en 2022 nemen de belastingontvangsten toe, maar door de sterk terugverende economie daalt de collectievelastendruk. Met name de loon- en inkomensheffing en premies op arbeid groeien minder dan het bbp. Dit komt zowel door beleid, met name de oploop in de loonheffingskorting en de tijdelijke verlaging van de AWF-premie, als door de ontwikkeling van de heffingsgrondslagen.

Het belastinguitstel heeft geen invloed op de collectievelastendruk. Ondernemers die vanwege de coronacrisis kampen met betalingsproblemen hadden tot 1 oktober 2021 de mogelijkheid uitstel van betaling aan te vragen. Dit belastinguitstel dient te worden terugbetaald voor 1 oktober 2027. Over het uitstel wordt rente betaald, die tot 1 januari 2022 verlaagd is naar 0,01% om daarna stapsgewijs opgehoogd te worden naar de oorspronkelijke 4% op 1 januari 2024. Het uitstel betekent een verschuiving van kasontvangsten naar de toekomst. Omdat de onderliggende transacties wel betrekking hebben op de coronajaren 2020 en 2021 worden de ontvangsten voor het EMU-saldo aan die jaren toegerekend (volgens de richtlijnen van Eurostat). Bij terugbetaling heeft belastinguitstel daarom geen effect op het saldo. Het totale openstaande belastinguitstel (inclusief terugbetalingen) bedraagt eind 2021 naar verwachting circa 17 mld euro.

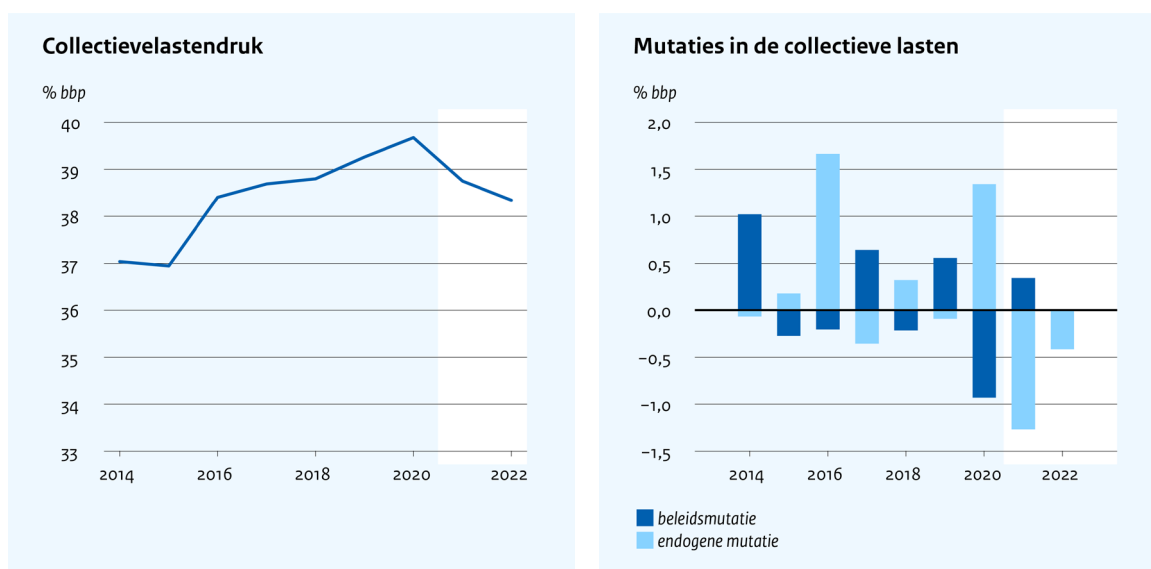
Beleidsmaatregelen dempen de daling van de collectievelastendruk in 2021 enigszins. Fiscale coronamaatregelen zorgen in 2021 voor extra belastingopbrengsten, met name de vrijval van de fiscale coronareserve in de vennootschapsbelasting. Ook de hogere Zvw-premies dragen bij aan de groei van de belastingontvangsten. Het niet-coronagerelateerde beleid heeft per saldo een verlagend effect op de inkomsten, onder andere vanwege lastenverlichtingen in de loonheffing en de tijdelijke verlaging van de AWF-premie. De opleving van de economie in 2021 werkt niet door in de belasting- en premieontvangsten. Dit komt onder meer door de bij het bbp achterblijvende groei van de nominale lonen op de loon- en inkomensheffing (paragraaf 2.2.8).

Ook in 2022 blijft de groei van de heffingsgrondslagen achter bij de ontwikkeling van het bbp. De bij het bbp achterblijvende groei van de lonen drukt ook in 2022 op de belasting- en premieontvangsten. Beleidsmaatregelen hebben in 2022 een zeer beperkt effect op de totale inkomsten. Enerzijds dempt het wegvallen van de coronamaatregelen de opbrengstgroei, anderzijds nemen de lasten toe. Dit laatste komt door de tijdelijke omzetting van de structurele lastenverlichting in de loonheffing (voorheen de baangerelateerde investeringskorting, BIK) naar een minder grote lastenverlichting in de AWF-premie.

Tabel 3.5 Belasting- en premieontvangsten, 2020-2022

	2020	2021	2022
	niveau in % bbp		
Loon- en inkomensheffing	13,5	12,8	12,7
Premies werknemersverzekeringen	3,5	3,2	3,2
Zvw-premies	5,4	5,4	5,2
Vennootschapsbelasting (exclusief gas)	2,7	3,0	2,8
Belastingen op productie en invoer	12,7	12,6	12,6
Overige belastingen	1,9	1,8	1,8
Totaal	39,7	38,8	38,3
Ontwikkeling collectievelastendruk		-0,9	-0,4
w.v. effect beleidsmaatregelen op EMU-saldo		0,3	0,0
w.v. effect grondslagontwikkeling op EMU-saldo		-1,3	-0,4

Figuur 3.2 De collectievelastendruk daalt in 2021 en 2022



Bron: CPB ([link](#)).

Per saldo daalt dit jaar de beleidsmatige lastenontwikkeling door lastenverlichtingen, terwijl de beleidsmatige lastenontwikkeling in 2022 stijgt. De beleidsmatige lastenontwikkeling meet het effect van fiscale beleidsmaatregelen op de lasten van gezinnen, bedrijven, de overheid en het buitenland.⁴³ Alleen gezinnen profiteren van een lastenverlichting in 2021, terwijl bedrijven en de overheid een beperkte lastenverzwaring zien. In 2022 stijgen de lasten voor zowel gezinnen als bedrijven.

⁴³ De definitie van de beleidsmatige lastenontwikkeling is vorig jaar gewijzigd en geharmoniseerd. Zie M. Badir en M. van Kempen, 2020, Herdefiniëring beleidsmatige lastenontwikkeling, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

Tabel 3.6 Beleidsmatige lastenontwikkeling 2021 en 2022 in mld euro

	2021	2022
	mld euro	
Totaal gezinnen, bedrijven, overheid en buitenland	-1,5	3,5
Gezinnen	-1,7	1,4
Btw	-0,1	0,4
Energiebelasting en opslag duurzame energie	-0,1	0,1
Overdrachtsbelasting	-0,1	0,0
Loon- en inkomensheffing	-2,5	1,0
Zvw	1,0	0,0
Overig gezinnen	0,1	-0,1
Bedrijven totaal	0,2	2,1
Waarvan bedrijfsleven	0,2	2,2
Btw	-0,1	0,3
Energiebelasting en opslag duurzame energie	0,1	0,0
Vennootschapsbelasting	0,1	1,2
Loon- en inkomensheffing	0,3	0,8
Overdrachtsbelasting	0,9	0,0
Verhuurderheffing	-0,2	-0,1
BPM	-0,3	0,0
Bankenbelasting	0,2	-0,2
Aof-premie	0,5	-0,4
AWf-premie	-2,3	1,0
Sectorpremie	0,1	0,2
Zvw	0,7	-0,7
Overig bedrijven	0,1	0,0
Waarvan overheidswerkgever	0,1	-0,1
Aof-premie	0,1	-0,1
AWf-premie	-0,1	0,1
Sectorpremie	0,0	0,0
Zvw	0,1	-0,1
Overig Overheid	0,0	0,0
Buitenland	0,0	0,0
Vliegbelasting	0,0	0,0
Dividendbelasting	0,0	0,0
Overig buitenland	0,0	0,0

Gezinnen profiteren in 2021 van een lastenverlichting van 1,7 mld euro, maar leveren in 2022 weer een deel in. De lastenverlichting komt voort uit maatregelen in de loon- en inkomensheffing, zoals de invoering van het tweeschijvenstelsel en de verhoging van de loonheffingskorting. Daarnaast krijgen gezinnen een

lastenverlichting in de energiebelasting via een verhoogde belastingteruggave zoals afgesproken in het Klimaatakkoord. De Zvw-premies stijgen daarentegen in 2021. In 2022 nemen de lasten voor gezinnen toe met 1,4 mld euro. Deze lastenverzwaring zit eveneens voornamelijk in het domein van de loon- en inkomensheffing, zoals de geleidelijke verlaging van aftrekposten richting het lage tarief, de vermindering van de beleidsmatige verlenging van het aangrijpingspunt van het toptarief en de afschaffing van de scholingsaftrek. Daarnaast wordt de btw-vrijstelling op laaggeprijsde pakketjes van buiten de Europese Unie afgeschaft, naast andere modernisering in de btw-behandeling van grensoverschrijdende leveringen via e-commerce. Inclusief de bij- en toeslagenontwikkeling (tabel 3.9 en paragraaf 3.5) ervaren gezinnen in 2021 een lastenverlichting, met een positief effect op de koopkracht. In 2022 ervaren gezinnen ondanks een aantal gerichte koopkrachtmaatregelen (zie onder) per saldo een lastenverzwaring.

Bedrijven ondervinden in 2021 en 2022 een lastenverzwaring van respectievelijk 0,2 mld euro en 2,2 mld euro. In 2021 eindigen vrijwel alle incidentele fiscale coronamaatregelen, wat een lastenverzwarend effect geeft. Daarnaast stijgt het tarief van de overdrachtsbelasting voor niet-woningen en voor beleggers en gaat het tarief van de bankenbelasting eenmalig omhoog. Daartegenover staat de tijdelijke verlaging van de Awf-premie. In 2022 wordt de Awf-premie nogmaals verlaagd, maar in mindere mate dan in 2021. Dit geeft een lastenverzwarend effect. Daarnaast worden de lasten voor bedrijven in 2022 verzwarend door de beperking van de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting en het vervallen van de fiscale coronamaatregel om het gebruikelijk loon te verlagen bij omzetzaling. De Zvw-premies dalen daarentegen.

Tabel 3.7 Totale bij- en toeslagenontwikkeling 2021 en 2022 in mld euro

	2021	2022
	mld euro	
Totaal	0,4	0,3
Huurtoeslag	0,0	0,0
Kinderbijslag	0,0	-0,0
Kinderopvangtoeslag	0,0	0,0
Kindgebonden budget	0,1	0,1
Zorgtoeslag	0,3	0,2

3.4 Koopkracht

In 2021 verbetert de statische koopkracht in doorsnee met 0,8%

De verbetering van de koopkracht in 2021 is met name toe te schrijven aan lastenverlichtende maatregelen. Zo daalt het tarief van de eerste belastingschijf, stijgen de arbeidskorting, algemene heffingskorting en de ouderenkorting en het kindgebonden budget vanaf het derde kind. Een volledig overzicht van de beleidsmaatregelen met koopkrachteffecten in 2021 staat beschreven in de Macro Economische Verkenning 2021. De inflatie (1,9%) en de nominale contractloonontwikkeling (voor werknemers van bedrijven gemiddeld 2,0%) zijn vrijwel in evenwicht, waardoor de reële contractloonontwikkeling nauwelijks bijdraagt aan de verbetering van de koopkracht.

De boxplot in figuur 3.4 laat zien dat er sprake is van spreiding van de koopkrachtontwikkeling: de helft van de huishoudens heeft een koopkrachtstijging tussen de 0,1% en 1,4%. Middeninkomens profiteren het meest van de belastingverlagingen, met name van de verhoging van de arbeidskorting. De mediane koopkrachtverbetering voor de derde en vierde inkomensgroep ligt iets boven de 1%, terwijl de 20% laagste inkomens een koopkrachtverbetering van 0,4% heeft. Voor de hoogste inkomensgroep is de

koopkrachtverbetering 0,7%. Werkenden gaan er door de verhoging van de arbeidskorting meer op vooruit dan gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden. Gepensioneerden hebben vooral last van het niet of onvolledig indexeren van de pensioenuitkeringen. Onder uitkeringsgerechtigden hebben bijstandsgerechtigden nadeel van de jaarlijks beleidsmatige verlaging van de bijstand.

In 2022 blijft de statische koopkracht vrijwel gelijk

De koopkracht stijgt in 2022 met 0,1% ten opzichte van 2021. Ook tussen de verschillende inkomensgroepen is de koopkrachtontwikkeling vrijwel hetzelfde. De boxplot in figuur 3.4 en puntenwolk in figuur 3.3 laten echter zien dat niet voor iedereen de koopkracht precies gelijk blijft. Vijf procent van de huishoudens gaat er bijvoorbeeld minstens 0,7% op achteruit, terwijl de andere uiterste vijf procent van de huishoudens de koopkracht ten minste 0,8% ziet verbeteren. In andere jaren zijn deze verschillen in de uitersten van de koopkrachtverdeling meestal een stuk groter, wat ook laat zien dat de ontwikkeling van de koopkracht in 2022 redelijk beperkt blijft.

Hierbij moet worden opgemerkt dat het om zogenoemde statische koopkrachtplaatjes gaat. We gaan hierbij uit van een ongewijzigde situatie, waarbij bijvoorbeeld iedereen zijn baan behoudt en er niets in de gezinssituatie verandert. Daarnaast gaan we er bijvoorbeeld van uit dat werkenden de gemiddelde contractloonontwikkeling van de sectoren markt, zorg of overheid krijgen en gepensioneerden de gemiddelde pensioenindexatie. Deze uitgangspunten van de koopkrachtraming zorgen ervoor dat er in de koopkracht die mensen zelf ervaren veel meer spreiding is dan in deze raming. Het doel van de raming is echter niet om van ieder individu de exacte koopkracht te voorspellen, maar om een beeld van de koopkrachtontwikkeling van groepen huishoudens te schetsen als gevolg van fiscaal en socialezekerheidsbeleid en algemene economische trends.

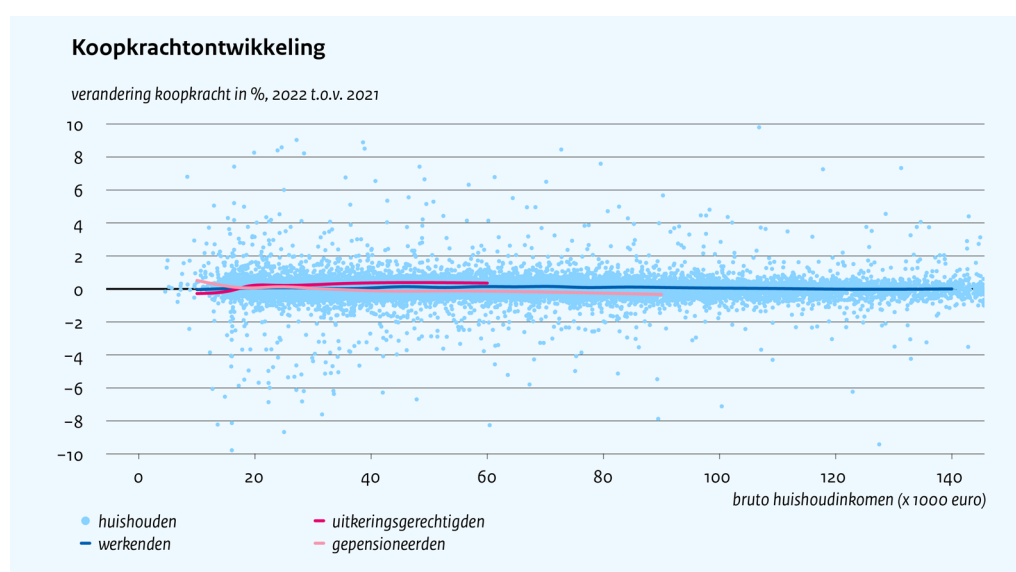
De gelijkblijvende koopkracht betekent niet dat er geen veranderingen in beleid of macro-economische ontwikkelingen zijn. De contractloonontwikkeling bij bedrijven (markt en zorg tezamen) is in 2022 2,2%, tegenover een inflatie van 1,8%. Daartegenover zijn er verschillende langzaam ingroeiende maatregelen, zoals het afbouwen van de zelfstandigen- en hypotheekrenteaftrek en de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting naar de minstverdienende partner, waar betreffende huishoudens jaarlijks een - over het algemeen - relatief klein nadeel van ondervinden. Er zijn ook kleine maatregelen genomen die de koopkracht van specifieke groepen ondersteunen, zoals het verhogen van het kindgebonden budget, het minder snel laten afbouwen van de arbeidskorting, het bevriezen van het eigen risico in de zorg en het verhogen van de zorgtoeslag voor alleenstaanden. Voor een overzicht van alle beleidsmaatregelen met koopkrachteffecten in 2022 verwijzen we naar de bijlage van dit hoofdstuk.

De koopkrachtontwikkeling van de doorsnee werkende, uitkeringsgerechtigde en gepensioneerde is praktisch hetzelfde. Gepensioneerden hebben weliswaar te maken met achterblijvende indexatie van de pensioenen, desondanks is de mediane koopkrachtontwikkeling vrijwel gelijk aan die van werkenden. Voor de meeste gepensioneerden is het aanvullend pensioen maar een deel van het inkomen. De AOW – die een relatief groot deel van het inkomen van de doorsnee gepensioneerde vormt – wordt wel volledig geïndexeerd. Gepensioneerden betalen geen AOW-premie, waardoor het belastingtarief over die bruto verhoging van de AOW lager is dan voor werkenden of uitkeringsgerechtigden het geval zou zijn over eenzelfde bedrag. Naarmate het aanvullend pensioen hoger is, hebben gepensioneerden wel meer last van de achterblijvende pensioenindexaties. In de puntenwolk van figuur 3.3 is te zien dat de koopkrachtontwikkeling voor deze hogere inkomens in doorsnee negatief is.

Voor alleenverdieners is de mediane koopkrachtontwikkeling met -0,2% iets lager in vergelijking met tweeverdieners en alleenstaanden. Dit wordt veroorzaakt door het afbouwen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting naar de minstverdienende partner (soms ook wel de aanrechtsubsidie genoemd). Alleenstaanden – met een lager inkomen - profiteren enigszins van het verhogen van de zorgtoeslag voor alleenstaanden.

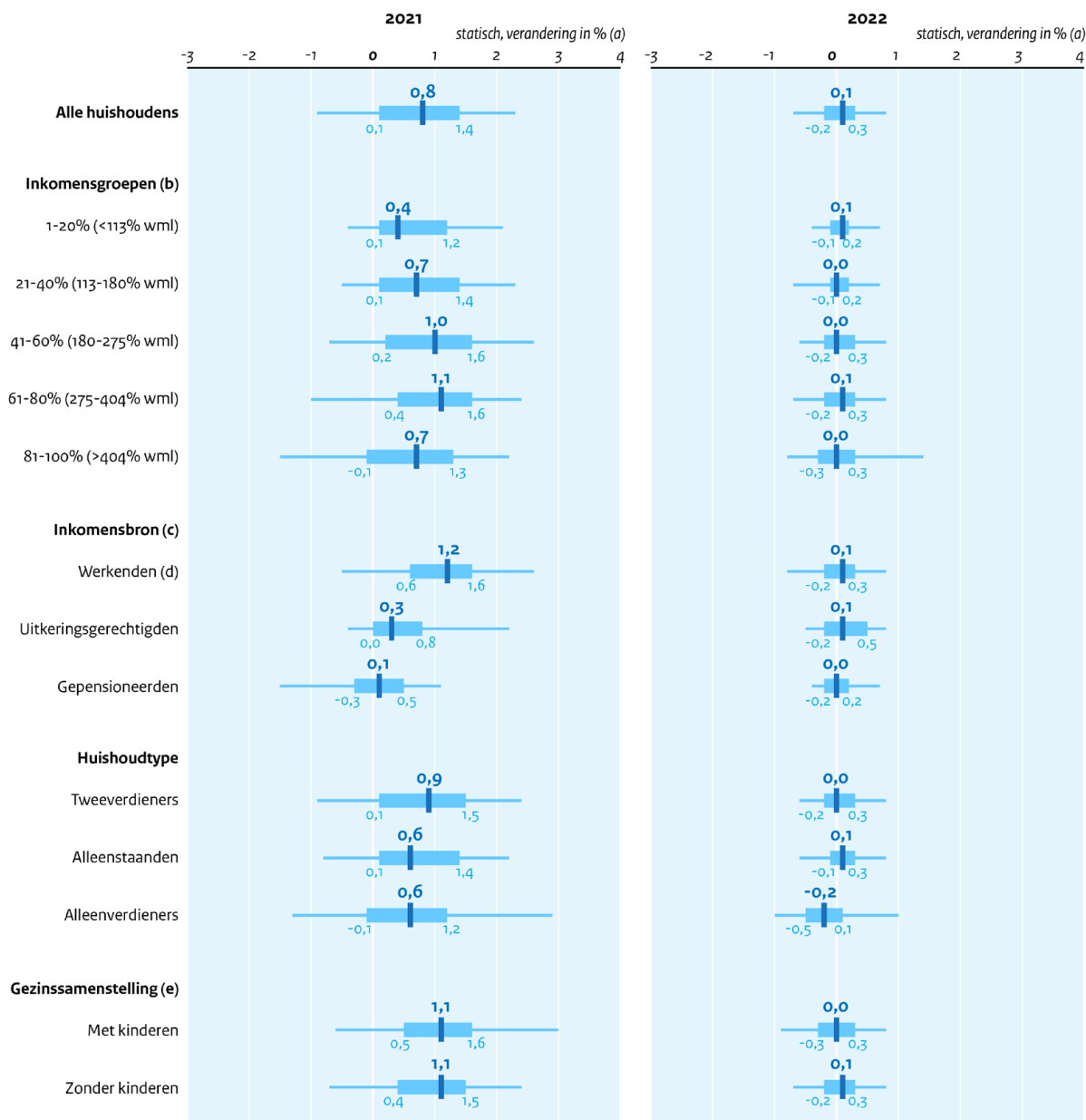
De mediane koopkrachtontwikkeling van huishoudens met en zonder kinderen is gelijk. Huishoudens met minstens twee kinderen profiteren van het verhogen van het kindgebonden budget vanaf het tweede kind. Daar staat tegenover dat de kinderbijslag niet wordt geïndexeerd en de inkomensafhankelijke combinatiekorting wordt verlaagd. Het doorsnee huishouden met kinderen heeft mede daardoor vrijwel dezelfde koopkrachtontwikkeling als het doorsnee huishouden zonder kinderen. Gepensioneerden zijn niet opgenomen in deze indeling.

Figuur 3.3 Koopkrachtontwikkeling in 2022⁴⁴

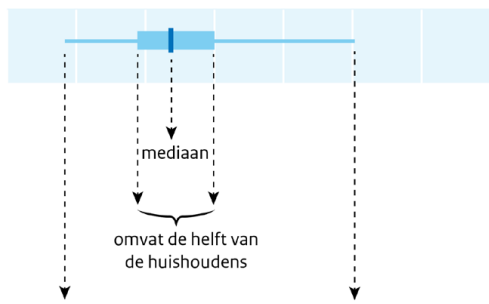


⁴⁴ De figuur toont de koopkrachtontwikkeling voor alle huishoudens. De drie lijnen geven de medianen per inkomensbron weer.

Figuur 3.4 Koopkrachtontwikkeling in 2021 en 2022



Hoe af te lezen?



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

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

- (a) Exclusief incidentele inkomensveranderingen.
- (b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 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 winstinkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
- (d) Bij werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele verandering van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
- (e) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van de aanwezigheid van kinderen tot achttien jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

3.5 De raming en de begrotingsregels

Nederlandse begrotingsregels

In de coronacrisis is het trendmatig begrotingsbeleid losgelaten. In de crisis zijn op verschillende momenten besluiten genomen over de begroting (in plaats van een hoofdbesluitvormingsmoment) en daarnaast zijn regelmatig de uitgavenplafonds en het inkomstenkader aangepast, zie het kader Herstel van begrotingsdiscipline. Tabel 3.2 geeft een overzicht van de coronamaatregelen, waarvoor ook steeds de plafonds of inkomstenkader zijn aangepast. De strikte scheiding tussen uitgaven en lasten is losgelaten, zie bijvoorbeeld het inzetten van een deel van de reservering BIK voor additionele uitgaven aan veiligheid en justitie en stimulering van extra woningbouw.

Europese begrotingsregels

Ook in 2022 blijft de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact van toepassing. Vanwege de coronacrisis is in 2020 besloten een deel van de Europese begrotingsregels buiten werking te stellen. Tot en met 2022 zal de Europese Commissie geen actie ondernemen bij een afwijking van de regels over maximaal begrotingstekort en schuld. De Europese Commissie verwacht dat in 2023 de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact zal worden gedeactiveerd.⁴⁵

⁴⁵ EC (2021), Communication from the Commission; Economic policy coordination in 2021: overcoming COVID-19, supporting the recovery and modernising our economy ([link](#))

Herstel van begrotingsdiscipline

De overheid heeft tijdens de coronacrisis snel gehandeld en op veel momenten budgettaire besluiten genomen. Het verloop en de gevolgen van de crisis waren niet goed te voorspellen. Regelingen werden daarom vaak voor een kwartaal opengesteld. Al in maart 2020 werden de eerste steunmaatregelen opgezet, waaronder de NOW (Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid), later kwamen daar veel meer maatregelen bij. Tabel 3.2 geeft een overzicht van alle coronamaatregelen.

De kern van trendmatig begrotingsbeleid werd daarbij losgelaten. De doelen van het trendmatig begrotingsbeleid zijn om de uitgaven te beheersen, doelmatige allocatie van middelen te bereiken, en de werking van automatische stabilisatie mogelijk te maken door inkomsten mee te laten bewegen met de economie. Voor ieder jaar in de kabinetsperiode wordt een maximaal uitgavenniveau afgesproken, het zogenoemde uitgavenplafond, dat niet mag worden overschreden. Tijdens de coronacrisis zijn de uitgavenplafonds veelvuldig aangepast om de extra coronamaatregelen te financieren. Ook aan de inkomstenkant is afgeweken van het trendmatig begrotingsbeleid, door in toenemende mate nieuwe inkomstenmaatregelen buiten het kader te plaatsen.

Van een integrale afweging tussen de verschillende beleidsdoelstellingen en bijbehorende kosten was geen sprake in 2020 en 2021. In lijn met eerdere kabinetten en adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte is bij de start van het kabinet-Rutte III gekozen voor een hoofdbesluitvormingsmoment over de begroting in het voorjaar, om te voorkomen dat de begroting continu wordt bijgesteld (b). Echter, tijdens de coronacrisis zijn op veel momenten budgettaire besluiten genomen, waarbij het niet eenvoudig was om verschillende doelen tegen elkaar af te wegen.

Het CPB publiceert in deze MEV geen tabellen met over- of overschrijdingen van de uitgavenplafonds en het inkomstenkader. Het CPB publiceert regelmatig over hoe de geraamde uitgaven zich verhouden tot de uitgavenplafonds, en of de beleidsmatige aanpassingen van de lasten binnen de kabinetsperiode gecompenseerd worden (c). Dat past ook bij de rol die het CPB en de Raad van State hebben als onafhankelijk begrotingsinstituut. Maar door alle plafondaanpassingen en het in toenemende mate buiten de kaders stellen van lastenmaatregelen is een dergelijke analyse nu weinig informatief.

Nu de economie fors groeit en de steunmaatregelen worden beëindigd, is het belangrijk dat er weer begrotingsregels worden gehanteerd. Bij een crisis is het volgen van de begrotingsregels niet de eerste prioriteit. Maar zonder begrotingsregels is het lastig om een integrale afweging te maken, de overheidsuitgaven te beheersen en een doelmatige allocatie te bereiken. De begrotingsregels (“hoe”) staan daarbij los van het begrotingsanker (het “wat”).

(a) Daarnaast kent het trendmatig begrotingsbeleid een strikte scheiding van inkomsten en uitgaven. Meevallende inkomsten komen in dat geval ten gunste van het begrotingssaldo en mogen niet worden ingezet ter compensatie van uitgavenmaatregelen, zoals nu het geval bij het gebruiken van een deel van de reservering voor de BIK voor uitgaven.

(b) Zie Bijlage 1 bij Startnota – begrotingsregels 2018-2022 ([link](#)).

(c) Voor het laatst in de MEV 2021.

Tabel 3.8 Gegevens voor Europese begrotingsregels 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
EMU-saldo (% bbp)	1,7	-4,2	-5,4	-2,3
EMU-saldo conjunctureel (EC-methode, % bbp)	0,8	-2,3	-1,0	0,3
EMU-saldo eenmalige en andere tijdelijke maatregelen (% bbp)	0,2	0,0	0,0	0,0
EMU-saldo structureel (EC-methode, % bbp)	0,8	-1,9	-4,3	-2,6
Middellangetermijndoelstelling structureel EMU-saldo (MTO) (% bbp)	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Gecorrigeerde collectieve uitgaven (volume, %) (a)	1,1	12,9	4,6	-4,0
Normgroei (maximale groei gecorrigeerde collectieve uitgaven) (b)	3,4	4,3	-2,8	2,5
EMU-schuld	48,5	54,3	57,5	56,5
EMU-schuld plafond (c)	60,0	60,0	60,0	60,0
<p>(a) Overheidsuitgaven, gecorrigeerd voor rente-uitgaven, cyclische uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen, uitgaven aan EU-programma's gedekt door overdrachten van de EU en met een vierjaarsgemiddelde van overheidsinvesteringen.</p> <p>(b) De normgroei is de potentiële groei, gecorrigeerd voor de uitgangspositie van het structurele EMU-saldo.</p> <p>(c) De overheidsschuld dient minder dan 60% bbp te zijn, of dient in ieder geval met een twintigste van het verschil met de 60%-norm per jaar af te nemen.</p>				

Bijlage A: Actualisatie van de middellangetermijnverkenning

Tegelijk met de raming voor 2021 en 2022 is de verkenning voor 2023-2025 geactualiseerd. We sluiten in deze update aan bij de uitgangspunten die zijn toegelicht in de verkenning die in juni is gepubliceerd.⁴⁶ We veronderstellen dat er nog steeds enig productieverlies is in 2025 ten gevolge van de coronarecessie. Na verwerking van de nieuwe realisaties en ramingen voor de jaren tot en met 2022 is de output gap in 2022 nu positief. Daarom is er voor de jaren 2023-2025 geen inhaalgroei meer opgenomen in deze verkenning.

De bbp-groei komt in de bijgestelde verkenning uit op 1,9% per jaar in 2022-2025, een duidelijke oploopten opzichte van de groei van 1,1% per jaar in 2018-2021. Het verschil komt voornamelijk doordat het jaargemiddelde voor 2018-2021 gedempt wordt door de coronarecessie van 2020. De feitelijke bbp-groei in 2022-2025 is hoger dan de potentiële groei omdat er na deze recessie inhaalgroei nodig is. Deze vindt geheel plaats in de jaren 2021 en 2022. Als gevolg van de opwaartse bijstelling van de feitelijke bbp-groei in de periode 2019-2021 is de bbp-groei in 2022-2025 neerwaarts herzien van 2,1% per jaar in de mlt-verkenning van juni naar 1,9% per jaar in de huidige verkenning.

De overheidsbegroting behoudt in 2025 een klein tekort. Het tekort neemt af van 5,4% bbp in 2021 en 2,3% in 2022 tot 0,9% bbp in 2025. Het tekort loopt vooral terug door lagere uitgaven als gevolg van de aflopende corona-uitgaven. Daarnaast nemen de belasting- en premieopbrengsten toe door beleid, met name door hogere kostendekkende Zvw-premies, en door hogere economische groei.

Volgens de huidige inschatting is het houdbaarheidstekort 1,5% bbp (zie tabel A.3). Het houdbaarheidstekort zegt iets over de mate waarin in de toekomst lastenverzwaringen nodig zullen zijn om de huidige overheidsvoorzieningen te kunnen blijven financieren. Het is een politieke keuze wie de lasten draagt en hoe deze worden verdeeld, ook tussen generaties.⁴⁷ Ten opzichte van de mlt-update in juni is het houdbaarheidssaldo verslechterd van -1,4% bbp naar -1,5% bbp als gevolg van een groter overheidstekort aan het eind van de mlt-periode.

Volgens de schuldprojectie gebaseerd op de huidige lage renteverwachtingen ligt de staatsschuld in 2060 op 26,8% bbp. Hierbij gaan we uit van een rente op staatsobligaties gebaseerd op de rentetermijnstructuur (RTS) met UFR.⁴⁸ De schuldprojectie voor 2060 wijkt daarmee af van de schuldontwikkeling onderliggend aan het houdbaarheidssaldo, waar we uitgaan van de (hogere) discontovoet.⁴⁹ Doordat de RTS nu op een lager niveau ligt dan ten tijde van de mlt-update in juni, komt de schuldprojectie voor 2060 – ondanks het verslechterde houdbaarheidssaldo – 1% bbp lager uit dan de vorige projectie. Het bij deze MEV gepubliceerde achtergronddocument presenteert gevoeligheidsanalyses rondom de projectie van de staatsschuld.⁵⁰

⁴⁶ Zie [link](#), pagina 30-34.

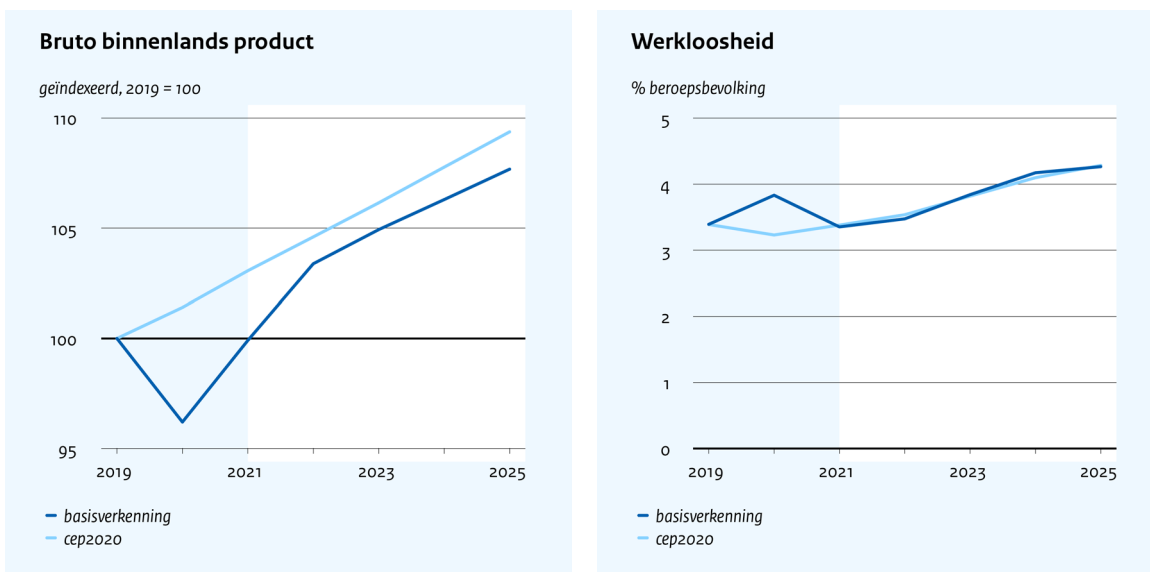
⁴⁷ Zie Adema, Y. en I. van Tilburg, 2019, Zorgen om morgen, CPB Vergrijzingsstudie [link](#).

⁴⁸ Zie DNB Statistiek [link](#). De nominale rente volgens deze RTS met UFR is 0,5% in 2060 (stand 31 augustus 2021).

⁴⁹ Voor de berekening van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën rekenen we met een reële rente/discontovoet van 2,5% per jaar (nominaal 4,5%), wat hoger ligt dan de rentetermijnstructuur met UFR. Deze hogere discontovoet in de houdbaarheidssommen gebruiken we om onzekerheden over toekomstige inkomsten en uitgaven van de overheid te waarderen. Zie ook paragraaf 3.1 in Adema, Y. en I. van Tilburg, 2019, Zorgen om morgen, CPB Vergrijzingsstudie [link](#).

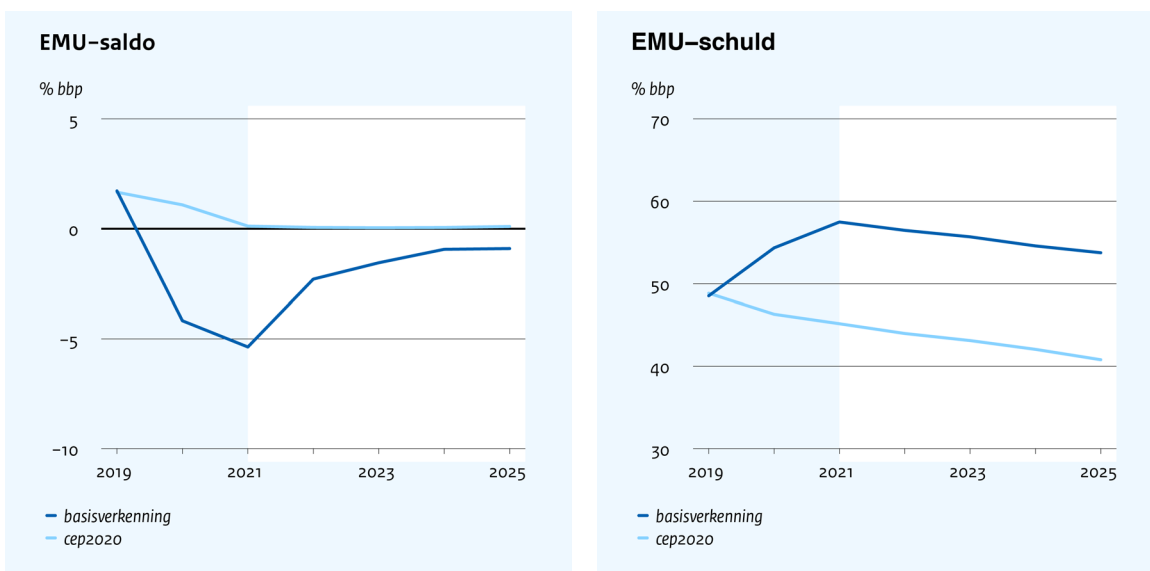
⁵⁰ Zie Van Tilburg, I. en S. Kuijpers, 2021, Schuldprojectie 2060 met varianten, CPB Achtergronddocument [link](#).

Figuur A.1 Bbp-groei blijft 1,5% achter bij de verkenning voor corona, werkloosheid beweegt naar evenwichtswaarde



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

Figuur A.2 EMU-saldo blijft negatief, EMU-schuld daalt geleidelijk



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

Tabel A.1 Kerngegevens voor Nederland, 2001-2025

	2001- 2004	2005- 2008	2009- 2013	2014- 2017	2018- 2021	2022- 2025
mutaties per jaar in %						
Internationale economie						
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	3,7	6,1	1,6	4,7	0,8	4,5
Concurrentenprijs (a)	-3,5	0,6	1,3	1,6	1,8	1,2
Olieprijs (dollars per vat, niveau in eindjaar)	36,1	96,3	107,8	54,3	69,5	60,2
Eurokoers (dollar per euro, niveau in eindjaar)	1,24	1,47	1,33	1,13	1,19	1,24
Lange rente Nederland (niveau in eindjaar in %)	4,1	4,2	2,0	0,5	-0,3	0,1
Volume bbp en bestedingen						
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	1,2	2,9	-0,4	2,1	1,1	1,9
Consumptie huishoudens	1,0	0,9	-0,8	1,4	-0,4	2,8
Consumptie overheid	2,8	4,0	0,8	0,7	2,9	1,2
Investerings (inclusief voorraden)	-1,0	5,5	-3,7	5,5	1,8	2,0
Uitvoer van goederen en diensten	3,0	5,0	2,2	5,0	2,0	3,5
Invoer van goederen en diensten	2,8	5,0	1,7	5,3	2,1	4,1
Prijzen, lonen en koopkracht						
Prijs bruto binnenlands product	2,8	2,2	0,8	0,7	2,5	1,8
Uitvoerprijs goederen en diensten, exclusief energie	-0,4	1,3	0,8	0,2	1,4	1,0
Prijs goederenimport	-1,9	3,3	1,4	-2,2	1,0	0,5
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	3,1	1,7	2,0	0,5	1,8	1,8
Loonvoet bedrijven (per uur) (d)	3,3	2,8	1,9	0,6	2,9	2,3
Cao-loon bedrijven (c)	3,0	2,0	1,6	1,3	2,3	2,2
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens		0,5	-0,7	1,3	1,1	0,1
Arbeidsmarkt						
Beroepsbevolking	0,6	1,3	0,5	0,3	0,9	0,8
Werkzame beroepsbevolking	0,0	1,9	-0,2	0,9	1,3	0,6
Werkloze beroepsbevolking (in duizend personen, niveau in eindjaar)	466	318	647	438	315	410
Werkloze beroepsbevolking (niveau in eindjaar in % beroepsbevolking)	5,7	3,7	7,3	4,9	3,4	4,3
Werkgelegenheid (in uren)	0,0	1,5	-0,6	1,6	1,1	0,8
Overig						
Arbeidsinkomensquote (niveau in eindjaar in %)	74,0	70,5	74,1	73,3	73,3	73,8
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	1,4	1,5	0,4	0,5	0,0	1,1
Individuele spaarquote (niveau in eindjaar in % beschikbaar inkomen) (b)	-2,0	-1,4	2,4	3,5	11,4	4,0
Saldo lopende rekening (niveau in eindjaar in % bbp)	6,6	4,3	10,1	10,8	8,2	8,4
niveau in eindjaar in % bbp						
Collectieve sector						
EMU-saldo	-1,8	0,1	-3,0	1,3	-5,4	-0,9
EMU-schuld	50,3	54,7	67,7	56,9	57,5	53,7
Collectieve lasten	34,8	35,9	36,1	38,7	38,8	38,7
Bruto collectieve uitgaven	43,3	43,3	46,7	42,9	48,1	43,5
<p>(a) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen.</p> <p>(b) Niveau; beschikbaar huishoudinkomen is inclusief collectieve besparingen.</p> <p>(c) Voorheen contractloon bedrijven.</p> <p>(d) De loonkostensubsidie NOW, en de continuïteitsbijdrage in de zorg, hebben een opwaarts effect op de loonvoetmutatie bedrijven in 2020 van 3,3%-punt en een neerwaarts effect van 1,6%-punt in 2021 en 1,5%-punt in 2022.</p>						

Tabel A.2 Potentiële groei in de basisverkenning, 2001-2025

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

Tabel A.3 Houdbaarheidssaldo, netto profijt en overheidsschuld

	% bbp
Houdbaarheidssaldo	-1,5
Netto profijt van de overheid	
2022 – 2025	1,3
2026 – 2059	1,0
2060 en verder (a)	-0,7
Overheidsschuld	
Schuldprojectie 2060 (b)	26,8

(a) Inclusief de resterende houdbaarheidsopgave na 2060.

(b) Aangenomen is een rente op staatsobligaties gebaseerd op de rentetermijnstructuur met UFR.

Bijlage B: Beleidsuitgangspunten 2021 en 2022

Bijstelling beleidsuitgangspunten 2021

De uitgaven die vallen onder de definitie van het plafond Rijksbegroting zijn ten opzichte van de juniraming met ongeveer 2 mld euro verlaagd. Dit komt onder andere door een neerwaartse bijstelling van de uitgaven aan de TVL. Verder is ruim 1 mld extra onderuitputting ingezet omdat de overheidsbestedingen in de eerste helft van dit jaar volgens de kwartaalcijfers van het CBS minder hard toenemen dan op grond van de begrotingscijfers zou worden verwacht. De EU-afrachten zijn opwaarts bijgesteld op basis van nieuwe informatie van het ministerie van Financiën over de gebruikte sleutels voor de Nederlandse afrachten.

Beleidsuitgangspunten 2022

De uitgaven die vallen onder de definitie van het plafond Rijksbegroting zijn met 5,6 mld opwaarts bijgesteld. Dit komt vooral door extra geld voor klimaatmaatregelen (1,6 mld euro), meer budget voor testen, vaccins en de GGD (2,0 mld), extra geld voor veiligheid (0,7 mld) en de kinderopvangtoeslagaffaire (1,2 mld euro). Net als in 2021 zijn de EU-afrachten verder opwaarts bijgesteld.

In de **collectief gefinancierde zorg** die valt onder de definitie van plafond Zorg wordt per saldo 0,2 mld euro geïntensiveerd in 2022. Tegenover per saldo intensiveringen van in totaal 0,3 mld euro in de Wlz staan per saldo ombuigingen van in totaal 0,1 mld euro in de Zvw en 0,1 mld euro in de begrotingsgefinancierde zorg.

In de Wlz leidt het kwaliteitskader verpleeghuiszorg tot een intensivering van 0,3 mld euro. Zie ook het kader 'De invoering van het kwaliteitskader verpleeghuiszorg' in de Macro Economische Verkenning 2018. Hiertegenover staat een afloop van de extra uitgaven vanwege corona van 0,2 mld euro. In de Zvw leidt de afloop van diverse intensiveringen tot een ombuiging van 0,1 mld euro. Door een verandering in de criteria om toegang te krijgen tot de Wlz krijgt een groep mensen vanuit de Wmo (met name vanuit Beschermd Wonen) toegang tot de Wlz. Dit betekent een financieringsschuif van de Wmo naar de Wlz van 0,1 mld euro.

De daling van de totale lasten voor gezinnen en bedrijven in 2022 als gevolg van de **Zvw-premies (de nominale premie en de inkomensafhankelijke bijdrage)** bedraagt 0,6 mld euro (zie tabel A.1). In totaal moet de opbrengst van de lastendekkende Zvw-premies met 0,3 mld euro toenemen. Door stijgende grondslagen neemt de opbrengst met 0,9 mld euro toe, waardoor tariefsverlagingen mogelijk zijn ter hoogte van 0,6 mld euro. De 0,3 mld euro hogere benodigde Zvw-premieopbrengsten volgen uit een viertal posten. De Zvw-uitkeringen, meerkosten corona en continuïteitsbijdragen stijgen met per saldo 1,6 mld euro. Verder verbetert het saldo van het zorgverzekeringsfonds in 2022 met 0,3 mld euro. Het saldo van de zorgverzekeraars slaat om van een overschot in 2021 naar een tekort in 2022; dit is een verslechtering van 1,5 mld euro. De rijksbijdrage kinderen daalt met 0,1 mld euro.

Tabel B.1 Opbouw totale lastenontwikkeling Zvw-premies

	Bijdrage aan premieontwikkeling 2021-2022
	mld euro
Zvw-uitkeringen, meerkosten corona en continuïteitsbijdragen	1,6
Rijksbijdrage kinderen	-0,1
Saldo Zorgverzekeringsfonds	0,3
Saldo zorgverzekeraars	-1,5
Hogere benodigde Zvw-premieopbrengst	0,3
Waarvan grondslagontwikkeling Zvw	0,9
Waarvan lastenontwikkeling Zvw	-0,6

De **lasten voor gezinnen** worden in 2022 met 1,4 mld euro verzwaaard (zie tabel 3.8). Het betreft vooral de geleidelijke verlaging van aftrekposten richting het lage tarief en de vermindering van de beleidsmatige verlenging van het aangrijpingspunt van het toptarief in de loon- en inkomensheffing, samen met de afschaffing van de btw-vrijstelling via e-commerce. De augustusbesluitvorming bevat voor gezinnen per saldo in 2020 een lastenverlichting door het verlagen van de afbouw van de arbeidskorting en vermindering van de bpm-opbrengsten door de stimulering van emissievrije personenauto's.

Voor **bedrijven stijgen de lasten** in 2022 met 2,2 mld euro. Het gaat daarbij vooral om de beperking van de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting en het vervallen van de fiscale coronamaatregel om het gebruikelijk loon te verlagen bij omzetzaling. Daarnaast worden de lasten verzwaaard door verlaging van de Awf-premie, die minder verlaagd wordt dan in 2021. De lastenverzwaringen zijn groter dan de lastenverlichtende effecten van dalende Zvw- en Aof-premies. De augustusbesluitvorming bevat voor bedrijven in 2022 een lastenverzwaring door de tijdelijke omzetting van de structurele lastenverlichting in de loonheffing (de BIK) naar een minder grote lastenverlichting in de Awf-premie

Beleid in 2022 dat gunstig is voor de koopkracht voor specifieke groepen:

- Het eigen risico in de Zvw wordt bevroren op het niveau van 2019 (385 euro). Dit is gunstig voor personen die het eigen risico volmaken.
- Het EWF-tarief wordt verlaagd met 0,05%. Dit is gunstig voor huishoudens met een eigen woning.
- De arbeidskorting bouwt iets minder steil af: van 6% naar 5,86%. Dat is gunstig voor werkenden met een arbeidsinkomen boven de 35.000 euro.
- Het kindgebonden budget wordt vanaf het tweede kind voor ieder kind met 70 euro verhoogd.
- Het normpercentage van de zorgtoeslag voor alleenstaanden wordt verlaagd. Hierdoor neemt de zorgtoeslag voor alleenstaanden 12 euro extra toe bovenop de toename als gevolg van de stijgende zorgpremies.

Beleid in 2022 dat ongunstig is voor de koopkracht:

- De zelfstandigenaftrek wordt niet geïndexeerd en daarbovenop verlaagd met 360 euro. Dit is ongunstig voor personen die werkzaam zijn als zelfstandige en voldoen aan de criteria voor de zelfstandigenaftrek.
- Het maximale bedrag aan inkomensafhankelijke combinatiekorting wordt verlaagd met 318 euro. Dit is ongunstig voor huishoudens met kinderen met een inkomen boven de 27.400 euro.

- Het maximale aftrektarief voor aftrekposten wordt verlaagd van 43% naar 40%. Dit is ongunstig voor personen met een belastbaar inkomen boven het aangrijpingspunt van het toptarief (van 69.400 euro).
- De beperking van de aftrek geen of geringe eigen woningschuld ('Wet-Hillen') is ongunstig voor woningbezitters zonder of met een beperkte eigenwoningsschuld.
- Sinds 2012 wordt de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand afgebouwd, hetgeen een verlagend effect heeft op de uitkeringshoogte (en dat geldt ook voor aan de bijstand gerelateerde regelingen zoals de Toeslagenwet). In 2022 bedraagt de afbouw 3,75%-punt.
- De beperking van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting aan de partner met inkomen is ongunstig voor alleenverdieners voor wie de partner zonder inkomen geboren is na 1963.
- De overdraagbaarheid van de arbeidskorting en van de inkomensafhankelijke combinatiekorting wordt beperkt. Dit is ongunstig voor personen waarin de minstverdienende partner een klein inkomen heeft.
- De jaarlijkse verhoging van het afbouwpercentage van de zorgtoeslag is nadelig voor alle huishoudens die niet de maximale zorgtoeslag ontvangen.
- Het aangrijpingspunt van de tweede schijf in het drieschijvenstelsel voor gepensioneerden wordt beperkt geïndexeerd (75%) voor personen geboren na 1945. Dit is ongunstig voor gepensioneerden die na 1945 zijn geboren.
- De aflossingseis om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek is ongunstig voor woningbezitters met een hypotheek die is afgesloten na 2013.

Bijlage C: Verschillen meerjarencijfers CPB en departementen

De uitgangspunten van de mlt-raming van de inkomsten en uitgaven van de overheid verschillen op een aantal punten met de aannames van de begrotingscijfers van de departementen.

De belangrijkste verschillen:

- De opschalingskorting op het Gemeente- en Provinciefonds is niet volledig gehonoreerd. Er wordt uitgegaan van een korting van 300 mln euro in 2021 tot 619 mln euro in 2025. Het ministerie van Financiën gaat uit van een bedrag van 975 mln euro in 2025.
- De budgettaire gevolgen van de omvorming van ProRail van bv naar zbo in 2022 is niet meegenomen ([link](#)). Dit beleid is controversieel verklaard door de Tweede Kamer.
- Bij raming van de schades van de Garantie Ondernemersfinanciering (GO-C) is aangenomen dat deze zich beperkt materialiseren. Ten opzichte van de begrotingscijfers leidt dit tot een neerwaarts effect op de overheidsuitgaven in 2021-2023.
- Het CPB veronderstelt dat er 45.000 coronatesten (PCR-testen) per dag worden gedaan in 2021. In de begrotingscijfers is rekening gehouden met een groter aantal coronatesten. Ten opzichte van de begrotingscijfers leidt dit tot een neerwaarts effect op de overheidsuitgaven van 3 mld in 2021.
- Bij de raming van de onderwijsuitgaven is aangenomen dat een deel van de uitgaven aan het Nationaal Programma Onderwijs pas in 2024 en 2025 tot besteding komt.
- De nader in te vullen taakstellende korting op de lumpsum van het hoger onderwijs van 1 mln euro in 2025 oplopend tot 226 mln euro structureel is niet meegenomen.
- Er is verondersteld dat het gedeelte van het Nationaal Groeifonds dat is gereserveerd voor infrastructuurprojecten (1/3^e van het fonds) pas na 2024 kan worden uitgegeven. Dit heeft een neerwaarts effect op de overheidsuitgaven in 2022-2025.
- De nader in te vullen stimulering extra woningbouw van 0,1 mld euro per jaar vanaf 2022 is niet meegenomen.
- Er is verondersteld dat de voorgenomen verhoging van het SDE++ budget in de openstellingsronde in 2022 leidt tot extra uitgaven van 0,2 mld euro op jaarbasis vanaf 2026. Dit leidt tot een neerwaarts effect op de overheidsuitgaven in 2022-2025.
- De methodiek van de raming van de zorg is gebaseerd op de huidige mlt-zorg, zie Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025, CPB-notitie ([link](#)).
- De in het Klimaatakkoord voorgenomen invoering van de vrachtwagenheffing, gecombineerd met een aanpassing van de vrachtwagen-mrb-tarieven, de afschaffing van het eurovignet en een terugsluis van middelen voor de sector zijn niet meegenomen. Dit omdat de heffing en terugsluis nog niet definitief zijn vastgesteld en geraamd, conform de huidige meerjarenbegroting.
- De zorgtoeslagverlaging via de verhoging van de normpercentages na 2021 is niet overgenomen.
- De versnelling van de verlaging van de bijstand na 2021 (via de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon) is niet overgenomen.

- Zorgaanbieders betaalden 1,6 mld euro aan loonheffing over de bonus zorgprofessionals COVID-19 van 2020. Deze belastingontvangsten zijn toegerekend aan 2020. Het ministerie van Financiën rekent de belastingontvangsten toe aan 2021.

Overige bijlagen

De bijlagen bij de Macro Economische Verkenning 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 2020 van het CBS. In de cijfers is de Nationale rekeningen 2015-revisie verwerkt. De cijfers voor de jaren 1995-2020 zijn gebaseerd op CBS-informatie na revisie zoals deze in juni 2021 op Statline is gepubliceerd, aangevuld met CPB-interpolaties en door het CPB gemaakte inschattingen met behulp van ontwikkelingen van vóór de revisie. Alle cijfers van vóór 1995 dateren van vóór de revisie 2015, hierdoor is er vooralsnog sprake van een revisiebreuk in de tijdreeksen. Deze breuk is zichtbaar gemaakt door in de tijdreeksen het jaar 1995 zowel vóór als na revisie op te nemen.

De volgende bijlagen zijn beschikbaar:

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