



Verdieping Macro Economische Verkenning 2023

Bevat:

- Verdiepende analyses op o.a. inflatie, consumptie en ruilvoet voor 2022-2023
- Overheidsfinanciën 2022-2023
- Ontwikkeling koopkracht 2022-2023
- Aannames en risico's



Inhoudsopgave

Vooraf

Het Centraal Planbureau heeft heden de Macro Economische Verkenning (MEV) 2023 gepubliceerd.¹ Dit Verdiepingsdocument biedt meer achtergronden bij de raming van het macro-economisch beeld, de overheidsbegroting en de koopkracht. Naast een cijfermatige onderbouwing wordt ook stilgestaan bij de relevante aannames en onzekerheden rondom deze cijfers.

1	Economische ontwikkeling 2022-2023	3
1.1	In deze raming... ..	3
1.2	De Nederlandse economie koelt af.....	4
1.3	Mondiale groei en wereldhandel verliezen momentum	8
1.4	Nederlandse inflatie daalt in 2023, maar onzekerheid rond energieprijzen blijft groot.....	12
1.5	Loongroei blijft in 2022 ver achter bij de inflatie, maar trekt aan in 2023	14
1.6	Uitvoer blijft bijdragen aan de groei	16
1.7	Hogere prijzen zetten de consumptie onder druk, maar beleid verzacht de klap.....	20
1.8	Investerings koelen af door onzekerheid en financiële verkrapping	24
1.9	Woningmarkt koelt af bij stijgende hypotheekrente	26
1.10	De arbeidsmarkt blijft krap.....	27
1.11	Pensioenen stijgen, maar zullen de inflatie niet bijbenen.....	29
2	Overheidsbegroting.....	31
2.1	In deze raming... ..	31
2.2	Overheidstekort neemt weer toe in 2023	32
2.3	Overheidsuitgaven: veel incidentele factoren	35
2.4	Lasten verschuiven van gezinnen naar bedrijven.....	41
2.5	Begrotingsregels	46
3	Koopkracht.....	48
	Verschillen meerjarencijfers CPB en Miljoenennota	54
	Bijlagen.....	56
	Kader (1/4): Onzekerheid rondom de raming.....	7
	Kader (2/4): Collectieve verarming?.....	19
	Kader (3/4): Koopkrachtklap, consumptiegroei?.....	23
	Kader (4/4): De raming vergeleken met het CEP.....	34

¹ CPB, 2022, Macro Economische Verkenning 2023 ([link](#)).

1 Economische ontwikkeling 2022-2023

1.1 In deze raming...

Het voortduren van de oorlog in Oekraïne heeft schadelijke gevolgen voor zowel de wereld- als de Nederlandse economie. Uiteraard veroorzaakt de oorlog eerst en vooral humanitair leed. Maar ook de economische gevolgen zijn fors. Wereldwijd zorgen de Russische invasie van Oekraïne, en de daaraan gerelateerde sancties, voor hogere inflatie door stijgingen van energie- en voedselprijzen; zo ook in Nederland. In deze raming gaan we ervan uit dat de huidige status quo gedurende de ramingsperiode (d.w.z. tot eind 2023) zal aanhouden. Concreet betekent dit dat de gevolgen van eventuele verzwaringen van (handels)sancties, of het stopzetten van gasleveringen vanuit Rusland, niet in deze raming zitten. Maar ook een denkbare wending ten goede, zoals een snel einde aan de oorlog, behoort niet tot de aannames van deze raming.

In 2020 en 2021 bouwden huishoudens grote spaartegoeden op; we gaan er in deze raming van uit dat deze tegoeden niet worden afgebouwd. Dit betekent dat in deze raming de spaarquote in 2022 en 2023 daalt tot iets boven het langjarig gemiddelde. De spaarquote – het percentage van het huishoudinkomen dat niet in hetzelfde jaar besteed wordt – lag in de periode 2014-2019 gemiddeld op ca. 4%. In 2020 en 2021 steeg dit door corona naar respectievelijk 12,8% en 11,5%. We gaan ervan uit dat de spaarquote gedurende de ramingsperiode daalt naar een niveau dat iets hoger blijft dan dat van vóór de pandemie (6,2% in 2022 en 5,7% in 2023), maar dit is vrij onzeker. Mochten huishoudens er op grote schaal voor kiezen wel hun extra besparingen uit 2020 en 2021 uit te geven, dan daalt de spaarquote tot een niveau onder het langjarig gemiddelde; mogelijk wordt de spaarquote dan zelfs negatief. Onze aanname met betrekking tot de spaarquote werkt vooral door op de raming van de consumptie.

In deze raming nemen we aan dat eventuele oplevingen van de coronapandemie niet zullen leiden tot grootschalige economische beperkingen. Nieuwe coronagolven zijn zeker niet uit te sluiten, maar kunnen gezien de onvoorspelbare aard niet meegenomen worden in een raming als deze. Overigens laten de ervaringen met de meer recente coronagolven zien dat deze golven een steeds kleinere economische impact hebben gehad.

De raming van rentes en energieprijzen is gebaseerd op marktprijzen uit week 29 en 30; in deze raming is sindsdien alleen nieuw beleid meegenomen. Voor sommige variabelen die ten grondslag liggen aan de raming gaan we uit van de verwachtingen van de markt; deze zijn te herleiden uit prijzen op de termijnmarkt. De prijzen van deze zogeheten ‘futures’ zijn dus niet noodzakelijkerwijs gebaseerd op dezelfde uitgangspunten als de rest van de raming.² Voor de meeste van deze op prijzen gebaseerde variabelen – zogeheten ‘technische ramingen’ – gaan we uit van de gemiddelde marktprijzen in week 29 (18-22 juli jl.). Een uitzondering hierop is de raming van de gasprijs, waarvoor we ons baseren op de gemiddeld prijs in week 30 (25-29 juli jl.). Het enige verschil tussen deze MEV-raming en de cMEV-raming van 19 augustus jl.³ is dat nu ook het beleid uit de Miljoenennota is meegenomen; er is geen nieuwe informatie uit marktprijzen of andere economische ontwikkelingen in verwerkt.

² Zie CPB Achtergronddocument “Beoordeling van technische veronderstellingen over wisselkoersen, olieprijsen en rentes” van Jasper Lukkezen et al., 2015 ([link](#)).

³ Zie ([link](#)).

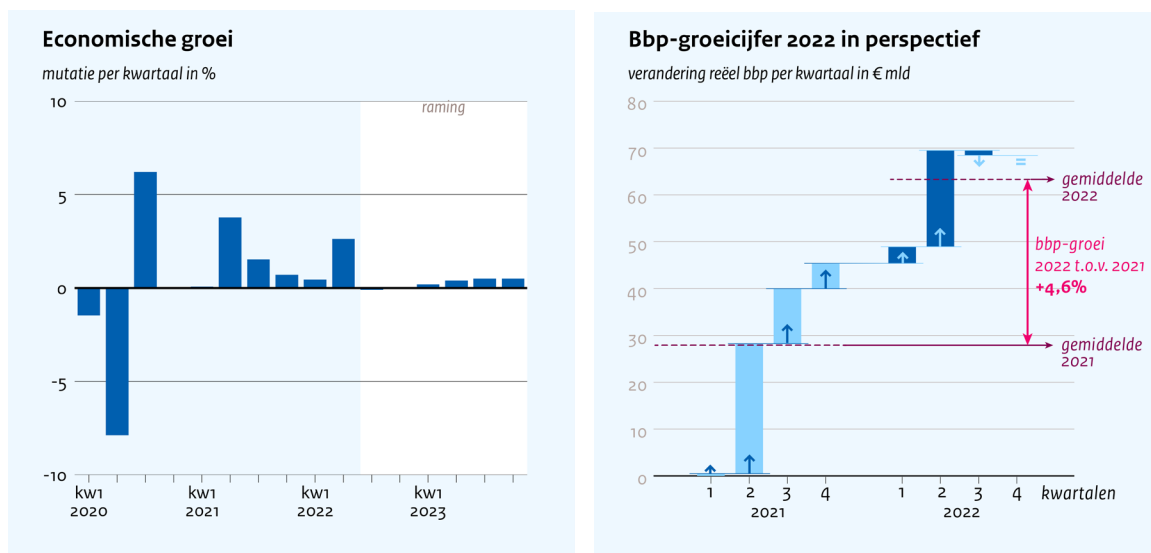
1.2 De Nederlandse economie koelt af

Kort

- Vanaf het derde kwartaal van 2022 neemt de groei van de Nederlandse economie af.
- De uitvoer levert de grootste bijdrage aan de groei in 2022 en 2023.
- Risico's voor de Nederlandse economie komen vooral vanuit het buitenland en zijn overwegend neerwaarts.

Na een zeer voorspoedig herstel in 2021 en hoge economische groei in het eerste halfjaar van 2022, stagneert de Nederlandse economie gedurende het tweede halfjaar van 2022. Op jaarbasis groeit de Nederlandse economie in 2022 met 4,6% en in 2023 met 1,5%. De hoge bbp-groei in 2022 komt voor het overgrote deel voort uit twee factoren: een zeer sterk tweede kwartaal (+2,6% vergeleken met het eerste kwartaal) en zogeheten 'overloop' uit 2021 (figuur 1.1, rechts). Wat betreft overloop: ook als de economie gedurende heel 2022 op kwartaalbasis geen enkele groei zou kennen, zou de jaar-op-jaargroei alsnog 2,2% zijn.⁴ Het eerste, derde en vierde kwartaal van 2022 dragen gezamenlijk nauwelijks bij aan de groei op jaarbasis. In 2023 trekt de economische groei weer wat aan, met een plus in ieder kwartaal (figuur 1.1, links).

Figuur 1.1 Groei economie vertraagt; 'overloop' en een sterk tweede kwartaal zorgen voor een flinke plus in 2022

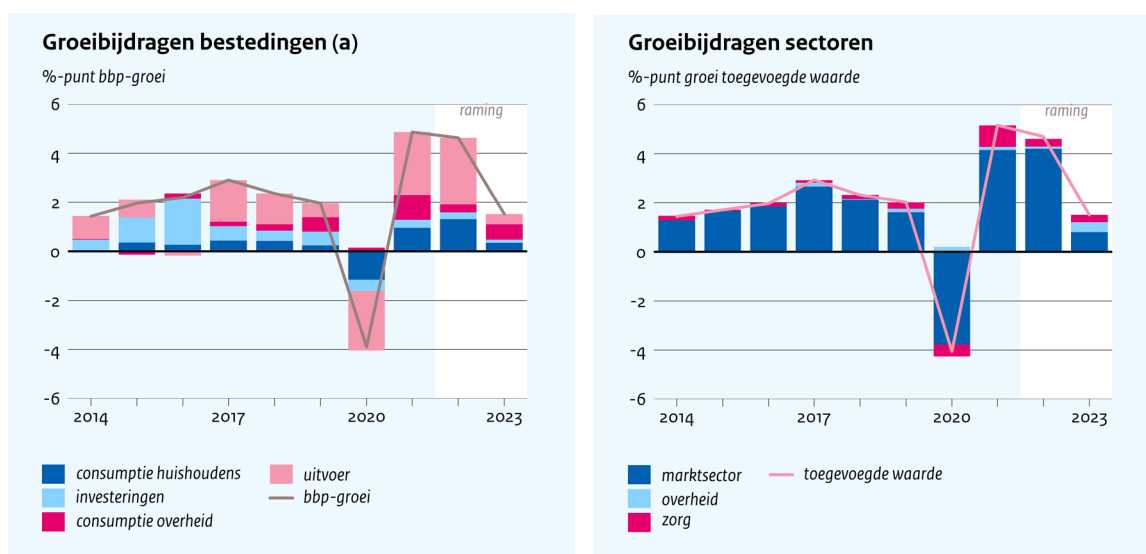


Bron: CBS en CPB ([link](#))

Het economische kantelpunt wordt vooral veroorzaakt door het stilvallen van de consumptie- en investeringsgroei in het tweede halfjaar van 2022. De economische groei in 2022 is vooral te danken aan de uitvoer en aan consumptiegroei in het eerste halfjaar (figuur 1.2, links); in het tweede halfjaar daalt de reële consumptie. Door de impuls vanuit de Miljoenennota neemt in 2023 de consumptie weer verder toe. Verder wordt de groei in 2023 vooral gedragen door de uitvoer en door intensiveringen vanuit de overheid. In lijn met de consumptie valt ook de groei van de investeringen stil in het tweede halfjaar van 2022, om in 2023 weer licht aan te trekken.

⁴ Voor meer uitleg over dit statistische fenomeen, zie de toelichting op pagina 5 van de Verdieping bij het Centraal Economisch Plan (CEP) 2022 ([link](#)).

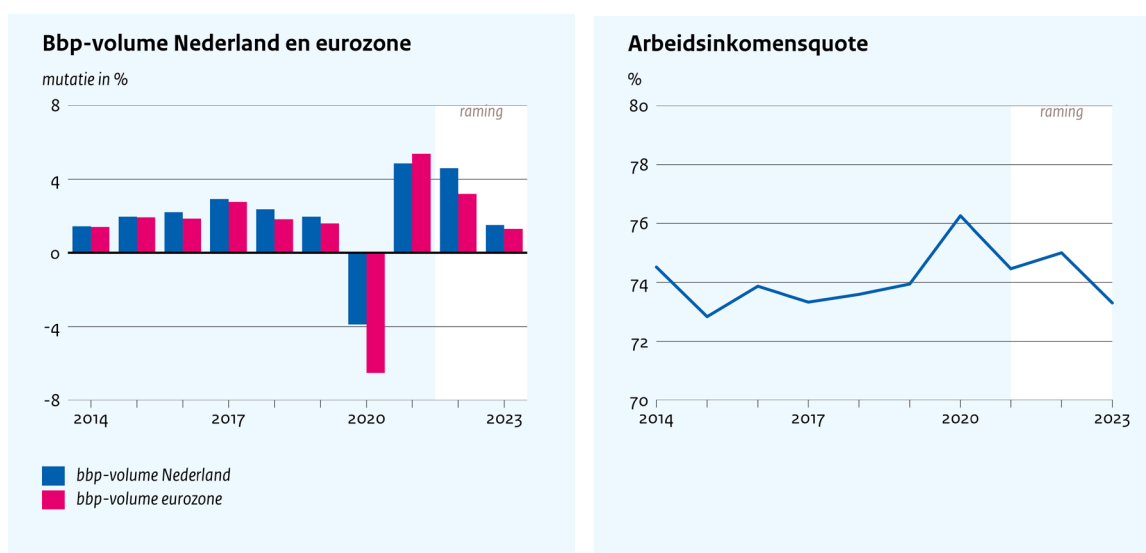
Figuur 1.2 Uitvoer is de voornaamste drijvende kracht achter de groei



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

Vanaf het huidige kwartaal ligt de Nederlandse economische groei rond het Europese gemiddelde. Nederland is economisch gezien minder hard geraakt door de coronacrisis dan veel andere Europese landen, en hier ook eerder van hersteld. Ook in het tweede kwartaal van 2022 groeide de Nederlandse economie aanzienlijk harder dan die van omringende landen. In de rest van de ramingsperiode ligt de Nederlandse bbp-groei dicht bij het Europese gemiddelde (figuur 1.3, links). Overigens worden in enkele andere eurolanden, zoals in Duitsland, momenteel ook maatregelen genomen om het koopkrachtverlies te beperken. Doordat deze buitenlandse maatregelen niet zijn verwerkt in de geraamde bbp-groei voor de eurozone, kan een vergelijking met het Nederlandse groeicijfer voor 2023 enigszins vertekenen.

Figuur 1.3 Groei Nederland ligt in 2023 rond het Europese gemiddelde; aiq daalt tot pre-coronanieveau



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

Het aandeel van het inkomen dat bij werkenden terecht komt – de zogeheten arbeidsinkomensquote – stijgt licht in 2022. In 2020 steeg de arbeidsinkomensquote (aiq) fors van 73,9% naar 76,3%, mede door

omvangrijke loonkostencompensatie vanuit de overheid in het licht van de coronacrisis (figuur 1.3, rechts).⁵ Na een aanzienlijke afname in 2021 (naar 74,5%) blijft de aiq in 2022 min of meer stabiel, met een lichte oploop naar 75,0%. De loonsom stijgt dit jaar door een aanzienlijke toename van de werkgelegenheid en een beperkte loonstijging. Het overig inkomen (hieronder vallen de bedrijfswinsten) daalde juist in het tweede kwartaal. Hierdoor stijgt de arbeidsinkomensquote dit jaar licht. De daling van bedrijfswinsten is overigens verrassend in het licht van de hoge opbrengsten van de vennootschapsbelasting gedurende de eerste twee kwartalen (zie paragraaf 2.4).

In 2023 daalt de arbeidsinkomensquote van 75,0% naar 73,3%. Deze daling betekent dat in 2023 het overig inkomen in relatieve zin meer toeneemt dan de loonsom. Uit deze daling van de aiq volgt daarom dat er op macro-economisch vlak wellicht ruimte is voor loonstijgingen. Hoeveel ruimte hier daadwerkelijk voor is, zal echter sterk verschillen per sector. Dat de reële loongroei achterblijft bij de toename van de arbeidsproductiviteit hangt ook samen met de groei van de werkgelegenheid, de ontwikkeling van de ruilvoet en de mate waarin gestegen importprijzen door bedrijven kunnen worden doorberekend in binnenlandse afzetprijzen. De nominale loonontwikkeling is daarom niet de enige factor die bepaalt welk deel van de nationale economische ‘koek’ bij werkenden terecht komt.

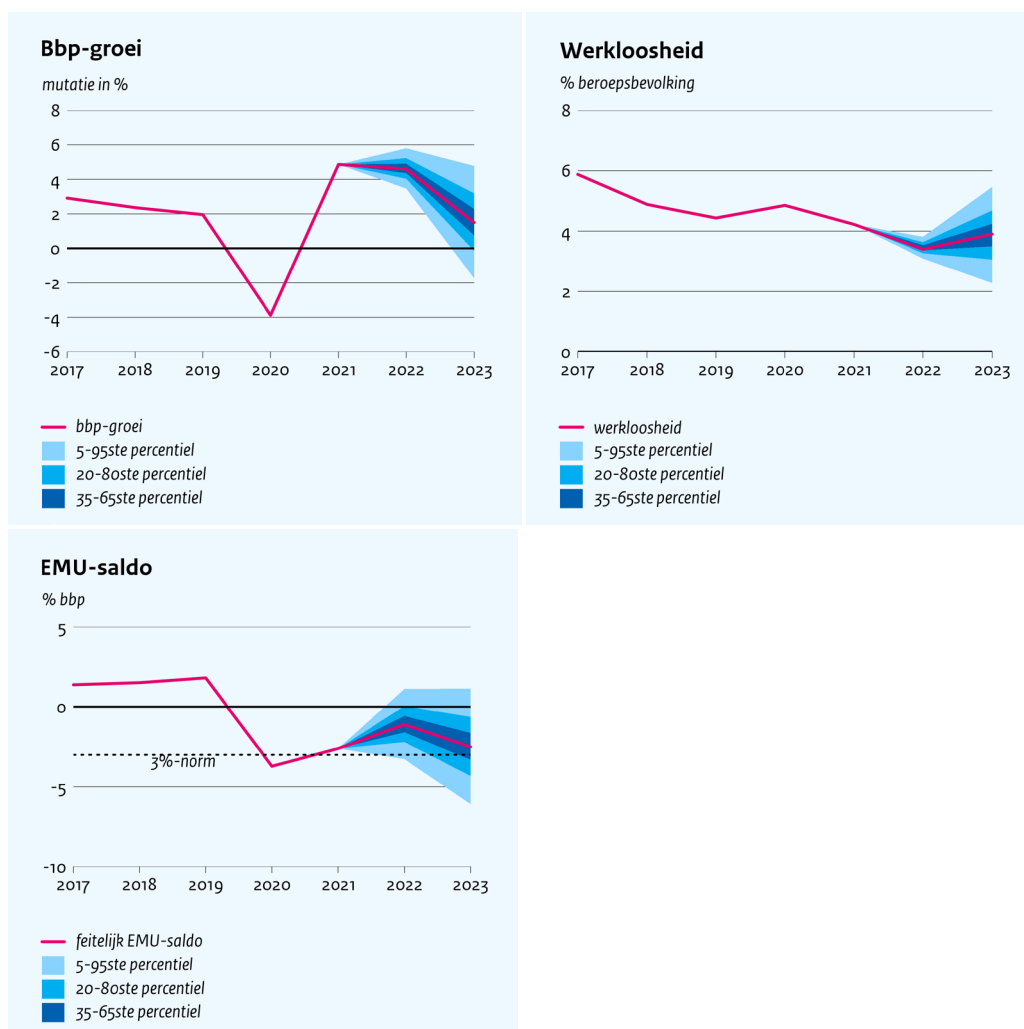
De risico’s voor de Nederlandse economie zijn vooral van internationale aard. Het kader “Onzekerheid rondom de raming” bespreekt hoe groot de marge van onzekerheid is in het licht van de gebruikelijke ramingsonzekerheid. Eén van de voornaamste onzekerheden is de ontwikkelingen van gasprijzen. Enerzijds bestaat het risico dat op enig moment de gasleveringen vanuit Rusland helemaal zullen stilvallen, anderzijds zouden gasprijzen kunnen dalen in het geval van een milde winter, of bij een snel einde van de oorlog in Oekraïne. Wat hogere of lagere gasprijzen zouden kunnen betekenen voor de Nederlandse economie wordt besproken in hoofdstuk 2 van de MEV: “Onzekerheidsvarianten gasprijs”. Aanhoudend hoge inflatie zou de Europese Centrale Bank ertoe kunnen dwingen harder in te grijpen op monetair vlak. Dit kan leiden tot een vertraging van de Nederlandse economie, maar ook tot nieuwe spanningen rondom de staatschulden van enkele andere eurolanden. Ook een ingrijpende nieuwe coronagolf, bijvoorbeeld door een gevaarlijke mutatie van het virus, behoort tot de neerwaartse risico’s. Een verder neerwaarts risico is een onvoorziene vertraging van de Chinese economie, bijvoorbeeld vanwege onrust op de Chinese vastgoedmarkt of naar aanleiding van spanningen rondom Taiwan. Een belangrijke opwaartse onzekerheid is dat huishoudens toch meer zullen consumeren dan nu voorzien, bijvoorbeeld door hogere loongroei of doordat besparingen op grote schaal worden afgebouwd. Tot slot is het denkbaar dat de Nederlandse economie het momentum van het tweede kwartaal – dat verrassend positief uitpakte – langer weet vast te houden dan nu verwacht.

⁵ De arbeidsinkomensquote is gedefinieerd als de jaarlijkse loonsom gedeeld door de som van de loonsom en het exploitatiesaldo. De door het CPB gehanteerde ‘aiq bedrijven’ gebruikt hiervoor de loonsom en het exploitatiesaldo van alle bedrijven in de marktsector en de bedrijfstak zorg.

Onzekerheid rondom de raming

Elke raming kent, naast het soort risico's en onzekerheden dat op pagina 6 wordt besproken, ook reguliere onzekerheden. Onderstaande figuren maken dit inzichtelijk met zogeheten *fan charts*. De violette lijn betreft de realisaties (2017-2021) en de raming voor 2022 en 2023. Rondom het centrale pad wordt een waaier van betrouwbaarheidsintervallen getoond, op basis van de nauwkeurigheid van de ramingen en de volatiliteit van de economische grootheden in de periode 2001-2021 (a). Gezien de momenteel zeer hoge inflatie is de historische ramingsfout weinig informatief voor de onzekerheid rondom de inflatieraming. Dit kader toont daarom geen fan chart voor inflatie; een indicatie van de huidige onzekerheid rondom de inflatieraming bieden de gasprijsvarianten in hoofdstuk 2 van de MEV.

Onzekerheid rondom de raming geïllustreerd met fan charts



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

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

1.3 Mondiale groei en wereldhandel verliezen momentum

Kort

- De wereldeconomie wordt geraakt door de gevolgen van de aanhoudende oorlog in Oekraïne, hoge inflatie en de naweeën van de coronacrisis.
- De groei van de internationale handel normaliseert door het opveren van de dienstenhandel, door verminderde problemen in de toeleveringsketens en door een vertraging van de goederenhandel doordat inhaalgroei afloopt.
- De inflatie in de eurozone verbreedt zich geleidelijk, wat leidt tot een hogere kerninflatie nadat eerder al de energie- en voedselprijzen fors zijn gestegen.

Tabel 1.1 internationale kerngegevens, 2020-2023

	2020	2021	2022	2023
	mutaties per jaar in %			
Volumes				
Bbp wereld	-3,1	5,9	3,3	3,0
Bbp eurozone	-6,5	5,4	3,2	1,3
Wereldhandelsvolume goederen en diensten	-8,4	10,3	4,1	3,3
Relevante wereldhandel goederen en diensten	-9,1	8,4	4,9	2,9
Prijzen				
Inflatie eurozone (hicp)	0,3	2,6	8,5	3,7
Concurrentenprijs (euro) (a)	0,3	6,1	9,7	3,2
	niveaus			
Overig				
Eurokoers (dollar per euro)	1,14	1,18	1,06	1,02
Olieprijs (dollar per barrel)	41,8	70,7	105,3	89,7
Lange rente Duitsland (%)	-0,5	-0,3	0,9	1,3

(a) Goederen en diensten exclusief grond- en brandstoffen.

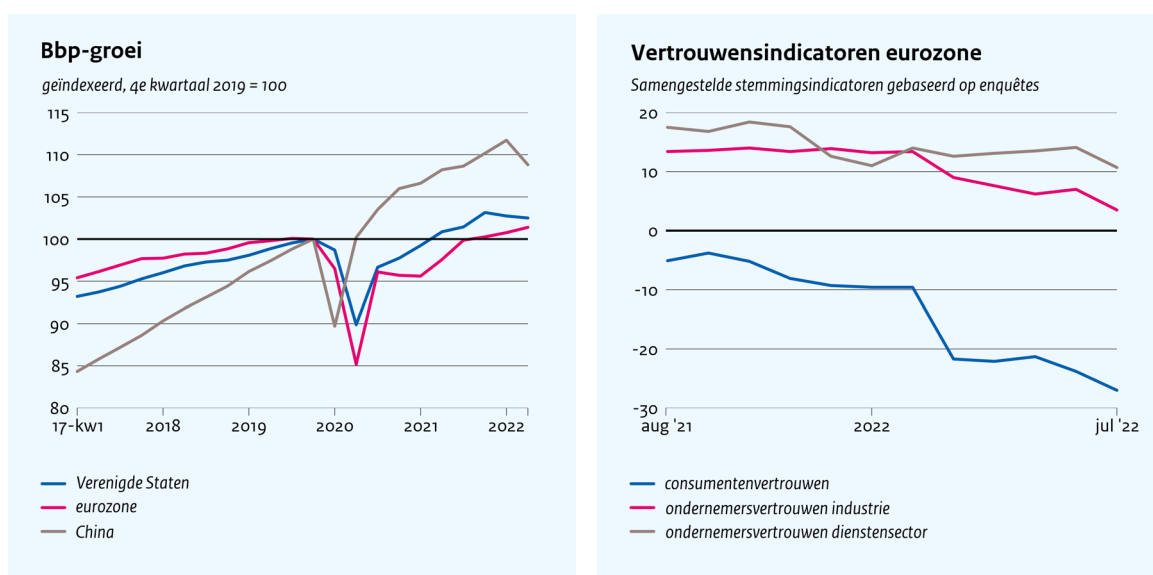
De mondiale groei duikt licht onder het langjarig gemiddelde. De mondiale economie is flink gegroeid nadat in de meeste landen de coronalockdowns werden opgeheven, maar nu verliest de groei momentum. De Russische invasie van Oekraïne zet een rem op de mondiale groei, die in 2022 en 2023 licht onder het 25-jarige gemiddelde van 3,6% duikt. In veel landen zijn, mede door de invasie en daarop volgende sancties, de prijzen van met name voedsel en energie gestegen waardoor de inflatie daar fors is toegenomen (figuur 1.6, rechts). Dit raakt wereldwijd de economische groei (figuur 1.4, links). Daarnaast blijft de economische groei van China achter ten opzichte van het langjarig gemiddelde voorafgaand aan de coronacrisis. Enerzijds komt dat door het 'Zero COVID'-beleid waardoor er na elke uitbraak van corona massale lockdowns zijn, die niet alleen de economische groei in China remmen, maar ook zorgen voor tijdelijke problemen in de toeleveringsketens. Anderzijds drukt de crisis in de Chinese onroerendgoedsector de verkoop en investeringen in onroerend goed, wat een extra rem zet op de economische groei.

In de eurozone neemt de economische groei in de loop van 2022 fors af. In 2021 lag de groei met 5,4% nog ver boven het 25-jarig gemiddelde van 1,4%. Ook in 2022 ligt de groei met 3,2% nog ruim boven het gemiddelde, wat deels het gevolg is van de opverende economie in 2021 na de opheffing van lockdowns. Veel

landen profiteerden daarvan, met name in Zuid-Europa waar het toerisme weer is teruggekeerd. De Duitse economie bleef daarbij achter doordat de Duitse industrie (waaronder de auto-industrie) meer last had van problemen in de toeleveringsketens. In de tweede helft van 2022 en 2023 vermindert de groei echter rap en komt uit op 1,3% in 2023. De hoge inflatie in de eurozone (zie hieronder) heeft een negatief effect op het reëel beschikbaar inkomen van huishoudens, waardoor de consumptie van huishoudens onder druk komt te staan.

Vertrouwensindicatoren duiden op een verdere afname van de economische activiteiten in de eurozone voor de komende periode. Met name het consumentenvertrouwen is flink gedaald (figuur 1.4, rechts). Dit ondanks de spaaroverschotten en een gunstige arbeidsmarkt. Ook indicatoren voor het ondernemersvertrouwen dalen, zij het in mindere mate dan het consumentenvertrouwen. Als gevolg van de hoge inflatie normaliseren centrale banken versneld het, nu nog ruime, monetair beleid. Gecombineerd met de afnemende vraag door minder consumptie zet dat een rem op de economische groei.

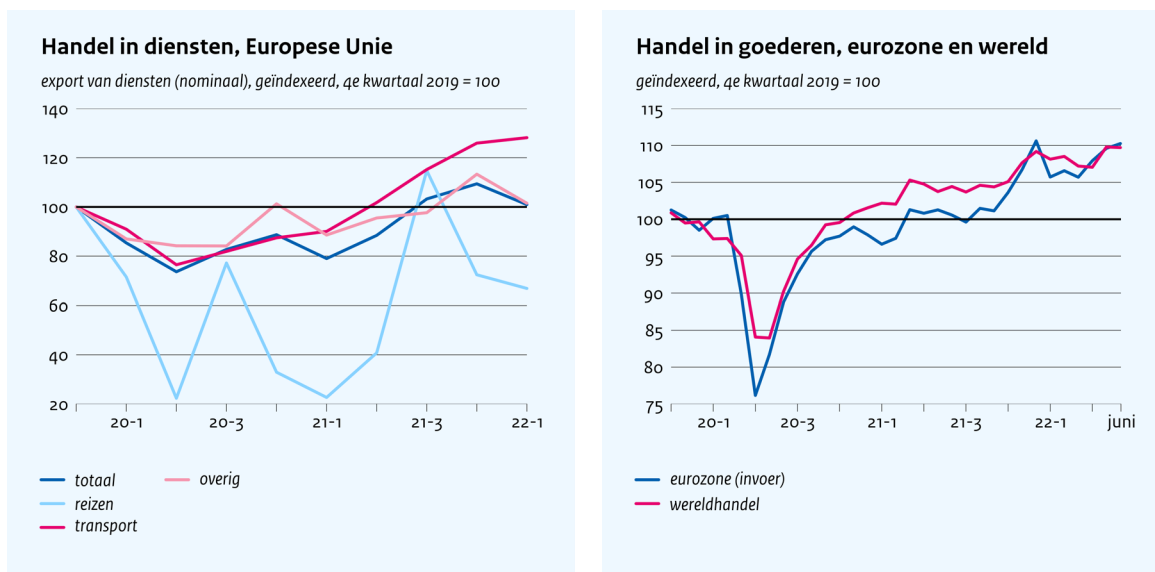
Figuur 1.4 Bbp-groei in VS, eurozone en China vlakken af; consumenten- en ondernemersvertrouwen eurozone daalt



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

De groei van de internationale handel vertraagt. Nadat de wereldhandel in zakte bij het uitbreken van corona begin 2020 is met name de goederenhandel flink opgeveerd, alhoewel deze wel geteisterd bleef door verstoringen in toeleveringsketens. De dienstenhandel nam ook behoorlijk af na de corona-uitbraak (figuur 1.5, links). Na het opheffen van de meeste coronamaatregelen in grote delen van de wereld groeit de dienstenhandel weer, maar deze blijft achter bij het herstel van de goederenhandel. Vooral de groei van het internationale reisverkeer blijft tot nog toe achter. Het is nog niet duidelijk in welke mate het zakelijke reisverkeer zich zal herstellen nu veel bedrijven de voordelen van digitaal vergaderen hebben ontdekt.

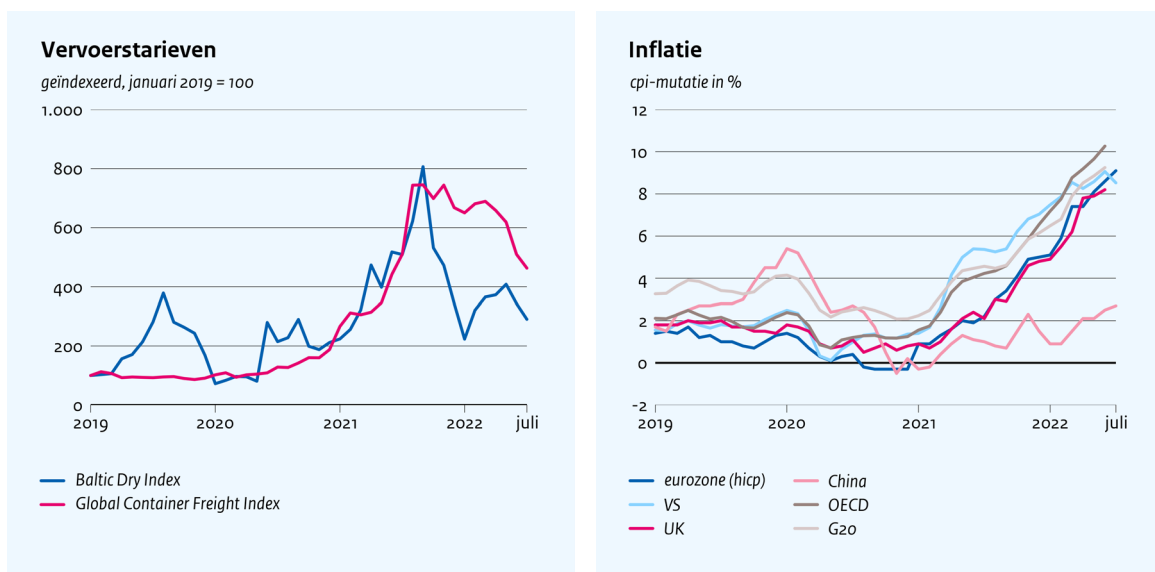
Figuur 1.5 Handel in diensten veert op, maar handelsgroei in goederen vertraagt



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

In de goederenhandel nemen de – mede door corona veroorzaakte – aanbodproblemen geleidelijk af. Verschillende indicatoren wijzen daarop. De vervoerstarieven lijken over hun hoogtepunt heen te zijn. De Baltic Dry Index, een indicator voor transportkosten, en de Global Container Freight Index, een indicator voor vervoerstarieven voor containers, zijn sinds eind vorig jaar gedaald (figuur 1.6, links). Verder worden de levertijden korter. De wereldhandel normaliseert naar een pre-corona groeitempo, al zijn er wel factoren die een neerwaartse druk uitoefenen. Zoals hierboven beschreven, heeft een vertragende wereldeconomie een remmend effect op de wereldhandel. De vooruitzichten van economieën die goed zijn voor een groot deel van de wereldhandel, zoals de VS, de eurozone en China, zijn voor de rest van de ramingsperiode minder florissant.

Figuur 1.6 Vervoerstarieven zijn over hun hoogtepunt heen; inflatie is in de meeste landen hoog



Bron: Datastream en OESO ([link](#))

Diverse wereldwijde ontwikkelingen hebben geleid tot hoge inflatie.⁶ Het sterke herstel van de wereldeconomie in 2021 ging gepaard met een stijgende vraag naar goederen en diensten. Het aanbod bleef echter achter, waardoor de prijzen van grondstoffen stegen – met name die van energie. Ook de vervoerstarieven namen hierdoor sterk toe. Als gevolg van de oorlog in Oekraïne zijn mondiale prijzen nog verder toegenomen. Zo zijn door de oorlog de graanprijzen en prijzen van andere agrarische grondstoffen fors gestegen, al zijn die recent weer wat gedaald. Door het langzaam dichtdraaien van de Russische gaskraan zijn ook de gasprijzen zeer fors gestegen. Deze hoge prijzen leiden tot een forse stijging van de prijzen voor andere brandstoffen, zoals steenkool en olie. Doordat die kosten worden doorberekend, nemen andere producten en diensten eveneens in prijs toe. Tot en met het eerste kwartaal van dit jaar vonden deze ontwikkelingen plaats in een context van ruim monetair beleid: via onder meer een negatieve beleidsrente en de opkoop van obligaties hebben centrale banken de afgelopen jaren geprobeerd om de economie te stimuleren en de inflatie te verhogen. In reactie op de oplopende inflatie worden de monetaire steunpakketten inmiddels echter snel afgebouwd: zo heeft de ECB recentelijk de beleidsrente met 75 basispunten verhoogd, na een eerdere renteverhoging van 50 basispunten in juli.

De inflatie in de eurozone neemt fors toe in 2022, met name door energieprijzen, en neemt in 2023 geleidelijk weer af. Naar verwachting komt de inflatie (hicp) in de eurozone voor 2022 op 8,5% en voor 2023 op 3,7%. Vooral energieprijzen hebben een sterk opwaarts effect op de inflatie voor 2022. Sinds eind vorig jaar zijn de prijzen voor olie en gas fors verder gestegen nadat ze in 2021 ook al waren toegenomen. Voor 2023 dragen de energieprijzen opnieuw bij aan de inflatie, zij het in veel mindere mate dan in 2022. De energieprijzen voor de tweede helft van 2022 en heel 2023 zijn gebaseerd op de marktverwachtingen (futures) voor gas en olie. De verwachte prijzen voor gas blijven de rest van de ramingsperiode hoog; die voor olie nemen licht af.

De inflatie verbreedt zich geleidelijk, waardoor ook de kerninflatie in de eurozone steeds verder toeneemt. Inmiddels vertaalt de stijging van de energieprijzen zich steeds meer in hogere voedselprijzen (zie paragraaf 1.4). Maar ook inflatie voor andere bestedingscategorieën dan energie en voedsel neemt geleidelijk steeds meer toe. Producenten van producten in andere consumptie categorieën dan voedsel en energie worden ook geconfronteerd met hogere kosten voor energie, voedsel, (geïmporteerde) halffabricaten en vervoer, en berekenen die kosten door in hun afzetprijzen. Daarnaast is aangenomen dat de loongroei verder oploopt als gevolg van de krappe arbeidsmarkt. Verder heeft de depreciatie van de euro een opwaarts effect op de invoerprijzen en daarmee op de inflatie in de eurozone.

Ook de inflatieverwachtingen zijn toegenomen. De inflatieverwachtingen van professionele voorspellers (SPF) voor de eurozone voor 2023 bedraagt op dit moment 3,6% voor de totale inflatie en 2,9% voor de kerninflatie.⁷ Inflatieverwachtingen voor de langere termijn (gebaseerd op de SPF en op marktverwachtingen die zijn af te leiden uit *5y/5y-swaps*), komen iets boven de 2% uit.

⁶ Zie ook CPB, 2022, Inflatiescenario's ([link](#)).

⁷ Zie ECB ([link](#)).

1.4 Nederlandse inflatie daalt in 2023, maar onzekerheid rond energieprijzen blijft groot

Kort

- De inflatie wordt vooral bepaald door de ontwikkeling van de gasprijs en door het energiebeleid.
- Ook de voedsel- en kerninflatie zijn hoger dan het langjarig gemiddelde.
- De oorlog in Oekraïne en het verdere verloop van de energieprijzen blijven de grootste bron van onzekerheid.

Tabel 1.2 Prijs- en loonontwikkeling, 2020-2023

	2020	2021	2022	2023
	mutaties per jaar in %			
Inflatie				
Nationale consumentenprijsindex (cpi)	1,3	2,7	9,9	2,6
Geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	1,1	2,8	11,4	2,5
Cao-loon marktsector	2,8	2,0	2,8	3,7

De energieprijzen blijven een belangrijke stempel drukken op de ontwikkeling van de inflatie in Nederland. In de eerste helft van dit jaar bedroeg alleen al de *directe* bijdrage van de energieprijzen gemiddeld bijna 60% van het inflatiecijfer. Door de hogere kosten van energie nemen daarnaast ook de prijzen in andere bestedingscategorieën toe (figuur 1.7, links). De gestegen gasprijzen, en mede daardoor ook de gestegen elektriciteitsprijzen, spelen hierbij een cruciale rol. Doordat Nederland in relatief grote mate afhankelijk is van aardgas, wordt Nederland nog sterker getroffen dan het Europees gemiddelde door de stijging van de gasprijzen. Het verdere verloop van de gasprijzen is in deze raming gebaseerd op de TTF-futures van week 30 (22 juli tot en met 26 juli). Volgens deze futures zal de gasprijs tot en met begin 2023 rond de 200 euro per MWh bedragen, om daarna voorzichtig te dalen tot 130 euro per MWh aan het eind van de ramingsperiode (figuur 1.7, rechts). Vooral als gevolg van de hoge energieprijzen komt de geraamde stijging van de consumentenprijsindex (cpi) dit jaar uit op 9,9%.⁸ In 2023 zorgt de geleidelijke daling van de energieprijzen voor consumenten voor een substantieel lagere (en zelfs licht negatieve) bijdrage van energie aan de cpi-inflatie dan in 2022 (figuur 1.7, links). Dit is een belangrijke reden achter de lagere inflatieraming voor 2023: 2,6%.

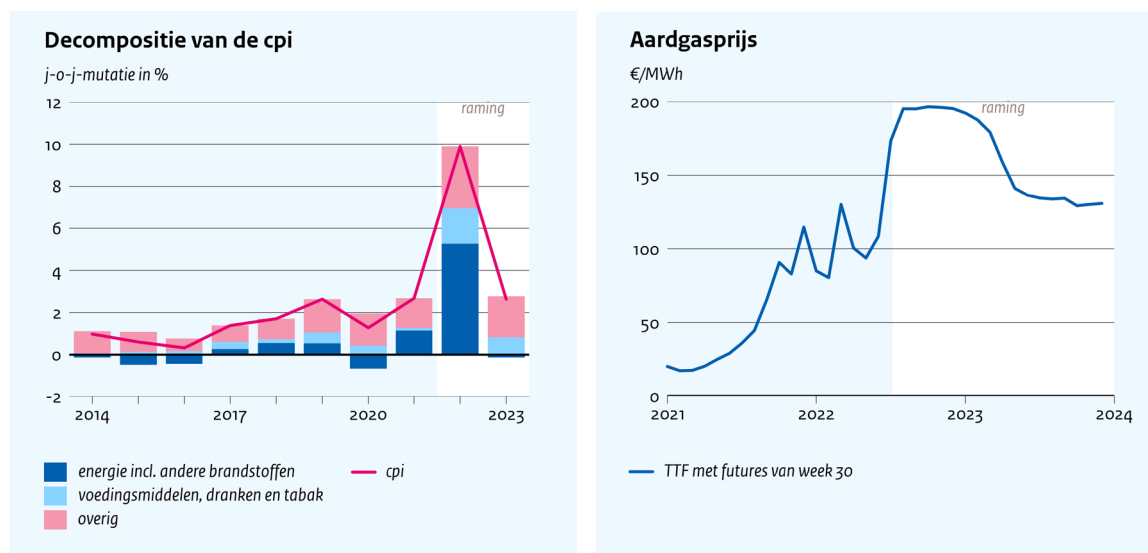
Zowel in 2022 als in 2023 heeft het tijdelijke energiebeleid een drukkend effect op de inflatie. In 2022 is de energiebelastingteruggave fors verhoogd en is het tarief op elektriciteit in de eerste schijf verlaagd. In de Miljoenennota is tot een verlenging en uitbreiding van dit beleid besloten.⁹ Dit is dan ook de belangrijkste reden waarom de geraamde inflatie in 2023 ten opzichte van de cMEV 1,7%-punt lager uitkomt. Ook is besloten de tijdelijke verlaging van brandstofaccijnzen te verlengen. Als het energiebeleid in 2024 afloopt, zal dit een opwaarts effect op de inflatie hebben.

⁸ Omdat het gewicht voor de bestedingscategorie energie in de geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp) hoger is dan in de cpi, ligt de hicp-inflatie in 2022 (11,4%) hoger dan de cpi-inflatie. In deze paragraaf ligt de focus op de cpi omdat deze inflatiemaatstaf ook wordt gebruikt in de koopkrachtraming.

⁹ Ook is er dit jaar een tijdelijk verlaagd btw-tarief op energie ingevoerd voor de periode van 1 juli 2022 tot en met 31 december. Dit beleid wordt niet verlengd.

Een belangrijke kanttekening bij de geraamde cpi-inflatie, is dat deze in de huidige situatie een enigszins vertekend beeld geeft van de gemiddelde inflatie die huishoudens daadwerkelijk ervaren. De energieprijzen die het CBS in de Nederlandse cpi verwerkt, betreffen alleen prijzen in nieuwe energiecontracten.¹⁰ Impliciet is hierin dus de aanname dat alle huishoudens direct te maken krijgen met energieprijzstijgingen. Echter, huishoudens die nog momenteel een vast energiecontract hebben, worden pas met de gestegen energieprijzen geconfronteerd zodra zij een nieuw contract afsluiten. In veel gevallen zal dit moment pas later dit jaar, of zelfs pas in 2023, vallen. Hierdoor overschat de cpi bij stijgende energieprijzen de inflatie die het gemiddelde Nederlandse huishouden ervaart; anderzijds gaat het bij dalende energieprijzen juist om een onderschatting. Een alternatieve maatstaf waarin deze specifieke vertekening kleiner is, is de zogeheten ‘prijs consumptieve bestedingen’ (of ‘consumptieprijs’): hierin neemt het CBS wel een prijsinschatting van alle bestaande energiecontracten mee. De ‘prijs consumptieve bestedingen’ stijgt in 2022 met 8,1% en in 2023 4,9%. Zie ook het kader op pagina 23: “Koopkrachtklap, consumptiegroei?”

Figuur 1.7 Ontwikkeling (verwachte) energieprijzen bepalend voor verloop inflatie in 2022 en 2023



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

Ook de voedselprijzen leveren een forse bijdrage aan de inflatie. De consumentenprijzen voor voedingsmiddelen, dranken en tabak zijn in Nederland sinds begin dit jaar sterk gestegen. Deze stijging volgt op een eerder (in 2021) ingezette stijging van de producentenprijzen,¹¹ die onder meer is ingegeven door de hogere energie- en grondstofprijzen. In de eerste helft van dit jaar zijn de producentenprijzen voor voedsel nog meer toegenomen, mede als gevolg van de oorlog in Oekraïne. Gezien de vertraagde doorberekening aan consumenten zal dit naar verwachting gedurende de rest van 2022 nog merkbaar zijn in de consumentenprijzen. In de raming is aangenomen dat de producentenprijzen voor voedsel na de zomer geleidelijk zullen dalen, in lijn met de futures voor agrarische grondstoffen. Door de vertraagde doorberekening zal deze daling in 2023 geleidelijk tot uiting komen in de consumentenprijzen. Hierdoor is de bijdrage van voedsel aan de cpi-inflatie in 2023 kleiner dan in 2022, maar vanwege overloop nog steeds positief (figuur 1.7, links).

¹⁰ Zie CBS ([link](#)). Het CBS doet momenteel onderzoek naar een methode waarmee de huidige ontwikkelingen van de energieprijzen verfijnder kunnen worden verwerkt in de consumentenprijsindex.

¹¹ Zie CBS, juli 2022, “Voedingsmiddelen ruim 11 procent in prijs gestegen” ([link](#)).

Meer bestedingscategorieën hebben een hogere inflatie dan gebruikelijk. Naast energie en voedsel leveren ook de meeste andere bestedingscategorieën een positieve bijdrage aan de Nederlandse inflatie in 2022 en 2023. Dit is in belangrijke mate het gevolg van de stijging van de producentenprijzen: Nederlandse producenten krijgen met hogere kosten te maken, berekenen deze door in hun afzetprijzen en dragen daarmee bij aan de verbreding van de inflatie. Door beleid is de bijdrage van een van de belangrijkste dienstencategorieën, namelijk de huren, juist relatief gematigd in 2023. Dit komt doordat de inkomensafhankelijke huurverlaging en de prestatieafspraken met de corporatiesector de huurstijging van sociale huurwoningen beperken (zie paragraaf 1.9).

Het verloop van de energieprijzen is erg onzeker en gevoelig voor veranderingen in aanbod en vraag. De marktprijzen voor energie, en in het bijzonder die voor gas, zijn erg gevoelig voor internationale ontwikkelingen. Daarmee is het verloop van deze prijzen momenteel extreem onzeker. Hoofdstuk 2 van de MEV presenteert daarom twee onzekerheidsvarianten rondom de ontwikkeling van de gasprijs. In de basisraming zijn de futures voor gas gebaseerd op het gemiddelde over de periode 22 juli tot en met 26 juli. Met het gebruik van een weekgemiddelde worden extreme fluctuaties in dagkoersen enigszins uitgemiddeld. In de huidige volatiele markt blijft dit echter een momentopname: de marktprijzen kunnen (substantieel) hoger of lager uitvallen. Daarnaast is relevant hoe snel en in welke mate de marktprijzen zich vervolgens vertalen in de consumentenprijzen van nieuwe energiecontracten. In deze raming is verondersteld dat de prijzen op de gasmarkt direct en volledig doorwerken in de variabele leveringstarieven voor gas en elektriciteit.¹²

Ook de ontwikkeling van de voedsel- en kerninflatie is met meer dan de gebruikelijke onzekerheid omgeven. Zo is het onzekere verloop van de energieprijzen, door de doorwerking in de productiecosten, ook relevant voor de prijsontwikkeling van andere inflatiecomponenten. De voedselprijzen zijn daarnaast sterk afhankelijk van het wereldwijde aanbod van agrarische grondstoffen. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de producentenprijzen sneller zullen dalen als de export van graan en maïs uit Oekraïne weer in voldoende mate op gang komt. Voor de impact op de inflatie geldt ook hier dat uiteindelijk de mate van doorvertaling van producentenprijzen naar consumentenprijzen een belangrijke factor is.

1.5 Loongroei blijft in 2022 ver achter bij de inflatie, maar trekt aan in 2023

Kort

- De cao-loonafspraken blijven in 2022 fors achter bij de inflatie.
- In 2023 komt de geraamde cao-loongroei hoger uit dan de inflatieraming als gevolg van beleid.
- De krapte op de arbeidsmarkt heeft een opwaarts effect op de incidentele loonontwikkeling.

Sinds begin dit jaar loopt de cao-loongroei in de marktsector op, maar deze groei blijft vooralsnog ver achter bij de inflatie. In juli 2022 was de cao-loongroei bij bedrijven volgens CBS-cijfers gemiddeld 2,8% ten opzichte van een jaar eerder; dit is de grootste nominale cao-loonstijging sinds eind 2020.¹³ Achter dit

¹² Sinds begin dit jaar blijken de variabele leveringstarieven voor gas en elektriciteit zich elke maand zeer snel aan te passen aan de prijsontwikkeling op de gasmarkt: tegenwoordig is een stijging van de gasprijs gemiddeld in minder dan enkele weken volledig zichtbaar in de nieuw aangeboden energiecontracten.

¹³ Zie CBS ([link](#)).

gemiddelde gaat veel variatie schuil (zie figuur 1.8, links).¹⁴ Ondanks de stijging in de eerste helft van dit jaar blijft de gerealiseerde cao-loongroei in de marktsector nog steeds ver achter bij de inflatie. Recent afgesloten cao's voor de komende tijd laten een vergelijkbaar beeld zien en vertonen sinds de start van de zomer bovendien geen sterke oploop meer.¹⁵ De reeds voor 2023 afgesloten cao's kennen ook volgend jaar door de bank genomen geen extreem grote loonstijgingen. In de cao Metaal en Techniek – een cao met een relatief groot gewicht – zullen de contractlonen bijvoorbeeld per 1 maart 2023 worden verhoogd met 3,25%.¹⁶ De verhoging van het wettelijk minimumloon in 2023 heeft een opwaarts effect op de geraamde cao-loongroei. Los van deze verhoging is in de raming aangenomen dat de lonen vanuit de cao-afspraken de komende anderhalf jaar niet veel verder meer zullen oplopen dan de stijging die is overeengekomen in recente akkoorden. Daarmee komt de raming van de cao-loongroei in de marktsector uit op 2,8% in 2022 en 3,7% in 2023; in 2023 is de geraamde groei van de cao-lonen dus hoger dan de inflatieraming (zie figuur 1.8, rechts).

In de raming heeft de krappe arbeidsmarkt een positief effect op het incidenteel loon in zowel 2022 als 2023. Om werknemers aan te trekken en te behouden in een krappe arbeidsmarkt, zullen bedrijven werknemers belonen met gunstige baanwisselingen, bonussen en extra periodieken. Dit heeft een opwaarts effect op de gemiddelde loongroei en is zichtbaar via een positief effect op het incidenteel loon in 2022 en 2023. Door samenstellingseffecten is het incidenteel loon in 2023 hoger dan in 2022. Dit komt doordat de werkgelegenheid in de marktsector dit jaar stijgt: deze stijging vindt voor een belangrijk deel plaats bij relatief laagbetaalde banen in sectoren met veel krapte, zoals de horeca. Omdat het uurloon van deze banen lager ligt dan het gemiddelde, heeft dit een drukkend effect op het incidenteel loon in 2022. Dit negatieve samenstellingseffect valt in 2023 weg, doordat de geraamde werkgelegenheid in de marktsector dan juist weer daalt.

Naar verwachting blijft de (totale) nominale bruto-loongroei achter bij de inflatie in 2022, maar is de reële bruto-loongroei positief in 2023. De geraamde cao-loongroei is in 2022 veel lager dan de inflatieraming. Daarnaast is het incidenteel loon bij lange na niet voldoende om dit jaar een positieve reële loongroei te verwezenlijken. In de ramingsperiode verwachten we terughoudendheid bij werkgevers in de loononderhandelingen, mede door de getemperde economische vooruitzichten. Daarnaast kunnen werkgevers ervoor kiezen om, in plaats van loonverhoging, hun werknemers op een niet-geldelijke manier tegemoet te komen. Dit kan een drukkende factor zijn in recente loongroei-afspraken. Denk hierbij aan het maken van afspraken over flexibel werk; sommige groepen werknemers kennen immers steeds meer waarde toe aan de mogelijkheid tot hybride werken.¹⁷ Desalniettemin zorgen de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt en de verhoging van het wettelijk minimumloon – in combinatie met de lagere verwachte inflatie in 2023 – ervoor dat de geraamde reële loongroei volgend jaar positief uitvalt. Er is in de raming geen sprake van een loon-prijsspiraal; door het beperkte aantal cao-afspraken met automatische prijscompensatie (apc) lijkt het risico hierop ook klein.

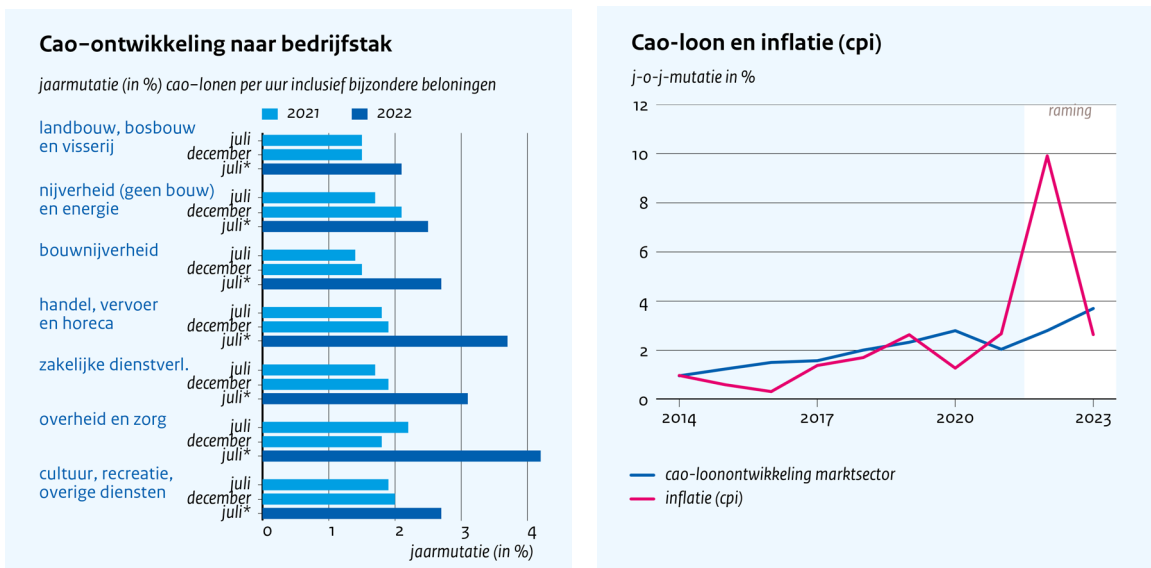
¹⁴ Vermoedelijk komt deze variatie doordat bedrijven verschillend zijn geraakt door de coronacrisis, wat een heterogene impact heeft op de (opbouw van) buffers. Ook worden bedrijven momenteel verschillend getroffen door de *supply-chain*-problematiek en de stijgende energie- en grondstofprijzen.

¹⁵ Bron: AWWN ([link](#)).

¹⁶ Bron: AWWN ([link](#)). De gemiddelde cao-loonstijging over de gehele looptijd van deze cao bedraagt 3,11% (12-maandsgemiddelde).

¹⁷ Zie Barrero, J.M., N. Bloom, S.J. Davis, B. Meyer en E. Mihaylov, 2022, The Shift to Remote Work Lessens Wage-Growth Pressures, IZA Discussion Paper 15385 ([link](#)).

Figuur 1.8 Cao-loongroei loopt op



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

1.6 Uitvoer blijft bijdragen aan de groei

Kort

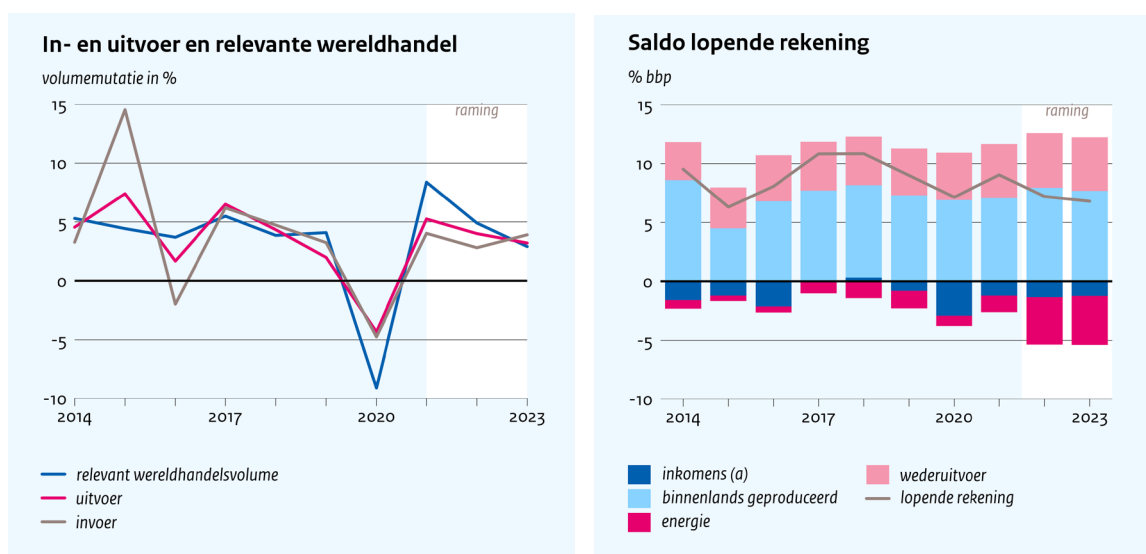
- De Nederlandse uitvoer groeit ondanks een rem op de mondiale groei.
- Het overschot op de lopende rekening krimpt, maar blijft hoog.
- De invoerprijzen stijgen meer dan de uitvoerprijzen, waardoor de ruilvoet verslechtert.

Tabel 1.3 Kerngegevens Nederlandse in- en uitvoer, 2021-2023

	2021	2021	2022	2023
	waarde in mld euro	mutaties per jaar in %		
Invoervolume goederen en diensten	622,7	4,0	2,8	3,9
Invoerprijs goederen en diensten		10,2	22,1	2,6
w.v. binnenlandse markt	321,7	5,5	11,2	3,6
energie	70,3	61,1	100,6	-2,9
wederuitvoer	230,8	6,6	14,2	4,2
Uitvoervolume goederen en diensten	710,6	5,2	4,0	3,2
w.v. binnenslands geproduceerd	382,2	0,4	7,7	3,3
energie	58,3	0,7	-6,2	5,0
wederuitvoer	270,1	13,7	1,0	2,3
Uitvoerprijs goederen en diensten		8,3	16,6	2,9
w.v. binnenslands geproduceerd		5,8	9,2	3,3
energie		54,9	88,8	-3,3
wederuitvoer		5,0	13,4	4,3
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten		8,4	4,9	2,9
Handelsprestatie (a)		-3,1	-0,9	0,3
Marktprestatie (b)		-8,0	2,7	0,5
Uitvoerprijs goederen en diensten exclusief energie		5,5	10,9	3,7
Concurrentenprijs (c)		6,1	9,7	3,2
Prijsconcurrentiepositie (d)		0,6	-1,2	-0,5
		% bbp		
Saldo lopende rekening		9,0	7,2	6,8
(a) Uitvoervolume goederen en diensten minus relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten. (b) Binnenslands geproduceerde uitvoervolume goederen en diensten minus relevant wereldhandelsvolumen goederen en diensten. (c) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen. (d) Concurrentenprijs minus uitvoerprijs goederen en diensten exclusief energie.				

Uitvoergroei is één van de drijfveren achter de bbp-groei in 2022 en 2023. Na een stijging van 5,2 in 2021, groeit de uitvoer 4,0% in 2022 en 3,2% in 2023 (figuur 1.9, links). De aanzienlijke stijging van de uitvoer komt door onverminderd hoge buitenlandse vraag, ondanks het verlies van momentum van de groei van internationale handel. Met name de Nederlandse industrie doet het erg goed: de uitvoer van machines, chemische producten en metaalproducten neemt toe. De invoer groeit naar verwachting 2,8% in 2022 en 3,9% in 2023.

Figuur 1.9 De groei van de internationale handel en het overschot op de lopende rekening nemen af



(a) 'Inkomens' betreft hier primaire inkomens en inkomensoverdrachten. De rechterfiguur laat het verschil tussen uit- en invoer zien per onderdeel van de lopende rekening.
Bron: CBS, CPB en Datastream ([link](#))

In 2022 verslechtert de internationale ruilvoet. In 2022 stijgen de invoerprijzen sterker dan de uitvoerprijzen. De ruilvoet – het verschil tussen de verandering in de prijzen van de uitvoer en de invoer – verslechtert daardoor met 4,5%. Deze verslechtering wordt veroorzaakt door de sterke mondiale stijging van energieprijzen. Nederland is een netto-importeur van energie, waardoor de hogere energieprijzen leiden tot een grotere stijging van de invoer- dan van de uitvoerprijzen. Ook de stijging van de prijzen van delfstoffen en metalen dragen hieraan bij.¹⁸ Het ruilvoetverlies is in historisch perspectief ook groot. Het netto-effect van het ruilvoetverlies op de groei van het bbp wordt echter beperkt door een onverminderd hoge buitenlandse vraag naar Nederlandse goederen en diensten. Het kader “Collectieve verarming?” laat zien hoe de ruilvoetverslechtering tot welvaartsverlies leidt.

Het overschot op de lopende rekening blijft hoog, ondanks de daling in 2022. Het overschot op de lopende rekening als percentage van bbp daalt van 9,0% in 2021 naar 7,2% in 2022 (figuur 1.9, rechts). In 2023 daalt dit overschot licht (naar 6,8% van het bbp) doordat de invoer in 2023 iets meer groeit dan de uitvoer. De daling van het overschot op de lopende rekening komt behalve door de forse ruilvoetverslechtering ook door een daling van het saldo primaire inkomens in 2022 door het vertrek van Shell.¹⁹

¹⁸ Zie CBS ([link](#))

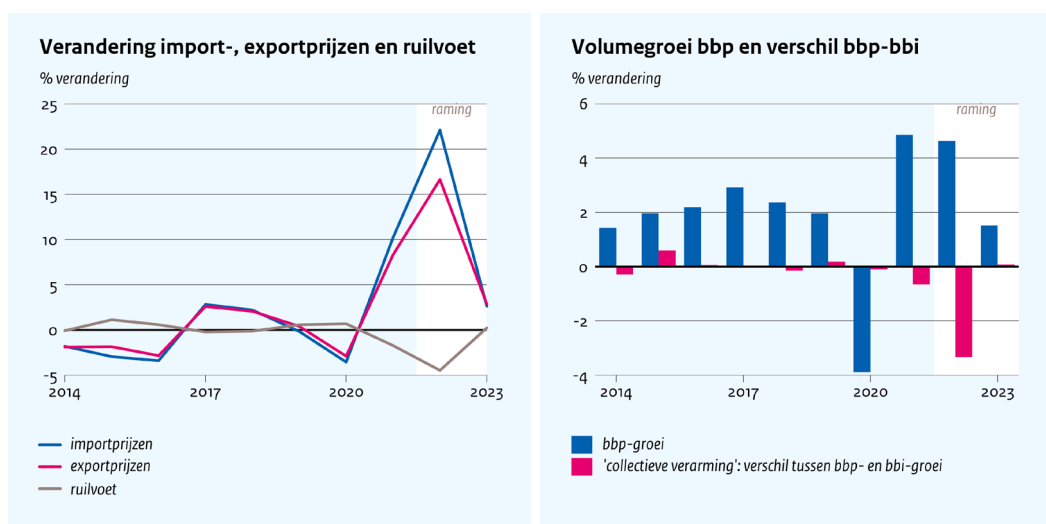
¹⁹ Zie DNB ([link](#))

Collectieve verarming?

Een verslechtering van de ruilvoet leidt mogelijk tot welvaartsverlies. Wanneer importprijzen meer toenemen dan exportprijzen spreken economen van een verslechtering van de ruilvoet. Dit kan leiden tot zogeheten ‘collectieve verarming’: door een stijging van de importprijzen kan er met een constante productie en onveranderde vraag naar importen minder geconsumeerd worden. Dit effect kan gedempt worden wanneer een land een overschot heeft op de handelsbalans. Collectieve verarming kan worden gekwantificeerd door het bbp (bruto binnenlands product) te vergelijken met het bbi (bruto binnenlands inkomen) (a). De vraag is in hoeverre de huidige Nederlandse ruilvoetverslechtering en veranderingen op de handelsbalans leiden tot collectieve verarming. Dit kan worden berekend met de methode van Reinsdorf (2010) (b).

Het ruilvoetverlies in combinatie met een aanzienlijk verschil tussen uitvoer- en invoergroei leidt voor Nederland tot een collectieve verarming van 3,3% van het bbp in 2022. In 2022 stijgen invoerprijzen met 22,1%, terwijl de uitvoerprijzen toenemen met 16,6%. De ruilvoet verslechtert met 4,5% ten opzichte van 2021. Dit is vooral te wijten aan de sterke stijging van energieprijzen: Nederland importeert meer energie dan het exporteert, waardoor de mondiale stijging van energieprijzen een groter effect heeft op invoerprijzen. Dit betekent dat Nederland als geheel relatief gezien minder kan importeren. In 2021, toen energieprijzen al aan het stijgen waren, was de collectieve verarming veel beperkter (0,7% van het bbp) doordat er weinig gas werd geïmporteerd en uitvoerprijzen ook stegen. In 2022 is de invoerprijsstijging sterker en wordt er meer gas geïmporteerd. In 2023 verbetert de ruilvoet enigszins vanwege een daling van de energieprijzen. Het effect hiervan op het inkomen is zeer beperkt: +0,1% van bbp. Overigens stijgt, ondanks deze zogenaamde collectieve verarming, het reële bbi zowel in 2022 als in 2023 doordat het bbp stijgt.

De verslechtering van de ruilvoet leidt tot collectieve verarming



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

(a) Het verschil tussen deze beide maatstaven ligt in het gebruik van andere prijsindices.

(b) Reinsdorf, M. B. (2010). Terms of trade effects: Theory and measurement. *Review of Income and Wealth*, 56, S177-S205 ([link](#)).

1.7 Hogere prijzen zetten de consumptie onder druk, maar beleid verzacht de klap

Kort

- Geleidelijk ondervinden steeds meer huishoudens de gevolgen van hoge inflatie en kunnen zij hun huidige consumptiepatroon niet meer voortzetten, waardoor de consumptie in de loop van dit jaar daalt.
- De effecten zouden gedempt kunnen worden als huishoudens meer interen op hun spaarbuffers; veel huishoudens hebben die mogelijkheid echter niet doordat spaargeld ongelijk is verdeeld.
- In 2023 geeft het koopkrachtpakket huishoudens weer wat ruimte om meer te besteden.

Tabel 1.4 Consumptie, inkomen en besparingen van huishoudens, 2021-2023

	2021	2021	2022	2023
	waarde in mld euro	volumemutaties per jaar in %		
Totale consumptie huishoudens	359,6	3,6	5,7	1,8
Totaal beschikbaar huishoudinkomen	409,7	1,9	-0,6	1,3
Besparingen		% beschikbaar huishoudinkomen (a)		
Individueel		11,5	6,2	5,7
Collectief (b)		6,1	6,2	6,2

(a) Inclusief collectieve besparingen.
 (b) Saldo pensioenpremies en pensioenuitkeringen.

Steeds meer huishoudens krijgen te maken met hogere energieprijzen. Een deel van de huishoudens heeft nog een contract met lagere prijzen, maar steeds meer huishoudens krijgen te maken met een (fors) hogere energierekening. Dit gaat langzamer dan in de inflatie zichtbaar is; zie ook het kader “Koopkrachtklap, consumptiegroei?”. Rabobank en ING rapporteerden in juli dat ruim de helft van de huishoudens nu meer betaalt voor energie dan een jaar eerder. Het percentage huishoudens waarvoor de toename meer dan honderd euro per maand betreft, neemt ook toe.²⁰ De toename van de voorschotbedragen op basis van transactiedata onderschat waarschijnlijk de daadwerkelijke kostenstijging nog, omdat maandelijkse termijnbedragen op dit moment te laag zouden kunnen zijn en dus tot een forse eindejaarsrekening leiden. Op 30 juni 2022 was het aandeel huishoudens met een variabel contract al toegenomen naar 56% (vergeleken met 44% in 2021).²¹ Verwacht wordt dat dit percentage verder toeneemt als de nog lopende contracten aflopen, omdat energieleveranciers nu alleen maar variabele contracten aanbieden. Nieuwe prijsstijgingen zullen dan sneller bij huishoudens terechtkomen. Voor de consumptieraming gaan we ervan uit dat eind 2023 iedereen te maken heeft met de hogere energieprijzen. Ook andere producten worden duurder: voedsel steekt er bovenuit, maar de inflatie verbreedt zich verder (zie paragraaf 1.4).

Omdat het reëel beschikbaar inkomen daalt, gaan huishoudens minder consumeren. Het beschikbaar inkomen groeit dit jaar minder hard dan de consumptieprijzen, waardoor het reële beschikbare inkomen daalt. Door de reële inkomensdaling kunnen huishoudens met hun inkomen minder kopen. Om rond te komen, of nog wat te kunnen sparen, zullen mensen aankopen gaan uit- of afstellen. Consumenten zijn pessimistisch

²⁰ Zie ING ([link](#)) en Rabobank ([link](#))

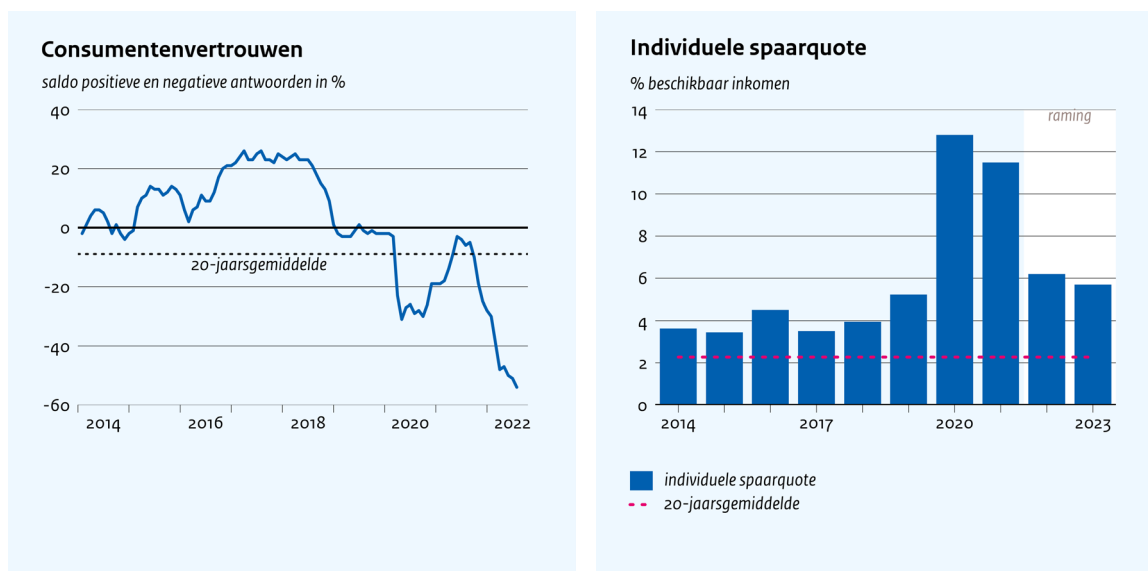
²¹ Zie ACM, augustus 2022 ([link](#))

over een snelle verbetering van hun situatie, wat het extreem lage consumentenvertrouwen illustreert (figuur 1.10, links). Dit hoeven niet alleen de aankopen te zijn die het meest in prijs stijgen. Dat is in dit geval zelfs onwaarschijnlijk, omdat een aanzienlijk deel van de voedingsmiddelen en energieproducten die huishoudens consumeren noodzakelijke consumptiegoederen zijn. Meestal zijn het luxegoederen en -diensten, zoals restaurantbezoeken of woninginrichting, waarop huishoudens het eerste besparen. In deze raming daalt de reële consumptie vanaf het derde kwartaal van 2022.

Desondanks groeit de consumptie in 2022 nog met 5,7%. De consumptiegroei in 2022 is daarmee op jaarbasis fors. Ten eerste komt dit doordat de inflatie huishoudens gefaseerd raakt; in 2022 raakt die dus nog niet iedereen (zie het kader “Koopkrachtklap, consumptiegroei?”). Ten tweede wordt het jaarcijfer voor 2022 sterk beïnvloed door overloop vanuit 2021: als de consumptie op kwartaalbasis in 2022 niet zou groeien, zou de jaargroei nog steeds op 3,9% uitkomen. Ten derde hebben huishoudens nog ruimte om de spaarquote terug te brengen, die in 2021 nog hoog was als gevolg van coronalockdowns (figuur 1.10, rechts).

In 2023 trekt, dankzij het koopkrachtpakket uit de Miljoenennota, de consumptiegroei weer aan. Het reëel beschikbaar inkomen groeit in 2023, omdat de inflatie sterk afneemt en de overheid diverse inkomensondersteunende maatregelen invoert. Het grootste gedeelte van dit geld, zeker dat wat bij huishoudens met een lager inkomen terecht komt, zal op korte termijn worden besteed. Normaal gesproken reageert de consumptie trager op veranderingen in het reëel beschikbaar inkomen, maar veel huishoudens zullen nu de ruimte niet hebben om dit extra inkomen te sparen. Desalniettemin neemt de spaarquote toe ten opzichte van de cMEV, omdat ook huishoudens in hogere inkomensgroepen extra inkomen ontvangen, die dit niet geheel voor instandhouding van hun consumptiepatroon nodig hebben.

Figuur 1.10 Consumentenvertrouwen op een historisch dieptepunt; besparingen lopen terug maar blijven relatief hoog



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

We gaan er in de raming niet van uit dat huishoudens ‘ontsparen’. De spaarquote neemt in de raming af, maar wordt niet lager dan in 2019 (toen de spaarquote 5,2% bedroeg) en blijft boven het langjarig gemiddelde. We veronderstellen dus dat huishoudens de tijdens corona opgebouwde spaargelden nu niet massaal aanspreken om, ondanks de hogere prijzen, hun consumptiepatroon in stand te houden. Een belangrijke reden voor die veronderstelling is dat de besparingen scheef over huishoudens verdeeld zijn. Veel huishoudens hebben geen spaargeld en moeten daarom wel minder consumeren om niet in de schulden te geraken. De onzekere vooruitzichten maken consumenten ook voorzichtig: de koopbereidheid ligt historisch

laag.²² Bovendien zijn het vooral huishoudens met hogere inkomens die tijdens corona veel hebben gespaard. Zij consumeren meer luxegoederen, waarop relatief makkelijker bezuinigd kan worden, en hebben dankzij hun hogere inkomen ook vaker de mogelijkheid om prijsstijgingen vanuit hun huidige jaarinkomen te dekken zonder op hun spaargeld in te teren.

Een sterkere daling van de spaarquote of de inflatie zou tot hogere consumptie kunnen leiden dan nu geraamd; hogere inflatie zou juist negatief uitwerken. De nasleep van de coronapandemie zou een reden kunnen zijn waarom er toch meer geld uitgegeven wordt: mensen die nog spaargeld hebben, willen dit misschien toch graag besteden aan bijvoorbeeld een vakantie, omdat ze een paar jaar minder op vakantie zijn geweest. Een ander opwaarts risico is een sneller dan verwacht dalende inflatie, omdat de gasprijzen sneller dalen. Maar het omgekeerde, een hoger dan geraamde inflatie, zou de consumptiedaling negatief kunnen beïnvloeden. Beide mogelijkheden worden in de onzekerheidsvarianten in de MEV kwantitatief behandeld.

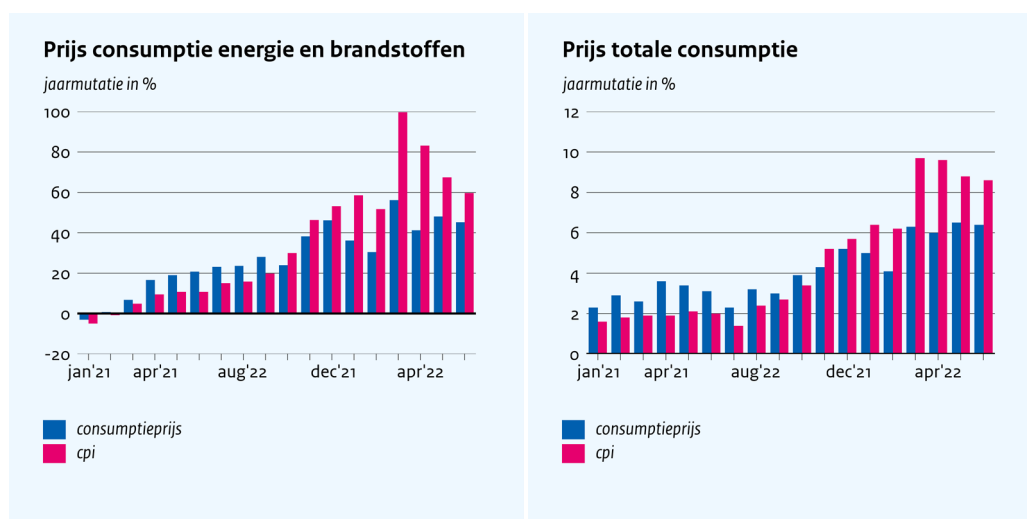
²² Zie CBS, 2022, ([link](#))

Koopkrachtklap, consumptiegroei?

De groei van de reële huishoudconsumptie is in 2022 positief, zelfs hoog met 5,7%, terwijl de koopkracht in 2022 daalt met 6,8%. In 2023, als de geraamde koopkracht wat herstelt, is de consumptiegroei juist laag. Er zijn verschillende verklaringen voor deze ogenschijnlijke tegenstelling.

Voor de koopkrachtberekeningen wordt de cpi-inflatie gebruikt. De cpi meet de prijsontwikkeling van goederen en diensten zoals ze op dat moment op de markt aangeboden worden. Wat betreft energiecontracten is eerder vastgesteld dat de prijsstijging voor huishoudens op dit moment daarmee overschat wordt, omdat mensen met een vast contract aanvankelijk niets van deze prijsstijging merken. De prijs die in de Nationale rekeningen wordt gebruikt om de consumptie van huishoudens te meten en ook om het beschikbaar huishoudinkomen reël te maken, is een andere, namelijk de prijs consumptieve bestedingen (consumptieprijs). Er zijn meerdere methodologische verschillen tussen deze twee indices; de belangrijkste gezien de huidige economische situatie is dat het CBS in de consumptieprijs ook een prijsinschatting van bestaande contracten meeneemt. Het gevolg in de huidige situatie is dat de consumptieprijs langzamer oploopt dan de inflatie. De gevolgen voor de reële consumptie zijn dan ook later te zien dan de gevolgen voor de koopkracht.

Maandcijfers consumptieprijs en cpi-component energie en brandstoffen en totaal



Bron: CBS ([link](#))

De groeicijfers van de consumptie op jaarbasis worden daarnaast beïnvloed door overloop. De consumptie is in de tweede helft van 2021 en in de eerste helft van 2022 flink gegroeid. In de tweede helft van 2022 groeit de consumptie niet meer, maar dat heeft maar weinig effect op het jaarcijfer.

Bovendien is koopkracht een statisch begrip, waarin geen rekening wordt gehouden met verandering van de werkgelegenheid. De werkgelegenheid loopt in 2022 sterk op, in 2023 in beperktere mate. Er worden dus meer uren gewerkt en uitbetaald. Dit heeft wel effect op het beschikbaar inkomen en zo op de consumptie, maar is niet zichtbaar in de koopkrachtcijfers.

1.8 Investerings koelen af door onzekerheid en financiële verkrapping

Kort

- De totale investeringen groeien in 2022 en 2023, vooral door woning- en overheidsinvesteringen.
- Door economische onzekerheid groeien de bedrijfsinvesteringen vanaf 2023 slechts beperkt.
- Stijgende rentes en strengere kredietvoorwaarden remmen de groei van de investeringen verder af.

Tabel 1.5 Investerings bedrijvensector, 2021-2023

	2021	2021	2022	2023
	waarde in mld euro	volumemutaties per jaar in %		
Bedrijfsinvesteringen (exclusief voorraden)	108,2	4,8	4,5	0,5
Investerings in woningen	47,0	3,3	2,0	1,1
		niveau in %		
Kapitaalinkomensquote bedrijven (a)		25,5	25,0	26,7
Investeringsquote (b)		23,4	23,7	23,2

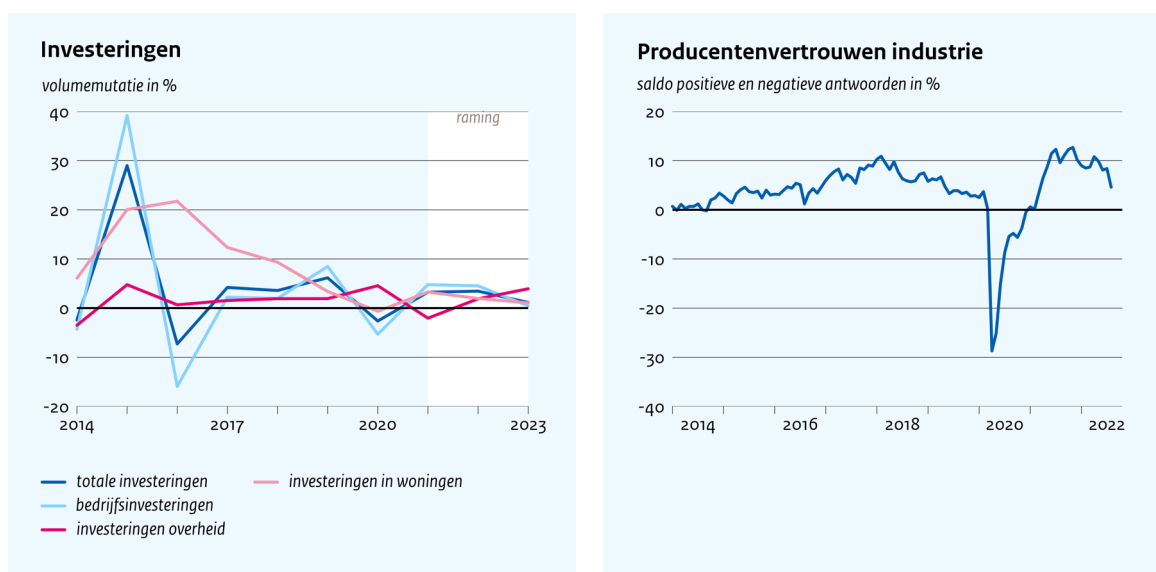
(a) Dit is 100 minus de arbeidsinkomensquote.
 (b) In procenten van de bruto toegevoegde waarde tegen basisprijzen.

Na een forse toename in de eerste helft van 2022 loopt de groei van de investeringen terug. Na een krimp in het eerste kwartaal van 2022 en een groei in het tweede kwartaal zullen de totale investeringen de komende kwartalen en het komende jaar weinig veranderen. Naar verwachting groeien de investeringen (inclusief voorraden) met 2,5% in 2022 en met 1,2% in 2023 (figuur 1.11, links). De groei van de bedrijfsinvesteringen volgend jaar ligt hieronder.

De groei van de woninginvesteringen is in 2022 en in 2023 positief, maar lager dan de groei die in 2021 werd gerealiseerd. Deze vertraging van de groei in woninginvesteringen wordt mede veroorzaakt door uitgestelde projecten vanwege tekorten in de bouwsector en de stikstofproblematiek. Pessimisme bij huishoudens heeft als gevolg dat zij eventuele verbouwingen aan hun huis uitstellen, waardoor de woninginvesteringen ook lager uitvallen.

De investeringen van de overheid groeien gestaag door in 2022 en in 2023. Dit is minder dan op grond van de geplande intensivering zou worden verwacht; zie daarvoor paragraaf 2.3. Een risico is dat de geplande overheidsinvesteringen lager zullen uitvallen door het uitblijven van een oplossing voor de stikstofproblematiek. Naast de stikstofproblematiek heeft de krappe arbeidsmarkt mogelijk ook een dempend effect op de overheidsinvesteringen in 2022 en 2023. De geraamde overheidsinvesteringen worden verder uitgelicht in hoofdstuk 2. Structurele oorzaken achter de vertraging van de groei van de investeringen worden behandeld in hoofdstuk 4 van de MEV: “Van machines naar marketing”.

Figuur 1.11 De groei van de totale investeringen loopt terug; producenten zijn negatiever gestemd dan vorig jaar



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

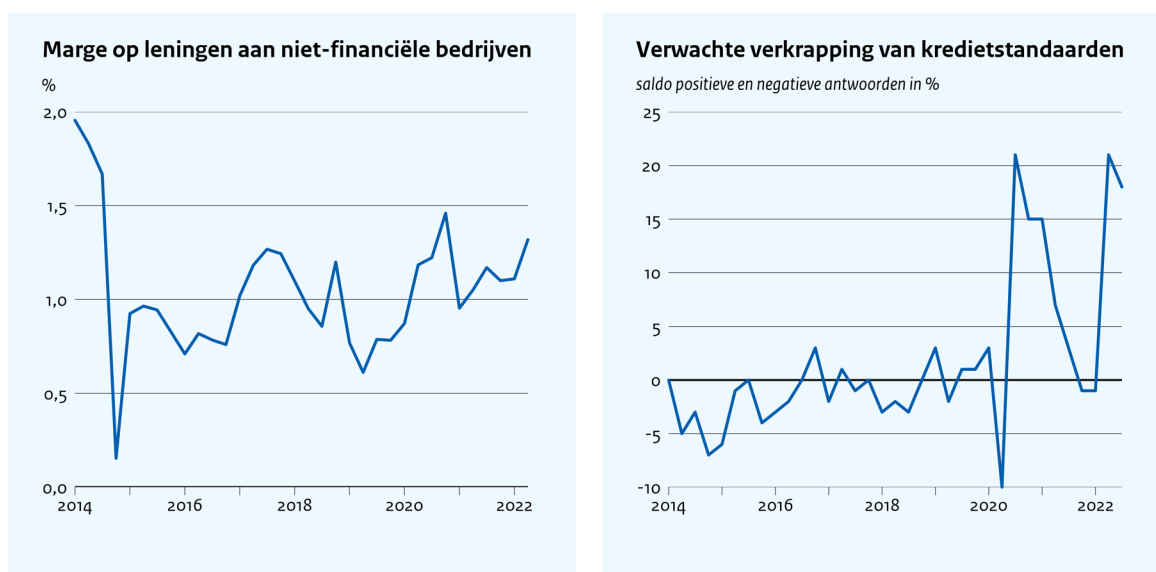
Bedrijfsinvesteringen groeien in 2022, maar vertragen in 2023 door economische onzekerheid en hoge prijzen. Het producentenvertrouwen laat een dalende trend zien vanaf april 2022: de verwachte bedrijvigheid daalt en bedrijven zijn minder positief gestemd over hun orderpositie (figuur 1.11, rechts). Het lagere producentenvertrouwen betekent dat bedrijven minder optimistisch zijn over de toekomst. Daarom zijn zij minder geneigd om te gaan investeren. Hier komt bij dat de hoge inflatie en hoge prijzen van grondstoffen leiden tot een relatief hogere prijs van investeringsgoederen. De hogere kosten van investeringen maken het minder aantrekkelijk voor bedrijven om te investeren. Om deze redenen krimpen de investeringen van bedrijven vanaf het derde kwartaal van 2022, om in de loop van 2023 weer wat aan te trekken. Op jaarbasis groeien deze investeringen met 4,5% in 2022 en met 0,5% in 2023.

Investerings worden ook gedrukt doordat krediet minder makkelijk te krijgen is. Door de economische onzekerheid stijgt de risicopremie op leningen aan bedrijven (figuur 1.12, links). Ook de renteverhoging van de ECB wordt (deels) doorgerekend. In de Bank Lending Survey van de ECB geven Europese banken sinds het tweede kwartaal van 2022 aan dat zij verwachten de acceptatievoorwaarden voor leningen aan bedrijven te gaan aanscherpen (figuur 1.12, rechts). Dit patroon is ook bij Nederlandse banken te zien.²³ De hogere risicopremie vertaalt zich in een grotere marge tussen de rente op leningen en de rente op deposito's. Omdat Nederlandse bedrijven vaak kortlopende leningen afsluiten tegen variabele tarieven, en omdat de opbrengsten op investeringen gerealiseerd worden op de lange termijn, zijn zij relatief gevoelig voor rentestijgingen.²⁴ Tegelijkertijd hebben veel bedrijven hoge winsten geboekt tijdens de coronajaren die ze zouden kunnen gebruiken om te investeren. Naar verwachting wegen deze twee effecten tegen elkaar op waardoor per saldo de investeringen weinig veranderen in 2023.

²³ De landspecifieke uitkomsten van deze enquête, waaronder die voor Nederland, zijn veel volatieler dan die voor de eurozone als geheel.

²⁴ Zie Rabobank ([link](#)).

Figuur 1.12 De marge op bedrijfsleningen loopt op; Europese banken verwachten kredietstandaarden aan te scherpen



Bron: ECB ([link](#))

1.9 Woningmarkt koelt af bij stijgende hypotheekrente

Kort

- De hypotheekrente is sinds het begin van dit jaar flink gestegen en neemt in 2023 naar verwachting licht toe.
- De renteontwikkeling remt de prijsgroei van koopwoningen aanzienlijk, waardoor de koopprijzen in 2023 slechts beperkt stijgen. Een geringe prijsdaling kan echter ook niet worden uitgesloten.
- De koppeling van de huurverhoging aan de loonontwikkeling in de corporatiesector tempert de gemiddelde huurverhoging voor 2023, maar deze is desondanks hoger dan in recente jaren.

De hogere hypotheekrente lijkt het einde van de recente, sterke prijsstijgingen op de woningmarkt in te luiden. De toename van de hypotheekrente sinds het begin van 2022 heeft de betaalbaarheid van koopwoningen verder onder druk gezet. Ook voor 2023 wordt op jaarbasis een (lichte) stijging van de hypotheekrente verwacht, in het kielzog van de lange rente. Koopkrachtverlies en een afname van het consumentenvertrouwen kunnen de vraag naar koopwoningen eveneens terugdringen. De krapte op de woningmarkt was in recente jaren echter dusdanig groot dat deze naar verwachting niet snel verdwijnt. Al met al wordt een bescheiden prijsgroei verwacht in 2023. Een licht negatieve prijsontwikkeling is echter ook mogelijk; een grote prijsdaling ligt niet in de lijn der verwachting.²⁵

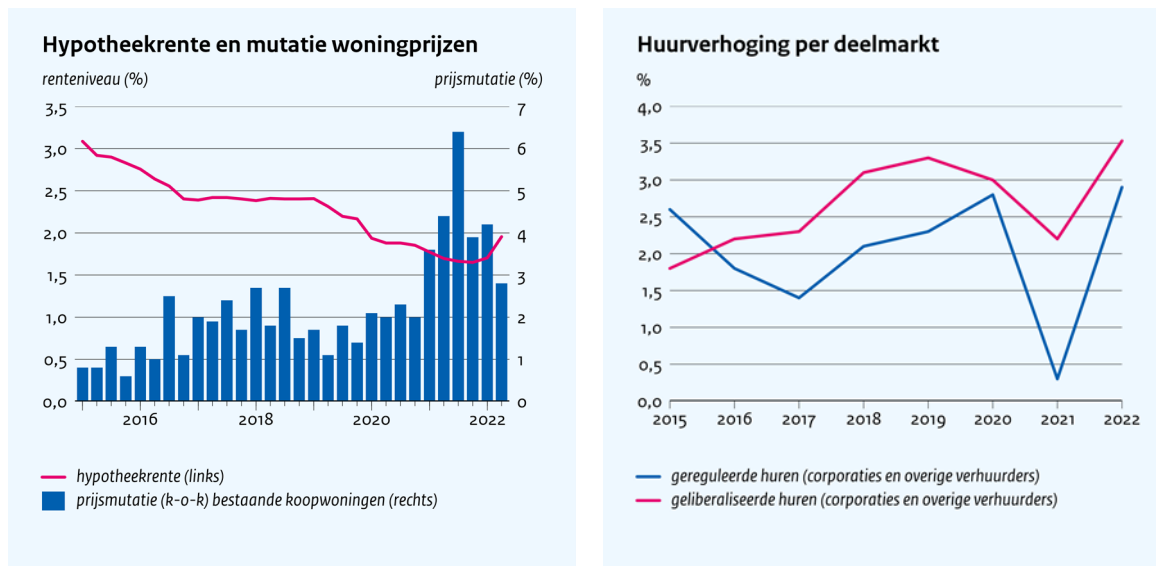
De gemiddelde huurverhoging in 2023 ligt naar verwachting hoger dan in 2022, maar de verschillen tussen marktsegmenten zullen aanzienlijk zijn. In nieuwe afspraken met woningcorporaties is vastgelegd dat de huurverhoging gekoppeld wordt aan de cao-loonstijging van 2022. De huurverhoging zal voor het gros van de huishoudens in een gereguleerde huurwoning daardoor ruim onder het inflatieniveau van 2022 blijven. Daarnaast heeft het kabinet besloten dat huurders van corporatiewoningen met een laag inkomen (tot 120% van het wettelijk minimumloon) in 2023 een eenmalige huurverlaging tegemoet kunnen zien. In de vrije huursector²⁶ is een grotere toename te verwachten, omdat de huurstijging wettelijk gelimiteerd is tot de inflatie van 2022 + 1%-punt. Gezien het vraagoverschot naar huurwoningen en de misgelopen huurinkomsten

²⁵ Zie ook CPB, 2022, Risicorapportage Financiële Markten 2022 ([link](#)).

²⁶ De vrije sector bestaat uit woningen van private verhuurders met een huur boven de liberalisatiegrens.

door de huurbevrozing van 2021, is het plausibel dat verhuurders deze ruimte voor een groot deel benutten. Daarmee zullen zowel nieuwe als zittende huurders in de vrije sector aanzienlijk meer huur gaan betalen.

Figuur 1.13 Hogere rente en kleinere prijsgroei in het tweede kwartaal; beperkte differentiatie huurverhoging in 2022



Bron: CBS (prijsmutatie bestaande koopwoningen en huurverhoging) en DNB (hypotheekrente) ([link](#))

1.10 De arbeidsmarkt blijft krap

Kort

- De Nederlandse arbeidsmarkt blijft krap, ondanks een forse toename van het arbeidsaanbod.
- De intensiveringen bij de overheid dragen bij aan de krapte.
- De werkloosheid is in 2022 historisch laag, maar loopt in 2023 licht op.

De werkgelegenheid groeit fors in 2022, maar deze groei vlakt af in 2023. In 2022 groeit de werkgelegenheid fors in zowel de marktsector als bij de overheid en in de zorg. De intensiveringen bij de overheid en de zorg houden de arbeidsmarkt krap, mede hierdoor hebben bedrijven in de marktsector moeite om personeel te vinden. In 2023 groeit de werkgelegenheid bij de overheid en de zorg nog flink door, maar daalt de werkgelegenheid in de marktsector.

Het arbeidsaanbod stijgt mede door immigratie in 2022 nog aanzienlijk, maar in 2023 slechts licht. De toename in de immigratie, vooral uit Oekraïne,²⁷ leidt in 2022 tot een extra groei in het arbeidsaanbod (figuur 1.14, links).²⁸ Daarnaast is de participatiegraad verder gegroeid naar een historisch hoog niveau van 74,7% (figuur 1.14, rechts).²⁹ In 2023 vlakt de groei in de participatiegraad af; de groei in het arbeidsaanbod gaat mede hierdoor in 2023 in de richting van het langjarig gemiddelde.

²⁷ Het UWV meldde in juli 2022 dat inmiddels ruim 24.000 Oekraïense vluchtelingen in Nederland werkzaam zijn ([link](#)).

²⁸ Eventuele effecten van de maatregelen uit de Miljoenennota op het arbeidsaanbod zijn in deze raming niet meegenomen.

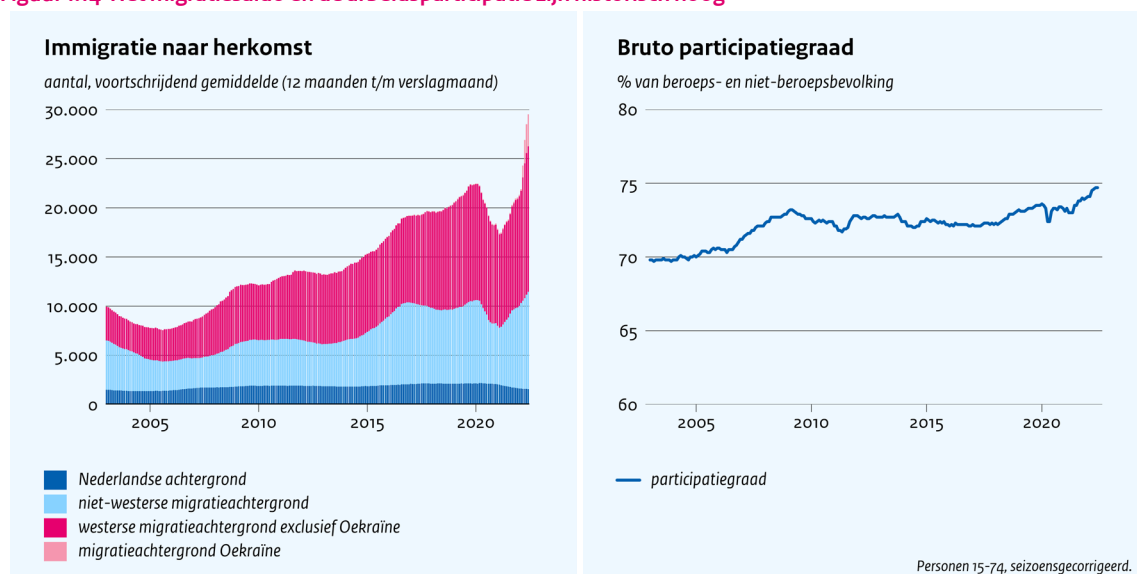
²⁹ De toename doet zich vooral voor bij jongere mannen (15-25 jaar), zie CBS ([link](#)). Eerder deed het CPB onderzoek naar de dalende participatie van 'jonge mannen' (CPB, 2021, Notitie "Dalende arbeidsparticipatie van jonge mannen", [link](#)), dit betrof echter de groep 25-44 jaar. Bij deze groep is nauwelijks sprake van een toename in de participatie ondanks de krapte op de arbeidsmarkt.

Tabel 1.6 Kerngegevens arbeidsmarkt, 2021-2023

	2021	2021	2022	2023
	duizend personen	mutatie in %		
Arbeidsaanbod (a)	10167	1,3	2,7	1,0
Beroepsbevolking (b)	9663	0,9	1,7	1,4
Werkzame beroepsbevolking (b)	9255	1,5	2,5	1,0
	miljoen uren	mutatie in %		
Werkgelegenheid	13919	3,3	5,2	0,5
w.v. Marktsector (c)	10490	3,1	6,0	-0,2
Gezondheidszorg en welzijnszorg	1854	3,4	2,9	2,5
Overheid en onderwijs	1575	4,5	2,6	3,1
	niveau			
Werkloosheid (duizend personen)		408	340	385
Werkloosheid (% van beroepsbevolking)		4,2	3,4	3,9

(a) Het arbeidsaanbod is gedefinieerd als de som van werkzame personen volgens de Nationale rekeningen en de werkloze beroepsbevolking volgens de Enquête Beroepsbevolking.
 (b) Van personen in de leeftijd 15 tot 75 jaar, op basis van de Enquête Beroepsbevolking.
 (c) Marktsector: bedrijven exclusief gezondheids- en welzijnszorg.

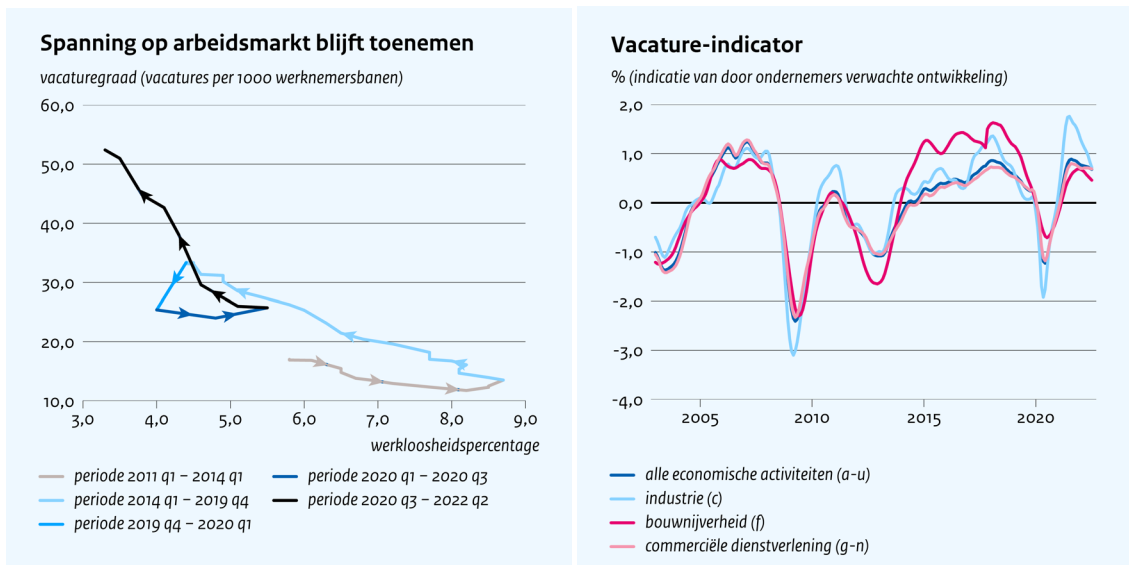
Figuur 1.14 Het migratiesaldo en de arbeidsparticipatie zijn historisch hoog



Bron: CBS ([link](#))

Ondanks een lichte stijging in 2023 blijft de werkloosheid op een laag niveau en de arbeidsmarkt krap. In 2022 is de werkloosheidsvoet historisch laag en de vacaturegraad historisch hoog. Daarmee is de arbeidsmarkt buitengewoon krap, vergeleken met de afgelopen vijftig jaar. Dit is ook te zien aan de zogeheten Beveridge-curve voor Nederland in de afgelopen periode (figuur 1.15, links). De Beveridge-curve geeft de relatie weer tussen de werkloosheidsvoet en de vacaturegraad. Hoe verder een observatie richting de linker bovenhoek van de figuur ligt, des te krappere is de arbeidsmarkt. In 2023 neemt de werkloosheid naar verwachting licht toe, waarbij de krapte weer licht daalt. De daling van de vacature-indicator wijst ook op enige afkoeling: deze meet de verwachtingen van ondernemers over de ontwikkeling van de vacatures (figuur 1.15, rechts).

Figuur 1.15 Arbeidsmarkt blijft gespannen, lichte ontspanning in 2023



Bron: CBS ([link](#))

1.11 Pensioenen stijgen, maar zullen de inflatie niet bijbenen

Kort

- De dekkingsgraden zijn dit jaar, ondanks slechte resultaten op de beurs, flink gestegen als gevolg van de stijgende marktrente.
- Pensioenfondsen maken gebruik van de mogelijkheid om inhaalindexatie over 2021 te verlenen in de tweede helft van 2022.
- Er is ruimte om de pensioenuitkeringen in 2023 te verhogen en zodoende de hoge inflatie deels te compenseren.

De dekkingsgraden van pensioenfondsen zaten in de eerste helft van 2022 in de lift. Ondanks tegenvallende beleggingsresultaten hebben de stijgende marktrenten gezorgd voor sterk verbeterde financiële posities van pensioenfondsen. De gemiddelde dekkingsgraad bedroeg eind juni 2022 122,4% (figuur 1.16, links).³⁰ De beleidsdekkingsgraad – het gemiddelde van de dekkingsgraad van de laatste twaalf maanden – bedroeg eind juni 2022 gemiddeld 114,7%.

De meeste pensioenfondsen maken gebruik van de inhaalindexatie in de tweede helft van 2022. Een algemene maatregel van bestuur, die per 1 juli 2022 is ingevoerd, biedt pensioenfondsen zowel de mogelijkheid om bij een beleidsdekkingsgraad van 105% te indexeren, waar dit voorheen 110% was, als ook om hun indexatiebesluit van 2021 te herzien. Gesterkt door de hogere dekkingsgraden heeft het merendeel van de pensioenfondsen hiervan gebruik gemaakt. Boven op de toegekende indexatie uit eind 2021 verhogen pensioenfondsen de uitkeringen gemiddeld met circa 2,3% in de tweede helft van 2022.

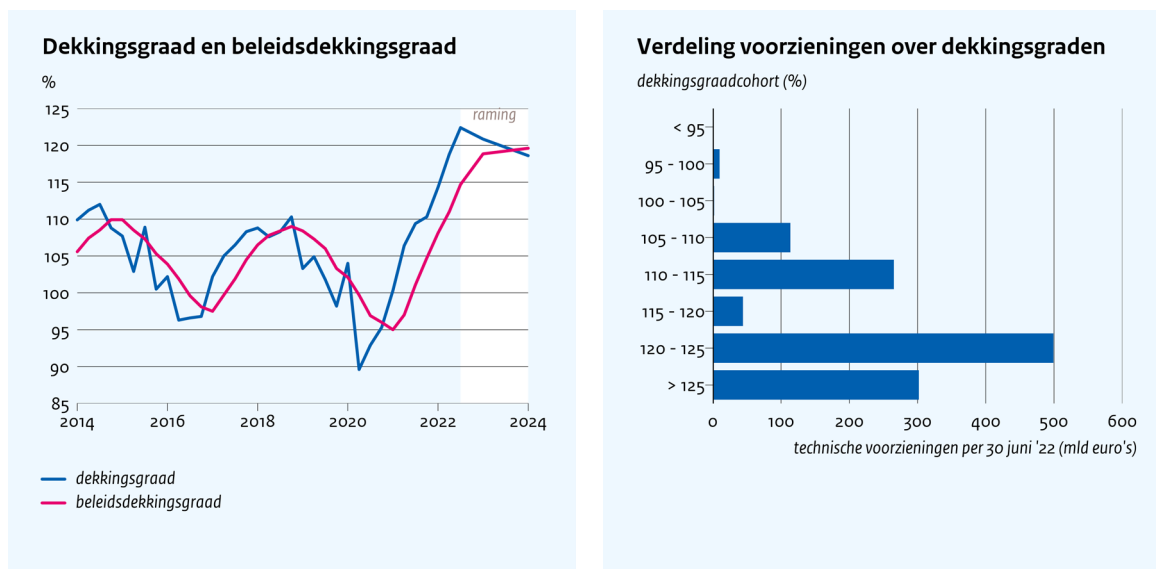
Pensioenfondsen zullen de ontstane ruimte voor indexatie in 2023 gebruiken; reëel gezien zal dit, over de beide ramingsjaren tezamen, vanwege de hoge inflatie toch een achteruitgang voor gepensioneerden betekenen. De aanvullende pensioenen stijgen met ongeveer 3,5%. Hier tegenover staat een inflatie van bijna 10% in 2022. Deze indexatie leidt tot een lichte daling van de dekkingsgraden (figuur 1.16, links). Toch zit het overgrote deel van de pensioenfondsen momenteel ruim boven de indexatiegrens van 105% (figuur 1.16, rechts), wat meer indexatie mogelijk maakt. Desalniettemin kiezen pensioenfondsen ervoor om niet de gehele indexatieruimte te benutten. Deze keuze maken ze hoofdzakelijk vanwege de schommelende dekkingsgraden,

³⁰ Bron: DNB Statistiek ([link](#)).

die het gevolg zijn van de grillige renteontwikkelingen, en vanwege de aanzienlijke waardedaling van de bezittingen van pensioenfondsen (sinds januari 2022 met 300 mld euro, circa 15%).³¹

De pensioenpremiepercentages blijven naar verwachting constant. Omdat de dekkingsgraden van pensioenfondsen relatief hoog staan, zien pensioenfondsen geen noodzaak om de pensioenpremies te verhogen.

Figuur 1.16 Dekkingsgraden zitten in de lift en bieden ruimte voor indexatie



Bron: DNB, CPB, ABP en PFZW ([link](#))

³¹ Bron: DNB Statistiek ([link](#), [link](#)).

2 Overheidsbegroting

2.1 In deze raming...

De raming van de overheidsbegroting wordt sterk beïnvloed door incidentele factoren aan zowel de inkomsten- als de uitgavenkant. In deze raming zijn de nieuwe realisaties van de Nationale rekeningen van het CBS en beleid uit de Voorjaarsnota en de Miljoenennota verwerkt. Als gevolg van veranderende macro-economische ontwikkelingen, de oorlog in Oekraïne en de daaruit volgende stijgende energieprijzen is in de Miljoenennota een groot pakket aan – deels incidentele – nieuwe beleidsmaatregelen aan zowel de uitgaven- als de inkomstenkant gepresenteerd.

Het nieuwe beleid uit de Miljoenennota heeft een opwaarts effect van ruim 11 mld euro op de overheidsuitgaven en een neerwaarts effect van bijna 4 mld euro op de lasten in 2023. Een incidentele verhoging van de energietoeslag, de hogere zorgtoeslag en de verhoging van het wettelijk minimumloon dragen bij aan het opwaartse effect. Daarnaast is besloten om de kapitaalstorting in Tennet te versnellen om op korte termijn de financiële positie te versterken. Dit zorgt voor extra overheidsuitgaven in 2022 en 2023. Aan de lastenkant zijn de belastingtarieven op energie en de accijnzen op brandstoffen tijdelijk (dat wil zeggen in 2022 en 2023) verlaagd en belastingverminderingen verhoogd.

Het uitvoeren van de plannen uit het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV wordt in 2022 en 2023 bemoeilijkt door knelpunten bij de uitvoering en de levering van goederen en diensten, en een krappe arbeidsmarkt. Het kabinet onderkent deze problematiek. In de Miljoenennota is onderuitputting (niet bestede maar wel begrote middelen) verondersteld en een deel van de uitgaven in 2022 is verschoven naar latere jaren. Ten opzichte van de begrotingscijfers in de Miljoenennota gaat het CPB uit van een extra onderuitputting in 2022 van 4,1 mld euro en van 7,4 mld euro in 2023. In 2022 wordt de onderuitputting wat gedrukt door de inflatie omdat de ministeries niet volledig gecompenseerd worden voor de prijsstijgingen.

De gestegen gasprijzen hebben een opwaarts effect op de aardgasbaten.³² De raming van de gasbaten is gevoelig voor aannames van de gasprijs. In de raming gaan we uit van een prijs van 118 eurocent per m³ in 2022 en 121 eurocent in 2023. De geraamde gasbaten zijn 11,5 mld euro in 2022 en 10 mld euro in 2023. Tegelijkertijd betekenen hogere gasprijzen ook meer compensatie aan de gasbedrijven vanwege het Norg-akkoord.³³ We gaan uit van een compensatie van 9,7 mld euro in 2022 en 2,6 mld euro in 2023.

In deze raming wordt rekening gehouden met de nieuwe financieringsystematiek van het gemeentefonds. Het Rijk en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben in juni afgesproken dat het gemeentefonds niet langer meeloopt met de uitgavenplafonds (de zogenoemde trap-op-trap-af-systematiek).³⁴ Er is afgesproken dat het gemeentefonds wordt vastgezet op de hoogte zoals gemeld in de Voorjaarsnota voor deze kabinetsperiode. In principe zorgt deze aanpassing voor een stabielere financiering van gemeenten.

³² Het CPB volgt de definitie van de Nationale rekeningen van de aardgasbaten, waaronder ook de ingehouden winsten van Energie Beheer Nederland vallen.

³³ In het Norg-akkoord is afgesproken dat de gasopslag in Norg wordt ingezet voor het versneld afbouwen van de gasproductie in Groningen met behoud van leveringszekerheid. Deze andere inzet kon niet eenzijdig worden afgedwongen. In het Norg-akkoord is afgesproken een marktconforme vergoeding te betalen voor de andere inzet van de gasopslag. Deze vergoeding is vastgesteld door een onafhankelijke arbitragecommissie en hangt mede af van de gasprijs. Voor meer informatie over het Norg-akkoord zie [\(link\)](#) en [\(link\)](#).

³⁴ Zie [\(link\)](#) voor meer informatie over de afspraak tussen het Rijk en de VNG.

De omvorming van ProRail van besloten vennootschap tot zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is opnieuw doorgeschoven, ditmaal naar 2024. Aangezien de ramingsperiode tot en met 2023 loopt, is de omvorming niet meer zichtbaar in deze raming. In het aangeleverde beleid voor het CEP 2022 gaf het kabinet nog aan ProRail in 2023 om te vormen tot een zbo. Het verleden toont dat de omvorming van ProRail voor meerdere kabinetten weerbarstig bleek en het blijft daarom onzeker wanneer de omvorming zal plaatsvinden.

De rechterlijke uitspraak inzake het box 3-arrest leidt tot een totale budgettaire derving in 2022 en 2023 van 2,8 mld euro.^{35,36} Het kabinet heeft besloten om alleen bezwaarmakers te compenseren. De gevolgen van het box 3-arrest zijn in de raming verwerkt conform de interpretatie van de statistische reglementen van Eurostat.³⁷ Dat betekent dat – in tegenstelling tot het kabinet³⁸ – de compensatie van 0,7 mld euro over de periode 2017 tot en met 2020 wordt geboekt aan de uitgavenkant van de begroting. De derving van 2,2 mld euro in 2021 en 2022 werkt aan de lastenkant van de begroting door op het EMU-saldo in 2022 en 2023.³⁹ Vanaf 2023 heeft het kabinet besloten tot tijdelijke overbruggingswetgeving tot het moment dat een nieuwe vermogensheffing geïmplementeerd wordt. De overbruggingswetgeving beperkt de budgettaire derving overeenkomstig het box 3-arrest tot en met 2026 tot in totaal 1,2 mld euro.⁴⁰

2.2 Overheidstekort neemt weer toe in 2023

Kort

- Het overheidstekort komt in 2022 lager uit dan in 2021, vooral door lagere coronagerelateerde uitgaven.
- In 2023 stijgt het overheidstekort naar 2,5% bbp, door het afkoelen van de economie neemt de lastenquote af.
- Er zijn tijdelijke meevallers bij de gasbaten en door krapte op de arbeidsmarkt nemen de overheidsuitgaven minder toe dan eerder beoogd.

Het overheidstekort is in 2022 1,1% bbp, lager dan in de twee coronajaren (zie tabel 2.1). De uitgavenquote (overheidsuitgaven als percentage van het bbp) daalt doordat de coronagerelateerde overheidsuitgaven veel lager zijn dan in 2020 en 2021. De overige uitgaven nemen minder toe dan in eerste instantie begroot, onder meer vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. De uitgavenquote daalt ook door een noemereffect; het nominale bbp is in 2022 9% hoger dan in 2021. De lastenquote (overheidsinkomsten als percentage van het bbp) daalt ook enigszins in 2022, voornamelijk vanwege een beleidsmatige verlaging van belastingen, zoals de belastingen op energie en accijnzen. Er is in 2022 nog wel een opwaarts effect van relatief hoge inkomsten uit de vennootschapsbelasting en omzetbelasting. De gestegen gasprijzen leiden tot hogere aardgasbaten met een stijging van de niet-belastingmiddelen van de overheid tot gevolg.

³⁵ De bedragen en jaartallen in deze alinea zijn – net als in de rest van deze paragraaf – geregistreerd op EMU-basis. De registratie op transactiebasis (toegepast in hoofdstuk 3) en de beleidsmatige lastenontwikkeling (toegepast in paragraaf 2.4) wijkt hiervan af. De bedragen op EMU-basis zijn een jaar verschoven ten opzichte van registratie op transactiebasis, conform de voorschriften van Eurostat.

³⁶ Op 24 december 2021 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de vermogensrendementsheffing in box 3 vanaf 1 januari 2017 in strijd is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en dat er rechtsherstel moet worden geboden. Het kabinet heeft het bezwaar van belastingplichtigen voor de jaren 2017 tot en met 2020 gegrond verklaard. Bron: Besluit uitspraak massaal bezwaar 2017-2020 ([link](#)).

³⁷ Volgens de statistische reglementen van Eurostat ([link](#)) belasting claims en compensatie naar aanleiding van gerechtelijke uitspraken het EMU-saldo in het jaar dat de uitspraak vaststaat, in dit geval 2022. Over het algemeen wordt deze compensatie geregistreerd als kapitaaloverdracht.

³⁸ Het kabinet boekt de gehele derving van box 3 aan de lastenkant van de begroting.

³⁹ Voor 2021 en 2022 wordt de heffing in box 3 bepaald op basis van het minimum van het 'voormalige' box 3-stelsel en de methodiek van de tijdelijke overbruggingswetgeving.

⁴⁰ De toekomstige vormgeving van box 3 en het tijdsplan tot implementatie van de nieuwe heffing is onzeker.

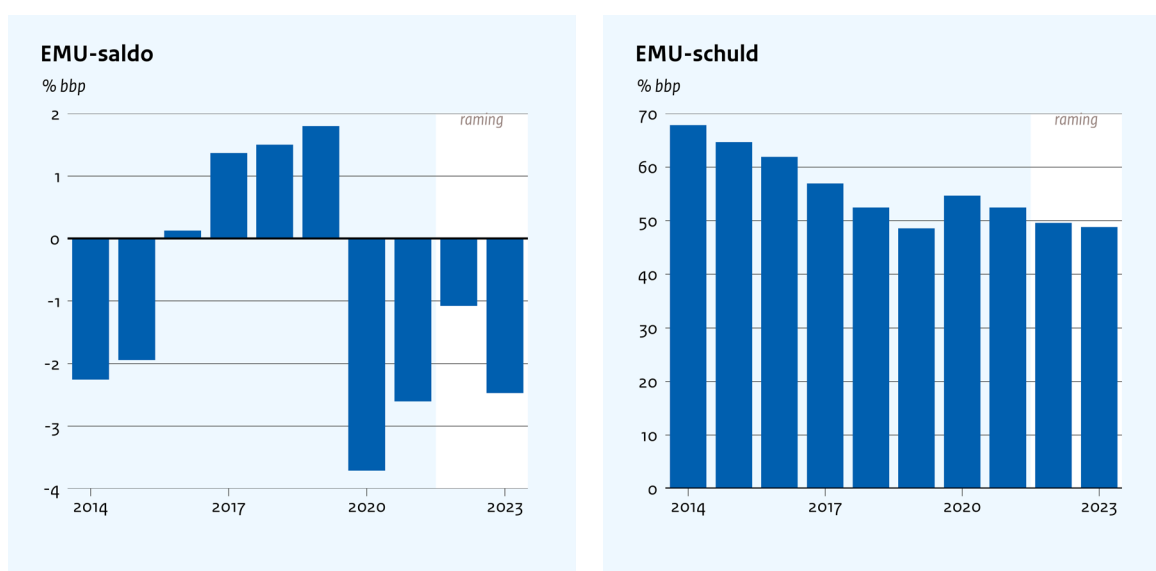
Tabel 2.1 Kerngegevens collectieve financiën, 2020-2023

	2020	2021	2022	2023
	% bbp			
Bruto collectieve uitgaven	48,2	47,0	45,7	45,7
Collectieve lasten	39,9	39,7	39,2	38,2
Niet-belastingmiddelen	4,7	4,8	5,4	5,0
EMU-saldo	-3,7	-2,6	-1,1	-2,5
w.v. EMU-saldo lokale overheid	-0,2	0,2	0,2	-0,1
EMU-saldo structureel (EC-methode)	-1,2	-1,8	-1,7	-3,0
EMU-schuld	54,7	52,4	49,6	48,8

Het overheidstekort loopt in 2023 op naar 2,5% bbp. De lastenquote daalt in 2023, door het afkoelen van de economie nemen de opbrengsten uit de vennootschapsbelasting (vpb) af en door de lagere arbeidsinkomensquote blijven de loon- en inkomensheffing achter bij de ontwikkeling van het bbp. De uitgavenquote blijft gelijk aan die in 2022, maar is nog steeds hoger dan het pre-coronaniveau; in 2019 was de uitgavenquote nog 42,5% bbp. Het structurele overheidstekort, dat corrigeert voor de stand van de conjunctuur en incidentele factoren, komt in 2023 uit op -3,0% bbp. Het niveau van het bbp is in 2023 nog hoger dan het conjunctureel neutrale niveau, ook al kantelt de economische ontwikkeling in de loop van 2022.

Tussen 2021 en 2023 verslechtert het saldo van de lokale overheden. Vanaf 2022 zijn er intensiveringen in het gemeente- en provinciefonds (gfpf) als gevolg van het coalitieakkoord van het nieuwe kabinet. Dit leidt per saldo tot een verbetering van het EMU-saldo van lokale overheden. Vanaf 2023 zorgen (vertraagde) bestedingen in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs voor een verslechtering van het EMU-saldo, omdat er in het jaar van besteding minder overdrachten vanuit het Rijk tegenover staan.

Figuur 2.1 Ontwikkeling EMU-saldo en -schuld, 2014-2023



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

De schuldquote van de overheid daalt de komende jaren (zie figuur 2.1). De overheidsschuld neemt door de overheidstekorten toe in miljarden euro's, maar minder dan de toename van het bbp. Ten opzichte van 2021 neemt het nominale bbp toe met 9% in 2022 en 16% in 2023.

De raming vergeleken met het CEP

Het overheidssaldo (EMU-saldo) voor 2021 is minder negatief dan door het CPB bij het CEP 2022 werd geraamd. De bijstelling komt door nieuwe realisaties en is 1,8% bbp (zie tabel 2.2). Bij het CEP was er nog geen inschatting van het CBS van de gerealiseerde inkomsten en uitgaven over het voorgaande jaar beschikbaar. De belangrijkste verklaring voor het betere dan eerder geraamde overheidssaldo is dat de uitgaven in 2021 lager zijn uitgevallen. In 2021 was de onderuitputting (niet bestede maar wel begrote middelen) groter dan bij het CEP geraamd. Ook schat het CBS de uitgaven aan de NOW lager in dan het CPB bij het CEP, omdat het CBS ervan uitgaat dat 20% van de NOW onterecht is aangevraagd en zal worden teruggevorderd. Daarnaast waren er ook meer inkomsten dan geraamd, vooral door een aangepaste boekingswijze van de gasbaten¹ door het CBS en hogere btw-ontvangsten. Het saldo van de lokale overheden kwam ook beter uit dan verwacht.

Tabel 2.2 Ontwikkeling EMU-saldo van CEP naar MEV

	2021	2022	2023
	% bbp		
EMU-saldo bij CEP 2022	-4,4	-2,5	-2,3
Bijstellingen door (a)			
recente realisaties	1,8	0,3	0,4
aardgasbaten	0,0	1,2	0,8
compensatie Norg-akkoord		-1,0	-0,3
macro-economische effecten	0,0	0,7	-0,5
beleid en ramingsbijstellingen	0,0	0,1	-0,7
EMU-saldo bij MEV 2023	-2,6	-1,1	-2,5

(a) ruwe inschatting gebaseerd op een vergelijking van verschillende draaien met het EMU-model. Voor de bijstellingen geldt + is EMU-saldo verbeterend, - is EMU-saldo verslechterend

Ook de raming voor het overheidssaldo voor 2022 is naar boven bijgesteld. Dit komt vooral door de hogere belastingontvangsten in de eerste helft van 2022 en de hoge groei van de economie. Beleid en ramingsbijstellingen vallen ongeveer tegen elkaar weg: tegenover lagere belastingen op energie staat meer veronderstelde onderuitputting, in lijn met de observaties over 2021. Het effect van hogere gasprijzen op de overheidsfinanciën is in 2022 beperkt. Tegenover de hogere gasbaten staan namelijk ook hogere uitgaven aan de compensatie voor het vullen van het gasveld in Norg.^(a)

Voor 2023 is het geraamde overheidssaldo enigszins naar beneden bijgesteld. Dit komt vooral door het nieuwe beleidspakket met hogere uitgaven en lagere inkomsten. Dit weegt zwaarder dan het positieve effect van hogere gasprijzen. De lagere economische groei in de tweede helft van 2022 werkt door in de overheidsfinanciën van 2023.

(a) Gasbaten worden geregistreerd als niet-belastingontvangsten aan de uitgavenkant van de rijksbegroting.

2.3 Overheidsuitgaven: veel incidentele factoren

Kort

- De gestegen gasprijzen hebben zowel een opwaarts effect voor de aardgasbaten als voor de compensatie van gasbedrijven vanwege het Norg-akkoord.
- Het nieuwe beleid uit de Miljoenennota zorgt ervoor dat de overheidsuitgaven aan sociale zekerheid fors stijgen.
- Door krapte op de arbeidsmarkt nemen de overheidsuitgaven minder toe dan gepland.

Het nieuwe beleid uit de Voorjaarsnota en Miljoenennota is voor een belangrijk deel gericht op inkomensondersteuning, daardoor stijgen de uitgaven aan sociale zekerheid fors ten opzichte van het CEP. In deze raming zijn de beleidsuitgangspunten van de Voorjaarsnota en de Miljoenennota verwerkt. Dit leidt tot een verhoging van de overheidsuitgaven van 13 mld in 2022 en ruim 15 mld in 2023 (zie tabel 2.3). Een verlenging van de energietoeslag en verhoging van de zorgtoeslag dragen bij aan deze stijging. Daarnaast leidt de verhoging van het wettelijk minimumloon met 10% per 2023, door de daaraan gekoppelde verhoging van uitkeringen, tot een toename van de uitgaven. Verder nemen de overdrachten aan bedrijven toe door nieuw beleid, wat vooral komt door de compensatie in het kader van het Norg-akkoord en het naar voren schuiven van een kapitaalstorting in de staatsdeelneming Tennet. De uitgaven ten behoeve van de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne en asielzoekers worden verhoogd, wat leidt tot extra uitgaven van 3,8 mld euro in 2023, voornamelijk bij het openbaar bestuur.

Tabel 2.3 Budgettaire effecten nieuwe beleidsmaatregelen uitgaven uit Voorjaarsnota en Miljoenennota

	2022	2023
	mld euro	
Totaal (a)	12,9	15,5
Compensatie Norg-akkoord	9,7	2,6
Verhoging uitkeringen en toeslagen vanwege verhoging wettelijk minimumloon	0,0	4,7
Oekraïne-uitgaven (b)	0,8	3,6
Enmalige verhoging zorgtoeslag	0,0	2,2
Energietoeslag lage inkomens	1,2	1,4
Versnellen kapitaalinjectie Tennet	1,2	1,3
Verhoging kindgebonden budget	0,0	0,9
Versnellen energiebesparende maatregelen huishoudens	0,3	0,0
Verhoging huurtoeslag	0,0	0,3
Enmalige verhoging basisbeurs	0,2	0,3
Asielpakket	0,2	0,2
Isolatie woningbouw	0,0	0,2
Enveloppe flankerend beleid SZW	0,0	0,1
Via aanbodbeperking remmen groei verpleeghuiszorg (c)	0,0	0,1
Vitamine D uit het basispakket	0,0	-0,1
Terugdraaien productiebeperking kolencentrales (d)	-0,5	0,0
Verlaging IOAOW	0,0	-0,9
Verhoging tarief mijnbouwheffing	0,0	-2,0
Overig	-0,2	0,6

(a) Deze tabel geeft de budgettaire effecten weer in mld euro van nieuw beleid sinds de CEP2022 raming (Voorjaarsnota en Miljoenennota). Ramingsbijstellingen, zoals veronderstelde onderuitputting (zie tabel 2.4) en kasschuiven naar achteren, zijn niet meegenomen. De doorwerking van de verhoging van het wettelijk minimumloon per 2023 op de lonen in de publieke sector is niet meegenomen. De verschuiving van omvorming van ProRail tot zbo van 2023 naar 2024 is niet meegenomen. Bedragen zijn op basis van lopende prijzen. + betekent EMU-saldo verslechterend, -betekent EMU-saldo verbeterend

(b) Dit betreft de Oekraïne-middelen buiten de uitgavenplafonds, voornamelijk budget voor de opvang van vluchtelingen.

(c) Dit is de invulling van de maatregel 'Scheiden wonen en zorg' na het coalitieakkoord.

(d) Netto effect inclusief voorgenomen nieuwe klimaatmaatregelen van 0,5 mld euro (kapitaalinjectie Stedin en diverse maatregelen gericht op de energietransitie). De ombuiging vanwege het terugdraaien van de productiebeperking is 1,0 mld euro.

Door het aflopen van de coronasteunmaatregelen en het dempende effect van de onderuitputting ligt de uitgavenquote dit en komend jaar lager dan in de afgelopen twee jaar. De aflopende corona-uitgaven hebben vooral effect bij de uitgavencategorieën algemeen bestuur, sociale zekerheid en overdrachten aan bedrijven. De intensiveringen uit het coalitieakkoord hebben juist een opwaarts effect op de collectieve uitgaven in 2022 en 2023 en zorgen ervoor dat de uitgavenquote hoger ligt dan pre-corona.

In de raming is onderuitputting verondersteld: in 2022 ongeveer 4 mld euro en voor 2023 ruim 7 mld euro (zie tabel 2.4). In de miljoenennotacijfers is er voor 2022 eveneens verondersteld dat niet alle oorspronkelijk geplande uitgaven besteed kunnen worden. De onderuitputting bij de lokale overheid komt doordat een gedeelte van het geld voor het Nationaal Plan Onderwijs nog niet wordt uitgegeven. In 2023

betreft een belangrijk deel van de onderuitputting maatregelen onder het plafond investeringen, vooral defensie en het mobiliteitsfonds.

Tabel 2.4 Onderuitputting in 2022 en 2023

	2022	2023
	mld euro	
Totaal	4,1	7,4
w.v. Rijk	1,9	6,7
w.v. Lokale overheid	2,2	0,7

De overdrachten aan bedrijven dalen, maar blijven boven het pre-coronaniveau. Dit jaar betreft het vooral de in het Norg-akkoord vastgelegde compensatie. In het Norg-akkoord is afgesproken dat de gasopslag in Norg wordt ingezet voor het versneld afbouwen van de gasproductie in Groningen met behoud van leveringszekerheid. Het Rijk betaalt hiervoor een marktconforme vergoeding. Deze compensatie bedraagt in 2022, door de sterk gestegen gasprijzen, 9,7 mld euro (zie tabel 2.3). Met name door het wegvallen van de coronasteunmaatregelen dalen de overdrachten naar bedrijven van 4,1% bbp in 2020 naar 2,7% bbp in 2023 (zie tabel 2.5). Na de coronacrisis blijven de overdrachten aan bedrijven hoger dan pre-corona (1,6% bbp in 2019). Dit komt deels door de uitgaven aan het Nationaal Groeifonds. Het aandeel van subsidies in het Nationaal Groeifonds is groter geworden door de andere invulling dan in het coalitieakkoord. Verder is verondersteld dat de intensivering uit het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV op het gebied van onderwijs, woningbouw en klimaat deels ingevuld worden door subsidies aan bedrijven.

Ondanks de gestegen kapitaalmarktrentes blijven de rentelasten stabiel ten opzichte van het bbp. Op korte termijn is de overheid beschermd tegen rentestijgingen, omdat een groot deel van de overheidsschuld tegen een vaste rente is gefinancierd. De rentelasten blijven stabiel rond 0,5% van het bbp in de periode 2021-2023 (zie tabel 2.5).

De uitgaven aan de AOW stijgen, met name door de verhoging van het wettelijk minimumloon in 2023. De verhoging van het minimumloon werkt door op sociale minimumuitkeringen. Daarnaast blijft het aantal AOW-uitkeringen door de vergrijzing van de bevolking toenemen (zie tabel 2.6). De stijging in 2022 en 2023 is echter kleiner dan in voorafgaande jaren doordat de AOW-leeftijd in zowel 2022 als 2023 met drie maanden wordt verhoogd.

Na een daling in 2022 nemen de uitgaven aan de WW en de bijstand in 2023 weer toe. In het tweede kwartaal van 2022 bereikt de werkloosheid een historisch laag niveau en loopt daarna weer licht op. Als gevolg hiervan bereikt het aantal WW-uitkeringen in 2022 een dal en neemt het aantal weer toe in 2023 (zie tabel 2.6). Doordat veranderingen in de werkloosheid met vertraging doorwerken in de bijstand, daalt het aantal bijstandsuitkeringen nog tot en met 2023. Ook de verhoging van het wettelijk minimumloon heeft een opwaarts effect op de uitgaven aan de WW en de bijstand in 2023. Door de groei van de economie blijven de uitgaven als percentage van het bbp stabiel (zie tabel 2.5).

De uitgaven aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen stijgen.⁴¹ Het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen neemt verder toe in de ramingsperiode, met name in de WIA (zie tabel 2.6).⁴² De toename komt door verschillende factoren, waaronder een tekort aan keuringsartsen en het

⁴¹ De uitgaven voor de verlofregelingen vallen ook onder deze post. Bij de verlofregelingen leidt de invoering van het betaald ouderschapsverlof per augustus 2022 tot een uitgavenstijging in 2022 en 2023.

⁴² Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.

opschuiven van de AOW-leeftijd. Daarnaast draagt corona bij aan een hogere instroom in de arbeidsongeschiktheid. Enerzijds direct omdat de eerste mensen met langdurige coronaklachten nu, na twee jaar wachttijd voor de WIA, voor het eerst instromen of omdat al bestaande ziekteklachten zijn verergerd door een coronabesmetting.⁴³ Anderzijds indirect omdat coronamaatregelen, zoals een lockdown, een eventueel herstel in de twee jaar wachttijd mogelijk hebben vertraagd.⁴⁴

De zorguitgaven als percentage van het bbp dalen in 2022 met 0,7%-punt en stijgen in 2023 met 0,2%-punt (zie tabel 2.5). De reële verandering van de collectieve zorguitgaven is -2,5% in 2022 en +3,5% in 2023.⁴⁵ De groei van de zorguitgaven blijft in 2022 met name achter op het bbp doordat loon- en prijsstijgingen met vertraging effect hebben op de uitgaven. In 2023 stijgen de zorguitgaven als percentage van het bbp met name als gevolg van hogere lonen en prijzen in de zorg. Beleid heeft een beperkt opwaarts effect op de collectieve zorguitgaven in 2023.

Het netto-effect van corona op de collectieve zorguitgaven neemt af in 2022 en 2023. De coronapandemie heeft in 2022 per saldo een klein opwaarts effect op de collectieve zorguitgaven ten opzichte van de situatie voor corona. Er is een beperkt opwaarts effect door zorgverlening aan coronapatiënten en door hogere behandelkosten, bijvoorbeeld door de aanschaf van beschermingsmiddelen. Er is daarnaast een kleiner neerwaarts effect, omdat er begin 2022 minder reguliere zorg werd geleverd. Dit neerwaartse effect wordt geremd doordat zorgaanbieders voor deze omzetsdaling worden gecompenseerd en doordat een deel van de niet-geleverde reguliere zorg ingehaald wordt zodra er minder coronazorg wordt geleverd. Voor 2023 is verondersteld dat corona per saldo een verwaarloosbaar effect heeft op de collectieve zorguitgaven.⁴⁶

⁴³ UWV juninota 2022 en <https://www.uwv.nl/overuwv/pers/persberichten/2022/uwv-meeste-clienten-met-langdurige-coronaklachten-volledig-arbeidsongeschikt.aspx>.

⁴⁴ UWV juninota 2022.

⁴⁵ De collectieve zorguitgaven stijgen in nominale termen met 1,7% in 2022 en met 8,4% in 2023.

⁴⁶ Uitgaven aan coronatesten en vaccinaties worden niet tot de collectieve zorguitgaven gerekend, maar worden geboekt onder openbaar bestuur.

Tabel 2.5 Collectieve uitgaven, 2020-2023

	2020	2021	2022	2023
	% bbp			
Openbaar bestuur	9,6	9,6	9,2	9,3
Veiligheid	1,7	1,6	1,6	1,6
Defensie	1,2	1,2	1,2	1,2
Infrastructuur	1,2	1,2	1,1	1,2
Onderwijs	5,3	5,2	5,2	5,3
Zorg	10,3	10,4	9,7	9,9
w.v. AWBZ/Wlz	2,9	3,0	3,0	3,1
Zvw	5,4	5,5	5,2	5,3
overig (o.a. Wmo)	2,1	2,0	1,5	1,5
Sociale zekerheid	12,1	11,8	11,3	12,0
w.v. AOW/ANW	5,2	5,1	4,8	4,9
WW en bijstand	1,5	1,3	1,1	1,1
Arbeidsongeschiktheid en ziekte	2,0	1,9	1,9	2,0
overig (o.a. zorgtoeslag)	3,4	3,5	3,6	3,9
Overdrachten aan bedrijven	4,1	3,6	3,7	2,7
Internationale samenwerking	2,0	1,9	2,1	2,0
Rente	0,7	0,6	0,5	0,5
Bruto collectieve uitgaven	48,2	47,0	45,7	45,7
	mutaties in %			
Reële bruto collectieve uitgaven	9,0	2,3	1,7	1,5
Werkgelegenheid sector overheid (a)	1,1	4,0	2,7	2,8
Werkgelegenheid bedrijfstak zorg (a)	1,0	3,4	2,9	2,5
(a) Gemeten in uren.				

Tabel 2.6 Uitkeringsvolumes en percentage uitkeringsgerechtigden, 2020-2023

	2020	2021	2022	2023
	duizenden			
Uitkeringsvolumes (a)				
AOW	3.185	3.240	3.262	3.287
ANW	21	20	18	18
Ziekteverzuim	454	478	522	528
Arbeidsongeschiktheid totaal	682	691	706	725
w.v. WAO/WIA/WAZ	493	496	509	526
Wajong	189	195	197	199
Werkloosheidsuitkering	221	196	134	159
Bijstand/IOAW/IOAZ (b)	384	380	360	350
Totaal	4.947	5.005	5.003	5.068
Actieven (c)				
	7.222	7.356	7.646	7.686
I/a-ratio (d)				
	68	68	65	66
w.v. AOW	44	44	43	43
Overig	24	24	23	23
(a) In duizenden (volledige) uitkeringsjaren. (b) Exclusief personen in re-integratievoorzieningen zoals loonkostensubsidie Participatiewet. (c) Het arbeidsvolume exclusief ziekteverzuim, in duizenden arbeidsjaren. (d) Percentage uitkeringsgerechtigden. Ratio van inactieven ten opzichte van actieven, in procenten.				

De uitgaven aan toeslagen nemen in 2023 met 4,6 mld euro toe (zie tabel 2.7). Dit komt voor ruim de helft door een eenmalige beleidsmatige stijging van de zorgtoeslag van ruim 400 euro per huishouden. Daarnaast neemt de huurtoeslag als gevolg van beleid structureel toe met maximaal 203 euro per huishouden. Ook het kindgebonden budget neemt in 2023 beleidsmatig toe met maximaal 356 euro voor het eerste en tweede kind. Voor volgende kinderen is de maximale stijging nog hoger, omdat het budget voor hen wordt verhoogd naar het niveau van het tweede kind.

Tabel 2.7 Jaar-op-jaarmutatatie bij- en toeslagen 2020-2023

	2020	2021	2022	2023
	mld euro			
Totaal	1,5	0,6	0,6	4,6
Huurtoeslag	0,3	0,1	-0,1	0,8
Kinderbijslag	0,0	0,0	0,2	0,4
Kinderopvangtoeslag	0,2	0,4	0,3	0,0
Kindgebonden budget	0,6	-0,1	0,0	1,0
Zorgtoeslag	0,3	0,2	0,1	2,4

2.4 Lasten verschuiven van gezinnen naar bedrijven

Kort

- Het omvangrijke beleidsmaatregelenpakket zorgt in 2022 voor een daling van de lastenquote.
- In 2023 daalt de lastenquote door de afkoelende economie.
- De beleidsmatige lasten dalen per saldo in 2022 en stijgen per saldo in 2023. Gezinnen zien een lastenverlichting in beide jaren, terwijl de lasten voor bedrijven juist stijgen.

De lastenquote daalt in 2022 naar 39,2% bbp en in 2023 naar 38,2% bbp (zie tabel 2.8 en figuur 2.2 links). In 2022 volgt de daling van de lastenquote vrijwel geheel uit de beleidsmatige verlaging van belastingen, zoals de belastingen op energie en accijnzen. Daarnaast blijft de ontwikkeling van de zorguitgaven en de daarmee samenhangende premieontvangsten in 2022 achter bij de groei van het bbp (zie paragraaf 2.3). Wel nemen de vennootschapsbelasting (vpb) en omzetbelasting meer toe dan de economische groei. In 2023 daalt de lastenquote verder vanwege lagere vpb-opbrengsten door een afkoelende economie, en doordat de loon- en inkomensheffing achterblijft bij de economische groei (zie paragraaf 1.5). Door de beleidsmatige verhoging van met name de vpb wordt de daling van de lastenquote in 2023 enigszins gedempt.

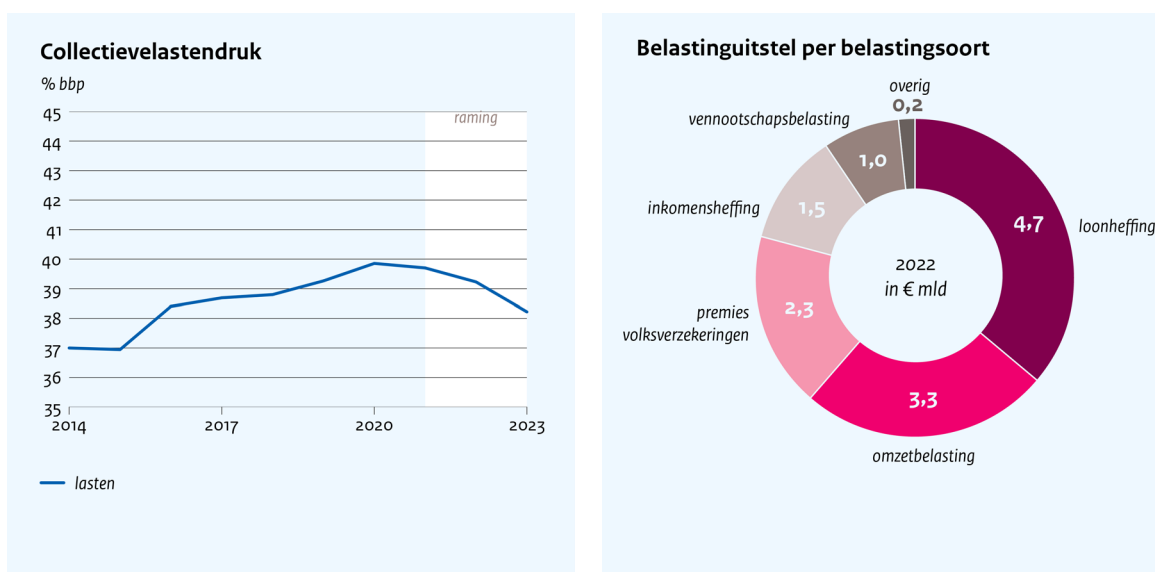
Belastingafstel beïnvloedt de lastenquote, het EMU-saldo en de EMU-schuld vooral in 2021. Ondernemers die vanwege de coronacrisis kampen met betalingsproblemen hadden tot 1 april 2022 de mogelijkheid om uitstel van betaling van belastingen aan te vragen. Dit belastinguitstel dient in principe ingehaald te worden voor 1 oktober 2027. Terugbetaling van belastinguitstel door de jaren heen heeft geen effect op het EMU-saldo, tenzij van uitstel afstel komt. Belastingafstel belast wel het EMU-saldo, deels in 2020 en vooral in 2021. In deze raming is – conform CBS-cijfers – gerekend met 30% belastingafstel.⁴⁷ De omvang van het openstaande belastinguitstel (inclusief belastingafstel en terugbetalingen in 2022) bedraagt momenteel circa 13 mld euro in 2022, waarvan circa 10 mld euro bij de loonheffing, omzetbelasting en premies volksverzekeringen (zie figuur 2.2 rechts).

⁴⁷ De cijfers in de modellen van het CPB worden voor het afgelopen kalenderjaar (t-1, hier: 2021) geijkt op de realisaties van het CBS. Op basis van de aanlevering van de realisaties (Nationale rekeningen) van het CBS over 2021 werd de aanname over belastingafstel in de CPB-ramingen bijgesteld naar 30%. Deze 30% is echter onzeker. Door 30% belastingafstel in te boeken is de totaalstand van belastinguitstel in 2022 gedaald met circa 5 mld euro. Deze 5 mld euro slaat voornamelijk neer op het EMU-saldo in 2020 en 2021.

Tabel 2.8 Belasting- en premieontvangsten, 2020-2023

	2020	2021	2022	2023
	% bbp			
Loon- en inkomensheffing	13,5	13,0	12,8	12,4
Premies werknemersverzekeringen	3,5	3,2	3,3	3,3
Zvw-premies	5,4	5,4	5,1	5,1
Vennootschapsbelasting	2,7	3,6	3,8	3,4
Belastingen op productie en invoer	12,8	12,8	12,4	12,2
Overige belastingen	1,9	1,9	1,8	1,8
Totaal	39,9	39,7	39,2	38,2
Ontwikkeling collectievelastendruk		-0,2	-0,5	-1,0
w.v. effect beleidsmaatregelen op EMU-saldo		0,3	-0,6	0,1
w.v. effect grondslagontwikkeling op EMU-saldo		-0,5	0,1	-1,2

Figuur 2.2 Ontwikkeling collectievelastendruk, 2014-2023 (links) en de verdeling van belastinguitstel over belastingsoorten in 2022 (rechts)



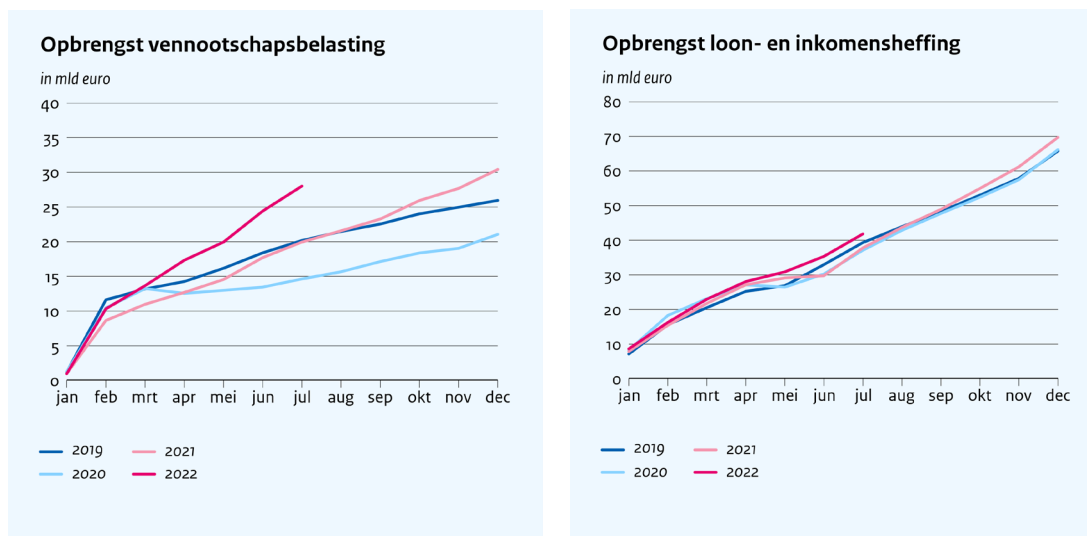
Bron: CBS en CPB ([link](#))

De raming van de vennootschapsbelasting in 2022 en 2023 is omgeven met veel onzekerheid. Zo zijn in 2022 de opbrengsten van de vennootschapsbelasting (vpb) tot en met juli fors hoger dan in voorgaande jaren (zie donkerroze lijn in figuur 2.3 links). Ondernemers lijken in 2022 de winstverwachting over het voorgaande boekjaar opwaarts bij te stellen waardoor de belastingontvangsten hoger zijn dan voorgaande jaren. Eind 2021 was de opbrengst van de vpb ook 4,5 mld euro hoger dan in 2019, het laatste jaar voor corona.⁴⁸ In

⁴⁸ De maandelijkse kasrealisaties van de Belastingdienst zijn een belangrijk zijlicht bij de raming van de belasting- en premieontvangsten.

tegenstelling tot de vpb is de opbrengst van de loon- en inkomensheffing (zie figuur 2.3 rechts) vergelijkbaar met voorgaande jaren. Waar de belastingontvangsten eind 2023 uitkomen is uiterst onzeker.⁴⁹

Figuur 2.3 Cumulatieve opbrengsten van de vennootschapsbelasting (links) en van de loon- en inkomensheffing (rechts), 2019-2022



Bron: Belastingdienst ([link](#))

Door nieuw beleid dalen de lasten voor gezinnen en stijgen de lasten voor bedrijven in 2022 en 2023 (zie tabel 2.9). De beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) meet het jaar-op-jaareffect van fiscale beleidsmaatregelen op de lasten van gezinnen, bedrijven, de overheid als werkgever en het buitenland.⁵⁰ Voor gezinnen worden de lasten in 2022 verlicht, terwijl met name het bedrijfsleven een lastenverzwaring krijgt. In 2023 blijven de lasten voor gezinnen dalen, daartegenover staat een lastenverzwaring bij bedrijven, de overheid⁵¹ en het buitenland. Per saldo daalt de blo in 2022 en stijgt de blo in 2023.

Dit en volgend jaar zorgen vooral de dalende belastingen op energie voor een lastenverlichting van ruim 3 mld euro voor gezinnen (zie tabel 2.9). In 2022 is de vaste teruggave in de energiebelasting (de belastingvermindering) verhoogd en zijn de belastingtarieven op elektriciteit verlaagd.⁵² Ook zijn de accijnzen op benzine en diesel verlaagd. In 2022 zien gezinnen ook een lastenverzwaring in het loon- en inkomensdomein, met name door de geleidelijke verlaging van aftrekposten richting het lage tarief en de afschaffing van de scholingsaftrek. In 2023 dalen de lasten door een verdere verhoging van de belastingvermindering en een tariefsverlaging op gas en elektriciteit in de eerste schijf van de geïntegreerde energiebelasting.⁵³ Ook dalen de lasten door de verhoging van de arbeidskorting in de loonheffing. In 2023 stijgen de lasten in het inkomensdomein doordat de overbruggingswetgeving voor box 3 in werking treedt, waardoor de ontstane derving door het box 3-arrest in 2022 verminderd wordt.

In 2022 en 2023 stijgen de lasten voor bedrijven respectievelijk met 2,5 mld euro en 4,6 mld euro (zie tabel 2.9). In 2022 nemen de lasten voor bedrijven voornamelijk toe door maatregelen in de

⁴⁹ Dit is mede het gevolg van onzekerheid omtrent de vormgeving van beleidsmaatregelen. Met name voor de vennootschapsbelasting en vermogensboxen in de inkomstenbelasting, waar anticipatie-effecten een belangrijke rol spelen, bemoeilijkt wisselend beleid – zoals de wisselende hoogte en de vorm van excessief lenen uit de eigen vennootschap – de opbrengstenraming.

⁵⁰ Zie Badir, M. en M. van Kempen, 2020, Herdefiniëring beleidsmatige lastenontwikkeling, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

⁵¹ De blo overheid heeft betrekking op de overheid als werkgever, die premies afdraagt voor haar werknemers.

⁵² De tarieven in de eerste drie schijven van de energiebelasting zijn verlaagd.

⁵³ Per 2023 worden de energiebelasting en de Opslag Duurzame Energie (ODE) geïntegreerd in één belasting: de energiebelasting. Vrijwel de gehele taakstellende opbrengst van de ODE wordt opgenomen in de grondslag van de energiebelasting, op 0,3 mld euro na. De 0,3 mld euro leidt tot een beleidsmatige lastenverlichting bij het CPB, maar wordt niet meegerekend in de beleidsmatige lastenontwikkeling van het kabinet.

vennootschapsbelasting (vpb), zoals beperkingen in de verliesverrekening, de aanscherping van de earningsstrippingregeling en de verhoging van het algemene tarief. In 2023 stijgen de lasten voor bedrijven verder, met name door de verhoging van het lage vpb-tarief naar 19%, het afschaffen van de toepassing van de doelmatigheidsmarge in de gebruikelijkloonregeling en de verhoging van de overdrachtsbelasting voor niet-woningen naar 10,4%. De lastenverzwaring in 2022 en 2023 wordt gedempt door de verlaging van de energiebelasting en de verlaging van brandstofaccijnzen. In 2022 zijn ook de premies voor de Zorgverzekeringswet tijdelijk lager. Daarnaast is de verhuurderheffing in 2022 verlaagd en wordt deze heffing in 2023 geheel afgeschaft.

Tabel 2.9 Beleidsmatige lastenontwikkeling 2022 en 2023

	2022	2023
	mld euro	
Totaal gezinnen, bedrijven, overheid en buitenland	-0,7	1,6
Gezinnen	-3,1	-3,2
Btw	-0,5	0,9
Accijnzen	-0,8	0,0
Energiebelasting en Opslag Duurzame Energie	-2,7	-2,2
Heffingen op alcoholvrije dranken	0,0	0,3
Loon- en inkomensheffing	0,9	-2,0
Zvw	0,0	-0,4
Overig gezinnen	0,0	0,1
Bedrijven totaal	2,5	4,7
Waarvan bedrijfsleven	2,5	4,6
Btw	0,2	0,1
Accijnzen	-0,3	-0,1
Energiebelasting en opslag duurzame energie	-0,7	0,0
Overdrachtsbelasting	0,0	0,9
Vennootschapsbelasting	2,6	2,0
Loon- en inkomensheffing	0,8	1,7
Verhuurderheffing	-1,2	-0,5
Bankenbelasting	-0,2	0,0
Aof-premie	-0,4	0,1
AWf-premie	2,0	0,0
Sectorpremie	0,2	0,0
Zvw	-0,6	0,3
Overig bedrijven	0,0	0,1
Waarvan overheidswerkgever	0,0	0,1
Aof-premie	-0,1	0,0
AWf-premie	0,1	0,0
Zvw	-0,1	0,0
Overig overheid	0,0	0,0
Buitenland	0,0	0,2
Vliegbelasting	0,0	0,2
Overig buitenland	0,0	0,0

2.5 Begrotingsregels

Kort

- Het kabinet heeft zowel de uitgavenplafonds als het inkomstenkader aangepast.
- Ook in bijzondere situaties is een ordentelijk begrotingsproces belangrijk.
- In 2022 en 2023 blijft de algemene ontsnappingsclausule van toepassing bij de Europese begrotingsregels.

Het kabinet heeft in de Startnota begrotingsregels vastgesteld. Voor de uitgavenkant van de begroting worden aan het begin van de kabinetsperiode afspraken gemaakt over wat er maximaal mag worden uitgegeven in elk jaar van de kabinetsperiode (het uitgavenplafond). Voor de inkomstenkant van de begroting spreekt het kabinet af hoe hoog het totaal van beleidsmatige aanpassingen mag zijn (het inkomstenkader). Als het kabinet bijvoorbeeld de ene belasting wil verlagen, dan moet een andere belasting omhoog om te voorkomen dat de totale inkomsten dalen. In beginsel worden het uitgavenplafond en het inkomstenkader, nadat erover is besloten in de formatie, gedurende de kabinetsperiode niet aangepast.

Het kabinet heeft zowel bij de Voorjaarsnota als bij de Miljoenennota de uitgavenplafonds aangepast en het inkomstenkader gecorrigeerd. Bij de Voorjaarsnota is een kadercorrectie aan de inkomstenkant gemaakt vanwege diverse koopkrachtmaatregelen en de budgettaire gevolgen van het box 3-arrest. Daarbij zijn uitgaven ingezet ter dekking van de inkomsten. Ook de uitgavenplafonds zijn bij de Voorjaarsnota aangepast, en bij de Miljoenennota nog eens, vanwege hogere kosten voor compensatie voor het vullen van het Norg-gasveld.⁵⁴ Er zijn ook aanpassingen vanwege corona-uitgaven, voor loon- en prijsontwikkelingen en voor niet-beleidsmatige mutaties in de WW en de bijstand, zoals vastgelegd in de begrotingsregels.

Er valt voor het CPB nu geen volledig overzicht en analyse te maken van alle plafondaanpassingen en kadercorrecties die het kabinet gemaakt heeft. Normaliter toetst het CPB of de geraamde uitgaven binnen de plafonds blijven en of het inkomstenkader sluit, mede op verzoek van de Raad van State. Er zijn veel plafondaanpassingen gemaakt sinds de Startnota, waarvan de informatie ontbreekt om in te schatten of er sprake is van statistische correcties.⁵⁵ Bij het inkomstenkader is onduidelijk waarom de geharmoniseerde beleidsmatige lastenontwikkeling niet wordt toegepast voor het gehele inkomstenkader⁵⁶ en sommige maatregelen niet in het kader zijn opgenomen.

Ook in bijzondere situaties is een ordentelijk begrotingsproces belangrijk. Het is begrijpelijk dat in crisissituaties het volgen van de begrotingsregels niet de eerste prioriteit heeft. Maar zonder begrotingsregels is het lastig om een integrale afweging te maken, de overheidsuitgaven te beheersen en een doelmatige allocatie te bereiken. De begrotingsregels (“hoe”) staan daarbij los van het begrotingsanker (“wat”). Een expliciet besluit over de uitgavenplafonds en inkomstenkader, voorafgaand aan de besluitvorming bij Voorjaarsnota en Miljoenennota, maakt het proces ordentelijk.

Europese begrotingsregels beperken het begrotingsbeleid momenteel niet, omdat de algemene ontsnappingsclausule uit het Stabiliteits- en Groeipact tot en met 2023 is geactiveerd.⁵⁷ Tot besloten wordt de clausule te deactiveren, onderneemt de Europese Commissie geen actie bij een afwijking van de regels over het begrotingstekort en staatsschuld. Zonder deze ontsnappingsclausule zouden de Nederlandse

⁵⁴ In de Startnota staat dat eenmalig de kosten voor Norg voor alle relevante jaren met een plafondcorrectie verwerkt zullen worden.

⁵⁵ De begrotingsregels staan bij uitzondering aanpassingen toe (statistische correcties), om beleid mogelijk te maken dat weliswaar aanpassingen vergt aan het uitgavenplafond en het inkomstenkader, maar het EMU-saldo niet verslechtert.

⁵⁶ In het inkomstenkader worden alle maatregelen geboekt volgens de blo-definitie die FIN en CPB gezamenlijk hanteren, behalve het herstel van box 3 die blijkbaar op EMU-basis in het Inkomstenkader zit.

⁵⁷ [European Semester Spring Package \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-operations/infographic-116236.attachments).

overheidsfinanciën niet voldoen aan alle Europese begrotingsregels. De schuldquote neemt, mede door een sterke stijging van het nominale bbp, in 2022 en 2023 af en ligt ruim onder het Maastricht-plafond van 60% bbp (zie tabel 2.10). Het EMU-saldo verslechtert in 2023, mede door het extra beleid uit de Miljoenennota, tot -2,5% bbp. Het structurele EMU-saldo, het begrotingssaldo gecorrigeerd voor tijdelijke maatregelen en conjuncturele effecten, komt uit op -3,0% bbp in 2023. Het structurele tekort ligt daarmee boven de middellangetermijndoelstelling van maximaal -0,75% bbp. De gecorrigeerde overheidsuitgaven groeien met 3,9% in 2022 en 1,4% in 2023, duidelijk meer dan de voorgeschreven normgroei.

Tabel 2.10 Gegevens voor Europese begrotingsregels 2020-2023

	2020	2021	2022	2023
EMU-saldo (% bbp)	-3,7	-2,6	-1,1	-2,5
EMU-saldo conjunctureel (EC-methode, % bbp)	-2,6	-0,8	0,8	0,7
EMU-saldo eenmalige en andere tijdelijke maatregelen (% bbp) (a)	0,0	0,0	-0,2	-0,1
EMU-saldo structureel (EC-methode, % bbp)	-1,2	-1,8	-1,7	-3,0
Middellangetermijndoelstelling structureel EMU-saldo (MTO) (% bbp) (b)	-0,5	-0,5	-0,75	-0,75
Gecorrigeerde collectieve uitgaven (volume, %) (c)	10,9	2,3	3,9	1,4
Normgroei (maximale groei gecorrigeerde collectieve uitgaven) (d)	4,4	-2,6	-1,7	-3,8
EMU-schuld	54,7	52,4	49,6	48,8
EMU-schuld plafond (e)	60,0	60,0	60,0	60,0

(a) De compensatie vanwege de gerechtelijke uitspraak inzake het box 3-arrest wordt aangemerkt als tijdelijke maatregel.
 (b) In het Stabiliteitsprogramma heeft het kabinet een MTO van -0,75% bbp voorgesteld. De nieuwe MTO is nog niet vastgesteld door de Europese Commissie.
 (c) Overheidsuitgaven, gecorrigeerd voor rente-uitgaven, cyclische uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen, uitgaven aan EU-programma's gedekt door overdrachten van de EU en met een vierjaarsgemiddelde van overheidsinvesteringen.
 (d) De normgroei is de potentiële groei, gecorrigeerd voor de uitgangspositie van het structurele EMU-saldo.
 (e) De overheidsschuld dient minder dan 60% bbp te zijn, of dient in ieder geval met een twintigste van het verschil met de 60%-norm per jaar af te nemen.

3 Koopkracht

Kort

- De koopkracht van huishoudens verslechtert in 2022 in doorsnee met 6,8%.
- Huishoudens tot 120% van het sociaal minimum zien hun koopkracht in 2022 stijgen door de tijdelijke energietoeslag van 1300 euro. Deze koopkrachtstijging is een overschatting: doordat de energierekening voor deze huishoudens in het algemeen een relatief groot deel van het inkomen beslaat, is de inflatie voor hen ook hoger.
- In 2023 neemt de mediane koopkracht van huishoudens met 3,9% toe. Dit komt voor een belangrijk deel door tijdelijk beleid: het aflopen hiervan in 2024 heeft een negatief effect op de koopkrachtontwikkeling in dat jaar.

De statische koopkrachtberekeningen maken het mogelijk de koopkrachtontwikkeling voor verschillende groepen te vergelijken. De statische koopkrachtontwikkeling is vooral gericht op het inzichtelijk maken van het effect van beleid op de koopkracht van verschillende groepen. Dynamische ontwikkelingen, zoals trouwen, het krijgen van kinderen, of het verliezen van werk, worden dan ook niet meegenomen. In de armoederaming (zie hoofdstuk 3 van de MEV: “Armoede en energiekosten”) wordt een ander aspect van de koopkracht van huishoudens belicht, waarbij behalve naar de ontwikkeling van de koopkracht ook naar het niveau van de koopkracht wordt gekeken: hebben huishoudens een inkomen groter of kleiner dan de armoedegrens? Verder wordt in de armoederaming ook rekening gehouden met een deel van de macro-economische ontwikkelingen: onder andere demografische veranderingen en werkloosheid beïnvloeden het armoedecijfer.

Door de hoge inflatie van 9,9% neemt de statische koopkracht van huishoudens in 2022 in doorsnee met 6,8% af. De nominale contractloonstijging van 2,8% is onvoldoende om voor de inflatie te compenseren. Hierdoor daalt de koopkracht voor vrijwel alle huishoudens (zie figuur 3.1 en figuur 3.4). Niet alle huishoudens ervaren deze hoge inflatie ook al in 2022. Voor huishoudens met vaste energiecontracten, afgesloten tegen een lagere prijs, vermindert de koopkracht pas zodra het energiecontract afloopt. Zie ook het kader “Koopkrachtklap, consumptiegroei?” in paragraaf 1.7. Om de koopkrachtdaling als gevolg van hogere energieprijzen te beperken, heeft het kabinet in 2022 maatregelen genomen. De verlaging van de energiebelasting op elektriciteit, de hogere teruggave aan energiebelasting, de verlaging van de btw op energie en de verlaging van de brandstofaccijnzen verminderen de koopkrachtdaling in deze berekening doordat ze de inflatie reduceren. Daarnaast is er voor huishoudens tot 120% van het sociaal minimum een energietoeslag van 1300 euro.

Door de energietoeslag gaan de meeste huishoudens tot 120% van het sociaal minimum er in 2022 in koopkracht op vooruit. Zodra de energietoeslag afloopt leidt dit tot verslechtering van de koopkracht van de huishoudens met energietoeslag. De energietoeslag leidt dus tot uitstel, maar geen afstel van de effecten van de inflatieschok. Er is aangenomen dat alle ontvangers van minimumuitkeringen via de gemeente de toeslag ontvangen. Voor overige huishoudens met een inkomen van minder dan 120% van het sociaal minimum is aangenomen dat 20% van de huishoudens de toeslag niet ontvangt, bijvoorbeeld omdat zij de regeling niet kennen of niet weten dat ze er recht op hebben.⁵⁸ De inkomensgrens komt overeen met de modelbeleidsregels van Stimulansz van 19 juli 2022. Gemeenten hebben beleidsvrijheid om andere regels op te stellen, en sommige gemeenten doen dit ook.

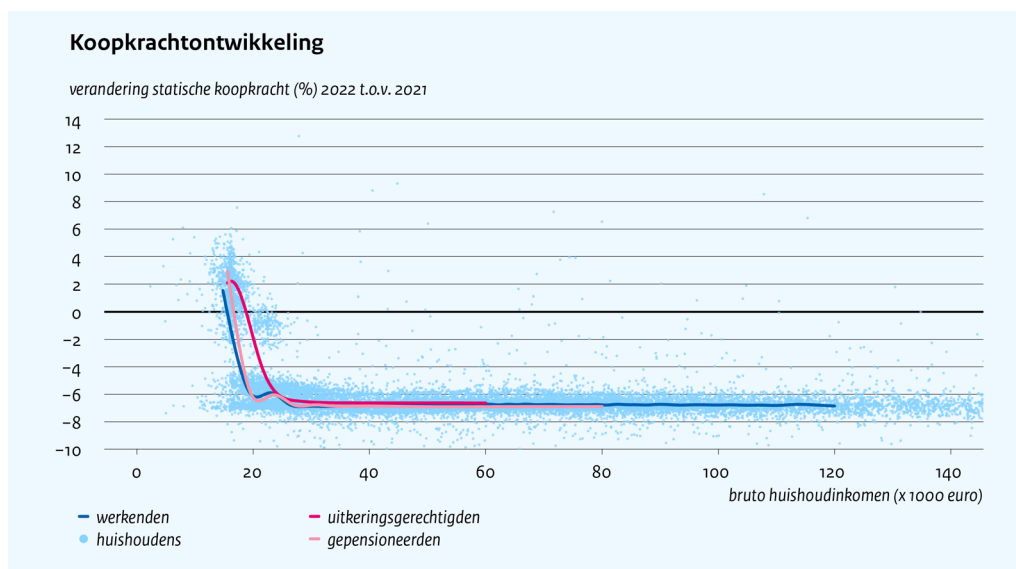
⁵⁸ Het niet-gebruik is in lijn met bijvoorbeeld het aanvragen van toeslagen: ook daar maakt een deel van de huishoudens geen gebruik van een toeslag waar men wel recht op heeft. Zie ook Berkhout, E., N. Bosch en P. Koot, 2019. Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland. CPB Achtergronddocument. November 2019.

In de berekening van de koopkracht is niet meegenomen dat lagere inkomens relatief vaak met extra hoge inflatie te maken hebben. Hierdoor wordt de koopkrachtontwikkeling van lage inkomens in deze raming te gunstig ingeschat. Lage inkomens besteden een relatief groot deel van hun inkomen aan energie en voedsel. In het special topic “Inflatieongelijkheid” in het CEP 2022⁵⁹ was te zien dat lagere inkomens een relatief groot deel van het inkomen kwijt zijn aan energie. Gezien de verder opgelopen energieprijzen is het aannemelijk dat die ongelijkheid is toegenomen. Aan de andere kant is in 2022 sprake van hoge werkgelegenheids groei en een historisch hoge arbeidsparticipatie. Ook hebben zelfstandigen beter kunnen profiteren van de krapte op de arbeidsmarkt door hun tarieven te verhogen. Deze dynamische effecten zijn niet zichtbaar in de koopkrachtraming, maar leiden tot een positievere koopkrachtontwikkeling.

Huishoudens met een inkomen net boven 120% van het sociaal minimum zien hun koopkracht in 2022 het sterkst afnemen. Dit betreft bijvoorbeeld gepensioneerden met een klein aanvullend pensioen en werkenden op minimumloonniveau. Zij hebben geen recht op de energietoeslag, maar ondervinden wel een hoge inflatie, van mogelijk meer dan de gemiddelde 9,9%, doordat zij een relatief groot deel van hun inkomen besteden aan energie en voedsel. Deze groep is dus ook relatief kwetsbaar voor armoede en betalingsproblemen. Voor meer informatie over de armoederaming en betalingsproblemen zie hoofdstuk 3 in deze MEV: “Armoede en energiekosten”.

Er zijn nauwelijks verschillen in de koopkrachtontwikkeling tussen de 80% hoogste inkomens. In 2022 is in beperkte mate sprake van veranderingen in het stelsel van belastingen, sociale zekerheid en toeslagen, waardoor de koopkrachtraming wordt gedomineerd door de inflatie en loonontwikkeling. Deze effecten zijn in de koopkrachtraming voor alle inkomensgroepen vrijwel gelijk. Hierbij past de kanttekening dat de loonontwikkeling en de inflatie tussen huishoudens kan verschillen. Bovendien wordt in de statische koopkrachtontwikkeling de incidentele loonontwikkeling, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen en andere extra salarisverhogingen, buiten beschouwing gelaten. Ook persoonlijke veranderingen, zoals het krijgen van kinderen, scheiden en verhuizen worden in de statische koopkrachtraming niet meegenomen.

Figuur 3.1 Koopkrachtontwikkeling huishoudens in 2022⁶⁰



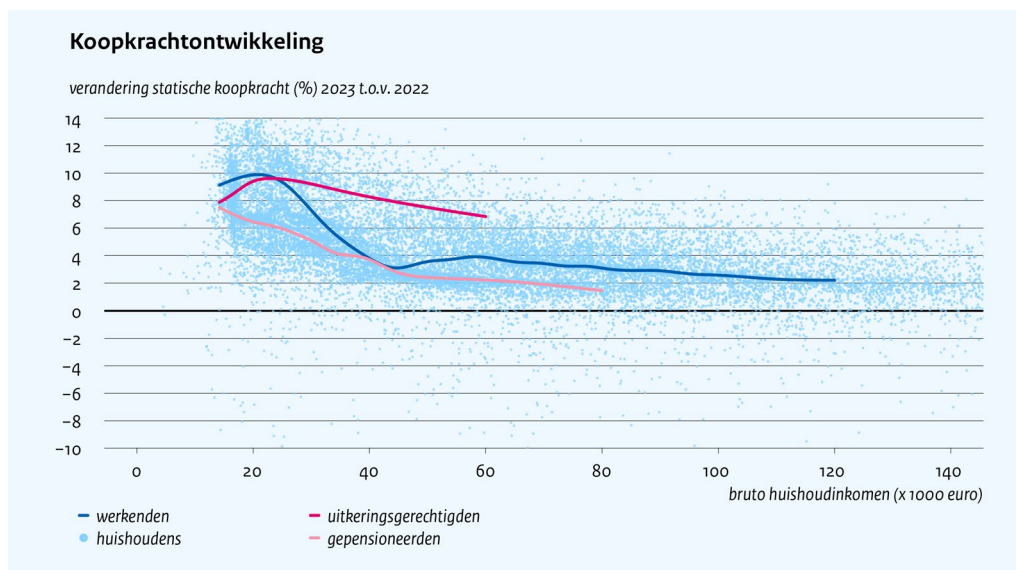
Bron: CPB ([link](#))

⁵⁹ Centraal Economisch Plan 2022 ([link](#)).

⁶⁰ De figuur toont de koopkrachtontwikkeling voor alle huishoudens. De drie lijnen geven de medianen per voornaamste inkomensbron weer.

In 2023 neemt de koopkracht in doorsnee met 3,9% toe.⁶¹ De inflatie daalt naar 2,6%, deels vanwege eenmalige verlagingen van de energiebelasting en brandstofaccijns. De contractloonstijging in de marktsector is 3,7%. De lonen nemen in reële zin dus licht toe. Beleidsmaatregelen en hoge indexaties van heffingskortingen en schijfgrenzen – die enigszins vertraagd met de hoge inflatie van 2022 doorwerken – zorgen ervoor dat de mediane koopkrachtontwikkeling in 2023 toch aanmerkelijk positiever is dan de reële loonstijging. Tegelijk compenseert dit de negatieve koopkrachtontwikkeling van 2022 niet volledig. Het mediane huishouden heeft in 2023 een circa 3,1% lagere koopkracht dan in 2021 (zie figuur 3.3).

Figuur 3.2 Koopkrachtontwikkeling huishoudens in 2023⁶²

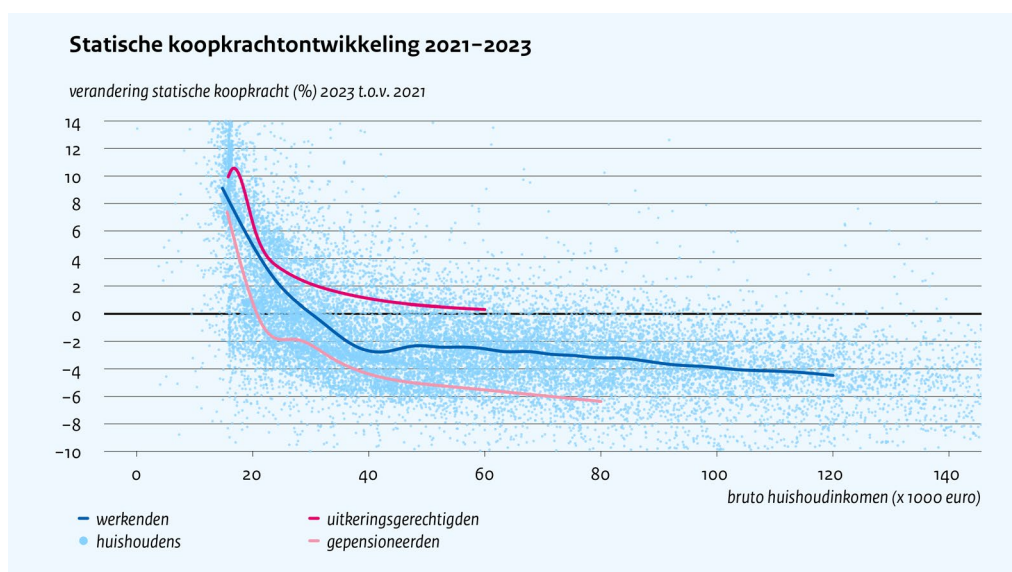


Bron: CPB ([link](#))

⁶¹ Ten opzichte van de augustusraming zijn de koopkrachtcijfers op twee punten technisch bijgesteld. De indexatie van inkomen uit vermogen is verlaagd en enkele huren zijn minder sterk geïndexeerd zodat ze niet boven de liberalisatiegrens komen. Dit leidde tot een bijstelling van de mediane koopkracht met -0,3 procentpunt. Het effect is het grootst voor de hoogste inkomensgroep (-0,5 procentpunt).

⁶² De figuur toont de koopkrachtontwikkeling voor alle huishoudens. De drie lijnen geven de medianen per voornaamste inkomensbron weer.

Figuur 3.3 Koopkrachtontwikkeling huishoudens in 2023 ten opzichte van 2021⁶³



Bron: CPB ([link](#))

Lage inkomens gaan er in 2023 in koopkracht meer op vooruit dan hogere inkomens. De onderste 20% van de inkomensverdeling ziet zijn koopkracht in 2023 met 7,4% toenemen, terwijl de koopkracht van de bovenste 20% van de inkomensverdeling met 1,9% toeneemt (zie figuur 3.4). Dit komt voornamelijk door de extra beleidsmatige verhoging van het wettelijk minimumloon (wml) met 8,05%, en eenmalig beleid gericht op lage inkomens, zoals de eenmalige verhoging van de zorgtoeslag met ruim 400 euro, het doortrekken van de energietoeslag van 1300 euro naar 2023 en de tijdelijke verhoging van het kindgebonden budget. Midden- en hogere inkomens profiteren van de verhoging van de arbeidskorting en de verlaging van het tarief in de eerste schijf van box 1.

Uitkeringsgerechtigden zien hun koopkracht in 2023 sterker toenemen dan werkkenden en gepensioneerden. Dit komt door het in stand houden van de koppeling tussen het wml en de uitkeringshoogtes. Voor gepensioneerden gaat de AOW weliswaar omhoog, maar het aanvullend pensioen wordt niet voldoende geïndexeerd om te compenseren voor de inflatie. Daarnaast wordt de inkomensondersteuning voor AOW'ers (de IOAOW) in 2023 vrijwel volledig afgeschaft. Werkkenden met een laag inkomen profiteren van de verhoging van het wml en de verwachte doorwerking hiervan op hogere lonen. Werkkenden met een hoger inkomen ontvangen een hogere arbeidskorting. Het afbouwpad van de arbeidskorting wordt tegelijk ook steiler, dus voor de hoogste inkomens wordt het voordeel van de hogere arbeidskorting steeds kleiner.

Er zijn voor 2023 ook beleidsmaatregelen genomen die een negatief effect hebben op de koopkracht van bepaalde groepen. Zo wordt de zelfstandigenaftrek sneller afgebouwd. Eerder zou de zelfstandigenaftrek in 2023 5660 euro zijn, dat wordt nu 5030 euro. Ook wordt de belasting op vermogen in box 3 verzwakt: het tarief stijgt van 31% naar 32%. Het heffingsvrij vermogen neemt daarentegen ook toe. De verlaging van de doelmatigheidsmarge voor het gebruikelijk loon van 25% naar 0% is een lastenverzwaring voor directeur-groootaandeelhouders, maar dit is niet terug te zien in de koopkracht.⁶⁴ De lasten gaan voor deze groep echter wel omhoog.

⁶³ De figuur toont de koopkrachtontwikkeling voor alle huishoudens. De drie lijnen geven de medianen per voornaamste inkomensbron weer.

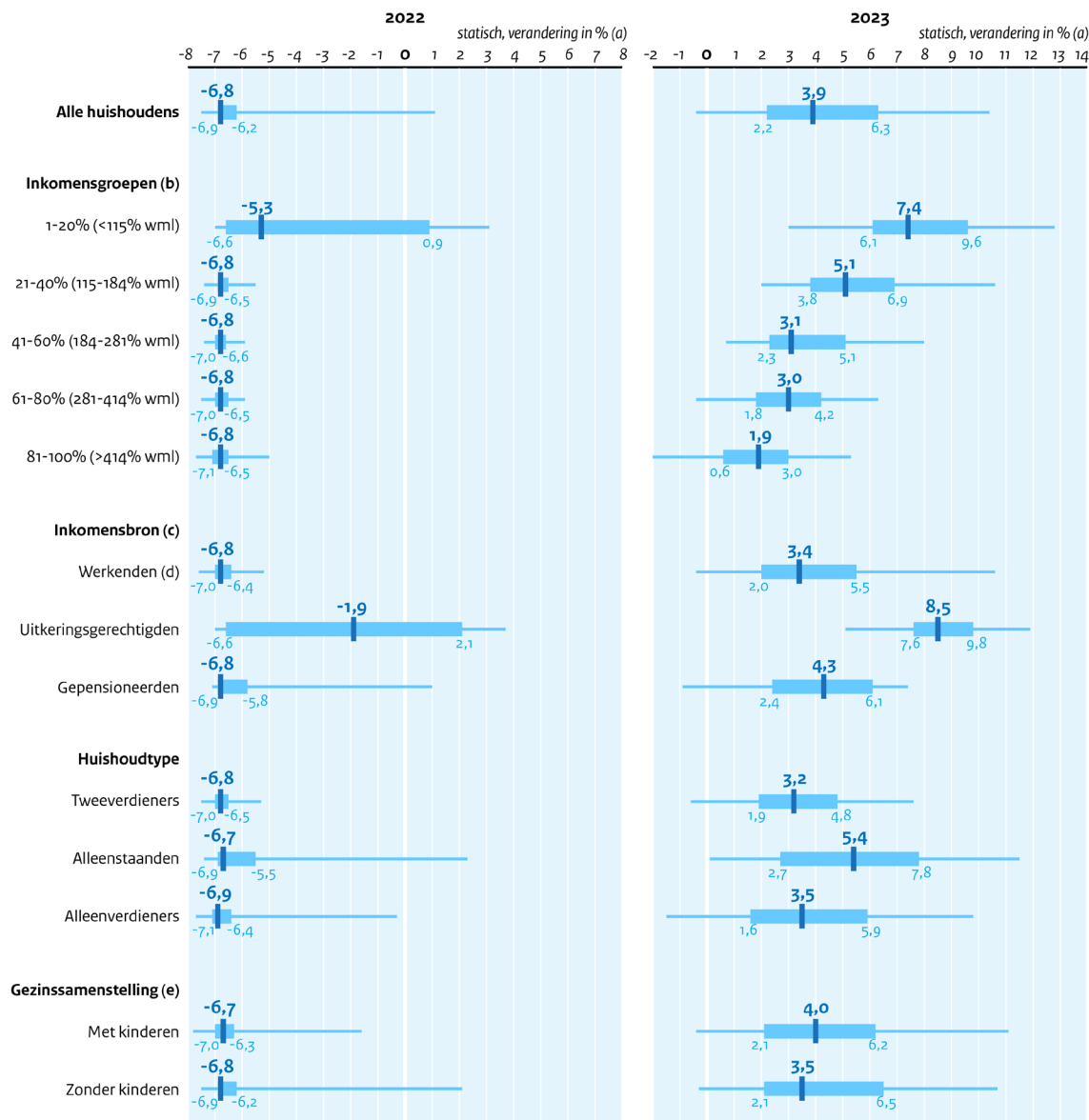
⁶⁴ Dit kan niet worden meegenomen in de koopkrachtcijfers omdat de steekproef geen gegevens bevat over de verhouding tussen het geobserveerde loon en het gebruikelijk loon van huishoudens met een directeur-groootaandeelhouder.

Een belangrijk deel van het koopkracht-verbeterend beleid in 2023 is tijdelijk. De grootste uitzonderingen zijn de verhoging van het wml en de verhoging van de arbeidskorting. Als tijdelijke maatregelen zoals de energietoeslag, de verhoging van de zorgtoeslag, de verlaging van de energiebelastingen en de verlaging van de brandstofaccijnzen wegvallen, zal de koopkracht van huishoudens verslechteren, met name aan de onderkant.

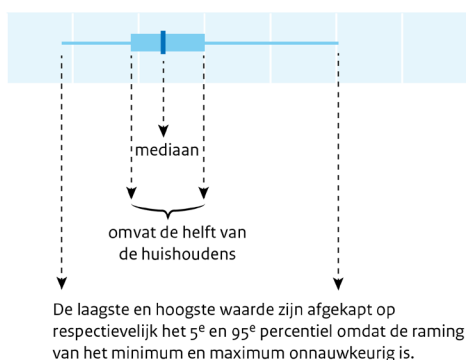
Het arrest van de Hoge Raad inzake box 3 en de invoering van de spoedwetgeving over box 3 in 2023 heeft beperkte gevolgen voor de mediane koopkrachtontwikkeling van huishoudens. In 2022 hebben sommige vermogenden meer te besteden. In dat jaar geldt het minimum van de heffing onder de spoedwetgeving en het oude box-3-stelsel. In het oude box-3-stelsel werd aangenomen dat huishoudens hun vermogen op een vastgestelde manier hadden verdeeld over sparen en beleggen. Op sparen en beleggen waren forfaitaire rendementen vastgesteld. In de spoedwet wordt gekeken naar de werkelijke verdeling tussen sparen, beleggen en schulden. Voor de drie categorieën is een forfaitair rendement vastgesteld. In 2022 gaat niemand meer betalen, maar met name huishoudens met relatief veel spaargeld wel minder.

In 2023 gaan sommige vermogenden met relatief veel beleggingen, en eventueel ook veel verrekenbare schulden meer box-3-heffing betalen. Voor 2023 geldt de spoedwetgeving. Belastingplichtigen met een groter aandeel beleggingen dan verondersteld onder het oude box-3-stelsel gaan meer belasting betalen. Ook het verrekenen van schulden met bezittingen in box 3 wordt minder gunstig. Belastingplichtigen met alleen spaargeld gaan daarentegen minder box-3-belasting betalen dan in het oude stelsel. In de koopkrachtcijfers komen deze effecten alleen tot uiting in de staarten van de verdeling. De compensatie voor massaal-bezwaarmakers die te veel betaalde belasting terugkrijgen, is niet terug te zien in de koopkrachtcijfers van 2022 en 2023.

Figuur 3.4 Koopkrachtontwikkeling in 2022 en 2023 (boxplot)



Hoe af te lezen?



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

- (a) Exclusief incidentele inkomensveranderingen.
- (b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2022 ongeveer 22.558 euro. De inkomensgroepen zijn verdeeld in vijf groepen van gelijke grootte in oplopende volgorde van inkomen, ieder 20% van alle huishoudens.
- (c) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winst-inkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroegpensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
- (d) Bij werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele verandering van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
- (e) De indeling naar gezinsamenstelling is op basis van de aanwezigheid van kinderen tot achttien jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

Bron: CPB ([link](#))

Verschillen meerjarencijfers CPB en Miljoenennota

In deze raming zijn beleidsmaatregelen die zijn aangeleverd tot en met 7 september verwerkt.

- Ten opzichte van de begrotingscijfers in de Miljoenennota gaat het CPB uit van extra onderuitputting van 4,1 mld euro in 2022 en van 7,4 mld euro in 2023. Een groot deel van de onderuitputting is gerelateerd aan algehele krapte op de arbeidsmarkt (voor meer details, zie paragraaf 2.1). Een deel van de onderuitputting is gerelateerd aan specifieke beleidsmaatregelen. De in het coalitieakkoord en Voorjaarsnota geplande intensiveringen voor defensie leiden naar verwachting grotendeels pas na 2023 tot extra uitgaven. Bij de raming van de onderwijsuitgaven is aangenomen dat een deel van de uitgaven aan het Nationaal Programma Onderwijs pas na 2023 besteed wordt. Daarnaast is aangenomen dat er in 2022 en 2023 onderuitputting optreedt bij de intensiveringen op het gebied van onderwijs uit het coalitieakkoord.
- De risicoreservering voor de naheffingen van de afdracht van invoerrechten aan de EU (Traditioneel Eigen Middelen) en de reservering voor domeinoverstijgende risico's zijn niet overgenomen. Dit heeft een neerwaarts effect op de overheidsuitgaven van 0,2 mld euro in 2022 en 0,4 mld euro in 2023.
- Voor de compensatie aan de gasbedrijven uit hoofde van het Norg-akkoord gaat het CPB uit van compensatie van ruim 9,7 mld euro in 2022. In de begrotingscijfers wordt uitgegaan van een bedrag van 8,5 mld euro. In 2023 is er geen verschil ten opzichte van de meerjarencijfers.
- Bij de invoering van de basisbeurs voor het hoger onderwijs is aangenomen dat het extra geld dat studenten krijgen in de vorm van de basisbeurs leidt tot een overeenkomstige daling van de studieleningen. Dit heeft een drukkend effect op de overheidsschuld van 0,3 mld euro per jaar in 2023.
- Aangenomen wordt dat het resterende deel van de aandelen van de Staat in ABN Amro in de jaren 2022-2025 wordt verkocht in gelijkmatige tranches. Dit heeft een drukkend effect op de schuld van 2,4 mld euro per jaar.
- Het vorige kabinet heeft besloten de tarieven van de opslag duurzame energie- en klimaattransitie (ODE) niet te verhogen om de taakstellend vastgestelde ODE-opbrengst in 2020, 2021 en 2022 op te halen. Dit beleidsbesluit leidt tot een lagere beleidsmatige lastenontwikkeling (blo) in de jaren 2020 tot en met 2022.
- Vanaf 2023 wordt de taakstellende ODE-opbrengst in het basispad uitgeboekt, omdat de ODE wordt geïntegreerd in de energiebelasting. Deze uitboeking is niet blo-neutraal, doordat de ODE-opbrengst die wordt uitgeboekt 0,3 mld euro hoger is dan de grondslagverbreding in de energiebelasting. Daardoor ontstaat er een beleidsmatige lastenverlichting van 0,3 mld euro. Deze lastenverlichting slaat voor een relatief groot aandeel neer bij bedrijven, omdat het aandeel bedrijven in de energiebelasting hoger is dan het aandeel bedrijven in de ODE.
- De compensatie die voortvloeit uit het box 3-arrest is in de periode 2017 tot en met 2020 verwerkt aan de uitgavenkant van de rijksbegroting door de kapitaaloverdrachten in 2022 te verhogen.
- De derving in 2021 en 2022 als gevolg van het box 3-arrest belast de lastenkant van de rijksbegroting. In tegenstelling tot de begrotingscijfers belast de derving het EMU-saldo in het opeenvolgende jaar (t+1). Zo heeft de derving uit 2021 effect op het EMU-saldo in 2022. Hetzelfde verschil geldt voor de overbruggingswetgeving die in 2023 wordt ingevoerd.
- Per 2023 wordt de verhuurderheffing afgeschaft. De geraamde opbrengst van de verhuurderheffing (de som van het heffingsbedrag minus heffingsverminderingen), is in 2023 uit de raming gehaald. Het CPB rekent met een heffingsvermindering van 1,0 mld euro, waar in de begrotingscijfers gerekend wordt met 0,7 mld euro.

- Tijdens de raming van de huidige Macro Economische Verkenning is het Zorgakkoord nog niet ondertekend. In de raming is daarom de intentie tot het afsluiten van een hoofdlijnenakkoord in combinatie met het macrobeheersinstrument opgenomen. Dit betreft een ombuiging van 0,2 mld euro in de Zvw in 2023. Dit is een verschil met het bedrag waar het ministerie van Financiën van uitgaat.
- De beoogde besparing van structureel 1,1 mld euro door wetenschappelijk bewezen effectiviteit van zorg als toetsingscriterium voor het basispakket op te nemen is niet meegenomen. Nadere maatregelen en randvoorwaarden zijn nodig om deze besparing te realiseren.
- De maatregel Scheiden Wonen en Zorg uit het Coalitieakkoord bestaat volgens nadere informatie uit het via aanbodbeperking remmen van de groei van verpleeghuiszorg. Dit gaat gepaard met een beperkte taakstellende generieke ombuiging in 2023 die oploopt in latere jaren. Deze ombuiging is taakstellend opgenomen. De aanbodbeperking en korting resulteren in een toename van de wachtlijsten voor verpleeghuiszorg en/of kwaliteitsvermindering van deze zorg. Het ministerie van Financiën gaat uit van een ombuiging die langer blijft oplopen.

Bijlagen

De bijlagen bij de Macro Economische Verkenning (MEV 2023) zijn digitaal beschikbaar op de website van het CPB ([link](#)).

De cijfers in de hierna volgende tabellen sluiten aan bij de Nationale rekeningen 2021 van het CBS. In de cijfers is de Nationale rekeningen 2015-revisie verwerkt. De cijfers voor de jaren 1995/96 t/m 2021 zijn gebaseerd op CBS-informatie na revisie zoals die in juni 2022 op Statline is gepubliceerd, aangevuld met CPB-interpolaties en door het CPB gemaakte inschattingen met behulp van ontwikkelingen van vóór de revisie 2015. Alle cijfers van vóór 1995 dateren van vóór de revisie 2015, hierdoor is er vooralsnog sprake van een revisiebreuk in de tijdreeksen. Deze breuk is zichtbaar gemaakt door in de tijdreeksen het jaar 1995 zowel vóór als na revisie op te nemen.

De volgende bijlagen zijn beschikbaar:

- 1 Kerngegevens voor Nederland, 1970-2023
- 2 Aanvullende kerngegevens Nederland, 1970-2023
- 3 Kerngegevens wereldeconomie en externe data voor Nederland, 1970-2023
- 4.1 - 4.3 Middelen en bestedingen 2021 t/m 2023 (mld euro, mutaties per jaar in %)
- 5 Middelen en Bestedingen, mutaties, 1970-2023
- 6 Middelen en Bestedingen, niveaus in lopende prijzen, 1970-2023
- 7 Consumptie, inkomen en besparingen van huishoudens en investeringen, 1970-2023
- 8 Nederlandse invoer en uitvoer, 1970-2023
- 9 Prijzen, lonen en koppeling, 1970-2023
- 10 Kerngegevens arbeidsmarkt, 1970-2023
- 11 Kerngegevens collectieve financiën, naar functie, 1970-2023
- 12 Kerngegevens collectieve sector, uitgaven en inkomsten, 1970-2023
- 13 Belasting- en premieontvangsten, 2000-2023
- 14 Beleidsmatig lastenontwikkeling 2018-2023
- 15 Sociale zekerheid, 1970-2023
- 16 Belasting- en premietarieven, 2001-2023
- 17 Nominaal besteedbare inkomens, 2022 en 2023
- 18 Koopkracht, wig, lonen en sociale lasten, 1970-2023
- 19 Statische koopkrachtontwikkeling per jaar, 2022 en 2023