



STABILITEITSPROGRAMMA  
NEDERLAND

APRIL 2022

## TEN GELEIDE

### *Status programma*

**Een concept van het Stabiliteitsprogramma is voorgelegd aan beide Kamers van het parlement.** Daarnaast is een concept van het Stabiliteitsprogramma voorgelegd aan de Raad van State, de instantie die in Nederland belast is met het toezicht op de naleving van de Europese begrotingsregels. Deze rol vloeit voort uit artikel 5 van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB) en EU Verordening 473/2013, en is vastgelegd in de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet hof).

### *Verhouding tot 'two-pack'*

**Het Stabiliteitsprogramma dient tevens als nationaal begrotingsplan voor de middellange termijn.** Hiermee voldoet Nederland aan de verplichting zoals uiteengezet in artikel 4 van Verordening 473/2013.

### *Gebruikte cijfers*

**Tenzij anders aangegeven zijn de in deze rapportage gebruikte cijfers gebaseerd op de meest recente ramingen van het Centraal Plan Bureau (CPB), zoals gepubliceerd in het Centraal Economisch Plan (CEP) van 9 maart 2022 en de Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022-2026 van maart 2022.** De cijfers voor 2021 ten aanzien van de overheidsfinanciën waarover ook in de aprilnotificatie naar de Europese Commissie (EC) wordt gerapporteerd, zijn aangepast naar aanleiding van de realisatiecijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Dit is bij de relevante tabellen in de bijlage aangegeven. De cijfers bevatten geen gegevens over de *Recovery and Resilience Facility* (RRF), omdat Nederland nog niet zijn applicatie voor het fonds heeft ingediend. Deze cijfers worden ingediend met het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP), uiterlijk eind juli.

## INHOUDSOPGAVE

Ten geleide.....	2
Samenvatting .....	4
Hoofdstuk 1: Algeheel beleidskader en doelstellingen.....	6
Hoofdstuk 2: economische vooruitzichten en epidemiologische scenario's.....	8
Hoofdstuk 3: Begrotingssaldo en overheidsschuld.....	12
Hoofdstuk 4: Vergelijking met vorige Stabiliteitsprogramma en gevoeligheidsanalyse .....	18
Hoofdstuk 5: Houdbaarheid van de overheidsfinanciën.....	19
Hoofdstuk 6: Kwaliteit van de overheidsfinanciën .....	24
Hoofdstuk 7: Institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën .....	28
Bijlage 1: Tabellen stabiliteitsprogramma .....	30
Tabel 1a. Macro-economische vooruitzichten .....	30
Tabel 1b. Prijsontwikkelingen.....	30
Tabel 1c. Arbeidsmarktontwikkelingen .....	31
Tabel 1d. Sectorale saldi .....	31
Tabel 2a. Begrotingsvooruitzichten van de totale overheid.....	31
Tabel 2b. Uitsplitsing van inkomsten.....	32
Tabel 2c. Bedragen die moeten worden uitgesloten van het uitgavenplafond.....	33
Tabel 3. Bedragen die moeten worden uitgesloten van het uitgavenplafond .....	33
Tabel 4. Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid.....	33
Tabel 5. Conjuncturele ontwikkelingen .....	34
Tabel 6. Afwijking t.o.v. Stabiliteitsprogramma 2019 .....	34
Tabel 7. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën.....	35
Tabel 8. Externe aannames .....	35

## SAMENVATTING

**De Nederlandse economie toont veerkracht en herstelt snel na de coronacrisis.** Het CPB raamt een economische groei van 3,6 procent voor 2022 en 1,7 procent voor 2023. De werkloosheid blijft volgens de raming ook zeer laag. De toenemende inflatie, met name als gevolg van stijgende energieprijzen, raakt huishoudens wel in hun koopkracht en leidt tot economische onzekerheid.

**De Russische inval in Oekraïne zorgt voor veel menselijk leed. Het brengt ook economische onzekerheden met zich mee.** De directe impact van de oorlog op de Nederlandse economie en overheidsfinanciën is naar verwachting beperkt. Om deze onzekerheid weer te geven heeft dit Stabiliteitsprogramma meerdere economische scenario's van het CPB opgenomen. In een scenario waarin de energieprijzen en de algemene inflatie langer verhoogd blijven dan in de basisraming, kan de economische groei op de middellange termijn lager uitvallen. In een zeer negatief scenario – waarin de oorlog in Oekraïne leidt tot wereldwijde negatieve schokken in onder andere de handel – kan Nederland mogelijk in een kortstondige recessie terecht komen.

**Het krachtige economische herstel van 2021 heeft ervoor gezorgd dat de overheidsfinanciën er beter voor staan dan verwacht ten tijde van het vorige Stabiliteitsprogramma.** Het EMU-saldo voor 2021 bedroeg -2,5%, waar vorig jaar nog werd uitgegaan van -5,9 procent. De overheidsinkomsten waren in 2021 hoger dan verwacht en ook vielen de uitgaven aan coronagerelateerde steunpakketten lager uit. Het geraamde EMU-saldo saldo is -2,5 procent bbp in 2022 en -2,3 procent bbp in 2023, binnen de norm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) van 3 procent.

**Het kabinet kiest ervoor om budgettaire ruimte te benutten voor investeringen in belangrijke maatschappelijke uitdagingen en versterking van de duurzame groei.** In het coalitieakkoord van dit kabinet is een ambitieuze investeringsagenda aangekondigd, met investeringen in onder andere het tegengaan van klimaatverandering, woningbouw en onderwijs. Daarnaast wordt er door middel van het Nationaal Groeifonds geïnvesteerd in het structurele verdienvermogen van Nederland. Het kabinet acht deze investeringen noodzakelijk en budgettair verantwoord en werkt hiermee aan de toekomstbestendigheid van Nederland, door te investeren in de voorwaarden voor duurzame groei in de toekomst. Dit doet recht aan de landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie (EC) voor Nederland.

**De houdbaarheid van de overheidsfinanciën is op middellange termijn niet in gevaar, maar de ontwikkeling van de schuld is wel omgeven door onzekerheden.** Verschillende indicatoren wijzen op een uitzonderlijke macro-economische omgeving. In het negatieve economische scenario van het CPB, waarin de oorlog in Oekraïne tot wereldwijde negatieve schokken leidt, wordt Nederland als open economie relatief hard geraakt door afnemende handel. In een dergelijk scenario kunnen de overheidsfinanciën ook worden getroffen: zo schat het CPB in dit geval dat het EMU-saldo uitkomt op -3,1 procent bbp in 2022 en in -3,5 procent bbp in 2023.

**Nederland wijkt voorlopig af van de nationale begrotingsafspraken vanwege de impact van de coronacrisis.** Het kabinet heeft besloten dat de maatregelen, gerelateerd aan de coronacrisis, ten laste gaan van het begrotingssaldo. Hiermee wordt voor de corona-uitgaven tijdelijk afgeweken van de Nederlandse begrotingsregels. Voor het reguliere beleid blijft het kabinet zo veel mogelijk vasthouden aan de normaliter geldende begrotingsregels. Ook op Europees niveau zijn er uitzonderingen gemaakt vanwege de coronacrisis. De algemene ontsnappingsclausule van de Europese begrotingsregels, zoals vastgelegd in het SGP, is in werking getreden. Lidstaten hoeven daarom in 2022 niet te voldoen aan (het pad naar) hun middellangetermijndoelstelling (MTO), volgens de preventieve arm van het SGP. Op dit moment voldoet Nederland niet aan de MTO, wat dus tijdelijk geoorloofd is vanwege de actieve algemene ontsnappingsclausule.

**Vanaf 2023, wanneer de algemene ontsnappingsclausule naar verwachting is opgeheven, zal de EC de Stabiliteitsprogramma's vooralsnog beoordelen aan de hand van de *fiscal policy guidance*.** Dit zijn vijf kwalitatieve principes welke niet op basis van de numerieke vereisten gerelateerd zijn aan het pad naar de MTO of de uitgavenregel. Formeel gezien zijn de grenswaarden van de correctieve arm van het SGP nog steeds van toepassing. De EC heeft in haar mededeling voor het begrotingsbeleid voor 2023 aangegeven dat landen met een verwacht tekort groter dan 3 procent bbp in hun Stabiliteitsprogramma moeten aangeven hoe ze het tekort onder de grenswaarde gaan brengen. De EC zal op zijn vroegst in het najaar bezien of er buitensporige tekortprocedures moeten worden geopend.

## HOOFDSTUK 1:

# ALGEHEEL BELEIDSKADER EN DOELSTELLINGEN

*Dit Stabiliteitsprogramma (SP) presenteert een update van de Nederlandse begrotingsvooruitzichten, conform de bepalingen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).*

### *Stabiliteits- en Groeipact*

**De algemene ontsnappingsclausule van het SGP als reactie op de COVID-19 pandemie geeft Europese lidstaten de ruimte om budgettair beleid te voeren buiten de budgettaire kaders van het SGP.**

De algemene ontsnappingsclausule staat lidstaten in de preventieve arm (zoals Nederland) toe om in 2022 af te wijken van het pad richting de middellangetermijndoelstelling (MTO), indien dit de houdbaarheid op de middellange termijn niet in gevaar brengt. De activering van de clausule schort de procedures van het SGP niet op. Naar verwachting wordt de algemene ontsnappingsclausule in 2023 gedeactiveerd. Dit Stabiliteitsprogramma volgt de richtlijnen over de opmaak en inhoud van Stabiliteit- en Convergentieprogramma's.<sup>1</sup> Ook sluit dit Stabiliteitsprogramma aan bij de *fiscal policy guidance* van de Europese Commissie (EC) van 2 maart jl.<sup>2</sup>

**De preventieve arm vereist dat lidstaten voldoen aan de doelstelling voor het structureel saldo voor de middellange termijn, de MTO (middellangetermijndoelstelling of *medium-term objective*).** Nederland kiest voor een MTO van -0,75 procent van het bbp. Dit past bij de balans tussen de investeringen die Nederland doet in de toekomst enerzijds en het voornemen om overheidsfinanciën niet uit de pas te laten lopen anderzijds. Lidstaten die nog niet aan de MTO voldoen, moeten jaarlijks voldoende verbetering in hun saldo laten zien richting de MTO. Lidstaten met een structureel saldo dat negatiever is dan de MTO moeten zich houden aan de uitgavenregel (*expenditure benchmark*). Deze regel schrijft voor dat de niet-conjuncturele uitgavengroei, voor zover die niet wordt gecompenseerd door een beleidsmatige toename van de inkomsten, achterblijft bij (als de MTO nog niet is bereikt) of gelijk is aan (als de MTO is bereikt) de potentiële groei van de economie. De toepassing van de algemene ontsnappingsclausule door de EC vanwege corona biedt echter een uitzonderingsgrond op deze vereisten. Vanaf 2023, wanneer de algemene ontsnappingsclausule naar verwachting is opgeheven, zal de EC de Stabiliteitsprogramma's voornamelijk beoordelen aan de hand van de *fiscal policy guidance*. Dit zijn vijf kwalitatieve principes welke niet op basis van de numerieke vereisten gerelateerd zijn aan het pad naar de MTO of de uitgavenregel. Deze principes worden toegelicht in Hoofdstuk 3.

**Formeel gezien heeft Nederland, net als alle andere lidstaten, ook de verplichting om aan de grenswaarden van de correctieve arm van het SGP te voldoen.** De EC stelt dat ze in het voorjaar 2022 niet van plan is om buitensporigtekortprocedures te openen. De buitengewone macro-economische en budgettaire impact van de coronacrisis in combinatie met de huidige geopolitieke situatie creëert exceptionele onzekerheid. In het najaar zal de EC het openen van buitensporige tekortprocedures heroverwegen.

**Het kabinet investeert in belangrijke maatschappelijke uitdagingen zoals het tegengaan van klimaatverandering, de woningmarkt en onderwijs.** Zo investeert het kabinet in de bouw van extra woningen en heeft het kabinet een klimaatfonds opgericht om bij te dragen aan de klimaattransitie. Ook is er een stikstoffonds opgezet, om stikstofdepositie te verminderen en natuurherstel te bevorderen. Het kabinet neemt daarin stappen in het kader van de landspecifieke aanbevelingen. Ook het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) draagt integraal bij aan de invulling van de landspecifieke aanbevelingen. Formele indiening van het Nederlandse HVP is voorzien voor uiterlijk eind juli dit jaar.

<sup>1</sup> Europese Commissie, Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programs, 5 juli 2016.

<sup>2</sup> Europese Commissie, Communication from the Commission to the Council: fiscal policy guidance for 2023 COM(2022) 85 final, 2 maart 2022.

### *Nationale begrotingsregels*

**De Nederlandse begrotingssystematiek is gebaseerd op het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid.** Het model van trendmatig begroten, dat kabinetten sinds 1994 hanteren, is ontworpen om economische schommelingen op te vangen. Voor een goede beheersing van de overheidsfinanciën wordt gewerkt met uitgavenplafonds die aan het begin van de kabinetsperiode zijn afgesproken. Voor de inkomstenkant van de begroting en bij de werkloosheidsuitgaven, geldt het principe van automatische stabilisatie: conjuncturele meevallers komen ten gunste van het saldo, conjuncturele tegenvallers belasten het saldo. Bij de coronacrisis is echter geen sprake van een normale conjunctuurgolf. Omwille van de volksgezondheid was het kabinet genoodzaakt om direct in te grijpen in de economie door bepaalde activiteiten stil te leggen en sectoren te sluiten. Vanwege het unieke karakter van de coronacrisis heeft het kabinet de keuze gemaakt om maatregelen van tijdelijke aard, die direct gerelateerd zijn aan de coronacrisis, ten laste te laten gaan van het begrotingssaldo. Dit betekent dat er niet procyclisch bezuinigd hoefde te worden om ruimte te maken binnen de kaders. Voor regulier beleid houdt het kabinet vast aan de geldende begrotingsregels, om zo veel mogelijk rust en voorspelbaarheid te behouden.

**In de Startnota neemt het kabinet de begrotingsregels zoals voorgesteld door de 16e Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) over.** Hierin zijn enkele wijzigingen ten opzichte van het vorige kabinet voorgesteld. Ten eerste vindt de besluitvorming over de hoofdlijnen van de lasten plaats in het voorjaar en wordt er ruimte geboden om wijzigingen met betrekking tot koopkracht in de zomer te doen. Ten tweede is er een apart plafond voor investeringen geïntroduceerd. Hieronder worden onder andere het klimaatfonds en stikstofonds geschaard. Ten derde wordt er gecommuniceerd over de jaar-op-jaar horizontale ontwikkeling van uitgaven en inkomsten. Als laatste neemt het kabinet het advies ten aanzien van de omgang met de zorgpremies in het inkomstenkader over. Dit betekent dat in het voorjaar en bij de juli- en augustusbesluitvorming een besluit genomen moet worden over de inzet van een eventuele plafondrelevante meevaller in de uitgaven op grond van de Zorgverzekeringswet (Zvw).

**Ten opzichte van de SBR-regels zijn er nog enkele aanpassingen doorgevoerd in de begrotingsregels.** Zo hanteert het kabinet een meevallerformule. Als de overheidsfinanciën zich beter ontwikkelen dan verwacht, dan komen die meevallers in eerste instantie ten goede aan de staatsschuld. Zijn die meevallers groot, dan wordt een deel bestemd voor lastenverlichting. De meevallerformule treedt in werking als de raming van het feitelijk EMU-saldo langjarig beter is dan een saldo van -1 procent bbp. Daarnaast zijn er enkele technische wijzigingen doorgevoerd bij de regels rondom risicoregelingen en fiscale regelingen, naar aanleiding van commentaar van de Algemene Rekenkamer.

## HOOFDSTUK 2:

# ECONOMISCHE VOORUITZICHTEN EN SCENARIO'S

Het CPB voorspelt dat de Nederlandse economie snel herstelt van de coronacrisis. Volgens de nieuwste raming groeit de Nederlandse economie met 3,6 procent in 2022 en 1,7 procent in 2023. In de raming gaat het CPB ook niet meer uit van permanente macro-economische schade door COVID-19. De economische ontwikkelingen zijn echter bijzonder onzeker, mede door de oorlog in de Oekraïne. Met name de energieprijzen zijn verhoogd en zeer beweeglijk; het is onduidelijk in welke mate dit zal doorwerken op de (internationale) economie in het geheel. Ook is het verloop van de pandemie nog relevant voor de economische groei, maar het belang neemt wel af.

### Economische vooruitzichten

**De Nederlandse economie groeit in 2022 en 2023 verder na het sterke economische herstel in 2021.** De economische groei wordt door het CPB geraamd op 3,6 procent en 1,7 procent in 2022 en 2023. Alle bestedingscategorieën dragen bij aan het herstel; de toenemende consumptie en de uitvoer leveren de grootste bijdrage. De groei wordt daarnaast komende tijd versterkt door extra bestedingen uit het coalitieakkoord.

### Het CPB gaat niet langer uit van permanente macro-economische schade door corona.

Aanvankelijk werd, in lijn met eerdere schokken van deze omvang, verwacht dat de pandemie het economische groeipad permanent naar een lager niveau zou schuiven, vooral als gevolg van gemiste investeringen in (menselijk) kapitaal. Het krachtige herstel in 2021 maakt het minder aannemelijk dat dit effect optreedt; het CPB gaat er nu – net als internationale instituten als het Internationaal Monetair Fonds (IMF) – vanuit dat de economie weer op het structurele groeipad van vóór de coronapandemie terechtkomt. Onderliggend kan de coronapandemie overigens wel degelijk belangrijke economische effecten hebben, zoals verschuivingen in sectorstructuur door versnelde digitalisering en verminderde investeringskracht in getroffen sectoren door aangetaste buffers. Daarnaast zijn er ook zorgen over de effecten op brede welvaart, zoals psychische problemen en leerachterstanden bij jongeren als gevolg van schoolsluitingen.

**Tabel 2.1 Macro-economische vooruitzichten**

In procenten bbp	ESA-code	2021 (in mld. euro's)	2021	2022	2023
1. Reëel bbp	B1*g	859,1	5,0	3,6	1,7
2. Nominaal bbp	B1*g		7,4	7,1	4,8
<b>Componenten van het reële bbp</b>					
3. Particuliere consumptieve bestedingen	P.3	357,9	3,5	4,7	1,5
4. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	227,2	5,5	1,7	2,6
5. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	184,2	3,5	3,7	3,6
6. Voorraadmutaties ( $\Delta$ )	P.52 + P.53	-6,4	0,2	0,3	0,1
7. Uitvoer van goederen en diensten	P.6	721,8	6,6	4,9	4,3
8. Invoer van goederen en diensten	P.7	625,6	5,1	5,5	5,5
<b>Bijdragen aan reële bbp-groei</b>					
9. Finale binnenlandse vraag		769,3	5,1	3,6	2,3



10. Voorraadmutaties ( $\Delta$ )	P.52 + P.53	-6,4	-1,2	0,3	0,1
11. Extern saldo van goederen en diensten	B.11	96,3	1,9	0,1	-0,5

**De inflatie is bijzonder hoog en wordt door het CPB geraamd op 5,2 procent in 2022 en 2,4 procent in 2023.** De inflatie komt met name door hogere energieprijzen voor een belangrijk deel gedreven door de oorlog in Oekraïne, maar wordt ook breder gedragen zoals in toenemende voedselprijzen. De inflatie is opgedreven door economische effecten vanuit de pandemie, zoals toenemende vraag en verstoringen in mondiale waardeketens. Met wereldwijde afbouw van COVID-19 maatregelen en oplevende economieën zorgt toenemende vraag ook voor een wereldwijde toename in inflatie.

**De uitvoer neemt dit jaar naar verwachting met 4,9 procent toe en de invoer met 5,5 procent, maar deze ramingen zijn uiterst onzeker als gevolg van de oorlog in Oekraïne.** Doordat ook elders in de wereld restricties zullen worden opgeheven, leeft de wereldhandel op. Als relatief open economie profiteert Nederland van het wereldwijde economische herstel via de handel. De oorlog in Oekraïne brengt wel bijzondere onzekerheid met zich mee ten aanzien van deze ontwikkeling. De hoeveelheid handel die Nederland drijft met Oekraïne en Rusland is als aandeel van de totale handel beperkt, waardoor de risico's van directe effecten beperkt zijn. Als relatief open economie kunnen effecten in internationale waardeketens wel relatief sterk doorwerken. Om deze onzekerheid in kaart te brengen heeft het CPB een pessimistisch scenario doorgerekend, waar in Hoofdstuk 3 nader op in wordt gegaan.

**De werkgelegenheid neemt toe met het economische herstel; de arbeidsmarkt is historisch krap.** Het aantal gewerkte uren neemt dit jaar naar verwachting toe met 2,9 procent, wat een krachtige drijfveer is voor economische groei. De werkloosheid daalt van 4,2 procent in 2021 naar 4,0 procent in 2022. Vervolgens loopt de werkloosheid in de raming licht op tot 4,4 procent in 2025. Deze lage werkloosheid is goed voor de economie en de welvaart van huishoudens. Tegelijkertijd zorgt de krapte op arbeidsmarkt voor andere uitdagingen: bedrijven en organisaties komen relatief moeilijk aan nieuw personeel.

**Het kabinet stopt per 1 april van dit jaar met de generieke coronasteunpakketten.** Maatregelen zoals de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL), de Tijdelijke Noodmaatregel Werkgelegenheid (NOW) en het generieke uitstel van belastingbetalingen lopen af. In de wetenschap dat corona langdurig onder ons blijft en generieke coronasteunmaatregelen op de lange termijn onhoudbaar zijn, is het noodzaak dat de economie zo snel mogelijk terugkeert naar de normale dynamiek, waarbij corona goeddeels behoort tot het reguliere ondernemersrisico. Doorlopende steun belemmert namelijk dat mensen de overstap maken naar een baan waar zij productiever kunnen zijn en zij harder nodig zijn. Daarnaast is de huidige coronasteun in toenemende mate ondoelmatig, leidt het tot concurrentienadelen en houdt het bedrijven overeind die in normale omstandigheden niet-levensvatbaar zouden zijn. Hiermee wordt het toekomstig verdienvermogen van Nederland ondermijnd. De afbouw van de coronasteunpakketten en de terugkeer naar de normale economische dynamiek zullen naar verwachting dan ook leiden tot een toename van faillissementen en baanveranderingen. De verwachting is voorsnog dat dit niet hele grote effecten zal hebben op het macro-economische beeld. In algemene zin bevordert dit ook de dynamiek op de arbeidsmarkt. In de lange termijn coronastrategie van het kabinet is er enkel nog sprake van steun bij langdurige, volledige sluiting van bedrijven.

**De beleidsmix van overheidsuitgaven verschuift van consumptieve uitgaven naar investeringen in maatschappelijke uitdagingen ten behoeve van duurzame groei.** De consumptieve bestedingen van de overheid zijn in 2022 en 2023 lager dan in 2021, mede door afbouw van de coronasteunpakketten. Volgens de raming van het CPB nemen ook private investeringen in vaste activa toe: met 3,6 procent in 2022 en 3,7 procent in 2023.

**Tabel 2.2 Arbeidsmarktontwikkelingen**

	ESA- code	2021 (Niveau)	2021	2022	2023	2024	2025
1. Werkgelegenheid, personen (x 1000)		9707,5	1,7	1,5	0,6	1,0	0,6
2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren (in mln.)		13721,1	2,2	2,9	0,9	1,1	0,6
3. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking) <sup>3</sup>		407,8	4,2	4,0	4,3	4,4	4,4
4. Arbeidsproductiviteit, personen		88,5	3,0	2,1	1,1	1,0	1,1
5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren		62,6	2,9	0,6	0,7	0,9	1,2
6. Loonsom van werknemers (in mld.)	D.1	416,4	3,4	5,6	4,0	5,2	4,5
7. Loonsom per werknemer (€)		30,3	0,1	2,6	3,6	4,1	3,9

**Nederland is als open economie in belangrijke mate afhankelijk van buitenlandse financiële en economische ontwikkelingen.** Belangrijke handelspartners van Nederland zagen ook een sterk herstellende economie in 2021 en naar verwachting in 2022. Zo was de bbp-groei de EU gemiddeld 5,9 procent in 2021 en raamt het CPB een groei van 4,3 procent om 2022.

**Tabel 2.3 Externe aannames**

	2021	2022	2023	2024
Kortlopende rente (jaargemiddelde)	-0,5	-0,5	-0,1	0,2
Langlopende rente (jaargemiddelde)	-0,3	0	0,1	0,2
USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde)	1,18	1,14	1,14	1,15
Nominale effectieve wisselkoers*	0,7	-1,1	0,2	0,7
Bbp-groei, Wereld exclusief EU				
Bbp-groei, EU	5,9	4,3	3,8	3,7
Groei van relevante buitenlandse markten	5,1	4	2,4	1,5
Wereldinvoervolume, m.u.v. de EU	7,5	6,6	4,9	3,5
Olieprijs (Brent, USD per vat)	11,2	6,8	4,7	3,7

\* procentuele mutaties t.o.v. een mandje van handelspartners

### *Economische scenario's ten aanzien van energieprijzen*

**Vanwege de economische onzekerheid over het verloop van de energieprijzen heeft het CPB doorgerekend wat de effecten zijn van een hoger of lager uitvallende energieprijzen ten opzichte van het basisscenario.** In het lage-inflatiescenario keren de energieprijzen deze zomer weer terug naar het niveau van 2019. De inflatie (cpi) komt dan in 2022 2,2 procentpunt en in 2023 0,4 procentpunt lager uit. In het hoge-inflatiescenario blijven de energieprijzen in 2022 en 2023 op het niveau van begin dit jaar, terwijl de basisraming een geleidelijke daling bevat. Deze hogere energieprijzen leiden tot een 0,8 procentpunt hogere inflatie in 2022 en tot 0,6 procentpunt hogere inflatie in 2023 ten opzichte van de basisraming.

**De inflatie heeft op de korte termijn met name invloed op de koopkracht.** In het basisscenario gaat de gemiddelde koopkracht achteruit met -2,7 procent in 2022, terwijl in een scenario met lagere inflatie dit naar schatting -0,6 procent zal zijn en bij hoge inflatie -3,4 procent.

<sup>3</sup> 357,5 geeft aantal werklozen van de beroepsbevolking x1000 weer

In deze berekening is het pakket van koopkrachtverbeterende maatregelen van 2,8 miljard euro nog niet meegenomen. Het kabinet heeft besloten het richtbedrag voor de energietoeslag voor ongeveer 800.000 huishoudens op of net boven het sociaal minimum met 600 euro te verhogen (naar 800 euro), de btw op energie te verlagen van 21 procent naar 9 procent per 1 juli en de accijns op benzine en diesel met 21 procent te verlagen per 1 april.<sup>4</sup>

**Tabel 2.4 Economische scenario's**

	2021	2022	2023	2022	2023	2022	2023
	basisraming			lage inflatie		hoge inflatie	
Nationale consumentenprijsindex (cpi, %)	2,7	5,2	2,4	3,0	2,0	6,0	3,0
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei, %)	4,8	3,6	1,7	4,2	2,6	3,5	1,4
Consumptie huishoudens (volume in %)	3,5	4,7	1,5	5,8	2,6	4,4	0,9
Investerings (inclusief voorraden, volume in %)	-2,0	5,4	4,4	6,1	5,3	5,3	4,0
Uitvoer van goederen en diensten (volume in %)	6,9	4,9	4,3	5,0	4,5	4,9	4,2
Cao-loon marktsector (%)	2,1	2,7	3,5	2,7	3,2	2,7	3,7
Koopkracht ; statisch ; mediaan alle huishoudens (%)	0,1	-2,7	1,9	-0,6	1,9	-3,4	1,5
Werkloze beroepsbevolking (niveau in % beroepsbevolking)	4,2	4,0	4,3	3,9	4,1	4,0	4,4

<sup>4</sup> Kamerbrief Aanvullende koopkrachtmaatregelen 2022 (Kamerstukken II, 2021-2022, 74 083).

## HOOFDSTUK 3: BEGROTINGSSALDO EN OVERHEIDSSCHULD

Het CPB raamt een begrotingstekort van 2,5 procent bbp in 2022. De overheidsschuldquote daalt naar verwachting van 55,1 procent in 2021 naar 53,8 procent in 2022. Dit hoofdstuk licht de verwachte begrotingssaldi en de schuldquota voor de komende jaren nader toe.

### *Fiscal Policy Guidance for 2023*

**In de *Fiscal Policy Guidance for 2023* publiceert de EC de principes en implicaties aan de hand waarvan de Stabiliteitsprogramma's van de lidstaten beoordeeld worden.**

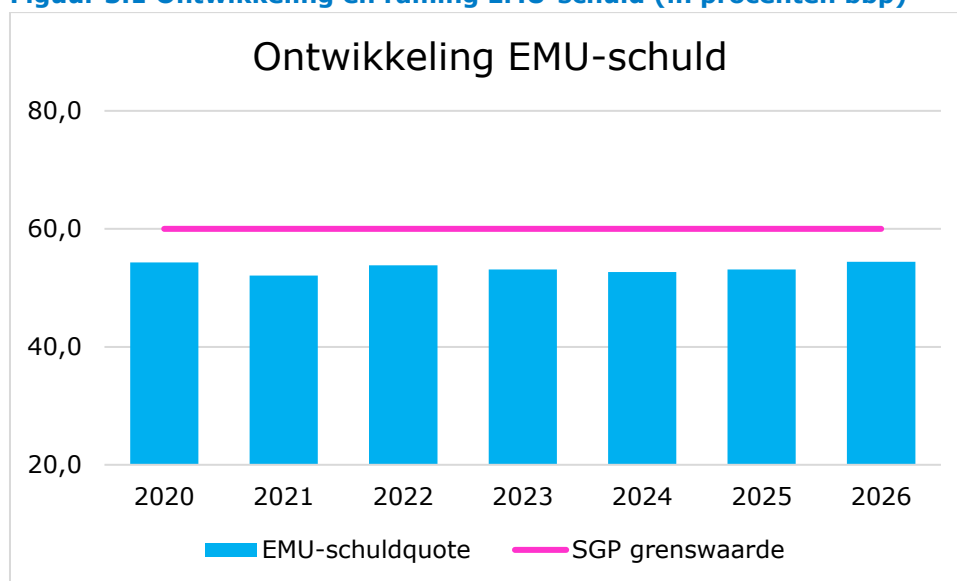
Ten eerste benadrukt de EC hierin het belang van beleidscoördinatie en –consistentie. Volgens het tweede principe dienen lidstaten aandacht te besteden aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën door zowel prudent begrotingsbeleid als het waarborgen van economische groei. Ten derde vindt de EC het stimuleren van investeringen van groot belang, met name in de *twin transition* (groene en digitale transitie). Met het vierde principe vraagt de EC de lidstaten in hun Stabiliteitsprogramma's te laten zien hoe de overheidsschuld zich ontwikkelt op de middellange termijn. Bij het vijfde principe wordt er onderscheid gemaakt tussen lidstaten met een hoge schuld en met een lage/middelmatige schuld. Voor lidstaten met een hoge schuld benadrukt de EC het belang van een geleidelijk dalend pad. Lidstaten met een lage/middelmatige schuld dienen investeringen in de *twin transition* te prioriteren.

**In het coalitieakkoord is een ambitieuze investeringsagenda gepresenteerd om grote maatschappelijke uitdagingen het hoofd te kunnen bieden.** Eén van deze uitdagingen is de klimaatverandering. In de komende 10 jaar wordt 35 miljard euro uitgetrokken voor een klimaat- en transitiefonds, om onder andere de benodigde energie-infrastructuur aan te leggen en de gebouwde omgeving te verduurzamen. Dit fonds draagt bij aan een klimaatneutraal Nederland en het behalen van de doelstellingen van de European Green Deal. Daarnaast komt er een transitiefonds van cumulatief 25 miljard euro tot 2035 beschikbaar om de uitdagingen in de landbouw en natuur aan te pakken. Het kabinet zet zich hiermee onder andere in voor stikstofreductie, natuurherstel en verduurzaming van de landbouw. Ook op het terrein infrastructuur zijn meerdere investeringen aangekondigd. Zo wordt er structureel 1,25 miljard uitgetrokken om de achterstanden weg te werken in het beheer en onderhoud van wegen, bruggen, viaducten, vaarwegen en het sporen. Daarnaast wordt er 7,5 miljard euro toegevoegd aan het Mobiliteitsfonds om de bereikbaarheid van de 14 verstedelijkingsgebieden te verbeteren. Ook wordt er geïnvesteerd in woningbouw: het kabinet versnelt de bouw tot 100.000 woningen per jaar. Er gaat speciale aandacht uit naar starters, senioren en middeninkomens. Bovendien zijn er meerdere investeringen in het onderwijs aangekondigd. Om de onderwijskwaliteit te verbeteren en de kanselijkheid te vergroten, wordt er structureel 1 miljard euro per jaar geïnvesteerd. Daarnaast wordt er in totaal 5 miljard euro geïnvesteerd in de komende 10 jaar ter bevordering van vrij en ongebonden onderzoek en ontwikkeling. Naast de investeringen uit het coalitieakkoord is in 2020 is het Nationaal Groeifonds opgericht om te investeren in het structureel en duurzaam verdienvermogen van de Nederlandse economie. In de jaren 2020 – 2024 is 20 miljard euro beschikbaar voor projecten op de terreinen kennisontwikkeling en onderzoek, ontwikkeling en innovatie.

### *Overheidsschuld*

**De overheidsschuld bedroeg volgens het CBS eind 2021 52,1 procent bbp en bleef daarmee onder de Europese grenswaarde van 60 procent. Deze realisatie is lager dan de ramingen voor het CPB.** Op basis van de CPB ramingen daalt de schuldquote van 55,1 procent bbp naar verwachting naar 53,8 procent bbp in 2022 en daalt deze in 2023 naar 52,7 procent bbp. Deze daling komt door het noemereffect: door de hoge inflatie en geraamde economische groei neemt de nominale omvang van de Nederlandse economie toe. Hierbij blijft de schuld onder de Europese grenswaarde van 60 procent bbp. Dit sluit aan bij het vierde principe van de *fiscal policy guidance* over de houdbaarheid op middellange termijn. De verwachte ontwikkeling van de schuld op middellange termijn is te zien in Figuur 3.1.

**Figuur 3.1 Ontwikkeling en raming EMU-schuld (in procenten bbp)**

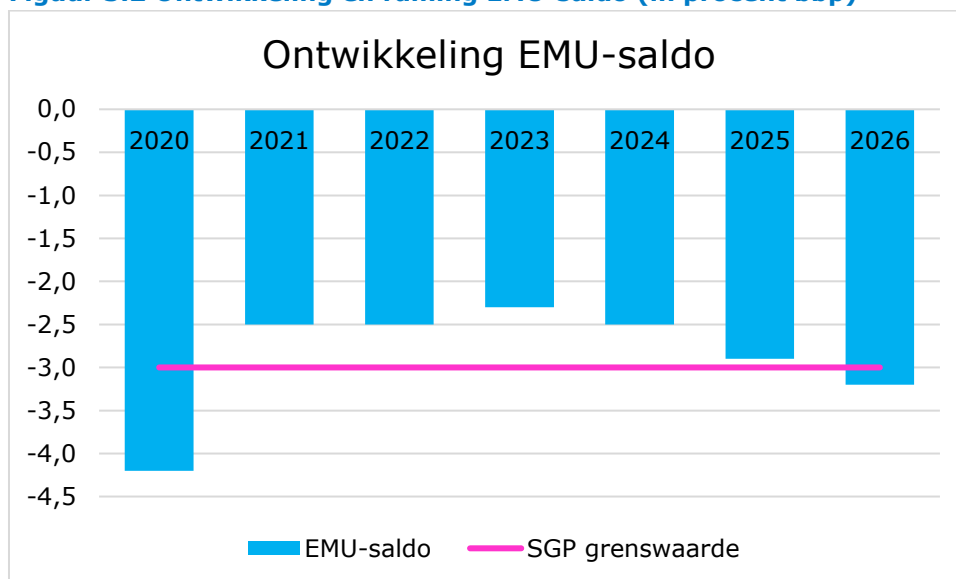


### Begrotingssaldo

**Volgens het CBS bedroeg het begrotingstekort 2,5 procent bbp over 2021.** Dit valt lager uit dan in de CEP-raming, waar 4,4 procent bbp verwacht werd. De CEP-raming is eerder gepubliceerd dan de realisaties van het CBS, waardoor de CEP nog geen realisaties voor 2021 bevat. Het tekort blijft naar verwachting 2,5 procent bbp in 2022, daalt naar verwachting in 2023 naar 2,3 procent. Het kabinet heeft een ambitieuze investeringsagenda aangekondigd, waarmee geïnvesteerd wordt in grote maatschappelijke opgaves. Hiermee volgt het kabinet het derde principe uit de *fiscal policy guidance*, namelijk het prioriteren van investeringen in maatschappelijke uitdagingen zoals digitalisering en klimaat. Het CPB verwacht mede daardoor een EMU-saldo van 2,9 procent bbp in de periode 2022-2025, waarmee het begrotingssaldo binnen de Europese norm van 3 procent bbp blijft.

**De geraamde EMU-saldi van 2022 en 2023 blijven onder de Europese grenswaarde van 3 procent bbp.** In 2026 zal het EMU-saldo deze grenswaarde echter overstijgen. Dit komt voornamelijk door de geplande investeringen, die later in dit hoofdstuk nader toegelicht worden. De ontwikkeling van het saldo is weergegeven in Figuur 3.2. In de *fiscal policy guidance* heeft de EC aangekondigd dit voorjaar nog geen buitensporige tekortprocedures te openen op basis van de 3 procent grenswaarde. Dit is vanwege exceptionele onzekerheid als gevolg van de geopolitieke situatie en de buitengewone budgettaire en economische impact van de coronacrisis. Lidstaten met verwachte overschrijdingen moeten wel aangeven hoe ze terug naar de 3 procent bbp gaan. In het najaar zal de Commissie opnieuw overwegen om eventuele buitensporige tekortprocedures te openen.

**Figuur 3.2 Ontwikkeling en raming EMU-saldo (in procent bpb)**



**De preventieve arm van het SGP vereist dat lidstaten voldoen aan de doelstelling voor het structureel saldo voor de middellange termijn, de MTO**

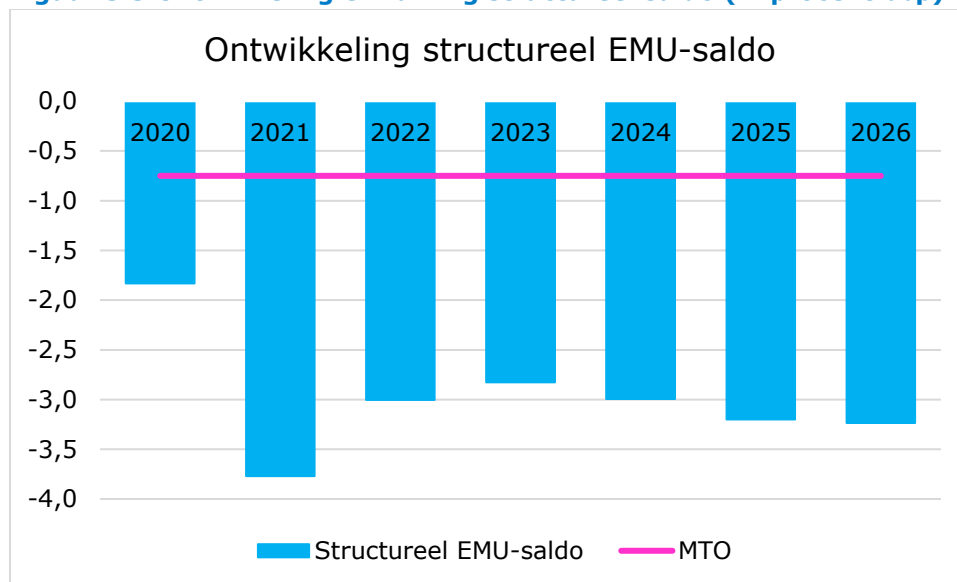
**(middellangetermijndoelstelling of *medium-term objective*).** Nederland kiest voor een MTO van -0,75 procent van het bpb. Dit past bij de balans tussen de investeringen die Nederland doet in de toekomst enerzijds en het voornemen om overheidsfinanciën niet uit de pas te laten lopen anderzijds. Lidstaten die nog niet aan de MTO voldoen, moeten jaarlijks voldoende verbetering in hun saldo laten zien richting de MTO. Lidstaten met een structureel saldo dat negatiever is dan de MTO moeten zich ook houden aan de uitgavenregel (*expenditure benchmark*). Deze regel schrijft voor dat de niet-conjuncturele uitgavengroei, voor zover die niet wordt gecompenseerd door een beleidsmatige toename van de inkomsten, achterblijft bij (als de MTO nog niet is bereikt) of gelijk is aan (als de MTO is bereikt) de potentiële groei van de economie. De toepassing van de algemene ontsnappingsclausule door de Commissie vanwege corona biedt echter tot en met 2022 een uitzonderingsgrond op deze vereisten. Vanaf 2023, wanneer de algemene ontsnappingsclausule waarschijnlijk is opgeheven, zal de Commissie volgens de mededeling voor het begrotingsbeleid in 2023 de Stabiliteitsprogramma's voorsnog beoordelen aan de hand van vijf kwalitatieve principes, maar niet op basis van de numerieke vereisten gerelateerd aan het pad naar de MTO of de uitgavenregel. Deze principes worden toegelicht onder Hoofdstuk 3.

**Het coalitieakkoord bevat ambitieuze investeringen in belangrijke maatschappelijke opgaven.**

De extra uitgaven leiden op korte termijn tot een verslechtering van de overheidsfinanciën. Het kabinet kiest hier bewust voor vanuit de overtuiging dat de samenleving gebaat is bij de investeringen (nader toegelicht in de volgende alinea) en dat uitstel in de toekomst leidt tot hogere kosten en verlies van brede welvaart. De beleidsmix van overheidsuitgaven verschuift van consumptieve uitgaven naar investeringen ten behoeve van grote maatschappelijke uitdagingen. De investeringen leiden tot tijdelijk hogere uitgaven en vallen samen met een toename in uitgaven gerelateerd aan vergrijzing. De extra uitgaven zijn terug te zien in het structurele EMU-saldo, dat naar verwachting daalt tot -3,2 procent bpb in 2030. Omdat de meeste investeringen incidenteel zijn, zal de verslechtering van het structureel saldo die daaruit voortkomt ook tijdelijk zijn. Bovendien leiden de extra uitgaven naar verwachting tot een groter verdienvermogen en hogere productiviteit in de toekomst. Versterking van de duurzame groei kan ook de overheidsfinanciën ten goede komen. De toename van de overheidsschuld blijft ondanks de extra uitgaven beperkt. Het CPB raamt een toename naar 61 procent bpb in 2030. In het coalitieakkoord heeft het kabinet aangekondigd maatregelen te nemen om de schuld op een dalend pad te krijgen, waaronder ombuigingen in de zorg. Al met al acht het kabinet de extra uitgaven noodzakelijk en budgettair verantwoord.

**De ontwikkeling van zowel de overheidsschuld als het overheidstekort blijven onzeker.** De ramingen en realisaties kunnen sterk van elkaar verschillen. Uit de realisatie gepubliceerd op 25 maart 2022 van het CBS blijkt dat het tekort over 2021 2,5 procent bbp bedroeg, terwijl het CPB in het CEP een tekort van 4,4 procent bbp raamde. De realisatie van de schuld over 2021 bedroeg 52,1 procent bbp. Dit is 3 procentpunt lager dan de geraamde 55,1 procent bbp.

**Figuur 3.3 Ontwikkeling en raming structureel saldo (in procent bbp)**



**De Raad van de Europese Unie heeft in zijn landspecifieke aanbevelingen voor Nederland ook gewezen op het belang van het investeren op het gebied van o.a. infrastructuur, klimaat en de woningmarkt.** Met de gepresenteerde investeringsagenda geeft het kabinet hier gehoor aan. Daarnaast sluit dit aan bij de principes van de *fiscal policy guidance*, namelijk het investeren in duurzame groei en de *twin transition*. Mede door deze ambitieuze investeringsagenda nemen het begrotingstekort en de overheidsschuld toe, met name in de jaren na de kabinetsperiode. Uit het CEP 2022 volgt dat het begrotingstekort oploopt tot 3,5 procent bbp en de schuld tot 61 procent bbp in 2030.

**In het coalitieakkoord zijn maatregelen aangekondigd om het oplopen van de schuld binnen de perken te houden, met name met betrekking tot de stijgende zorgkosten.** Zo heeft het kabinet onder andere aangekondigd wonen en zorg stapsgewijs te scheiden in de ouderenzorg. Hiermee wordt gestimuleerd dat ouderen langer thuis wonen. Naar schatting bespaart deze maatregel structureel 1,2 miljard euro. Met het afsluiten van het Integraal Zorgakkoord wordt er naar verwachting structureel 1,4 miljard bespaard. Hierin worden afspraken gemaakt over zorginhoud en de budgettaire kaders.

#### *Nasleep coronacrisis*

**De coronacrisis heeft een flinke impact gehad op de rijksbegroting en zal ook nog enigszins doorwerken in 2022.** Het kabinet heeft in 2020 en 2021 tot nu toe bijna 70 miljard euro (zie Tabel 3) aan coronagerelateerde uitgaven gedaan om de klap van de crisis zo goed mogelijk op te vangen en de economische gevolgen te beperken. Ook in 2022 wordt naar verwachting nog ruim 11 miljard euro uitgegeven om de samenleving te ondersteunen, waaronder aan onderwijs om leerachterstanden weg te werken.

**De extra overheidsuitgaven in de vorm van coronasteun- en herstellepakketten hebben naar verwachting bijgedragen aan een krachtig herstel van de Nederlandse economie.**

Door de contactbeperkende maatregelen tijdens de coronacrisis werd zowel het aanbod als de economische activiteiten in veel sectoren stilgelegd. Met de coronasteun- en herstelpakketten is voorkomen dat bedrijven met bijbehorende werkgelegenheid failliet gingen door plotselinge aanbodrestricties. Ook zijn er fiscale maatregelen genomen om ondernemers te ontzien. Het kabinet heeft daarnaast getracht onzekerheden in de economie te verminderen met verschillende risicoregelingen. In Hoofdstuk 5 wordt het beleid omtrent risicoregelingen nader toegelicht.

**Het begrotingstekort is geraamd op 2,5 procent bbp in 2022.** Ten opzichte van de realisatie van 2021 van het CBS blijft het tekort gelijk. Door het (grotendeels) beëindigen van de coronasteun raamde het CPB in het CEP een verbetering van het begrotingstekort van 4,4 procent bbp in 2021 naar 2,5 procent bbp in 2022. Dit komt onder andere doordat de coronasteun- en herstelpakketten aflopen. De ontwikkeling van het begrotingstekort hangt ook af van de economische groei door het noemereffect. Het verdere verloop en de nasleep van de pandemie blijft in de komende jaren relevant voor de ontwikkeling van het bbp, maar het belang ervan neemt af. Het is onzeker of nieuwe virusvarianten opnieuw zullen leiden tot contactbeperkende maatregelen. Het valt echter op dat de impact van achtereenvolgende lockdowns op de macro-economie afneemt: de groeivertraging is beperkter en de economie herstelt sneller.

**Tabel 3. Corona-uitgaven per begrotingshoofdstuk 2020 - 2022**

In miljoenen euro's	2020	2021	2022
<b>Totaal</b>	<b>27.800</b>	<b>36.284</b>	<b>14.687</b>
Binnenlandse Zaken	46	214	24
Buitenlandse Zaken	7	19	0
Defensie	43	40	21
Economische Zaken en Klimaat	2.508	6.928	1.907
Financiën en Nationale Schuld	298	546	375
Gemeentefonds	849	1.205	104
Infrastructuur en Waterstaat	803	1.647	386
Justitie en Veiligheid	137	241	39
Koninkrijksrelaties en BES fonds	50	57	0
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	245	234	90
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	716	4.325	3.743
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	16.541	9.902	3.242
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	5.557	10.912	3.585

#### *Extra scenario CEP naar aanleiding van oorlog in Oekraïne*

**Het CPB heeft de effecten op de Nederlandse economie van de aanhoudende dreiging en onzekerheid rondom de oorlog in Oekraïne doorgerekend.** De oorlog veroorzaakt veel menselijk leed. De EU staat voor grote uitdagingen, waaronder een vluchtelingenstroom, sancties tegen Rusland en mogelijke tegensancties. Onder de opgelegde sancties vallen bijvoorbeeld het bevriezen van tegoeden van een aantal Russische banken en de uitsluiting van betalingssysteem SWIFT. Daarnaast zijn er economische gevolgen. Deze onzekerheden en risico's beïnvloeden de verwachte economische groei in Europa negatief, onder andere door een daling van consumentenvertrouwen en onrust op de financiële markten. Het grootste effect voor Nederland is de stijging van de energieprijzen, wat resulteert in hogere inflatie en een verslechtering van de koopkracht. Nederland is voor ongeveer 15% afhankelijk van Rusland voor gas. Wanneer de gasvoer uit Rusland beperkt of afgesloten wordt, dan kunnen economische gevolgen aanzienlijk zijn.

**Door het open karakter van de Nederlandse economie wordt Nederland naar verwachting harder geraakt dan de economie van de eurozone als geheel.** In het negatieve CEP-scenario zakt de economische groei terug naar 1,9 procent in 2022 (ten opzichte van 3,6 procent in de basisraming) en geraakt de Nederlandse economie in een kortstondige recessie. Dit wordt



veroorzaakt door langdurig hoge energie- en grondstofprijzen, een sterke afname van de handel met Rusland en Oekraïne en negatieve gevolgen voor het consumenten- en producentenvertrouwen. In 2022 komt de geraamde cpi-inflatie uit op 7,9 procent en daalt de koopkracht met 5,1 procent. In het scenario loopt het begrotingstekort op tot 3,1 procent bbp in 2022 en 3,5 procent bbp in 2023. Hiermee wordt de Europese grenswaarde van 3 procent bbp overschreden. In de raming is geen rekening gehouden met eventuele extra uitgaven aan defensie, het opvangen van vluchtelingen of eventuele hogere gasbaten.

## HOOFDSTUK 4:

### VERGELIJKING MET VORIGE STABILITEITSPROGRAMMA

Vergeleken met het Stabiliteitsprogramma uit april 2021 zijn de ramingen als gevolg van de impact van de COVID-19 crisis sterk bijgesteld. De realisatiecijfers van 2021 zijn veel gunstiger dan een jaar geleden verwacht. Zo kwam het begrotingstekort uit op 2,5 procent bbp ten opzichte van een geraamde 5,9 procent bbp. Naar verwachting zal de relatieve EMU-schuld vanaf 2022 enigszins dalen en 2024 weer enigszins stijgen. De feitelijke ontwikkeling is echter met onzekerheid omgeven en gevoelig voor de algemene economische ontwikkeling.

#### Vergelijking met Stabiliteitsprogramma 2021

##### **De Nederlandse economie staat er beter voor dan ten tijde van het**

**Stabiliteitsprogramma 2021 werd voorspeld.** Tabel 4 laat zien hoe de huidige ramingen voor de bbp-groei, het EMU-saldo en de EMU-schuld zijn bijgesteld ten opzichte van de ramingen in het vorige Stabiliteitsprogramma. De gerealiseerde economische groei in 2021 betrof 5,0 procent ten opzichte van een geraamde groei van 2,2 procent. De groeiverwachting voor 2022 en 2023 zijn weinig bijgesteld. Het economisch herstel is naar verwachting nog sterk in 2022, terwijl de groei in 2023 en 2024 naar verwachting zal normaliseren.

##### **Het EMU-saldo viel in 2021 fors lager uit dan verwacht; in de jaren 2022 en verder is het geraamde EMU-saldo hoger dan ten tijde van het vorige Stabiliteitsprogramma verwacht.**

De realisatie van het EMU-saldo in 2021 is -2,5 procent, terwijl in het vorige Stabiliteitsprogramma een saldo van -5,9 procent werd geraamd. De sterke opleving van de Nederlandse economie in dit jaar zorgde onder andere voor hogere belastinginkomsten en lagere uitgaven aan coronasteunpakketten. Voor de jaren 2022, 2023 en 2024 is het verwachte EMU-saldo enigszins hoger dan de raming van vorig jaar. Het kabinet heeft besloten om beschikbare budgettaire ruimte in te zetten voor investeringen in belangrijke maatschappelijke uitdagingen, zoals op het gebied van klimaat, onderwijs en de woningmarkt. Deze investeringen gaan voor een deel ten koste van het EMU-saldo, maar bevordert ook de duurzame groei van de Nederlandse economie op de middellange en lange termijn.

**De EMU-schuld is lager dan verwacht ten tijde van het vorige Stabiliteitsprogramma.** In 2022 bedraagt de EMU-schuld naar verwachting 53,8 procent, in plaats van de 56,9 procent zoals vorig jaar verwacht. De schuld loopt naar huidige verwachtingen terug tot 52,7 procent in 2024; in het vorige Stabiliteitsprogramma werd een terugloop tot 55,3 procent verwacht.

**Tabel 4. Afwijking t.o.v. Stabiliteitsprogramma 2021**

In procenten bbp	ESA-code	2021	2022	2023	2024
<i>Reële bbp-groei</i>					
Actualisatie april '21		2,2	3,5	1,8	1,4
Huidige actualisatie		5,0	3,6	1,7	2,0
<b>Vershil</b>		2,8	0,1	-0,1	0,6
<hr/>					
<i>EMU-saldo</i>					
	EDP B.9				
Actualisatie april '21		-5,9	-1,7	-1,4	-1,1
Huidige actualisatie		-2,5	-3,0	-2,8	-3,0
<b>Vershil</b>		3,4	-1,3	-1,4	-1,9
<hr/>					
<i>EMU-schuld</i>					
Actualisatie april '21		58,6	56,9	56,0	55,3
Huidige actualisatie		55,1	53,8	53,1	52,7
<b>Vershil</b>		-3,5	-3,1	-2,9	-2,6

## HOOFDSTUK 5:

# HOUDBAARHEID VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN

*Naast de ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld op korte termijn hecht het kabinet waarde aan de houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën op (middel)lange termijn. Zowel het CPB als de Europese Commissie (EC) berekenen die houdbaarheid regelmatig. In dit hoofdstuk worden de determinanten van het houdbaarheidssaldo besproken en de uitkomsten van de verschillende analyses vergeleken. Daarnaast wordt een overzicht van de voorwaardelijke verplichtingen van de Rijksoverheid gepresenteerd. Deze verplichtingen kunnen in de toekomst budgettaire gevolgen hebben.*

### *Houdbaarheidsfactoren*

**Het CPB beoordeelt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën aan de hand van het houdbaarheidssaldo en een projectie van de overheidsschuld in het jaar 2060.** Het houdbaarheidssaldo geeft aan of de huidige overheidsarrangementen in de toekomst houdbaar zijn, zonder dat de uitgaven verlaagd of de belastingen verhoogd hoeven te worden. Voor de kwantificering van de houdbaarheid van overheidsfinanciën moeten aannames gemaakt worden. Bij de berekening van het houdbaarheidssaldo speelt de aanname van 'constante arrangementen' een belangrijke rol. Hierbij is het uitgangspunt dat de onderlinge verhoudingen tussen verschillende leeftijdsgroepen in de samenleving gelijk blijven in termen van inkomen, belastingdruk en profijt van overheidsvoorzieningen zoals zorg en onderwijs. Als aandeel van het levensinkomen heeft elke toekomstige generatie dan even veel profijt van de overheid. Gelijk profijt van overheidsvoorzieningen houdt ook in dat de zorguitgaven automatisch toenemen als percentage van het bbp als de samenleving vergrijst en daardoor meer zorgbehoevend wordt.

**In een analyse van de effecten van het coalitieakkoord raamt het CPB een houdbaarheidssaldo van -4,3 procent bbp.** Deze analyse betreft een *partiële* doorrekening van de effecten van het coalitieakkoord, waarbij geen rekening wordt gehouden met algemene evenwichtseffecten van het voorgenomen overheidsbeleid. Het saldo verslechtert in deze analyse door het aangekondigde beleidspakket met 2,7 procent bbp ten opzichte van het basispad van -1,6 procent bbp. Indien het CPB aanneemt dat voorziene incidentele uitgaven daadwerkelijk incidenteel zijn komt het houdbaarheidssaldo uit op -3,6 procent. De verslechtering wordt veroorzaakt door de structurele extra uitgaven aan onder andere defensie, onderwijs, klimaat en sociale zekerheid. Een aantal voorgenomen beleidsmaatregelen in de zorg zijn in deze analyse niet meegenomen, omdat volgens het CPB zonder verdere uitwerking vooralsnog de randvoorwaarden ontbreken om de geplande besparing te realiseren. Het kabinet heeft onder andere voorgenomen om de toekomstige groei van de zorguitgaven te beperken om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn te verzekeren.

**Het CPB schat dat de overheidsschuld in 2060 kan groeien tot 75 procent of 92 procent bbp, afhankelijk van de aanname over de duur van voorgenomen investeringen.** Het kabinet treft investeringen in onder andere verduurzaming en onderwijs die incidenteel zijn voorzien. Het CPB berekent de schuldontwikkeling tot 2060 ook onder de aanname dat deze investeringen structureel zullen plaatsvinden, net als bij de berekening van het houdbaarheidstekort. In de raming van de schuldontwikkeling op lange termijn zijn eveneens de voorgenomen ombuigingen in de zorg niet meegenomen, omdat volgens het CPB zonder verdere uitwerking vooralsnog de randvoorwaarden ontbreken om de geplande besparing te realiseren.

**De ontwikkeling van de collectieve uitgaven en inkomsten is in hoge mate afhankelijk van de demografische ontwikkelingen.** Zo blijkt uit Tabel 5.1 dat het aandeel van 65-plussers in onze totale bevolking in 2040 zal toenemen tot meer dan een kwart. Daarom zullen de collectieve pensioenuitgaven (AOW) en de zorguitgaven komende decennia stijgen. Hoewel de reeds doorgevoerde hervormingen op het gebied van zorg en pensioenen zorgen voor een vermindering van de stijging, zullen deze collectieve uitgaven in de toekomst blijven stijgen.

Tegelijkertijd stijgen de overheidsinkomsten, met name door ingezet beleid met effecten na 2025, zoals de afbouw van het tarief van de hypotheekrenteaftrek en het beperkt indexerend van de tweede schijf voor AOW-gerechtigden<sup>5</sup>. Ook incidentele, hoge uitgaven kunnen het houdbaarheidssaldo beïnvloeden, zoals de corona-uitgaven. Er is extra geleend om deze uitgaven te bekostigen, wat resulteert in een hogere staatsschuld en zwaardere rentelasten.

**Tabel 5.1 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën**

In procenten bbp	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Totale uitgaven</b>	48,2	48,4	47,9	52,7	55,3	57,3
<b>waarvan:</b>						
Leeftijdsgelateerde uitgaven	20,8	22,3	24,0	26,1	26,6	26,2
Pensioenuitgaven	6,2	7,2	7,6	8,2	8,0	7,8
Sociale-zekerheidsuitgaven	11,7	12,0	12,9	13,5	13,2	13,0
Ouderdoms- en vroegpensioen	4,5	5,2	5,6	6,3	6,0	5,7
Overige pensioenvoorzieningen (arbeidsongeschiktheid, nabestaanden)	1,7	2,0	2,1	1,9	2,0	2,1
Beroepspensioenen (overheid)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gezondheidszorg (cure)	5,9	6,5	6,8	7,2	7,3	7,1
Langdurige zorg (care)	3,5	3,7	4,6	5,5	6,1	6,4
Onderwijsuitgaven	5,1	4,9	5,0	5,2	5,2	5,0
Overige leeftijdsgelateerde uitgaven	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
rente uitgaven	1,8	0,7	1,6	4,5	6,6	8,9
<b>Totale inkomsten</b>	43,2	44,3	43,7	45,2	45,5	45,5
<i>waarvan:</i> inkomen uit bezit	2,7	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8
<i>waarvan:</i> pensioenbijdragen (of sociale premies)	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Reserves pensioenfondsen	138,8	227,1	199,7	195,9	185,5	177,2
<i>waarvan:</i> geconsolideerde publieke pensioenfonds reserves	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Systematische pensioen hervormingen</b>						
Sociale premies hervormd naar verplicht privaat stelsel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensioenuitgaven betaald door verplichte private stelsel	4,8	5,5	6,0	7,9	7,5	6,9
<b>Aannames</b>						
Groei van de arbeidsproductiviteit	1,5	-1,1	1,7	0,8	0,9	1,1
Reële bbp-groei	1,0	-3,8	1,7	1,0	1,3	1,3
Participatiegraad (mannen) (15-64)	85,4	86,1	88,5	88,9	88,7	88,6
Participatiegraad (vrouwen) (15-64)	72,0	77,9	82,2	83,8	84,6	85,4
Totale participatiegraad (15-64)	78,7	82,0	85,4	86,4	86,7	87,0
Werkloosheidsgraad (20-64)	4,5	3,8	4,3	4,3	4,3	4,3
Aantal 65+'ers als % van de totale bevolking	16,2	20,5	24,1	26,1	25,7	26,1

Bron: CPB

**Ook de EC raamt de houdbaarheid van de lidstaten, inclusief die van Nederland.** De EC raamt twee verschillende houdbaarheidssaldi en publiceert deze in de *Debt Sustainability Monitor* (DSM). Enerzijds is er de S1-indicator, die aangeeft hoeveel budgettaire ruimte een lidstaat de

<sup>5</sup> Zie paragraaf 3.5, Zorgen om Morgen, CPB 2019, voor een overzicht.

komende vijf jaar nodig heeft om over 15 jaar onder de 60 procent-schuldquote uit te komen. Nederland heeft hierop een tekort van 0,1 procent bbp in de DSM 2020. Anderzijds is er de S2-indicator, die vergelijkbaar is met het houdbaarheidssaldo dat wordt berekend door het CPB, en de houdbaarheid op lange termijn aangeeft. Nederland heeft volgens deze indicator een houdbaarheidstekort van 3,3 procent van het bbp in de DSM 2020. De DSM 2021 is nog niet gepubliceerd. De EC classificeert beide houdbaarheidssaldi als een gemiddeld risico. De EC concludeert net zoals het CPB dat de houdbaarheidstekorten op (middel)lange termijn worden veroorzaakt door de hogere uitgaven aan pensioeninkomens en (langdurige) zorg vanwege de vergrijzing.

### *Doorkijk naar 2030*

**Volgens de CEP-raming loopt de schuldquote naar verwachting tijdelijk op in de jaren na de kabinetsperiode tot 61 procent bbp en het begrotingstekort naar 3,5 procent bbp in 2030.** Dit wordt mede veroorzaakt door de hoge extra uitgaven die doorlopen na de kabinetsperiode, zoals de bedragen voor het klimaat- en stikstoffonds en investeringen in het onderwijs. Sommige van deze extra uitgaven hebben volgens het kabinet een tijdelijk karakter. Ook vertraagt de bbp-groei naar verwachting door een lagere groei van het arbeidsaanbod en het geleidelijk afkoelen van de economie. Bovendien blijven de kosten gerelateerd aan vergrijzing stijgen, zoals de AOW en langdurige zorg. Kanttekening hierbij is dat de aangekondigde investeringen ook baten hebben, en bijvoorbeeld tot een beter klimaat en milieu leiden en een hoger groeipotentieel op de lange termijn. De uitgaven stijgen echter harder dan de inkomsten, waardoor zowel het tekort als de schuld toenemen richting 2030.

### *Voorwaardelijke verplichtingen*

**Het beleid ten aanzien van voorwaardelijke verplichtingen uit risicoregelingen is vermeld in de begrotingsregels van het kabinet.** Een garantie is een voorbeeld van een voorwaardelijke financiële verplichting van het Rijk aan een derde buiten het Rijk. Deze verplichting komt pas tot uitbetaling als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet. Hoewel nieuwe risicoregelingen soms noodzakelijk zijn, wil het kabinet zoveel mogelijk terughoudendheid betrachten met het aangaan van nieuwe risicoregelingen. Risicoregelingen brengen immers een voorwaardelijke financiële verplichting met zich mee die voor risico's voor de begroting zorgen.

**Er wordt daarom een 'nee-tenzij'-beleid gehanteerd ten aanzien van risicoregelingen.** Het kabinet kijkt daarbij niet alleen naar nieuwe regelingen, maar is ook bij (verruiming van) bestaande regelingen terughoudend. Voor alle regelingen geldt in principe een horizonbepaling. Daarnaast kent een garantieregeling van het Rijk vrijwel altijd een maximum, het zogenaamde plafond. Dit plafond kan een jaarlijks plafond (per jaar mag een maximaal bedrag aan garanties worden verleend) of een totaalplafond (er mogen nooit meer garanties verleend worden dan het plafond) zijn.

**Om tot een gedegen afweging van de risico's omtrent een risicoregeling te komen, is een toetsingskader ontwikkeld<sup>6</sup>.** De drie kernelementen van het toetsingskader zijn:

- Redenen voor overheidsingrijpen en de instrumentkeuze (nut en noodzaak);
- Beheersing van risico's, zowel vooraf als achteraf (*governance*);
- Beprijzen van het risico met zowel de uitvoeringskosten als de kosten uit schades.

Het toetsingskader risicoregelingen wordt altijd naar het parlement verzonden bij de beoordeling van een nieuw risico. Voor grote en complexe risico's wordt een *second opinion* gevraagd aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij ten aanzien van de risicobeheersing en premiëstelling.

**Gedurende crisistijd kunnen risicoregelingen, zoals garanties en leningen, een efficiënte manier zijn om tijdelijk verhoogde risico's uit de markt weg te nemen.** Gezien de uitzonderlijke aard van de coronacrisis lopen er, naast de bestaande regelingen, zestien aanvullende garanties in 2021, plus twaalf leningen. De coronagerelateerde garanties bedragen in

<sup>6</sup> Toetsingskader risicoregelingen rijksoverheid <http://wettenpocket.overheid.nl/portal/0ff0f42b-2a70-45b7-a9c9-3b4253b292e7/document/TOETSINGSKADER%20RISICOREGELINGEN%20RIJKSOVERHEID.pdf>

2021 circa 38 miljard euro, waarvan circa 33 miljard euro bestaat uit de internationale garanties *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE) en *Next Generation EU* (NGEU). Gelet op de urgentie en ernst van de crisis, heeft het Nederlandse kabinet besloten om tijdelijk af te wijken van een drietal gangbare principes binnen het risicoregelingen-beleid. Zo is er allereerst minder streng gekeken naar de marktconformiteit van de premies van de risicoregelingen. Daarnaast worden de coronarisicoregelingen generaal gedekt en niet door een specifiek departement. Ten derde zijn de besluiten omtrent risicoregelingen aanzienlijk sneller genomen dan normaal vanwege de urgentie van de coronacrisis.

**Het totaalbedrag aan uitstaande garanties van het Rijk in 2021 bedraagt 211,8 miljard euro.** Dit is een afname van circa 23 miljard euro ten opzichte van 2020. In 2020 bedroeg het totaalbedrag 233,4 miljard euro, waarvan 183,2 miljard euro reguliere garanties. De uitstaande garanties in 2022 bedragen naar verwachting 210,9 miljard euro. Circa 41 miljard euro hiervan is nog coronagerelateerd, waarvan 33,2 miljard euro bestaat uit garanties voor de Europese herstelplannen SURE en NGEU. De ontwikkeling van de garanties in 2021 ten opzichte van 2022 is te zien in Tabel 5.2. De specifiek vermelde garanties hebben allemaal een uitstaand risico groter dan een half miljard euro en zijn verbonden met de financiële sector. Deze garanties ondersteunen via de financiële sector de reële economie in het buitenland en komen voort uit internationale afspraken, zoals het *Next Generation EU* (NGEU), het IMF en internationale ontwikkelingsbanken. Het totaalbedrag van de overheidsgaranties als aandeel van het bbp is gedaald ten opzichte van 2020: van 29,2 procent bbp naar 24,6 procent bbp.

**Tabel 5.2 Overheidsgaranties**

In percentage bbp	2020	2021
<b>Overheidsgaranties</b>	29,2	24,6
<i>waaronder: verbonden met de financiële sector</i>	22,5	19,5
Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)	0,1	0,1
DNB - deelneming in kapitaal IMF	5,4	3,5
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	0,1	0,1
European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)	0,3	0,3
European Financial Stability Facility (EFSF)	4,3	4,0
European Investment Bank (EIB)	1,5	1,4
European Stability Mechanism (ESM)	4,4	4,1
Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden (FMO)	0,7	0,6
Kredieten EU-betalingsbalanssteun	0,5	0,4
Next Generation EU (NGEU)	3,4	3,2
Single Resolution Fund	0,5	0,5
Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)	0,8	0,7
Wereldbank	0,6	0,6

Bron: Financieel Jaarverslag 2021

**Naast garanties kent Nederland ook nog andere voorwaardelijke verplichtingen, namelijk de achterborgstellingen.** Een overzicht van de realisaties in 2020 en 2021 wordt getoond in Tabel 5.3. Het gaat in 2021 om een totaalbedrag van afgerond 286 miljard euro. Dit bedrag stijgt naar verwachting naar circa 311 miljard euro in 2022. De voornaamste reden van deze stijging is

dat 70 procent van het totaal aantal achterborgstellingen zich bevindt in het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW), waar de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) onder valt. Door de stijging van de huizenprijzen, en daarmee de waarde van de hypotheek, neemt het uitstaand risico aan de NHG toe.

**Het risico van achterborgstellingen verschilt wezenlijk van het risico dat de overheid loopt bij garanties.** Hiervoor zijn meerdere redenen. Ten eerste wordt in het geval van een achterborgstelling de garantieverplichting niet afgegeven door de overheid, maar door een daarvoor aangewezen waarborgfonds, zodat de overheid enkel indirect garant staat. Ten tweede bestaat de financiële zekerheid van achterborgstellingen uit meerdere lagen die het risico voor de overheid beperken. Zo hebben deelnemers van de Stichting Waarborgfonds Zorg en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw de verplichting om het fonds financieel bij te staan als het vermogen zich onder een bepaald niveau bevindt, wat het obligo wordt genoemd. Pas in een uiterst geval kan het fonds een beroep doen op de overheid. Een fonds krijgt dan een renteloze lening van de Rijksoverheid, soms samen met decentrale overheden. Deze lening dient weer te worden terugbetaald.

**Tabel 5.3 Achterborgstellingen**

In miljoenen euro's	2020	2021
<b>Totaal</b>	<b>285.138</b>	<b>285.868</b>
Stichting Waarborgfonds Zorg	6.460	6.278
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	81.284	83.262
Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)	197.394	196.328

Bron: Financieel Jaarverslag 2021

## HOOFDSTUK 6:

# KWALITEIT VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN

*Een hoge kwaliteit van de overheidsfinanciën is essentieel voor de effectieve en doelmatige inzet van publieke middelen. Evaluaties en ander effectonderzoek zijn niet alleen noodzakelijk voor de verantwoording van beleid, maar ook voor het creëren van inzicht in de werking van beleid. In de periode 2018-2021 heeft het vorige kabinet gewerkt aan de operatie Inzicht in Kwaliteit om het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van overheidsbeleid te vergroten. Deze inzichten worden toegepast bij de vormgeving van nieuw beleid en het continu verbeteren van bestaand beleid.*

### *Beleidsevaluatie*

**In Nederland hebben we een rijksbreed evaluatiestelsel om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de overheidsfinanciën.** Met dit evaluatiestelsel wordt gedoeld op het stelsel van wetten, actoren en instrumenten gericht op het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van beleidskeuzes, de uitvoering van deze keuzes en de behaalde resultaten. Ministers zijn verantwoordelijk voor het periodiek evalueren van hun beleidsterreinen. Daarnaast bestaan er Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) en Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH's) die voor brede beleidsterreinen alternatieve beleidsopties in kaart brengen. Een ander instrument uit het evaluatiestelsel is de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) die voor aanvang van bepaalde grote projecten wordt uitgevoerd. Om de beleidsevaluatie te verbeteren heeft het vorige kabinet de operatie 'Inzicht in Kwaliteit' opgezet. Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de reflecties en lessen van deze operatie en belicht een aantal instrumenten uit het evaluatiestelsel.

### *Operatie Inzicht in Kwaliteit*

**Het doel van de operatie is om beter inzicht te krijgen in de resultaten van beleid en deze inzichten meer te benutten om de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid te vergroten.** In de voortgangsrapportages is dit doel uitgewerkt in drie veranderopgaven: strategisch evalueren om meer inzicht te krijgen gedurende de hele beleidscyclus, continu verbeteren om inzicht ten volle te benutten voor bijsturing of verbetering, en samen leren om meer inzicht te krijgen en benutten in samenwerking. De operatie bestond uit drie sporen:

1. **Departementale initiatieven:** In samenwerking met de ministeries heeft de operatie concrete initiatieven opgezet gericht op het vergroten van de impact van beleid. De initiatieven verschillen sterk in opzet en scope, maar zijn grofweg in te delen in drie categorieën: 1) beleidsexperimenten, 2) opzetten van een monitoring of evaluatiestructuur, en 3) innovatie in de uitvoering van evaluaties of data-analyses. De initiatieven hebben verschillende typen lessen opgeleverd over wat nodig is om goede evaluaties en monitoring uit te voeren in de veelal imperfecte onderzoeksomgevingen.
2. **Versterking van het evaluatiestelsel:** Naast concrete departementale initiatieven is ook ingezet op het versterken van het rijksbrede evaluatiestelsel. Aan deze verbeteringen is gewerkt in vier substromen:
  - a. *Verbeteren strategische evaluatie agenda van ministeries:*  
Hiervoor is het instrument Strategische Evaluatie Agenda (SEA) ontwikkeld, waarmee beleidsdepartementen monitoring en evaluatie op een gestructureerde manier tijdig vooruitplannen. Dit instrument is inmiddels rijksbreed geïntroduceerd.
  - b. *Verbeteren onderbouwing en evalueerbaarheid bij beleidsvoorbereiding:*  
Verschillende hulpmiddelen zijn hier voor geïntroduceerd. De belangrijkste is een verplichte onderbouwing van (financieel significante) beleidsvoorstellen naar de Tweede Kamer in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid en het opnemen van een monitoring- en evaluatieplan.
  - c. *Periodiek beleidsalternatieven in kaart brengen voor grote vraagstukken:*  
Door het gebruik van IBO's en BMH's kunnen al voor besluitvorming verschillende beleidsopties in kaart gebracht worden.



- d. *Gestructureerd werken aan verbetering werkwijze binnen bestaande kaders:*  
Om een beleidsthema *ex durante* door te lichten is een nieuw instrument ontwikkeld: de Publieke Waardescan (PWS).
3. **Ondersteunen van gedragsverandering, kennisdeling en vaardighedenopbouw:**  
Naast het versterken van het evaluatiestelsel vereist het realiseren van de veranderopgaven van de operatie Inzicht in Kwaliteit voldoende capaciteit en vaardigheden van de medewerkers. Ook is begrip en overtuiging bij beleidsdirecties essentieel. Daarom is er meer aandacht voor de ondersteuning van departementen in de benodigde gedragsverandering. Hiervoor zijn verschillende handvatten geïntroduceerd:
- Het organiseren van congressen en workshops
  - Een toolbox beleidsevaluatie
  - Een opleidingsprogramma *Monitoren, Leren en Evalueren*

### *Lessen operatie Inzicht in Kwaliteit*

De activiteiten van de operatie zijn inmiddels afgerond. De belangrijkste bevindingen zijn hieronder samengevat. Meer informatie is te vinden in het rapport Reflecties en lessen Inzicht in Kwaliteit 2018-2021.<sup>7</sup>

- **Ruimte om te experimenteren, leren en verbeteren:** Naast achteraf evalueren hoe werkzaam het gevoerde beleid is, is het van belang om scherp te bepalen wat het beleid beoogt en tussentijds te monitoren of de juiste weg wordt ingeslagen. Het kan hierbij nuttig zijn om te experimenteren. Experimenteren helpt om nieuwe werkwijzen kleinschalig uit te proberen, waar mogelijk voort te zetten, en indien nodig tijdig bij te sturen.
- **Doelen en verwachte werking van beleid expliciet maken:** Het is van belang om zo vroeg mogelijk in de beleidsvorming te definiëren hoe het beleid naar verwachting gaat leiden tot het beoogde doel, welke neveneffecten er kunnen zijn en welke andere factoren een rol spelen. Onderzoek naar de manier waarop beleid in de praktijk werkt is nodig om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van beleid en waar nodig bij te kunnen sturen.
- **Onderzoek naar de werking van beleid prioriteren:** Het is belangrijk om beleidsmedewerkers te betrekken in de opzet en uitvoering van onderzoeken, zodat de onderzoeksvraag en uitkomsten aansluiten op de inzichtbehoefte. Ook is het van belang dat beleidsmakers de juiste middelen hebben en vaardigheden ontwikkelen om onderzoek effectief en efficiënt uit te voeren.
- **Balans tussen maatwerk en uniformiteit:** Er moet balans gevonden worden tussen bestaande evaluatievoorschriften en ruimte voor flexibiliteit. Het is hierbij nodig om kaders te stellen die een kwalitatief goede inhoud vereisen, maar niet te nauw voor te schrijven welke vorm of timing passend is.

### *Instrumenten beleidsvorming en -evaluatie*

Er zijn verschillende instrumenten ter ondersteuning van de beleidsvorming en beleidsevaluatie. Enkele instrumenten worden hieronder nader toegelicht.

#### **Strategische Evaluatie Agenda**

Elke minister is op basis van de Comptabiliteitswet 2016 verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Uit een eerdere analyse van het evaluatiestelsel komt naar voren dat beleidsdoorlichtingen in de praktijk niet altijd leiden tot een goed beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid<sup>8</sup>. Verdiepend onderzoek van de Stichting Economisch Onderzoek (SEO) laat zien dat in twee derde van de beleidsdoorlichtingen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en in slechts één derde (ook) over doelmatigheid. De conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid zijn van

<sup>7</sup> Reflecties en lessen – Inzicht in Kwaliteit 2018-2021, 30 april 2021 [Reflecties en lessen - Inzicht in Kwaliteit 2018-2021 \(overheid.nl\)](#)

<sup>8</sup> Uitgewerkt in bijlage 2 bij de eerste voortgangsrapportage (kamerstukken II 2018/19 31865 nr. 126) en het onderzoek 'Beleidsdoorlichtingen belicht' door SEO in bijlage 3.

wisselende kwaliteit. Volgens SEO zou, rekening houdend met complexiteit van onderzoek naar veel beleidsterreinen, meer inzicht mogelijk moeten zijn.

Naar aanleiding van het SEO onderzoek is gestart met de ontwikkeling van een departementale Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Het doel van de SEA is om betere en bruikbare inzichten te krijgen in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, het benutten van deze inzichten en daarmee een hogere maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid. De SEA biedt een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een departement, toelichting op de inzichtbehoefte per thema en een daarbij passende agendering van evaluatieonderzoek. Deze agendering maakt per thema duidelijk hoe inzicht wordt verzameld in de (voorwaarden voor) doeltreffend en doelmatig beleid en hoe hierover wordt gerapporteerd. De bestaande beleidsdoorlichting wordt verwerkt in de SEA als een verplichting tot het rapporteren van de belangrijkste conclusies, eens in de 4-7 jaar per thema.

Bij het periodiek rapporteren wordt gekeken naar het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Ook (voor zover relevant) wordt de werking van verschillende beleidsinstrumenten in samenhang beoordeeld. Vaak gebeurt dit op basis van onderliggend evaluatieonderzoek, aangevuld met andere bronnen en analyses. Sinds een paar jaar wordt de onderzoeksopzet van dit soort periodieke rapportages (voorheen beleidsdoorlichtingen) voor Prinsjesdag met het parlement gedeeld. Het parlement kan zo vooraf vragen stellen en opmerkingen maken bij de onderzoeksopzet.

Bij de begroting voor 2021 hebben departementen de eerste praktijkervaring opgedaan door middel van een verbeterslag richting de SEA. Deze verbeterslag was maatwerk per departement en zag er daarom per departement verschillend uit. Naar aanleiding van de lessen uit de eerste verbeterslag en de vraag om verdere concretisering en formalisering van het kader is een SEA kader opgesteld<sup>9</sup>. Dit kader vormt de basis voor de doorontwikkeling van de SEA de komende jaren. Daarnaast vormt dit kader het uitgangspunt voor de benodigde aanpassingen aan de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) en Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV).

### **Interdepartementaal Beleidsonderzoek**

Ieder jaar wordt op een aantal beleidsterreinen een interdepartementaal beleidsonderzoek uitgevoerd (IBO's). In IBO's werken beleidsdepartementen, het ministerie van Financiën en andere deskundigen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter samen aan beleidsvarianten voor een maatschappelijk probleem. IBO's worden naar de Tweede Kamer gestuurd met daarbij een kabinetsappreciatie. In 2021/2022 zijn er zes nieuwe IBO's gestart, waaronder naar ouderenzorg en jeugdcriminaliteit. De taakopdrachten zijn gepubliceerd in de bijlage van de Najaarsnota 2021 en de Miljoenennota 2022.

### **Brede Maatschappelijke Heroverweging**

In 2019/2020 (voor het uitbreken van de coronacrisis) zijn zestien Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH's) uitgevoerd over de volle breedte van de collectieve sector.<sup>10</sup> Ter voorbereiding op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis, heeft de Tweede Kamer destijds het kabinet gevraagd om effectieve beleidsopties en hervormingen met zowel plussen als minnen in kaart te brengen. Met de BMH's hebben zestien ambtelijke werkgroepen met behulp van externe expertise opties voor zowel investeringen en intensiveringen als hervormingen en besparingen uitgewerkt. De onderwerpen variëren van een toekomstbestendig zorgstelsel tot klimaatverandering en toekomstbestendige mobiliteit. Het uiteindelijke doel is om in de toekomst onderbouwde keuzes mogelijk te maken door inzicht te geven in effectieve beleids- en uitvoeringsopties en de mogelijke gevolgen, zonder oordeel over de politieke wenselijkheid.

---

<sup>9</sup> Uitgewerkt in bijlage 2 bij de vierde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit, kamerstuk 31865, Nr. 184

<sup>10</sup> Rapporten Brede maatschappelijke heroverwegingen, 22 april 2020, [Rapporten Brede maatschappelijke heroverwegingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

## Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse

Maatschappelijke Kosten-Baten Analyses (MKBA's) kunnen uitgevoerd worden ter voorbereiding op een beslissing over een beleidsvoorstel. Een MKBA geeft antwoord op de vraag of bepaalde beleidsvoorstellen die beogen een maatschappelijk probleem op te lossen naar verwachting welvaartsverhogend zijn. Hiertoe worden alle (maatschappelijke) kosten en baten van een beleidsmaatregel en mogelijke alternatieven in kaart gebracht. Een beleidsmaatregel is welvaartsverhogend als het saldo van maatschappelijke kosten en baten positief is.

In de infrastructuur en ruimtelijke ordening is de MKBA al jaren een gebruikelijke stap in de voorbereiding van de besluitvorming. Het uitvoeren van een MKBA is sinds 2000 verplicht voor grote infrastructuurprojecten. MKBA's kunnen - naast de go of no go-beslissing - ook van invloed zijn op de kwaliteit en fasering van de projecten. Om de bruikbaarheid van de MKBA in de besluitvorming te verbeteren, hebben het CPB en het PBL in 2015 een algemene leidraad ontwikkeld. De leidraad vormt een set van minimale voorwaarden voor een goede methodologische kwaliteit en inzichtelijke presentatie. Methodologische standaarden vergroten de vergelijkbaarheid van MKBA's. Deze leidraad is recentelijk geanalyseerd vanuit het perspectief van brede welvaart<sup>11</sup>. Hieruit volgen een aantal aandachtsgebieden op basis waarvan de leidraad geactualiseerd kan worden, waaronder het gebruik van de Monitor Brede Welvaart als inspiratiebron voor te onderzoeken effecten, meer aandacht voor niet-gemonetariseerde welvaartseffecten en meer expliciteren van langetermijneffecten.

Het kabinet heeft de ambitie uitgesproken om het MKBA-instrument ook op andere terreinen dan infrastructuur en het ruimtelijke domein toe te passen. Er zijn inmiddels verschillende werkwijzers verschenen om de uitvoerders te ondersteunen in de uitvoering van een MKBA<sup>12</sup>. Op verzoek van het kabinet heeft de Werkgroep discontovoet 2020 advies uitgebracht over de hoogte van de discontovoeten die gehanteerd dienen te worden in MKBA's. De werkgroep adviseert een risicogewogen standaarddiscontovoet van 2¼ procent (gecorrigeerd voor inflatie), opgebouwd uit een risicovrij deel (-1 procent) en een risicopremie (3¼ procent). De werkgroep adviseert deze waarden voor een periode van vijf jaar vast te stellen, maar deze opnieuw te bezien indien de lange rente met meer dan 1 procentpunt wijzigt of als er andere duidelijke aanwijzingen zijn dat bepaalde rendementseisen substantieel zijn veranderd. Het CPB heeft de verantwoordelijkheid om tijdig te signaleren of een tussentijdse herziening aan de orde is. Het kabinet heeft alle aanbevelingen uit het rapport van de werkgroep overgenomen.

---

<sup>11</sup> Kamerstuk, 355570-IX, Nr. 33

<sup>12</sup> MKBA werkwijzer in het sociale sociaal domein (2016), MKBA werkwijzer op het gebied van milieu (2017), MKBA werkwijzer natuur (2018), MKBA werkwijzer bij MIRT Verkenningen (2018), MKBA werkwijzer digitale overheid (2021). De volgende werkwijzer is in voorbereiding: Werkwijzer MKBA's voor energie (ministerie van EZK).

## HOOFDSTUK 7:

# INSTITUTIONELE KENMERKEN VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN

*Het Stabieleits- en Groeipact (SGP) en het Verdrag inzake Stabieleit, Coördinatie en Bestuur in de EMU (VSCB) hebben als doel om de begrotingsdiscipline van lidstaten te versterken. Dit gebeurt onder andere door op lidstaatniveau het 'eigenaarschap' van de Europese afspraken te vergroten. In de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) zijn daarom in Nederland, conform Europese afspraken, de Europese begrotingsdoelstellingen op nationaal niveau wettelijk verankerd. Naar aanleiding van de coronacrisis is op dit moment de algemene ontsnappingsclausule nog van kracht. Dit biedt lidstaten de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van de normaliter geldende begrotingsregels in de preventieve arm. Deze clausule loopt naar verwachting in 2023 af. Dit hoofdstuk geeft een korte toelichting op de Wet Hof, de invulling van het onafhankelijke begrotingstoezicht in Nederland en de impact op het volgen van de begrotingsregels van de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne.*

### Wet Hof en begrotingsregels

**De kern van de Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) is tweeledig.** Enerzijds is de Wet Hof een wettelijke verankering van Europese begrotingsafspraken. Anderzijds wordt benadrukt dat het Rijk en de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) een gelijkwaardige inspanning moeten leveren om aan deze afspraken te voldoen. Voor het Rijk geldt aanvullend dat de belangrijkste basisprincipes van het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid een wettelijke verankering hebben gekregen met deze wet.

**Het Nederlandse begrotingsbeleid kent een lange traditie met onafhankelijke ramingen en analyses van het CPB.** Naast het CPB als onafhankelijk ramingsinstituut is in de Wet Hof een belangrijke rol voorzien voor de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS). In het voorjaar toetst de RvS op basis van de cijfers van het Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB of de voorziene budgettaire ontwikkeling in Nederland aan de Europese afspraken voldoet. De toets van de RvS in het voorjaar is beschikbaar voordat de begrotingsbesluitvorming van het kabinet plaatsvindt, en kan daardoor in een eerdere fase van de begrotingscyclus impact hebben. Daarnaast toetst de RvS ook ten tijde van de Miljoenennota in september of de ontwerpbegroting voldoet aan de Europese begrotingsafspraken.

**De begrotingsregels bestaan uit basisprincipes, budgettaire spelregels en een technische uitwerking.** De basisprincipes van het begrotingsbeleid verwoorden de belangrijkste uitgangspunten en de rationale daarachter. De budgettaire spelregels zorgen ervoor dat in de praktijk recht wordt gedaan aan de basisprincipes. Deze spelregels staan in bijlage 1 bij de Startnota. De meest bekende spelregels zijn dat iedere overschrijding van een begroting moet worden gecompenseerd en dat compensatie in principe plaats moet vinden op dezelfde begroting als waar de overschrijding zich voordoet. Meevallers mogen niet gebruikt worden voor nieuwe beleidsintensiveringen.

### Begrotingsbeleid

**Het Nederlandse kabinet beoogt een trendmatig begrotingsbeleid te voeren, binnen de grenzen van de Europese begrotingsafspraken.** De huidige begrotingsregels zijn gebaseerd op de drie basisprincipes van het Nederlandse begrotingsbeleid:

- *Efficiënte allocatie van publieke middelen*  
Het begrotingsbeleid draagt bij aan een goede besteding van de publieke middelen. De begrotingsregels creëren de voorwaarden waardoor de politiek – gegeven de doelen die zij nastreeft – elke euro zo doelmatig mogelijk kan besteden. Daarbij weegt een kabinet verschillende keuzemogelijkheden zorgvuldig tegen elkaar af. Om tot een goede integrale afweging te komen vindt de besluitvorming over de begroting plaats op één vast moment in het jaar tijdens het zogenaamde 'hoofdbesluitvormingsmoment'. Dit moment is in het

voorjaar. Op dit hoofdbesluitvormingsmoment wordt ook over de hoofdlijnen van de inkomsten besloten. De grondslag voor de voorjaarsbesluitvorming is het Centraal Economisch Plan (CEP) van het Centraal Planbureau (CPB). In augustus wordt de besluitvorming over de koopkrachtontwikkeling afgerond op basis van een nieuwe raming van het CPB: de concept macro-economische verkenningen (cMEV).

- *Beheersing van de overheidsfinanciën*  
Beheersing van de overheidsfinanciën betekent in de eerste plaats dat een kabinet de ontwikkeling van inkomsten en uitgaven zelf in de hand heeft en zich aan de budgettaire afspraken houdt om geen rekeningen door te schuiven naar de volgende generaties. Daarom maakt een kabinet aan het begin van een kabinetsperiode duidelijke afspraken over wat er in één jaar maximaal mag worden uitgegeven. Dit is het uitgavenplafond. Ook wordt afgesproken hoe hoog de beleidsmatige aanpassingen van de belastingen per jaar moeten zijn. Dit is het inkomstenkader. De afspraken over inkomsten en uitgaven geven duidelijkheid over de grenzen waarbinnen het begrotingsbeleid kan plaatsvinden. Dit systeem wordt over het algemeen ervaren als transparant, geloofwaardig en voorspelbaar.
- *Macro-economische stabilisatie*  
De overheidsbegroting heeft een belangrijke rol in het stabiliseren van de economie via zowel de inkomstenkant als een deel van de uitgavenkant. Aan de uitgavenkant van de begroting geeft het kabinet, als het economische tij mee zit, niet meer uit dan het afgesproken uitgavenplafond. Daarentegen hoeft er ook niet te worden bezuinigd als het tijdelijk tegen zit. Dus wanneer er extra WW- en bijstandsuitgaven plaatsvinden gedurende een economische crisis, hoeft er niet bezuinigd te worden op andere uitgaven. Aan de inkomenskant van de begroting nemen in goede tijden de belastinginkomsten automatisch toe. Die extra inkomsten geeft een kabinet niet uit, maar worden gebruikt om buffers op te bouwen voor slechtere tijden.

### *Coronacrisis en begrotingsregels*

**Tijdens de coronacrisis heeft het kabinet besloten dat de coronagerelateerde maatregelen ten laste gaan van het begrotingssaldo.** Dit betekent dat er niet bezuinigd hoefde te worden op andere uitgaven om ruimte te maken binnen het uitgavenplafond. Met deze discretionaire maatregelen is tijdelijk afgeweken van de Nederlandse begrotingsregels. Voor het reguliere beleid (maatregelen niet gerelateerd aan de coronacrisis) heeft het kabinet wel vastgehouden aan de geldende begrotingsregels om zo veel mogelijk transparantie en voorspelbaarheid te behouden.

**De overheidsschuld is door de opgebouwde buffers binnen de perken gebleven.** Ondanks dat de schuld is opgelopen in de afgelopen jaren (van 48,5 procent bbp in 2019 naar 52,1 procent bbp in 2021 volgens de CBS-realisatie), blijft de schuld onder de Europese grenswaarde van 60 procent bbp. Bovendien was er in de periode 2017-2019 sprake van een begrotingsoverschot. Door de dalende schuld en het begrotingsoverschot in de jaren voor de coronacrisis bouwde het kabinet een buffer op. Deze buffer bood het kabinet de mogelijkheid omvangrijke steunmaatregelen te nemen. Een economische schok zoals de coronacrisis kan leiden tot een plotselinge verhoging van de schuldquote, wat het belang van buffers onderschrijft.

**Het is belangrijk om na de coronacrisis weer terug te gaan naar een regulier begrotingsproces.** Doordat de coronamaatregelen buiten de kaders zijn geplaatst, was het moeilijker om de begrotingsdiscipline te bewaken. Beslissingen werden geregeld ad-hoc gemaakt om snel te kunnen reageren op ontwikkelingen. De Algemene Rekenkamer constateerde in haar verantwoordingsonderzoek over 2020 dat er diverse onvolkomenheden waren bij de snelle invoering van coronagerelateerde regelingen en subsidies. Doeltreffend en doelmatig begrotingsbeleid is een belangrijke voorwaarde om belastinggeld zo goed mogelijk te besteden. Hierbij is integrale afweging en zorgvuldige besluitvorming van groot belang. Dit betekent dat de besluitvorming bij voorkeur plaatsvindt op één besluitvormingsmoment waarbij alle relevante informatie beschikbaar is.

## BIJLAGE 1: TABELLEN STABILITEITSPROGRAMMA

Alle cijfers in de bijlage zijn gebaseerd op het Centraal Economisch Plan (CEP) 2022 of op realisaties van het CBS.

**Tabel 1a. Macro-economische vooruitzichten**

In procenten bbp	ESA- code	2021 mld. euro	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Reëel bbp	B1*g	859,1	4,8	3,6	1,7	2	1,7	1,4
2. Nominaal bbp	B1*g		7,4	7,1	4,8	4,6	4,3	3,6
<i>Componenten van het reële bbp</i>								
3. Particuliere consumptieve bestedingen	P.3	357,9	3,5	4,7	1,5	2,1	1,4	1,2
4. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	227,2	7,1	1,7	2,6	2,7	2,2	2,3
5. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	184,2	3,3	3,7	3,6	2,4	2,5	1,3
6. Voorraadmutaties (Δ)	P.52 + P.53	-6,4	-1,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
7. Uitvoer van goederen en diensten	P.6	721,8	6,9	4,9	4,3	3	2,9	2,6
8. Invoer van goederen en diensten	P.7	625,6	5,2	5,5	5,5	3,6	3,4	3
<i>Bijdragen aan reële bbp-groei</i>								
9. Finale binnenlandse vraag		769,3	4,5	3,6	2,3	2,4	1,9	1,6
10. Voorraadmutaties (Δ)	P.52 + P.53	-6,4	-1,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Extern saldo van goederen en diensten	B.11	96,3	1,9	0,1	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1

**Tabel 1b. Prijswontwikkelingen**

In procenten	ESA code	2021 niveau	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Bbp-deflator		859,1	2,5	3,4	3	2,5	2,5	2,2
2. Particuliere consumptiedeflator		357,9	3,1	5,2	2,5	2,4	2,5	2
3. HICP			2,8	5,9	2,2	1,9	2,3	1,8
4. Overheidsconsumptie-deflator		227,2	2,2	2,7	2,6	2,9	2,9	2,6
5. Investeringsdeflator		184,2	4,6	4,4	2,8	2	1,8	1,8
6. Uitvoerprijsdeflator (goederen en diensten)		721,8	8,4	8	0,3	0,6	0,8	0,9
7. Invoerprijsdeflator (goederen en diensten)		625,6	10,2	9,2	0	0,3	0,5	0,7

**Tabel 1c. Arbeidsmarktontwikkelingen**

In procenten		2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026
	ESA niveau code							
1. Werkgelegenheid, personen (x 1000)		9707,5	1,7	1,5	0,6	1	0,6	0,2
2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren (in mln.)		13721,1	2,2	2,9	0,9	1,1	0,6	0,2
3. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking)		407,8	4,2	4	4,3	4,4	4,4	4,6
4. Arbeidsproductiviteit, personen		88,5	3	2,1	1,1	1	1,1	1,2
5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren		62,6	2,9	0,6	0,7	0,9	1,2	1,1
6. Loosom van werknemers (in mld.)	D.1	416,4	3,4	5,6	4	5,2	4,5	4
7. Loosom per werknemer (€)		30,3	0,1	2,6	3,6	4,1	3,9	3,8

**Tabel 1d. Sectorale saldi**

In procenten bbp		2021	2022	2023	2024	2025	2026
	ESA code						
1. Netto kredietverlening /kredietneming t.o.v. de rest van de wereld	B.9	9,4	9,8	9,1	8,8	8,5	8,4
<i>Waarvan:</i>							
- Saldo goederen en diensten		11,2	10,5	9,8	9,4	9,2	9,1
- Saldo primaire inkomens en overdrachten		-0,6	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
- Kapitaalrekening		-1,2	-0,7	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
2. Spaarsaldo van de particuliere sector	B.9	13,9	12,5	11,6	11,3	11,4	11,4
3. EMU-saldo	EDP B.9	-4,4	-2,5	-2,3	-2,5	-2,9	-3,2
4. Statistische discrepantie							

**Tabel 2a. Begrotingsvooruitzichten van de totale overheid**

In procenten bbp	Kolom2 ESA Code	2021 Niveau	20212	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Netto financieringssaldo per sector</b>								
1. Totale overheid	S.13	-38,2	-4,4	-2,5	-2,3	-2,5	-2,9	-3,2
2. Centrale overheid	S.1311	-39,8	-4,6	-2,9	-2,7	-3,1	-3,4	-3,6
3. Deelstaten	S.1312							
4. Lokale overheid	S.1313	-2,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
5. Sociale zekerheidsfondsen	S.1314	3,8	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7
<b>Totale overheid (S13)</b>								
6. Totale inkomsten	TR	373,0	43,4	42,4	42,9	42,4	42,4	42,5
7. Totale uitgaven	TE	411,2	47,9	44,8	45,2	44,9	45,4	45,7
8. EMU-saldo	EDP B.9	-38,2	-4,4	-2,5	-2,3	-2,5	-2,9	-3,2
9. Rentelasten	EDP D.41	4,2	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
10. Primair saldo		-34,0	-4,0	-2,0	-1,9	-2,2	-2,6	-2,9
11. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Inkomsten componenten</b>								
12. Totaal aan belastingen (=12a+12b+12c)		226,0	26,3	25,6	26,1	25,8	25,5	25,6
12a. Belastingen op productie en invoerheffingen	D.2	103,2	12,0	11,5	11,8	11,8	11,6	11,6
12b. Huidige belastingen op inkomen, vermogen, etc.	D.5	120,3	14,0	13,8	14,0	13,8	13,6	13,8
12c. Kapitaalheffingen	D.91	2,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
13. Sociale lasten	D.61	113,1	13,2	12,9	13,0	12,8	13,2	13,3
14. Inkomen uit vermogen	D.4	3,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4
15. Overige		30,6	3,6	3,5	3,4	3,4	3,3	3,2
16. Totale inkomsten (=6)	TR	373,0	43,4	42,4	42,9	42,4	42,4	42,5
PM: Belastingdruk		339,4	39,5	38,6	39,1	38,6	38,6	38,9
<b>Uitgaven componenten</b>								
17. Loonsom van werknemers + intermediair verbruik	D.1+P.2	132,5	15,4	14,8	14,7	14,8	14,8	14,8
17a. Loonsom van werknemers	D.1	74,6	8,7	8,7	8,7	8,8	8,8	8,9
17b. Intermediair verbruik	P.2	57,9	6,7	6,1	6,0	6,0	6,0	6,0
18. Sociale uitkeringen		187,9	21,9	21,2	21,3	21,5	21,8	22,1
waarvan werkloosheidsuitkeringen		11,4	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3
18a. Sociale uitkeringen in natura via marktproductie	D.6311, D.63121, D.63131	93,4	10,9	10,8	10,9	11,1	11,4	11,6
18b. Sociale uitkeringen niet in natura	D.62	94,5	11,0	10,4	10,4	10,5	10,5	10,6
19. Rentelasten (=9)	EDP D.41	4,2	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
20. Subsidies	D.3	31,2	3,6	2,6	1,7	1,9	2,0	2,1
21. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	29,5	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	3,8
22. Kapitaaloverdrachten	D.9	10,0	1,2	0,5	1,6	0,8	0,8	0,7
23. Overige		15,8	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
24. Totale uitgaven (=7)	TE	411,2	47,9	44,8	45,2	44,9	45,4	45,7
PM: Overheidsconsumptie (nominaal)	P.3	227,3	26,5	25,8	25,9	26,2	26,4	26,8



**Tabel 2b. Uitsplitsing van inkomsten**

In procenten bbp		2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026
	ESA-code	Niveau						
1. Totale inkomsten bij ongewijzigd beleid								
2. Totale uitgaven bij ongewijzigd beleid	S.1311	411,162	47,858	44,834	45,179	44,938	45,356	45,703

**Tabel 2c. Bedragen die moeten worden uitgesloten van het uitgavenplafond**

In procenten bbp		2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026	
	ESA-code	Niveau							
1. Uitgaven aan EU-programma's die volledig worden gecompenseerd door inkomsten uit EU-fondsen	S.13	PM							
1.a Waarvan investeringsuitgaven volledig gecompenseerd door inkomsten uit EU-fondsen	S.131	1	10,822	1,260	1,143	1,170	1,189	1,194	1,197
2. Cyclische werkloosheidsuitgaven			2,503	0,291	0,227	0,328	0,389	0,422	0,443
3. Effect van discretionaire inkomstenmaatregelen			0,907	0,106	-0,153	0,995	-0,687	0,113	0,124
4. Stijging van de inkomsten gemandateerd bij wetgeving			1,624	0,189	-0,058	0,084	0,096	0,105	0,079

**Tabel 3. Uitgaven van de totale overheid naar functie (op basis van ongewijzigd beleid)**

In procenten bbp		COFOG-code	2020	2025
1. Openbaar bestuur		1	9,3	8,8
2. Defensie		2	1,3	1,7
3. Openbare orde en veiligheid		3	1,7	1,6
4. Economische zaken		4	4,6	2,3
5. Milieubescherming		5		
6. Huisvesting & gemeenschapsvoorzieningen		6		
7. Zorg		7	10,2	10,2
8. Recreatie, cultuur en religie		8		
9. Onderwijs		9	5,3	5,2
10. Sociale zekerheid		10	12,0	11,4
11. Totale uitgaven		TE	48,0	45,4

**Tabel 4. Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid**

In procenten bbp	ESA Code	2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026
		Niveau						
1. Bruto schuld		473,275	53,830	53,055	52,721	53,119	54,401	56,078
2. Mutatie in bruto schuldquote			-1,258	-0,774	-0,334	0,398	1,282	1,677
<i>waarvan:</i>								
3. Primair saldo		-33,976	-2,045	-1,945	-2,249	-2,648	-2,887	-3,114
4. Rentelasten	EDP D.41	4,214	0,416	0,313	0,289	0,276	0,277	0,279
5. Stock/flow-aanpassing en overige			-0,049	-0,572	-0,544	-0,359	-0,034	0,004
<i>waarvan:</i>								
Verschil tussen <i>cash</i> en <i>accruals</i>			-0,055	-0,049	-0,047	-0,042	-0,008	-0,008
Netto-accumulatie van financiële activa			0,006	-0,523	-0,497	-0,317	-0,026	0,011
Opbrengsten uit privatiseringen								
PM: Impliciete rente op schuld								
<b>Andere relevante variabelen</b>								
6. Liquide financiële activa								
7. Netto schuld								
8. Schuldafschrijving (bestaande schuld) sinds het eind van het vorige jaar (miljard euro)			16,5	30,7	31,7	32,8	19,9	
9. Schuld in vreemde valuta (miljoen euro)			1772	160	140	115	92	
10. Gemiddelde looptijd (in jaren)			8,7	9				

**Tabel 5. Conjuncturele ontwikkelingen**

In procenten bbp	ESA code	2021	2021	2022	2023	2024	2025	2026
		Niveau						
1. Reële bbp-groei		860,7*	4,8	3,6	1,7	2	1,7	1,4
2. EMU-saldo gehele overheid	EDP B.9		-2,5*	-2,5	-2,3	-2,5	-2,9	-3,2
3. Rentelasten	EDP D.41							
4. Eenmalige en andere tijdelijke uitgaven			0	0	0	0	0	0
4a. Waarvan aan de inkomstenkant								
4b. Waarvan aan de uitgavenkant								
5. Potentiële bbp-groei			1,9	1,6	1,7	1,8	1,8	1,6
bijdragen aan groei:								
Arbeid			1	0,6	0,7	0,8	0,6	0,5
Kapitaal			0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Totale factorproductiviteit			0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6
6. Output gap			-1,1	0,9	0,9	0,8	0,5	0,1
7. Conjuncturele begrotingscomponent			-0,6	0,5	0,5	0,5	0,3	0,0
8. Voor de conjunctuur gecorrigeerd saldo (2 - 7)			-3,8	-3,0	-2,8	-3,0	-3,2	-3,2

9. Voor de conjunctuur  
gecorrigeerd primair saldo (8 + 3)

10. Structural balance (8 - 4) -3,8 -3 -2,8 -3 -3,2 -3,2

\* Realisatie cijfers CBS, 25/03/2022

**Tabel 6. Afwijking t.o.v. Stabiliteitsprogramma 2021**

In procenten bbp	ESA-code	2021	2022	2023
<i>Reële bbp-groei</i>				
Actualisatie april '21		2,2	3,5	1,8
Huidige actualisatie		4,8	3,6	1,7
<b>Vershil</b>		2,6	0,1	-0,1
<i>EMU-saldo</i> EDP B.9				
Actualisatie april '21		-5,9	-1,7	-1,4
Huidige actualisatie		-2,5	-3,0	-2,8
<b>Vershil</b>		3,4	-1,3	-1,4
<i>EMU-schuld</i>				
Actualisatie april '21		58,6	56,9	56,0
Huidige actualisatie		55,1	53,8	53,1
<b>Vershil</b>		-3,5	-3,1	-2,9

**Tabel 7a. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën**

In procenten bbp	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Totale uitgaven</b>	48,2	48,4	47,9	52,7	55,3	57,3
<i>waarvan:</i>						
Leeftijdsgelerateerde uitgaven	20,8	22,3	24,0	26,1	26,6	26,2
Pensioenuitgaven	6,2	7,2	7,6	8,2	8,0	7,8
Sociale-zekerheidsuitgaven	11,7	12,0	12,9	13,5	13,2	13,0
Ouderdoms- en vroegpensioen	4,5	5,2	5,6	6,3	6,0	5,7
Overige pensioenvoorzieningen (arbeidsongeschiktheid, nabestaanden)	1,7	2,0	2,1	1,9	2,0	2,1
Beroepspensioenen (overheid)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gezondheidszorg (cure)	5,9	6,5	6,8	7,2	7,3	7,1
Langdurige zorg (care)	3,5	3,7	4,6	5,5	6,1	6,4
Onderwijsuitgaven	5,1	4,9	5,0	5,2	5,2	5,0
Overige leeftijdsgelerateerde uitgaven	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rente uitgaven	1,8	0,7	1,6	4,5	6,6	8,9
<b>Totale inkomsten</b>	43,2	44,3	43,7	45,2	45,5	45,5
<i>waarvan:</i> inkomen uit bezit	2,7	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8
<i>waarvan:</i> pensioenbijdragen (of sociale premies)	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Reserves pensioenfondsen	138,8	227,1	199,7	195,9	185,5	177,2
<i>waarvan:</i> geconsolideerde publieke pensioenfonds reserves	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

<b>Systematische pensioen hervormingen</b>						
Sociale premies hervormd naar verplicht privaat stelsel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensioenuitgaven betaald door verplichte private stelsel	4,8	5,5	6,0	7,9	7,5	6,9
<b>Aannames</b>						
Groei van de arbeidsproductiviteit	1,5	-1,1	1,7	0,8	0,9	1,1
Reële bbp-groei	1,0	-3,8	1,7	1,0	1,3	1,3
Participatiegraad (mannen) (15-64)	85,4	86,1	88,5	88,9	88,7	88,6
Participatiegraad (vrouwen) (15-64)	72,0	77,9	82,2	83,8	84,6	85,4
Totale participatiegraad (15-64)	78,7	82,0	85,4	86,4	86,7	87,0
Werkloosheidsgraad (20-64)	4,5	3,8	4,3	4,3	4,3	4,3
Aandeel 65+'ers van de totale bevolking	16,2	20,5	24,1	26,1	25,7	26,1

**Tabel 7b. Voorwaardelijke verplichtingen**

<b>In procenten bbp</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>Publieke garanties</b>	29,2	24,6
Waarvan gerelateerd aan de financiële sector	22,5	19,5

**Tabel 8. Externe aannames**

<b>In procenten</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
Kortlopende rente (jaargemiddelde)	-0,5	-0,5	-0,1	0,2	0,4	0,5
Langlopende rente (jaargemiddelde)	-0,3	0	0,1	0,2	0,2	0,3
USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde)	1,18	1,14	1,14	1,15	1,17	1,19
Nominale effectieve wisselkoers*	0,7	-1,1	0,2	0,7	1	1
Bbp-groei, Wereld exclusief EU	5,9	4,3	3,8	3,7	3,7	3,7
Bbp-groei, EU	5,1	4	2,4	1,5	1,3	1,2
Groei van relevante buitenlandse markten	7,5	6,6	4,9	3,5	3,1	2,9
Wereldinvoervolume (m.u.v. de EU)	11,2	6,8	4,7	3,7	3,2	3,3
Olieprijs (Brent, USD per vat)	70,7	91,3	83,1	78,9	76,5	75,3

\*procentuele mutaties t.o.v. een mandje van handelspartners