



# STABILITEITSPROGRAMMA NEDERLAND

APRIL 2023

## TEN GELEIDE

### Status programma

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

### Verhouding tot 'two-pack'

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

### Gebruikte cijfers

**De in deze rapportage gebruikte cijfers zijn gebaseerd op het Centraal Economisch Plan (CEP) van 9 maart 2023.** Dit is de meest recente raming van het Centraal Plan Bureau (CPB). Voor 2022 zijn naast de CPB-cijfers ook cijfers op basis van een recentere publicatie door het CBS vermeldt. Indien andere cijfers dan die van het CPB zijn gebruikt wordt dit expliciet genoemd in de tekst.

**Doordat het CEP is gepubliceerd voordat de voorjaarsbesluitvorming plaatsvindt, nemen deze ramingen de voorjaarsbesluitvorming niet volledig mee.** Dit terwijl het kabinet dit voorjaar een forse dekkingsopgave heeft als gevolg van de stijgende rente-uitgaven, tegenvallende gasbaten, de asielopgave, de kosten van het energiepakket en de geschatte uitgaven direct gerelateerd aan de oorlog in Oekraïne. Ook raamt het CPB een forse onderuitputting op de begroting in de eerste jaren van de ramingsperiode. Hierdoor is het mogelijk dat er relatief grote verschillen zitten tussen de geraamde EMU-saldi en schuldquota in deze rapportage en de ramingen die in de Voorjaarsnota zullen worden gepresenteerd.

**Daarnaast wordt het Stabiliteitsprogramma 2023 eerder afgerond dan de Voorjaarsnota 2023.** Voor interne cijfers kan enkel verwezen worden naar reeds gepubliceerde cijfers. Om deze reden wordt in dit document voor de uitgaven direct gerelateerd aan de oorlog in Oekraïne en de kosten van het energiepakket verwezen naar de Najaarsnota 2022. Uiterlijk 1 juni zal in de Voorjaarsnota 2023 een update van deze cijfers verschijnen.

## INHOUDSOPGAVE

<b>Ten geleide</b> .....	<b>2</b>
Status programma.....	2
Verhouding tot 'two-pack' .....	2
Gebruikte cijfers.....	2
<b>Samenvatting</b> .....	<b>4</b>
<b>Hoofdstuk 1: Algeheel beleidskader en doelstellingen</b> .....	<b>6</b>
Stabiliteits- en Groeipact .....	6
Nationale begrotingsregels.....	7
<b>Hoofdstuk 2: Economische vooruitzichten en scenario's</b> .....	<b>8</b>
Economische vooruitzichten .....	8
Strategie voor kwetsbare huishoudens.....	11
Economische scenario's ten aanzien van energieprijzen.....	11
<b>Hoofdstuk 3: Begrotingssaldo en overheidsschuld</b> .....	<b>12</b>
Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid 2024.....	12
Begrotingssaldo .....	12
Overheidsschuld.....	14
Investeringen .....	15
Oekraïne .....	16
<b>Hoofdstuk 4: Vergelijking met vorige Stabiliteitsprogramma</b> .....	<b>18</b>
Vergelijking met Stabiliteitsprogramma 2022.....	18
<b>Hoofdstuk 5: Houdbaarheid van de overheidsfinanciën</b> .....	<b>19</b>
Houdbaarheidsfactoren.....	19
Overheidsfinanciën op de middellange termijn .....	19
Voorwaardelijke financiële verplichtingen .....	20
<b>Hoofdstuk 6: Kwaliteit van de overheidsfinanciën</b> .....	<b>23</b>
Strategische Evaluatie Agenda (SEA).....	23
Beleidsdoorlichtingen en periodieke rapportages .....	23
Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) .....	23
<b>Hoofdstuk 7: Institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën</b> .....	<b>24</b>
Wet Hof en begrotingsregels .....	24
Begrotingsbeleid .....	24
Overheidsfinanciën in tijden van crisis .....	25
<b>Bijlage 1: Tabellen Stabiliteitsprogramma</b> .....	<b>26</b>

## SAMENVATTING

### **De raming van het CPB is dat de Nederlandse economie in 2023 en 2024 blijft groeien.**

Dit ondanks de hoge inflatie, een mondiale economische afkoeling, hogere rentes en een (beperkte) correctie op de woningmarkt. De inflatie neemt af wegens de lagere energieprijzen, maar verbreedt zich wel naar de kerninflatie. Ook de arbeidsmarkt blijft in 2023 krap met zowel de arbeidsvraag als arbeidsdeelname op historische hoogte. Onder andere vanwege de afkoelende economie stijgt de werkloosheid in 2024 licht, van 3,9% in 2023 naar 4,1% in 2024.

### **Vanwege de oplopende inflatie zijn centrale banken verkrappend monetair beleid gaan voeren.**

De ECB doet dit met de hoogste renteverhogingen sinds haar oprichting. Deze wereldwijde monetaire verkapping van centrale banken remt de internationale vraag, waardoor de Nederlandse uitvoer in 2023 en 2024 minder sterk stijgt in vergelijking met vorig jaar. Als gevolg van de hoge inflatie is de koopkrachtontwikkeling voor de meeste huishoudens over de periode 2022 en 2023 negatief. Het koopkrachtbeeld ziet er voor 2024 relatief gunstig uit.

Beleidsmaatregelen zoals de invoering van het prijsplafond voor energie, de verhoging van het wettelijk minimumloon en diverse maatregelen om inkomens te ondersteunen dragen positief bij aan de bijna gelijkblijvende koopkracht van 2023.

### **Ondanks geraamde begrotingstekorten over de gehele periode 2023-2027 blijft de EMU-schuld ruim onder de Europese referentiewaarde van 60% bbp.**

Voor 2023 raamt het CPB een verslechtering van het overheidssaldo tot -3,0% bbp, waarmee de Europese referentiewaarde wordt bereikt. Na een verbetering van het EMU-saldo naar -2,6% bbp in 2024, zal het saldo geleidelijk verslechteren tot -3,2% bbp in 2027. In de raming houdt het CPB rekening met relatief forse onderuitputting op de begroting in de eerste jaren van de ramingsperiode. Het CPB raamt de EMU-schuld voor 2023 op 48,4% bbp. Deze schuld zal geleidelijk oplopen tot 52,6% bbp in 2027 en daarmee ruim onder de Europese referentiewaarde van 60% bbp blijven. Volgens het CPB bedroeg het EMU-saldo -0,7% bbp in 2022, terwijl het realisatiecijfer voor 2022 van het CBS zelfs een begrotingsevenwicht (0,0% bbp) toont. Tegelijkertijd viel de EMU-schuld voor 2022 in deze publicatie van het CBS met 51,0% bbp hoger uit dan de berekening van het CPB (49,3% bbp). In beide gevallen valt de schuld fors lager uit dan de 53,8% bbp die verwacht werd in het Stabiliteitsprogramma 2022. Dit valt grotendeels te verklaren door het noemereffect als gevolg van de hoge nominale groei van het bbp door de hoge inflatie.

### **Het kabinet investeert in belangrijke maatschappelijke uitdagingen en versterking van de duurzame groei.**

In het coalitieakkoord van dit kabinet is een ambitieuze investeringsagenda aangekondigd, met investeringen in onder andere klimaat, woningbouw en onderwijs. Daarnaast wordt er door middel van het Nationaal Groeifonds geïnvesteerd in het structurele verdienvermogen van Nederland. Het kabinet acht deze investeringen noodzakelijk en budgettair verantwoord en werkt hiermee aan de toekomstbestendigheid van Nederland, door te investeren in de voorwaarden voor duurzame groei in de toekomst. Dit doet recht aan de structurele economische landspecifieke aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie voor Nederland, hoewel de expansieve begroting voor 2023 op gespannen voet staat met de budgettaire landspecifieke aanbevelingen voor dit jaar. Het CPB raamt dat de krapte op de arbeidsmarkt zal leiden tot vertraging bij het uitgeven van de gebudgetteerde middelen.

### **Met een toename tot 60,4% bbp in 2031 blijft de overheidsschuld volgens het CPB-ramingen ondanks de extra uitgaven beperkt, ook op de middellange termijn.**

Wel leiden de investeringen op korte termijn tot een verslechtering van de overheidsfinanciën en bij een tegenvallende economische ontwikkeling of economische schokken kan de overheidsschuld aanzienlijk sneller stijgen. Het kabinet kiest hier bewust voor vanuit de overtuiging dat de samenleving gebaat is bij de investeringen en dat uitstel in de toekomst leidt tot hogere kosten en verlies van brede welvaart. De investeringen leiden tot tijdelijk hogere uitgaven en vallen samen met een toename in uitgaven gerelateerd aan vergrijzing. De extra uitgaven zijn terug te zien in het EMU-saldo, dat naar verwachting daalt tot -3,7% bbp in 2031. Desondanks tonen houdbaarheidsanalyses van zowel de EC als het CPB dat de EMU-schuld met grote

waarschijnlijkheid op termijn op relatief prudente niveaus blijft. Nederland scoort gemiddeld op de S1- en S2 houdbaarheidsindicatoren van de EC. Daarnaast laat een Debt Sustainability Analysis (DSA) van het CPB uit de Miljoenennota 2023 zien dat Nederland met 90% zekerheid onder de 76% EMU-schuld blijft, al komt de schuld zelfs in het basisscenario al boven de 60% bbp uit.

**Het kabinet is voornemens om de extra uitgaven voor het energieplafond en steunmaatregelen van dekking te voorzien.** Het kabinet houdt hiermee vast aan geldende begrotingsregels om zo veel mogelijk transparantie en voorspelbaarheid te behouden. Dit in tegenstelling tot de steunmaatregelen tijdens de coronacrisis, die ten laste gingen van het begrotingssaldo. Beslissingen werden geregeld ad-hoc gemaakt om snel te kunnen reageren op ontwikkelingen. De steunpakketten van het afgelopen jaar zijn grotendeels niet buiten de uitgavenkaders geplaatst, al werden ook hier regelmatig ad-hoc beslissingen gemaakt, met een groot aantal supplementaire begrotingen. Met het oog op doeltreffend en doelmatig begrotingsbeleid is het van belang dat de besluitvorming bij voorkeur plaatsvindt op één besluitvormingsmoment waarbij alle relevante informatie beschikbaar is.

**Eind 2023 wordt de algemene ontsnappingsclausule van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) gedeactiveerd.** Dit betekent dat er een einde komt aan de tijdelijke afwijking van de Europese begrotingsvereisten. Dit laat de EC weten in de *mededeling Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024*. Tegelijkertijd zijn discussies over het toekomstige kader voor *economische governance* in volle gang. Om een effectieve brug te vormen naar het toekomstige kader voor *economische governance* en daarnaast de huidige uitdagingen mee te nemen, nodigt de EC lidstaten uit om elementen uit dit kader nu al mee te nemen in hun verantwoordingscyclus binnen het Europees Semester. In het voorjaar van 2024 zal de EC de Raad voorstellen om enkel een buitensporigtekortprocedure in te leiden op basis van de Europese referentiewaarde voor het EMU-saldo (-3% bbp). Lidstaten met een schuldquote groter dan 60% bbp moeten uitleggen hoe dit tekort op de middellange termijn teruggebracht zal worden, maar zullen niet direct in een buitensporigtekortprocedure belanden. Daarnaast worden lidstaten uitgenodigd om te bespreken hoe hun hervormings- en investeringsplannen naar verwachting zullen bijdragen aan budgettaire houdbaarheid en duurzame en inclusieve groei.

## HOOFDSTUK 1: ALGEHEEL BELEIDSKADER EN DOELSTELLINGEN

*Dit Stabiliteitsprogramma (SP) presenteert een update van de Nederlandse begrotingsvooruitzichten, conform de bepalingen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het Stabiliteitsprogramma sluit aan bij de mededeling aangaande richtsnoeren<sup>1</sup> voor het begrotingsbeleid in 2024 van de Europese Commissie van 8 maart jl.*

### Stabiliteits- en Groeipact

**Voor 2023 zijn de landspecifieke aanbevelingen van de Raad uit 2022 voor Nederland relevant**, die gelet op de algemene ontsnappingsclausule nog kwalitatief van aard waren. Daarin is Nederland aanbevolen om in 2023 ervoor te zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in overeenstemming is met een algemeen neutrale beleidskoers. Dit aanbevolen beleid houdt rekening met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Verder is aanbevolen om meer overheidsinvesteringen te doen in de groene en digitale transitie. Als laatste is aanbevolen om na 2023 een begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente overheidsfinanciën op middellange termijn.

**De algemene ontsnappingsclausule van het SGP wordt per eind 2023 beëindigd.** In mei 2022 werd in de communicatie van de Europese Commissie over het Europees Semester van 2022 verklaard dat in 2024 aan de voorwaarden om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren wordt voldaan. De jaarlijkse analyse over duurzame groei uit november 2022 en de begrotingsrichtsnoeren voor 2024 bevestigden deze verklaring. De Europese economie is niet langer in een crisis en heeft zich verder verbeterd ten opzichte van het niveau van voor de pandemie. Het deactiveren van de algemene ontsnappingsclausule betekent in principe dat de regels van de preventieve arm van het SGP voor 2024 weer van kracht worden. De Commissie houdt echter in haar mededeling aangaande de begrotingsrichtsnoeren rekening met het feit dat de regels van het SGP momenteel worden herzien. Dat betekent dat de huidige regels niet onverkort terugkomen in de richtsnoeren voor 2024; specifiek ziet de Commissie geen plaats meer voor de 'matrix van vereisten' in de preventieve arm van het SGP en de toetsing aan het 1/20-ste criterium voor de daling van de overheidsschuld boven de 60% bbp.

**De preventieve arm vereist dat lidstaten voldoen aan de doelstelling voor het structureel saldo voor de middellange termijn, de MTO (middellangetermijndoelstelling of *medium-term objective*).** Nederland heeft in het Stabiliteitsprogramma 2022 aangegeven te kiezen voor een middellangetermijndoelstelling (MTO) voor het structureel saldo van -0,75% bbp vanaf 2023. Met een verwacht structureel saldo van -3,6% bbp in 2023 en -3,0% in 2024<sup>2</sup> voldoet het saldo niet aan de MTO voor het structureel saldo. Lidstaten die nog niet aan de MTO voldoen, moeten jaarlijks voldoende verbetering in hun saldo laten zien richting de MTO, met een verbetering van 0,5% als benchmark. Met de bovengenoemde verbetering in het structureel saldo van 0,6% bbp voldoet Nederland aan deze benchmark. Lidstaten met een structureel saldo dat lager is dan de MTO moeten zich daarnaast houden aan de uitgavenregel (*expenditure benchmark*). Deze regel schrijft voor dat de niet-conjuncturele uitgavengroei, voor zover die niet wordt gecompenseerd door een beleidsmatige toename van de inkomsten, achterblijft bij (als de MTO nog niet is bereikt) of gelijk is aan (als de MTO is bereikt) de potentiële groei van de economie.

**Naast de vereisten uit de preventieve arm gelden natuurlijk de referentiewaarden van de correctieve arm van het SGP.** Lidstaten worden gevraagd om in hun Stabiliteitsprogramma te verantwoorden hoe hun belastingplannen ervoor zullen zorgen dat het begrotingstekort onder de 3% bbp blijft en de schuld beperkt blijft tot maximaal 60% bbp. De Europese Commissie stelt in haar begrotingsrichtsnoeren voor om buitensporigtekortprocedures op basis van de 3%-tekortnorm in de lente van 2024 weer te openen, op basis van de tekortcijfers voor 2023. Lidstaten dienen hier rekening mee te houden in het uitvoeren van hun budgetten voor 2023, het voorbereiden van hun

<sup>1</sup> Europese Commissie, Communication from the Commission to the Council: fiscal policy guidance for 2024 COM(2023) 141 final, 8 maart 2023.

<sup>2</sup> Centraal Economisch Plan 2023. CPB.

Stabiliteitsprogramma's in de lente van 2023 en bij het opstellen van hun co-ontwerpbegroting voor 2024 in de herfst van 2023.

### Nationale begrotingsregels

**De Nederlandse begrotingssystematiek is gebaseerd op het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid.** Het model van trendmatig begroten, dat kabinetten sinds 1994 hanteren, is ontworpen om economische schommelingen op te vangen. Voor een goede beheersing van de overheidsfinanciën werkt het kabinet met uitgavenplafonds die aan het begin van de kabinetsperiode zijn afgesproken. Voor de inkomstenkant van de begroting en bij de werkloosheids- en bijstandsuitgaven, geldt het principe van automatische stabilisatie: conjuncturele meevallers komen ten gunste van het saldo, conjuncturele tegenvallers belasten het saldo. Voor de extra uitgaven die vanwege corona werden gedaan gold een uitzondering. De corona gerelateerde uitgaven zijn buiten het plafond geplaatst, om te voorkomen dat deze uitgaven ertoe leidden dat er minder kon worden uitgegeven aan andere prioriteiten.<sup>3</sup>

**Het kabinet houdt zowel de huidige begrotingsregels als de aanpassingen die de 16e Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) heeft geadviseerd aan<sup>4</sup>.** Het gaat daarbij onder meer om scheiding tussen inkomsten en uitgaven en het communiceren over de jaar-op-jaar ontwikkeling van uitgaven en inkomsten. Het kabinet beslist jaarlijks in het voorjaar op één moment integraal over (de aanpassingen van) de begroting en de hoofdlijnen van de inkomsten. Verder neemt het kabinet het advies ten aanzien van de omgang met de zorgpremies in het inkomstenkader over. Dit betekent dat in het voorjaar en bij de augustusbesluitvorming een besluit moet worden genomen over de inzet van een eventuele plafondrelevante meevaller in de uitgaven op grond van de Zorgverzekeringswet (Zvw). Bij een meevaller aan de uitgavenzijde dient het kabinet te kiezen of deze ruimte (deels) wordt gebruikt voor extra uitgaven op een ander beleidsterrein of wordt gebruikt voor een lastenverlichting door tegenover de lagere zorgpremies geen compenserende lastenverhoging te stellen.

**De aanpassingen die in 2022 zijn ingevoerd blijven bestaan.** Zoals bijvoorbeeld de meevallerformule, waarbij meevallers die ontstaan doordat overheidsfinanciën zich beter ontwikkelen dan verwacht ten goede komen aan de staatsschuld. De meevallerformule treedt in werking als de raming van het feitelijk EMU-saldo langjarig beter is dan een saldo van -1% bbp. Daarnaast zijn er enkele technische wijzigingen doorgevoerd bij de regels rondom risicoregelingen en fiscale regelingen, naar aanleiding van commentaar van de Algemene Rekenkamer.

---

<sup>3</sup> Rijksfinanciën. Overheidsfinanciën coronatijd. Uitgavenplafonds en corona.

<sup>4</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal. Startnota Kabinet Rutte IV.

## HOOFDSTUK 2: ECONOMISCHE VOORUITZICHTEN EN SCENARIO'S

Ondanks inflatie, mondiale afkoeling, hogere rente en correctie op de woningmarkt voorspelt het CPB dat de Nederlandse economie in 2023 en 2024 blijft groeien. Door de lagere energieprijzen neemt de inflatie snel af. De kerninflatie zal echter pas in 2024 afzwakken. De wereldwijde verkrapping van centrale banken remt de internationale vraag, waardoor de uitvoer in 2023 en 2024 minder sterk stijgt dan vorig jaar maar desondanks fors doorgroeit. De arbeidsmarkt blijft in 2023 krap; zowel de arbeidsvraag als arbeidsdeelname zijn op historische hoogte. De collectieve uitgavenquote stijgt in 2023 ten opzichte van 2022 als gevolg van tijdelijke maatregelen zoals de TEK en het prijsplafond voor energie. In 2023 dragen de koopkrachtondersteunende overheidsmaatregelen bij aan een ongeveer gelijkblijvende koopkracht. In 2024 dragen de loonstijgingen bij aan een gunstige koopkrachtontwikkeling voor 2024.

### Economische vooruitzichten

**Ondanks inflatie, mondiale afkoeling, hogere rente en correctie op de woningmarkt blijft de Nederlandse economie in 2023 en 2024 groeien.** De economische groei wordt door het CPB geraamd op 1,6% en 1,4% in 2023 en 2024. In zowel de cijfers van het CPB als het CBS was de economische groei 4,5% in 2022.<sup>5</sup> Vergeleken met vorig jaar is de groei dus afgenomen. De sterk gestegen energieprijzen als gevolg van de oorlog in Oekraïne hebben in de tweede helft van vorig jaar tot een mondiale groeivertraging geleid. Een recessie is echter uitgebleven.

Tabel 2.1 Macro-economische vooruitzichten

In procenten bbp	ESA-code	2022 (in mld. euro's)	Verandering t.o.v. voorgaand jaar (%)		
			2022	2023	2024
1. Reëel bbp	B1*g	943,3	4,5	1,6	1,4
2. Nominaal bbp	B1*g		10,1	7,9	4,4
<b>Componenten van het reële bbp</b>					
3. Particuliere consumptieve bestedingen	P.3	414,7	6,6	1,7	1,4
4. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	238,0	0,7	2,8	1,6
5. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	202,6	3,1	0,3	1,3
6. Voorraadmutaties ( $\Delta$ )	P.52 + P.53	-3,0	-0,3	0,2	0,1
7. Uitvoer van goederen en diensten	P.6	875,0	5,3	3,7	2,3
8. Invoer van goederen en diensten	P.7	784,1	4,4	4,2	2,5
<b>Bijdragen aan reële bbp-groei</b>					
9. Finale binnenlandse vraag		855,3	4,0	1,7	1,4
10. Voorraadmutaties ( $\Delta$ )	P.52 + P.53	-3,0	-0,3	0,2	0,1
11. Extern saldo van goederen en diensten	B.11	91,0	1,2	-0,1	0,1

<sup>5</sup> CBS. Nederlandse economie groeit met 4,5 procent in 2022



**De inflatie neemt snel af door de lagere energieprijzen, maar de kerninflatie blijft stijgen en zal pas in 2024 afzakken.** De totale inflatie (CPI) bedraagt 3% in 2023 en 3,1% in 2024.<sup>6</sup> Daarin is ook het effect van het prijsplafond meegenomen, waardoor de energieprijzen minder dan 1 procentpunt aan de totale inflatie bijdroegen.<sup>7</sup> De laatste maanden zijn de groothandelsprijzen voor energie sterk gedaald, wat met enige vertraging doorwerkt op de consumentenprijs voor energie. Volgens het CBS was het inflatiecijfer in 2022 10,0%, het hoogste sinds 1975.<sup>8</sup> Inmiddels heeft de inflatie zich verbreed naar de kerninflatie. De kerninflatie was in februari 2023 met 6,7% historisch hoog. De inflatie heeft zich ook verbreed naar andere goederen en diensten, zoals o.a. voeding, omdat ondernemers zowel de hogere energiekosten als de hogere lonen doorprijzen in hun eigen afzetprijzen.<sup>9</sup>

**Centrale banken zijn vanwege de oplopende inflatie verkrappend monetair beleid gaan voeren.** De ECB doet dit met de hoogste renteverhogingen sinds haar oprichting. Dit monetair beleid zal doorwerken op de vraagkant van de reële economie binnen de gehele eurozone. De reactie van de markten werkt met enige vertraging en de snelheid van de reactie verschilt per marktsector. Op de huizenmarkt zorgen hogere hypotheekrentes sinds eind 2022 voor prijsdalingen. Inmiddels lopen ook de bedrijfsinvesteringen terug, zijn er minder aanvragen voor bedrijfskredieten en kiezen ondernemers vaker voor kortlopende financiering. In 2023 zal de impact van hogere rentes op de Europese economie verder toenemen.

**De wereldwijde verkrapping van centrale banken remt de internationale vraag, waardoor de uitvoer minder sterk stijgt in 2023 (3,7%) en 2024 (2,3%) vergeleken met vorig jaar.** Dat de uitvoer desondanks blijft groeien komt voornamelijk door de uitvoer van in Nederland geproduceerde goederen. De dienstenuitvoer (uitvoer van o.a. reizen, vervoer en zakelijke diensten) viel sterk terug. Ook andere zakelijke diensten blijven achter, zoals de uitvoer van intellectueel eigendom. Hieraan liggen voornamelijk veranderde belastingregels ten grondslag, waardoor het uitvoeren van bijvoorbeeld intellectueel eigendom via Nederland minder aantrekkelijk is geworden.

**De arbeidsmarkt blijft in 2023 krap; zowel de arbeidsvraag als arbeidsdeelname zijn op historische hoogte.** Volgens de meest recente cijfers van het CBS was in 2022 de werkloosheid 3,6%.<sup>10</sup> De arbeidsvraag koelt echter wel licht af en de werkloosheid stijgt naar 3,9% in 2023 en 4,1% in 2024. Echter zal door het expansieve begrotingsbeleid een deel van de wegvallende vraag naar arbeid in de private sector worden goedgeemaakt door een toename van de vraag naar arbeid in de publieke sector. Op de langere termijn zal de vergrijzing er naar verwachting voor zorgen dat de arbeidsmarkt krap blijft vergeleken met voorgaande jaren.

Tabel 2.2 Arbeidsmarktontwikkelingen

ESA-code	2022 (Niveau)	Verandering t.o.v. voorafgaand jaar (%)					
		2022	2023	2024	2025	2026	2027
Werkgelegenheid, personen (x 1000)	9544	3,9	1,4	0,3	0,0	-0,1	-0,1
Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren (in mln.)	14515,9	4,3	1,2	0,4	0,1	0,0	0,0
Arbeidsproductiviteit, personen	93,0	0,6	0,2	1,1	1,1	1,2	1,2
Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren	65,0	0,3	0,4	1,0	1,0	1,1	1,1

<sup>6</sup> CPB. Centraal Economisch Plan 2023.

<sup>7</sup> ABN AMRO. Nederlandse Economie in Zicht – Ondanks uitblijvende recessie daalt economische groei in 2023.

<sup>8</sup> CBS. Inflatie 10 procent in 2022.

<sup>9</sup> Rabobank. Inflatiemonitor Nederland.

<sup>10</sup> CBS. Werklozen.

Loonsom van werknemers (in mld.)	D.1	449,8	7,1	7,3	5,5	5,3	4,9	4,2
Loonsom per werknemer (€) (x1000)		31,0	3,3	5,9	5,1	5,2	4,9	4,2
<i>% van de beroepsbevolking</i>								
Werkloosheid (% van de beroepsbevolking) <sup>11</sup>		349,0	3,5	3,9	4,1	4,2	4,4	4,6

Bron: CPB

**De collectieve uitgavenquote stijgt in 2023 ten opzichte van 2022 als gevolg van tijdelijke maatregelen.** Met name het prijsplafond voor energie, de Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb (TEK), de tijdelijke verhoging van de sociale zekerheidsuitgaven en de gereserveerde middelen voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne zorgen voor extra tijdelijke uitgaven. De uitgavenquote neemt vanaf 2024 weer af, omdat de TEK en de incidentele energiemaatregelen aflopen en ook de kosten voor vluchtelingenopvang afnemen. Daarbij geldt dat de dekking van deze maatregelen nog niet is ingevuld, dat is onderdeel van de lopende begrotingsonderhandelingen.

**De verwachting van het CPB op basis van de CEP-raming 2023 is dat een recessie in de eurozone uitblijft.** Dit ondanks de structureel hogere energieprijzen en de toename van economische onzekerheid ten gevolge van de Oekraïne-crisis. De economische groei voor de eurozone komt in 2023 uit op 0,8%. In 2024 neemt de inflatie naar verwachting verder af en de economische groei neemt toe naar 1,5%.

**Na een historische daling van de koopkracht in 2022, wordt in 2023 een minder sterke daling van de koopkracht en in 2024 zelfs een stijging van de koopkracht verwacht.** Volgens de CEP-raming van het CPB ging in 2022 de koopkracht van een mediaan huishouden er 2,7% op achteruit. Het CPB raamt dat de koopkracht van een mediaan huishouden in 2023 met 0,2% daalt, maar in 2024 met 2,0% stijgt. Beleid zoals de invoering van het prijsplafond, de verhoging van het wettelijk minimumloon en diverse maatregelen om inkomens te ondersteunen dragen bij aan de bijna gelijk blijvende koopkracht in 2023. De lagere inkomens hebben het meest geprofiteerd van het gevoerde beleid. Hun koopkracht stijgt, maar hierbij dient wel rekening gehouden te worden met het feit dat deze groep vaak een groter deel van hun inkomen moet besteden aan energie. Deze inflatieongelijkheid wordt niet meegenomen in de koopkrachtberekeningen. De stijging in 2024 komt met name doordat de lonen harder stijgen dan de prijzen en door de vertraagde doorwerking van de inflatie op de parameters in het belastingstelsel (zoals de indexatie van de arbeidskorting). Tegelijkertijd raamt het CPB dat de armoede in 2024 toeneemt, met name onder uitkeringsgerechtigden, door het wegvallen van tijdelijk beleid.

*Tabel 2.3 Externe aannames*

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Kortlopende rente (jaargemiddelde)	0,3	3,2	2,9	2,4	2,3	2,4
Langlopende rente (jaargemiddelde)	1,4	2,3	2,3	2,2	2,3	2,3
USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde)	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Nominale effectieve wisselkoers*	-2,3	1,6	0,5	0,6	0,8	0,8
Bbp-groei, Wereld exclusief EU	3,6	3,2	3,6	3,5	3,3	3,4
Bbp-groei, EU	3,5	0,8	1,5	1,4	1,2	1,1
Groei van relevante buitenlandse markten	6,9	2,2	2,9	2,9	2,8	2,6
Wereldinvoervolume, m.u.v. de EU	5,4	2,6	3,4	3,3	2,8	2,8
Olieprijs (Brent, USD per vat)	100,8	84,3	79,7	75,3	72,0	69,4

<sup>11</sup> 349,0 geeft aantal werklozen van de beroepsbevolking x1000 weer

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

Bron: CPB

### Strategie voor kwetsbare huishoudens

**Afgelopen jaar hebben de hoge energieprijzen voor veel huishoudens tot financiële problemen geleid.** Het kabinet heeft gedurende 2022 ondersteunende maatregelen getroffen voor 2022. Voor 2023 heeft het kabinet een historisch groot pakket aan maatregelen getroffen, zowel structureel als incidenteel, om de gevolgen van de stijgende energieprijzen te dempen. Het prijsplafond voor energie beperkt de onzekerheid van huishoudens.

**De Nederlandse en Europese samenleving zullen zich moeten aanpassen aan de te verwachten structureel hogere energieprijzen.** Deze aanpassing zal niet vanzelf gaan en van ieder van ons, bedrijven en huishoudens, gedragsverandering vergen. Het kabinet heeft er oog voor dat dit niet voor iedereen vanzelfsprekend is. Het kabinet ziet het als taak om ervoor te zorgen dat ook de huishoudens die kwetsbaar zijn voor de gevolgen van hoge energieprijzen mee kunnen komen tijdens deze afbouw van tijdelijke steunmaatregelen.

### Economische scenario's ten aanzien van energieprijzen

**Omdat de ontwikkeling van de energieprijzen onzeker is, mede afhankelijk van de temperatuur, heeft het CPB ook een scenario uitgewerkt waarin eind 2023 de energieprijzen stijgen als gevolg van een strenge winter en de effecten na-ijlen tot in 2024.** Het CPB verwacht dat als de winter mild blijft de huidige marktprijs voor gas van €50 per MWh relatief stabiel blijft en slechts licht oploopt aan het eind van het jaar. Omdat de Europese gasvoorraden dan nog goed gevuld zijn lijken de economische risico's vanuit de energiemarkten beperkt. Een strenge winter aan het eind van 2023 kan echter tot een nieuwe stijging van de energieprijzen leiden. De gasvoorraden raken in dat geval sneller leeg dan in de basisraming van het CPB. Die voorraden moeten vervolgens aangevuld worden tegen hogere spotprijzen. Er wordt in het scenario gerekend met een 15% hoger gasverbruik dan in een gemiddelde winter. In 2024 ijlen de gevolgen van een strenge winter na, omdat er tegen een hogere gasprijs dan in de basisraming een groter deel van de voorraden moet worden bijgevuld.

**Mocht een strenge winter optreden, dan daalt de koopkracht en worden huishoudens met een laag inkomen het sterkst geraakt.** In het scenario van een strenge winter ligt de inflatie 3%-punt hoger in 2024, waardoor de koopkracht daalt. Dit leidt tot minder consumptie, waardoor een strenge winter in dit scenario de economische groei in 2024 met 1%-punt drukt. Huishoudens met een laag inkomen worden sterker geraakt door hogere energieprijzen dan de mediane koopkrachtcijfers laten zien, omdat energie een groter deel van hun bestedingen vormt. In dit scenario is gerichte steun aan financieel kwetsbare huishoudens dan ook urgenter.

**Dankzij maatregelen zoals het prijsplafond is de impact van een hogere gasprijs in 2023 voor huishoudens beperkt, maar de kosten van het prijsplafond lopen bij een strenge winter wel op tot 5,4 miljard euro.** Vanwege een lagere economische groei zijn de belastinginkomsten lager. Tegelijkertijd is het effect op het EMU-saldo beperkt, omdat de gasbaten voor de overheid toenemen met ongeveer 7 miljard euro in 2024.

Tabel 2.4 Basisraming en scenario strenge winter, 2022-2024

	2022	2023	2024	2023	2024
	Basisraming		Scenario strenge winter		
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei, %)	4,5	1,6	1,4	1,6	0,4
Consumptie huishoudens (volume in %)	6,6	1,7	1,4	1,7	0,0
Werkloze beroepsbevolking (niveau in %)	3,5	3,9	4,1	3,9	4,2
Nationale consumentenprijsindex (cpi, %)	10,0	3,0	3,1	3,0	6,3
Koopkracht; statisch; mediaan alle huishoudens (%)	-2,7	-0,2	2,0	-0,2	-0,8
EMU-saldo (niveau in % bbp)	-0,7	-3,0	-2,6	-3,2	-2,8

Bron: CPB

## HOOFDSTUK 3: BEGROTINGSSALDO EN OVERHEIDSSCHULD

*In 2022 vielen het EMU-saldo en de EMU-schuld gunstiger uit dan verwacht in het Stabiliteitsprogramma 2022. Volgens het CPB bedroeg het saldo -0,7% bbp en de schuld 49,3% bbp, terwijl een recentere publicatie van het CBS een realisatie van respectievelijk 0,0% bbp en 51,0% bbp toont. Voor 2023 raamt het CPB raamt een EMU-saldo van -3,0% bbp, terwijl de EMU-schuld daalt naar 48,5% bbp. Dit hoofdstuk licht de verwachte begrotingssaldi en de schuldquota voor de komende jaren verder toe.*

### Richt snoeren voor het begrotingsbeleid 2024

**Eind 2023 wordt de algemene ontsnappingsclausule van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) gedeactiveerd.** Dit betekent dat er een einde komt aan de tijdelijke afwijking van de Europese begrotingsvereisten. Dit laat de EC weten in de *mededeling Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024*. Deze clausule is in maart 2020 geactiveerd als reactie op de zware economische gevolgen van de coronacrisis. Tegelijkertijd zijn discussies over het toekomstige kader voor *economische governance* momenteel in volle gang. In combinatie met de nieuwe (economische) realiteit na de pandemie acht de EC het hierdoor nu niet raadzaam om de volledige set van regels van het Stabiliteits- en Groeipact toe te passen die golden tot de activering van de algemene ontsnappingsclausule. Desondanks blijft het huidige rechtskader van toepassing tot er een nieuw rechtskader bestaat. Binnen die kaders zal de EC in mei voorstellen doen voor kwantitatieve landspecifieke aanbevelingen van de Raad aan de lidstaten voor het begrotingsbeleid in 2024.

**De EC verzoekt lidstaten in hun Stabiliteitsprogramma's begrotingsdoelstellingen op te nemen die voldoen aan de vastgestelde criteria voor begrotingsaanpassing.** Een van de uitgangspunten in het huidige rechtskader is een verbetering van het structurele begrotingssaldo met 0,5% bbp als benchmark. Op dit moment is er grote onzekerheid omtrent zowel de macro-economische ontwikkeling als de begrotingssituatie. Om deze reden zal de EC de Raad voorstellen om in het voorjaar van 2024 enkel een buitensporigtekortprocedure in te leiden op basis van het begrotingstekort in 2023, op basis van de Europese referentiewaarde van het EMU-saldo (-3% bbp). Lidstaten met een schuldquote groter dan 60% bbp moeten uitleggen hoe dit tekort op de middellange termijn teruggebracht zal worden. In 2024 zullen lidstaten op basis van het schuld criterium (60% bbp) echter niet in een buitensporigtekortprocedure belanden. Daarnaast moeten lidstaten bespreken hoe hun hervormings- en investeringsplannen naar verwachting zullen bijdragen aan budgettaire houdbaarheid en duurzame en inclusieve groei. Onder het kopje *investeringsplannen* later in dit hoofdstuk staat een gedetailleerde omschrijving van de investeringsplannen van het kabinet.

### Begrotingssaldo

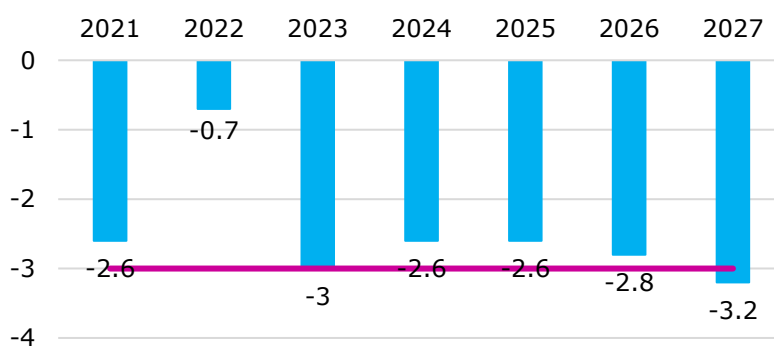
**CBS-cijfers laten een begrotingsevenwicht (0,0% bbp) zien voor 2022.** Hiermee valt het EMU-saldo aanzienlijk beter uit dan verwacht in het Stabiliteitsprogramma 2022 (-2,5% bbp). Het CEP ging nog uit van een EMU-saldo over 2022 van -0,7% bbp. Voor 2023 raamt het CPB een verslechtering van het begrotingstekort naar -3,0% bbp. Oorzaken hiervan zijn de stijgende rente-uitgaven, tegenvallende gasbaten, de kosten van het energiepakket en de geschatte uitgaven direct gerelateerd aan de oorlog in Oekraïne. Met een EMU-saldo van -3,0% bbp in 2023 wordt de Europese referentiewaarde bereikt. De verwachte ontwikkeling van het EMU-saldo op de middellange termijn wordt gepresenteerd in figuur 3.1.<sup>12</sup>

**Na een verbetering in 2024 (-2,6% bbp) zal het saldo geleidelijk verslechteren tot -3,2% bbp in 2027.** Het kabinet heeft in zijn coalitieakkoord bewust gekozen voor een expansief begrotingsbeleid, met investeringen in belangrijke maatschappelijke onderwerpen als klimaat, onderwijs en de woningmarkt. Hiermee volgt het kabinet de landspecifieke aanbevelingen om te

<sup>12</sup> Deze grafiek toont de cijfers uit het CEP 2023. Op basis van CBS-cijfers is in 2022 een EMU-saldo van 0,0% bbp gerealiseerd.

investeren in deze elementen en accepteert het een tijdelijke verslechtering van de schuld om deze grote maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. Keerzijde van deze investeringen is wel dat deze op de korte termijn een negatief effect hebben op het EMU-saldo. De geraamde EMU-saldi van rond de -3% bbp liggen dan ook in de lijn der verwachting. Op basis van deze cijfers is er geen aanleiding om te verwachten dat de Commissie en de Raad in het voorjaar van 2024 vast zullen stellen dat sprake is van een buitensporig tekort. De geleidelijke verslechtering van het EMU-saldo vanaf 2024 is onder andere het gevolg van demografische ontwikkelingen, welke leiden tot hogere uitgaven aan zorg en sociale zekerheid. Verder raamt het CPB dat de onderuitputting op de middellange termijn zal verdwijnen en dat verscheidene intensiveringen uit het coalitieakkoord pas later op gang komen. Tot slot zullen ook de rente-uitgaven op termijn groeien. In de begrotingssystematiek dienen deze uitgaven echter gecompenseerd te worden binnen het uitgavenkader.

Figuur 3.1 Ontwikkeling en raming feitelijk EMU-saldo (% bbp)



Bron: CPB

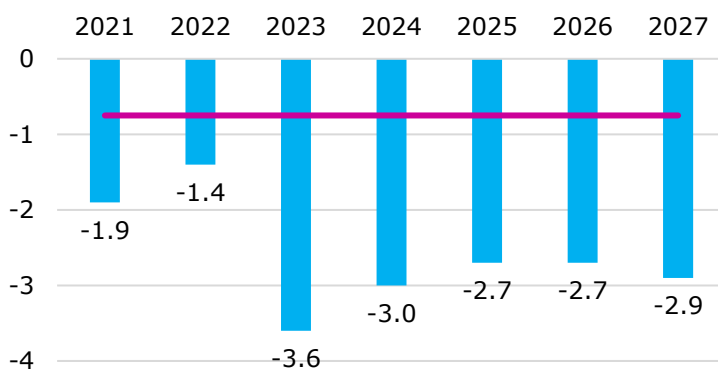
**In het scenario van een strenge winter zal het EMU-saldo in 2023 en 2024 slechter uitvallen.** Het CPB raamt dat het EMU-saldo 0,2 procentpunt lager uitvalt in het geval van een slechte winter. Concreet betekent dit dat het EMU-saldo in 2023 en 2024 zou verslechteren naar respectievelijk -3,2% bbp en -2,8% bbp ten opzichte van de geraamde -3,0% bbp en -2,6% bbp in het basisscenario. Voornaamste redenen voor de verslechtering van het saldo zijn hogere kosten van het prijsplafond en lagere belastinginkomsten als gevolg van minder economische groei. Hiertegenover staan hogere gasbaten, waardoor het effect van een strenge winter op het saldo onder de streep relatief beperkt is.

**De expansieve begroting voor 2023 staat op gespannen voet met de budgettaire landspecifieke aanbevelingen voor dit jaar.** Met de ambitieuze investeringsagenda richt het kabinet zich op de grote maatschappelijke uitdagingen, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat, onderwijs en de woningmarkt. Het kabinet accepteert een tijdelijke verslechtering van de overheidsfinanciën omdat deze investeringen bijdragen aan de welvaart van toekomstige generaties en uitstel leidt tot hogere uitgaven in de toekomst. Bovenop dit expansieve beleid komen ook nog de stijgende rente-uitgaven, tegenvallende gasbaten, de kosten van het energiepakket en de geschatte uitgaven direct gerelateerd aan de oorlog in Oekraïne. De insteek is om hier dekking voor te zoeken, zodat het begrotingsbeleid neutraal is ten opzichte van het raamwerk zoals vastgesteld in de startnota van de coalitie.

**De preventieve arm van het SGP vereist dat lidstaten voldoen aan de doelstelling voor het structureel saldo voor de middellange termijn, de MTO (middellangetermijndoelstelling of medium-term objective).** Voor Nederland bedraagt de MTO -0,75% bbp. Lidstaten die nog niet aan de MTO voldoen, moeten jaarlijks voldoende verbetering in hun saldo laten zien richting de MTO, met een verbetering van 0,5% bbp per jaar als benchmark. De geraamde structurele EMU-saldi in figuur 3.2 tonen dat Nederland niet aan de MTO (aangegeven met een roze lijn) voldoet. Lidstaten met een structureel saldo dat negatiever is dan

de MTO moeten zich ook houden aan de uitgavenregel (*expenditure benchmark*). Deze regel schrijft voor dat de niet-conjuncturele uitgavengroei, voor zover die niet wordt gecompenseerd door een beleidsmatige toename van de inkomsten, achterblijft bij (als de MTO nog niet is bereikt) of gelijk is aan (als de MTO is bereikt) de potentiële groei van de economie. De toepassing van de algemene ontsnappingsclausule door de EC vanwege corona en de (economische) onzekerheid als gevolg van de oorlog in Oekraïne biedt voor 2023 een uitzonderingsgrond op deze vereisten. De Raad heeft echter wel kwalitatieve aanbevelingen gedaan, met name om geen expansief begrotingsbeleid te voeren in een context van hoge inflatie. Voor 2024, wanneer de algemene ontsnappingsclausule wordt opgeheven, zal de EC volgens de richtsnoeren voor het begrotingsbeleid 2024 de Stabiliteitsprogramma's beoordelen op basis van het bestaande rechtskader, maar daarbij niet de zogenoemde 'matrix van vereisten' toepassen en ook niet het 1/20-ste criterium voor de afbouw van schuld boven de 60% bbp. De verwachte ontwikkeling van het structurele EMU-saldo is te zien in figuur 3.2. Voor 2024-2025 is de ontwikkeling daarvan in lijn met een verbetering van 0,5% bbp per jaar als benchmark.

Figuur 3.2 Ontwikkeling en raming structureel EMU-saldo (% bbp)

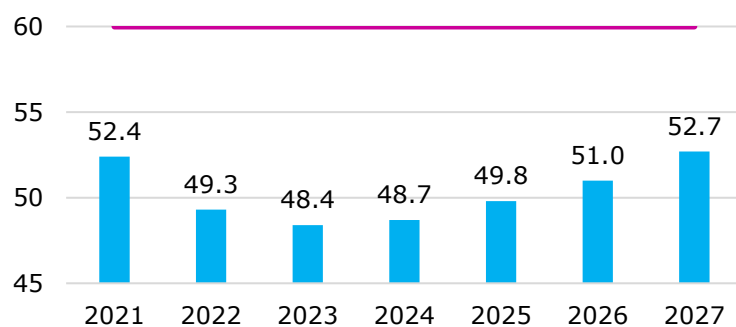


Bron: CPB

### Overheidsschuld

**De EMU-schuld bedroeg volgens het CBS eind 2022 51,0% bbp en bleef daarmee ruim onder de Europese referentiewaarde van 60% bbp.** Dit is aanzienlijk lager dan de 53,8% bbp die werd verwacht in het Stabiliteitsprogramma 2022. De CEP-raming ging nog uit van een EMU-schuld van 49,3% bbp. Dit verschil valt grotendeels te verklaren door het noemereffect: door de hoge inflatie en geraamde economische groei neemt de nominale omvang van de Nederlandse economie toe. Op basis van de CPB ramingen daalt de schuldquote naar 48,4% bbp in 2023. Vervolgens loopt de schuld op tot 52,7% bbp in 2027. Hiermee blijft de schuld in de gehele periode onder de Europese referentiewaarde van 60% bbp. De verwachte ontwikkeling van de schuld op de middellange termijn is te zien in figuur 3.3.

Figuur 3.3 Ontwikkeling en raming EMU-schuld (% bbp)



Bron: CPB



**De ontwikkeling van de overheidsschuld en begrotingstekort blijft onzeker.** De ramingen en realisaties kunnen sterk van elkaar verschillen. Zo werd het saldo over 2022 in het CEP 2022 nog geraamd op -2,5% bbp, terwijl op basis van CBS cijfers blijkt dat uiteindelijk een begrotingsevenwicht werd gerealiseerd. Diezelfde cijfers tonen dat een schuld van 51,0% bbp werd gerealiseerd, terwijl deze in het CEP 2022 nog werd geraamd op 53,8% bbp. De raming van het saldo over 2023 is in het CEP 2023 (-3,0% bbp) naar beneden bijgesteld ten opzichte van een jaar eerder (-2,3% bbp). In diezelfde periode is de raming van de schuld in 2023 ook naar beneden bijgesteld; 53,1% bbp in het CEP 2022 ten opzichte van 48,8% bbp in het CEP 2023. Zolang de onzekerheden die gepaard gaan met de hoge inflatie en de oorlog in Oekraïne voortduren, zullen ook de ramingen omgeven blijven met onzekerheden.

## Investerings

**De Raad van de Europese Unie heeft in zijn landspecifieke aanbevelingen voor Nederland gewezen op het belang van het investeren op het gebied van o.a. infrastructuur, klimaat en de woningmarkt.** Ook in de *Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024* komen investeringen in een duurzame en inclusieve economie terug. Met de gepresenteerde investeringsagenda geeft het kabinet in het coalitieakkoord hier gehoor aan met investeringen in bijvoorbeeld kinderopvang en onderwijs. Mede door deze ambitieuze investeringsagenda nemen het begrotingstekort en de overheidsschuld op termijn toe. Uit het CEP 2023 volgt dat het begrotingstekort oploopt tot 3,7% bbp en de schuld tot 60,4% bbp in 2031.

**In het coalitieakkoord heeft het kabinet gekozen voor een ambitieuze investeringsagenda met investeringen in grote maatschappelijke uitdagingen.** Zo trekt het kabinet de komende tien jaar 35 miljard euro uit voor een klimaat- en transitiefonds, om onder andere de benodigde energie-infrastructuur aan te leggen en de gebouwde omgeving te verduurzamen. Hiermee draagt het fonds bij aan een klimaatneutraal Nederland en het behalen van de doelstellingen van de European Green Deal. Daarnaast komt er een transitiefonds (Nationaal Programma Landelijk Gebied) van cumulatief 25 miljard euro tot 2035 beschikbaar om de uitdagingen in de landbouw en natuur aan te pakken. Met dit fonds richt het kabinet onder andere op stikstofreductie, natuurherstel en verduurzaming van de landbouw. Op het gebied van infrastructuur wordt structureel 1,25 miljard euro uitgetrokken om achterstanden weg te werken in het beheer en onderhoud. Ook wordt er 7,5 miljard euro toegevoegd aan het Mobiliteitsfonds om de bereikbaarheid van veertien verstedelijkingsgebieden te verbeteren. Met betrekking tot woningbouw versnelt het kabinet de bouw tot 100.000 woningen per jaar, met speciale aandacht voor starters, senioren en middeninkomens. Bovendien zijn er meerdere investeringen in het onderwijs aangekondigd. Om de onderwijskwaliteit te verbeteren en de kansgelijkheid te vergroten, wordt er structureel 1 miljard euro per jaar geïnvesteerd. Daarnaast wordt er de komende tien jaar in totaal 5 miljard euro geïnvesteerd ter bevordering van vrij en ongebonden onderzoek en ontwikkeling. Naast de investeringen uit het coalitieakkoord is in 2020 is het Nationaal Groeifonds opgericht om te investeren in het structureel en duurzaam verdienvermogen van de Nederlandse economie. In de jaren 2020 – 2024 is 20 miljard euro beschikbaar voor projecten op de terreinen kennisontwikkeling en onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Het CPB raamt dat de krapte op de arbeidsmarkt leidt tot vertraging bij het uitgeven van de gebudgetteerde middelen.

**De toename van de overheidsschuld blijft ondanks de extra uitgaven beperkt.** Het CPB raamt een toename naar 60,4% bbp in 2031. Desondanks leiden de uitgaven op korte termijn tot een verslechtering van de overheidsfinanciën. Het kabinet kiest hier bewust voor vanuit de overtuiging dat de samenleving gebaat is bij de investeringen en dat uitstel in de toekomst leidt tot hogere kosten en verlies van brede welvaart. De beleidsmix van overheidsuitgaven verschuift van consumptieve uitgaven naar investeringen ten behoeve van grote maatschappelijke uitdagingen. Dit sluit ook aan bij de *Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid 2024*. De investeringen leiden tot tijdelijk hogere uitgaven en vallen samen met een toename in uitgaven gerelateerd aan vergrijzing. De extra uitgaven zijn terug te zien in het structurele EMU-saldo, dat naar verwachting daalt tot -3,3% bbp in 2031. Omdat de meeste investeringen incidenteel zijn, zal de verslechtering van het

structureel saldo die daaruit voortkomt ook tijdelijk zijn. Daarnaast voorkomen deze uitgaven hogere kosten in de toekomst.

**In het coalitieakkoord heeft het kabinet aangekondigd maatregelen te nemen om de schuld op een dalend pad te krijgen.** Zo heeft het kabinet onder andere aangekondigd wonen en zorg stapsgewijs te scheiden in de ouderenzorg. Hiermee wordt gestimuleerd dat ouderen langer thuiswonen. Met het afsluiten van het integraal zorgakkoord wordt er naar verwachting structureel 1,5 miljard euro bespaard. Hierin worden afspraken gemaakt over de zorginhoud en de budgettaire kaders, waaronder ombuigingen in de zorg. Gecombineerd remmen de maatregelen in de zorg uit het coalitieakkoord de zorguitgaven structureel met 2,1 miljard euro per jaar in 2028. Dit zal verder oplopen tot 4,2 miljard euro in 2052. Al met al acht het kabinet de extra uitgaven noodzakelijk en budgettair verantwoord.

**Het Nederlandse Herstel en Veerkrachtplan (HVP) bestaat uit een combinatie van 21 hervormingen en 28 investeringen ter waarde van 4,7 miljard euro.**<sup>13</sup> Nederland focust zich nu op de implementatie van het plan, waaronder het behalen van de 33 mijlpalen en doelstellingen die gepland staan voor het eerste betaalverzoek. Veel mijlpalen en doelen die onderdeel zijn van het eerste betaalverzoek zijn al behaald of zijn in een vergevorderd stadium. Nederland zet zich in om dit betaalverzoek ter waarde van 1,4 miljard euro eind 2023 in te dienen.

**De combinatie van hervormingen en groeiversterkende investeringen dragen naar verwachting bij aan de productiviteit en de groei op lange termijn.** Dit dankzij maatregelen op het gebied van onderwijs, onderzoek en ontwikkeling en de verdere digitalisering van de Nederlandse economie, alsook hervormingen van de energiemarkt en de arbeidsmarkt. Daarnaast zal het HVP bijdragen aan inclusieve groei, door middel van de hervormingen en investeringen in de groene en digitale transitie. Naar verwachting zal 25,6% van de financiële middelen voor de digitale transitie en 47,8% van de financiële middelen voor de groene transitie worden aangewend.

## Oekraïne

**Door de Russische invasie van Oekraïne raken miljoenen Oekraïners ontheemd, waardoor inmiddels een groot aantal vluchtelingen naar Nederland is gekomen.** De ramingen in de Najaarsnota 2022 veronderstellen een totale opvang van 75.000 ontheemden uit Oekraïne, waarvoor middelen worden vrijgemaakt. De prognose van het aantal ontheemden is gebaseerd op de periode tot en met het tweede kwartaal van 2023, in de Voorjaarsnota 2023 zal een nieuwe prognose inclusief budgettreksen worden gepubliceerd. In de Najaarsnota 2022 werden de kosten in 2022 direct gerelateerd aan de oorlog in Oekraïne geraamd op 4,5 miljard euro.<sup>14</sup>

**Het kabinet heeft volgens de raming van het CPB met steunmaatregelen en een prijsplafond voor energie de grootste gevolgen van de stijgende energieprijzen op de koopkracht van huishoudens in 2023 weg kunnen nemen, met name voor de meest kwetsbare huishoudens.** Voorbeelden van maatregelen zijn het energieprijzplafond en de energietoeslag. Deze maatregelen moesten snel worden genomen, waardoor ze vrij generiek waren. Het kabinet achtte dit echter nodig om de onzekerheid bij huishoudens weg te nemen. Ook bedrijven zijn gesteund middels de Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb (TEK). Deze omvangrijke steunmaatregelen hebben ook aanzienlijke budgettaire gevolgen. Zo zijn de kosten voor het prijsplafond in 2023 op 9,7 miljard euro geraamd, terwijl de kosten voor de TEK op 1,7 miljard euro geraamd zijn. Tabel 3.1 presenteert de volledige dekkingsopgave voor energiemaatregelen op basis van de Najaarsnota 2022. Deze dekkingsopgave loopt mee in de voorjaarsbesluitvorming.

**De uiteindelijke kosten voor het energiepakket zullen naar alle waarschijnlijkheid fors lager zijn dan verwacht in de Najaarsnota 2022.** De reden hiervoor is dat de energieprijzen afgelopen winter een stuk lager uitvielen dan destijds werd verwacht, wat de kosten voor onder andere het prijsplafond en de TEK heeft gedrukt. In de Voorjaarsnota zal een update van deze

<sup>13</sup> Cumulatieve verwachte ontvangsten uit het fonds over de periode 2023-2026.

<sup>14</sup> [Bijlage 4: Uitgavenoverzicht Oekraïne | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#)



cijfers gepresenteerd worden. Daarnaast is het belangrijk om te vermelden dat de dekkingsopgave voor het energiepakket in het scenario van een slechte winter<sup>15</sup> is gebaseerd op CEP cijfers in plaats van de Najaarsnota 2022.

<b>Tabel 3.1 Energiepakket o.b.v. stand Najaarsnota</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
in miljoenen euro (excl. HGIS)		
Tussenvariant prijsplafond van 1 november tot 1 januari	3154	0
Tijdelijk prijsplafond	0	9748
Voorschot prijsplafond	1452	0
Prijsplafond Caribisch Nederland*	0	15
TEK	0	1700
Uitvoeringskosten TEK en Prijsplafond*	1	60
BMKB-Groen	7,7	0
Dekking Energiebelasting	0	-5400
Solidariteitsheffing	-3234	0
Inframarginale heffing	0	PM
*Een deel van de kosten lopen door in 2024		
Bron: Najaarsnota 2022		

<sup>15</sup> Hoofdstuk 2, pagina 10.

## HOOFDSTUK 4: VERGELIJKING MET VORIGE STABILITEITSPROGRAMMA

Vergeleken met het Stabiliteitsprogramma uit april 2022 zijn de ramingen bijgesteld. De realisatiecijfers van 2022 zijn gunstiger dan een jaar geleden verwacht. Zo werd in 2022 een begrotingsevenwicht bereikt terwijl een tekort van 2,5% werd geraamd. Voor zowel 2023 als 2024 wordt echter een lager saldo geraamd in de nieuwe CEP-raming vergeleken met de raming in het vorige jaar. Zowel de realisatie van de EMU-schuld in 2022 als de ramingen van de EMU-schuld in 2023 en 2024 vallen lager uit dan in de raming van 2022. De feitelijke ontwikkeling is echter met onzekerheid omgeven en gevoelig voor de algemene economische ontwikkeling.

### Vergelijking met Stabiliteitsprogramma 2022

**De Nederlandse economie staat er overwegend beter voor dan door het CPB werd geraamd in de CEP-raming 2022.** Volgens de meest recente cijfers van het CBS was de schuldquote eind 2022 51,0% bbp en was er sprake van een begrotingsevenwicht. In de CEP-raming 2023 van het CPB wordt met name de EMU-schuld in 2023 en 2024 minder hoog geraamd dan in 2022. Tussen de ramingen van 2022 en 2023 zit slechts een klein negatief verschil in het geraamde EMU-saldo voor 2023. De economische groei zag er voor 2022 beter uit dan werd geraamd, wat vooral te maken heeft met het einde van de coronamaatregelen in maart 2022 wat tot een bestedingsimpuls leidde.<sup>16</sup> Voor 2023 en 2024 wordt de bbp-groei echter minder geraamd dan in 2022 werd gerealiseerd.

**Het EMU-saldo viel in 2022 een stuk positiever uit dan verwacht.** Voor zowel 2023 als 2024 wordt echter een lager EMU-saldo verwacht dan bij het vorig Stabiliteitsprogramma. De raming van het EMU-saldo in 2022 is -0,7% bbp volgens het CPB en de realisatie 0,0% volgens het CBS, terwijl in het vorige Stabiliteitsprogramma een saldo van -2,5% bbp werd geraamd. Het einde aan de coronamaatregelen in maart 2022 zorgde voor een opleving van de economie, waardoor de belastinginkomsten toenamen.<sup>7</sup>

**De EMU-schuld is lager dan verwacht ten tijde van het vorige Stabiliteitsprogramma.** In 2023 bedraagt de EMU-schuld naar verwachting 48,4% bbp, in plaats van de 53,1% bbp zoals vorig jaar verwacht. De schuld loopt naar huidige verwachtingen iets op tot 48,7% bbp in 2024, terwijl bij de vorige raming nog een schuld van 52,7% werd verwacht. Dit verschil komt vooral door het noemereffect als gevolg van de hoge inflatie.<sup>17</sup>

Tabel 4. Afwijking t.o.v. Stabiliteitsprogramma 2022

In procenten bbp	ESA-code	2022	2023	2024
<i>Reële bbp-groei</i>				
Raming CEP 2022		3,6	1,7	2,0
Huidige actualisatie/raming		4,5*	1,6	1,4
<b>Vershil</b>		0,9	-0,1	-0,6
<i>EMU-saldo</i>				
	EDP B.9			
Raming CEP 2022		-2,5	-2,3	-2,5
Huidige actualisatie/raming		0,0*	-3,0	-2,6
<b>Vershil</b>		2,5	-0,7	-0,1
<i>EMU-schuld</i>				
Raming CEP 2022		53,8	53,1	52,7
Huidige actualisatie/raming		51,0*	48,4	48,7
<b>Vershil</b>		-2,8	-4,7	-4,0

Bron: CPB (CEP 2022 en CEP 2023). \*Dit is de realisatie volgens het CBS.

<sup>16</sup> CBS. Nederlandse economie groeide met 4,5 procent in 2022.

<sup>17</sup> DNB. Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten.

## HOOFDSTUK 5: HOUDBAARHEID VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN

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

### Houdbaarheidsfactoren

**De ontwikkeling van de collectieve uitgaven en inkomsten is in hoge mate afhankelijk van de demografische ontwikkelingen.** Zo zal het aandeel van 65-plussers in onze totale bevolking in 2040 toenemen tot meer dan een kwart. Daarom zullen de collectieve pensioenuitgaven (AOW) en de zorguitgaven komende decennia stijgen. Hoewel de reeds doorgevoerde hervormingen op het gebied van zorg en pensioenen zorgen voor een vermindering van de stijging, zullen deze collectieve uitgaven in de toekomst blijven toenemen. Tegelijkertijd stijgen de overheidsinkomsten, met name door ingezet beleid met effecten na 2025, zoals de afbouw van het tarief van de hypotheekrenteaftrek en het beperkt indexeren van de tweede schijf voor AOW-gerechtigden.

**De EC raamt de houdbaarheid van de financiën van de lidstaten, inclusief die van Nederland.** De EC raamt twee verschillende houdbaarheidssaldi en publiceert deze in de *Fiscal Sustainability Report (FSR) 2021*.<sup>18</sup> Enerzijds is er de S1-indicator, die aangeeft hoeveel budgettaire ruimte een lidstaat de komende vijf jaar nodig heeft om over vijftien jaar onder de 60%-schuldquote uit te komen. Nederland heeft hierop een tekort van 1,4% bbp. Dit betekent dat er een aanpassing in de primaire balans van 1,4% bbp nodig is om over vijftien jaar op een schuldquote van onder de 60% bbp uit te komen. Anderzijds is er de S2-indicator, die vergelijkbaar is met het houdbaarheidssaldo dat wordt berekend door het CPB en de houdbaarheid op lange termijn aangeeft. Nederland heeft volgens deze indicator een houdbaarheidstekort van 5,3% bbp. Dit betekent dat een permanente en onmiddellijke aanpassing van de primaire balans van 5,3% bbp nodig is om de schuld te stabiliseren. De EC classificeert beide houdbaarheidssaldi als een gemiddeld risico. Hieraan zitten geen directe consequenties verbonden vanuit het SGP. De EC concludeert net zoals het CPB dat de houdbaarheidstekorten op (middel)lange termijn worden veroorzaakt door de hogere uitgaven aan pensioeninkomens en (langdurige) zorg vanwege de vergrijzing.

### Overheidsfinanciën op de middellange termijn

**Volgens de CEP-raming loopt de schuldquote naar verwachting over de jaren na de kabinetsperiode op tot 60,4% bbp en het begrotingstekort naar 3,7% bbp in 2031.** Waar het CPB in de komende jaren nog een forse onderuitputting op de begroting veronderstelt, zal dit effect naar verwachting op de middellange termijn afnemen. Tegelijkertijd zullen de extra uitgaven uit het coalitieakkoord nog verder toenemen. In combinatie met de effecten van vergrijzing en de opgelopen rente zal dit op de middellange termijn leiden tot een verslechtering van de overheidsfinanciën. Kanttekening hierbij is dat de investeringen ook baten hebben, en bijvoorbeeld tot een beter klimaat en milieu leiden en tot een hoger groeipotentieel op de lange termijn. Deze baten worden slechts beperkt meegenomen. De CPB-raming voorspelt dat zowel de schuld als het tekort op termijn de EU-referentiewaarden kunnen overschrijden.

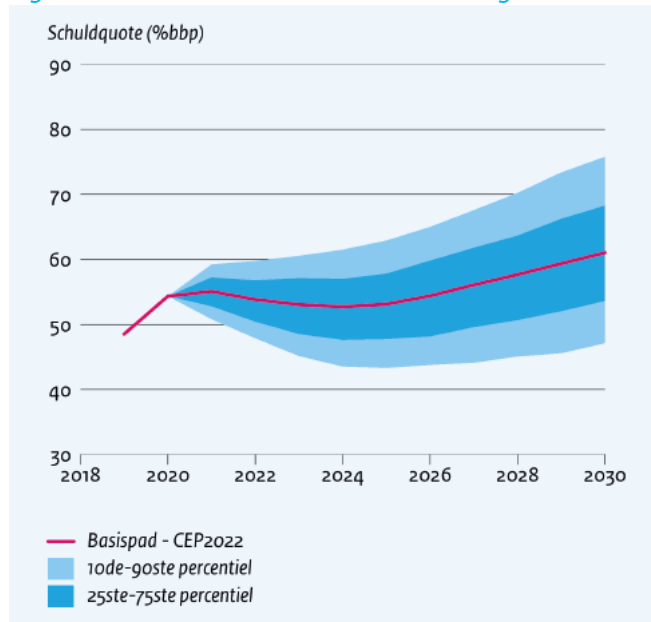
**Het CPB heeft een model ontwikkeld om de onzekerheden in de ontwikkeling van de EMU-schuld te laten zien.** Deze nieuwe analyse – een zogenoemde debt-sustainability-analysis (DSA) – sluit aan bij de methode van het IMF.<sup>19</sup> Deze is vergelijkbaar met de methode van de EC voor stochastische schuldanalyses voor de middellange termijn. In dit stochastische model worden

<sup>18</sup> Het FSR 2021 is gepubliceerd op 25-04-2021.

<sup>19</sup> <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/mac.htm>

simulaties van de schuldontwikkeling gemaakt voor verschillende projecties van de economische groei, de rente en het primaire saldo. De meest recente analyse uit de Miljoenennota 2023 is gemaakt op basis van het CEP 2022 en kijkt door tot en met 2030 (zie figuur 5.1). Op basis van deze analyse is de kans groot dat de EMU-schuld op termijn op relatief prudente niveaus blijft. Wel overschrijdt de schuldquote zelfs in het basisscenario op de middellange termijn de Europese referentiewaarde van 60% bbp. Ook na 2030 zet de demografische ontwikkeling zich door, wat kan leiden tot een verslechtering van de houdbaarheid. Dit is daarom een punt van aandacht.

Figuur 5.1: verwachte schuldontwikkeling tot en met 2030 (% bbp)



Bron: CPB

### Voorwaardelijke financiële verplichtingen

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

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

**Om tot een gedegen afweging van de risico's omtrent een risicoregeling te komen, is een toetsingskader ontwikkeld.**<sup>20</sup> De drie kernelementen van het toetsingskader zijn: i) reden voor overheidsingrijpen en de instrumentkeuze (nut en noodzaak), ii) beheersing van risico's, zowel vooraf als achteraf (*governance*) en iii) beprijzen van het risico met zowel de uitvoeringskosten als

<sup>20</sup> Toetsingskader risicoregelingen rijksoverheid (p. 12-14)

<https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/bestanden/formatie2021/Begrotingsregels%202022-2025.pdf>

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

**Gedurende crisistijd kunnen risicoregelingen, zoals garanties en leningen, een efficiënte manier zijn om tijdelijk verhoogde risico's uit de markt weg te nemen.** Dit type regelingen zijn primair bedoeld om de schade aan de economie te beperken en niet (zoals reguliere regelingen) om marktfalen op te lossen. Vereiste is dat deze regelingen een tijdelijk karakter hebben met een kortere horizonbepaling. Een voorbeeld hiervan zijn de diverse regelingen die zijn ingevoerd tijdens de coronacrisis. Gelet op de urgentie en ernst van de crisis, heeft het Nederlandse kabinet toentertijd besloten om tijdelijk af te wijken van een drietal gangbare principes binnen het beleid. Zo is er minder streng gekeken naar de marktconformiteit van de premies van de risicoregelingen. Daarnaast worden de coronarisicoregelingen generaal gedekt en niet door een specifiek departement. En ten derde zijn de besluiten omtrent risicoregelingen aanzienlijk sneller genomen dan normaal vanwege de urgentie van de coronacrisis. Een groot aantal van deze coronagerelateerde regelingen is echter al komen te vervallen of worden momenteel verder afgebouwd. De coronagerelateerde garanties bestaan in 2022 nog voornamelijk uit de internationale garanties *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE) en *Next Generation EU* (NGEU). Naast de coronacrisis speelt nu ook de oorlog in Oekraïne. Het kabinet is solidair met Oekraïne en steunt het land waar mogelijk onder andere in vorm van nieuwe garanties en leningen. Zo zijn onder andere een aantal internationale regelingen opgehoogd als gevolg van deze oorlog. Dit betreft onder andere (internationale) garanties aan de Wereldbank, de Europese Commissie en het IMF naast bilaterale leningen tussen Oekraïne en Nederland.

*Tabel 5.1 Overheidsgaranties*

In % bbp	2021	2022
<b>Overheidsgaranties</b>	24,6	23,4
<i>waaronder: verbonden met de financiële sector</i>	19,5	19,2
Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)	0,1	0,1
DNB - deelneming in kapitaal IMF	3,5	3,3
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	0,1	0,1
European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)	0,3	0,3
European Financial Stability Facility (EFSF)	4,0	3,7
European Investment Bank (EIB)	1,4	1,3
European Stability Mechanism (ESM)	4,1	3,8
Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden (FMO)	0,6	0,6
Kredieten EU-betalingsbalanssteun	0,4	0,4
Next Generation EU (NGEU)	3,2	4,1
Single Resolution Fund	0,5	0,4
Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)	0,7	0,7

Bron: Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022

**Het totaalbedrag aan uitstaande garanties van het Rijk in 2022 bedraagt 217,9 miljard euro, waarvan 170 miljard euro aan reguliere garanties.** Circa 48 miljard euro hiervan is nog corona gerelateerd, waarvan 45 miljard euro bestaat uit garanties voor de Europese herstelplannen SURE en NGEU. In 2021 bedroeg het totaalbedrag 211,6 miljard euro, waarvan 173 miljard euro reguliere garanties. De uitstaande garanties in 2023 bedragen naar verwachting 221 miljard euro. De ontwikkeling van de garanties in 2022 ten opzichte van 2021 is te zien in Tabel 5.1. De specifiek vermelde garanties hebben allemaal een uitstaand risico groter dan een half miljard euro en zijn verbonden met de financiële sector. Deze garanties ondersteunen via de financiële sector de reële economie in het buitenland en komen voort uit internationale afspraken, zoals NGEU, het IMF

en internationale ontwikkelingsbanken. Het totaalbedrag van de overheidsgaranties in percentage van het bbp in 2022 is gedaald ten opzichte van 2021: van 24,6% bbp naar 23,4% bbp.

**Naast garanties kent Nederland ook nog andere voorwaardelijke verplichtingen, namelijk de achterborgstellingen.** Een overzicht van de realisaties in 2021 en 2022 wordt getoond in Tabel 5.2. Het gaat in 2022 om een totaalbedrag van afgerond 284 miljard euro. Dit is een daling ten opzichte van 2021. De ontwikkeling van het totaalbedrag in 2023 is onzeker. 70 procent van het totaal aantal achterborgstellingen bevindt zich in het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW), waar de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) onder valt. Door een daling (stijging) van de huizenprijzen, en daarmee de waarde van de hypotheke, neemt het uitstaand risico aan de NHG af (toe). Gezien de huidige onzekerheid omtrent prijsontwikkelingen op de huizenmarkt is de ontwikkeling van het totaalbedrag lastig in te schatten.

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

*Tabel 5.2 Achterborgstellingen*

<b>In miljoenen euro</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>Totaal</b>	285.627	284.367
Stichting Waarborgfonds Zorg	6.278	6.147
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	83.021	85.003
Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)	196.328	193.217

Bron: Financieel Jaarverslag van het Rijk 2022

## HOOFDSTUK 6: KWALITEIT VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN

*Het rijksbrede evaluatiestelsel levert informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van het Rijk. Dit stelsel bestaat uit wetten, actoren en instrumenten die inzicht bieden in de kwaliteit van beleidskeuzes, de uitvoering van deze keuzes en de daarmee behaalde resultaten. Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de Strategische Evaluatie Agenda (SEA), de geplande en gerealiseerde beleidsdoorlichtingen en periodieke rapportages, en de Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's).*

### Strategische Evaluatie Agenda (SEA)

**Met ingang van 27 juni 2022 is de nieuwe Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) formeel van kracht.** De primaire aanleiding voor de herziening van de RPE is de verankering van de departementale Strategische Evaluatie Agenda's (SEA's). Een SEA biedt een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een departement, een toelichting op de inzichtbehoefte per thema en een daarbij passende agendering van evaluatieonderzoek en periodieke rapportages (de opvolger van beleidsdoorlichtingen). Voor de jaren 2021-2023 geldt dat deze nog overgangsjaren zijn waarbij er al zoveel als mogelijk wordt gewerkt volgens de nieuwe RPE.

**De aanbevelingen uit de externe evaluatie van onderzoeksbureau Berenschot naar de SEA zijn in 2022 opgepakt.** In lijn met de oproep van de minister van Financiën bij de aanbidding van het rapport aan de Tweede Kamer, is het goed om te constateren dat inmiddels ook de eerste gesprekken tussen departementen en Kamercommissies over de SEA plaats hebben gevonden.

### Beleidsdoorlichtingen en periodieke rapportages

**Op Rijksfinanciën.nl is een database ontsloten met een overzicht van de departementale onderzoeken en evaluaties** (gepland en gerealiseerd) waarvoor het ministerie van Financiën stelselverantwoordelijk is: de beleidsdoorlichtingen en periodieke rapportages (de opvolger van beleidsdoorlichtingen). Conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) 2022 kunnen departementen reeds gestarte en geplande beleidsdoorlichtingen tot en met 2023 uitvoeren volgens de eisen van de RPE 2018. Vanaf 2024 worden de beleidsdoorlichtingen volledig vervangen door periodieke rapportages.

**Het overzicht van de planning per departement is ook te vinden in de departementale Strategische Evaluatie Agenda's (zie paragraaf 3.3.1).** Het totaaloverzicht van alle beleidsdoorlichtingen en periodieke rapportages is te vinden bij [\*Ingepland en uitgevoerd onderzoek\*](#) op rijksfinancien.nl.

### Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's)

**Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) ontwikkelen beleidsopties voor belangrijke beleidsterreinen.** Ze vinden plaats in opdracht van het kabinet en worden uitgevoerd door interdepartementale werkgroepen. IBO's zijn ambtelijke onderzoeken die onafhankelijk van de politiek worden uitgevoerd.

**In de ronde 2022/2023 zijn IBO's opgestart naar Klimaat, Biodiversiteit, en de Toekomstbestendigheid van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo).** In de ronde 2021/2022 startten IBO's naar Vermogensverdeling, Publieke investeringen, Jeugdcriminaliteit, Sturing op kwaliteit van onderwijs, Ouderenzorg en Vereenvoudiging sociale zekerheid. De vier eerstgenoemde IBO's zijn al gepubliceerd, de publicatie van de IBO's naar Ouderenzorg en Vereenvoudiging sociale zekerheid vindt plaats in 2023. In de ronde 2020/2021 vonden IBO's plaats naar Financiering energietransitie, Vastgoed Defensie, Onderwijshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Agentschappen. Voor een volledig en actueel overzicht van alle gepubliceerde IBO's, zie het overzicht [\*Ingepland en uitgevoerd onderzoek\*](#) op rijksfinancien.nl.



## HOOFDSTUK 7: INSTITUTIONELE KENMERKEN VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN

*Het Stabieliteits- en Groeipact (SGP) en het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU (VSCB) hebben als doel om de begrotingsdiscipline van lidstaten te versterken. Dit gebeurt onder andere door op lidstaatniveau het 'eigenaarschap' van de Europese afspraken te vergroten. In de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) zijn daarom in Nederland, conform Europese afspraken, de Europese begrotingsdoelstellingen op nationaal niveau wettelijk verankerd. Naar aanleiding van de coronacrisis is sinds 2020 de algemene ontsnappingsclausule van kracht. Dit biedt lidstaten de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van de normaliter geldende regels in de preventieve arm. De clausule is met een jaar verlengd in reactie op de (economische) consequenties van de oorlog in Oekraïne en loopt in 2024 af. Dit hoofdstuk geeft een korte toelichting op de Wet Hof, de invulling van het onafhankelijke begrotingstoezicht in Nederland en de impact op het volgen van de begrotingsregels van de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne.*

### Wet Hof en begrotingsregels

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

**Het Nederlandse begrotingsbeleid kent een lange traditie met onafhankelijke ramingen en analyses van het CPB.** Naast het CPB als onafhankelijk ramingsinstituut is in de Wet Hof een belangrijke rol voorzien voor de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS). Tot vorig jaar toetste de RvS in het voorjaar op basis van de cijfers van het Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB of de voorziene budgettaire ontwikkeling in Nederland aan de Europese afspraken voldeed. De toets van de RvS was dan in het voorjaar beschikbaar voordat de begrotingsbesluitvorming van het kabinet plaatsvond, en kon daardoor in een eerdere fase van de begrotingscyclus impact hebben. Vanaf dit jaar is de insteek van het kabinet dat de Voorjaarsnota eerder wordt gepubliceerd. Aangezien beide stukken hierdoor (naar verwachting) kort na elkaar worden gepubliceerd, maakt de RvS vanaf dit jaar een gecombineerde rapportage nadat beide stukken zijn verschenen. Daarnaast toetst de RvS ook ten tijde van de Miljoenennota in september of de ontwerpbegroting voldoet aan de Europese begrotingsafspraken.

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

### Begrotingsbeleid

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

- *Efficiënte allocatie van publieke middelen*

Het begrotingsbeleid draagt bij aan een goede besteding van de publieke middelen. De begrotingsregels creëren de voorwaarden waardoor de politiek – gegeven de doelen die zij nastreeft – elke euro zo doelmatig mogelijk kan besteden. Daarbij weegt een kabinet verschillende keuzemogelijkheden zorgvuldig tegen elkaar af. Om tot een goede integrale



afweging te komen vindt de besluitvorming over de begroting plaats op één vast moment in het jaar tijdens het zogenaamde 'hoofdbesluitvormingsmoment'. Dit moment is in het voorjaar. Op dit hoofdbesluitvormingsmoment wordt ook over de hoofdlijnen van de inkomsten besloten. De grondslag voor de voorjaarsbesluitvorming is het Centraal Economisch Plan (CEP) van het Centraal Planbureau (CPB). In augustus wordt de besluitvorming over de koopkrachtontwikkeling afgerond op basis van een nieuwe raming van het CPB: de concept macro-economische verkenningen (cMEV).

- *Beheersing van de overheidsfinanciën*

Beheersing van de overheidsfinanciën betekent in de eerste plaats dat een kabinet de ontwikkeling van inkomsten en uitgaven zelf in de hand heeft en zich aan de budgettaire afspraken houdt om geen rekeningen door te schuiven naar de volgende generaties. Daarom maakt een kabinet aan het begin van een kabinetsperiode duidelijke afspraken over wat er in één jaar maximaal mag worden uitgegeven. Dit is het uitgavenplafond. Ook wordt afgesproken hoe hoog de beleidsmatige aanpassingen van de belastingen per jaar moeten zijn. Dit is het inkomstenkader. De afspraken over inkomsten en uitgaven geven duidelijkheid over de grenzen waarbinnen het begrotingsbeleid kan plaatsvinden. Dit systeem wordt over het algemeen ervaren als transparant, geloofwaardig en voorspelbaar.

- *Macro-economische stabilisatie*

De overheidsbegroting heeft een belangrijke rol in het stabiliseren van de economie via zowel de inkomstenkant als een deel van de uitgavenkant. Aan de uitgavenkant van de begroting geeft het kabinet, als het economische tij mee zit, niet meer uit dan het afgesproken uitgavenplafond. Daarentegen hoeft er ook niet te worden bezuinigd als het tijdelijk tegen zit. Wanneer er dus extra WW- en bijstandsuitgaven plaatsvinden gedurende een economische crisis, hoeft er niet bezuinigd te worden op andere uitgaven. Aan de inkomenskant van de begroting nemen in goede tijden de belastinginkomsten automatisch toe. Die extra inkomsten geeft een kabinet niet uit, maar worden gebruikt om buffers op te bouwen voor slechtere tijden.

### Overheidsfinanciën in tijden van crisis

**De overheidsschuld is door de opgebouwde buffers en hoge inflatie binnen de perken gebleven.** Tussen 2019 en 2021 nam de schuld als gevolg van omvangrijke corona gerelateerde maatregelen toe van 48,5% bbp naar 52,4% bbp. De extra uitgaven resulteerden niet in een problematische stijging van de schuld. Vanwege de inflatie is de schuld in 2022 op basis van CBS-cijfers weer gedaald naar 51,0% bbp. Hiermee blijft de schuld ruim onder de Europese referentiewaarde van 60% bbp. De hoge inflatie ging gepaard met een stijging van de rentes, die zullen leiden tot structureel hogere rente-uitgaven. Dit onderschrijft het belang van het aanhouden van buffers in tijden van economische voorspoed.

**Het kabinet is voornemens om de extra uitgaven voor het energieplafond en steunmaatregelen van dekking te voorzien.** Het kabinet houdt hiermee vast aan de geldende begrotingsregels om zo veel mogelijk transparantie en voorspelbaarheid te behouden. Dit in tegenstelling tot de steunmaatregelen tijdens de coronacrisis, die ten laste gingen van het begrotingssaldo. Beslissingen werden geregeld ad-hoc gemaakt om snel te kunnen reageren op ontwikkelingen. De steunpakketten van het afgelopen jaar zijn grotendeels niet buiten de uitgavenkaders geplaatst. Tegelijkertijd werden ook hier regelmatig ad-hoc beslissingen gemaakt, met een groot aantal supplementaire begrotingen.

**Doeltreffend en doelmatig begrotingsbeleid is een belangrijke voorwaarde om belastinggeld zo goed mogelijk te besteden.** Hierbij is integrale afweging en zorgvuldige besluitvorming van groot belang. Dit betekent dat de besluitvorming bij voorkeur plaatsvindt op één besluitvormingsmoment waarbij alle relevante informatie beschikbaar is.

## BIJLAGE 1: TABELLEN STABILITEITSPROGRAMMA

Alle cijfers in de bijlage zijn gebaseerd op het Centraal Economisch Plan (CEP) 2023 of op realisaties van het CBS.

*Tabel 1a: macro-economische vooruitzichten.*

In procenten bbp		2022	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	ESA- code	Niveau	Procentuele verandering					
1. Reëel bbp	B1*g	943,3	4,5	1,6	1,4	1,1	1,1	1,1
2. Nominaal bbp	B1*g		10,1	7,9	4,4	4,0	3,8	3,6
<i>Componenten van het reële bbp</i>								
3. Particuliere consumptieve bestedingen	P.3	414,7	6,6	1,7	1,4	1,2	1,4	1,5
4. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	238,0	0,7	2,8	1,6	1,6	1,5	2,0
5. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	202,6	3,1	0,3	1,3	1,8	1,3	1,1
6. Voorraadmutaties ( $\Delta$ )	P.52 + P.53	-3,0	-0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
7. Uitvoer van goederen en diensten	P.6	875,0	5,3	3,7	2,3	2,5	2,4	2,2
8. Invoer van goederen en diensten	P.7	784,1	4,4	4,2	2,5	3,2	2,9	2,9
<i>Bijdragen aan reële bbp-groei</i>								
9. Finale binnenlandse vraag		855,3	4,0	1,7	1,4	1,4	1,4	1,6
10. Voorraadmutaties ( $\Delta$ )	P.52 + P.53	-3,0	-0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
11. Extern saldo van goederen en diensten	B.11	91,0	1,2	-0,1	0,1	-0,3	-0,2	-0,3

*Tabel 1b: prijsontwikkelingen*

In procenten		2022	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	ESA code	Niveau	Procentuele verandering					
1. Bbp-deflator		943,3	5,4	6,2	3,0	2,8	2,7	2,5
2. Particuliere consumptiedeflator		414,7	8,2	6,9	2,5	2,5	2,4	2,3
3. HICP		122,8	11,6	2,9	3,2	2,2	2,2	2,3
4. Overheidsconsumptie-deflator		238,0	4,9	5,7	4,1	3,7	3,2	2,8
5. Investeringsdeflator		202,6	6,4	3,7	1,6	2,1	2,2	2,1
6. Uitvoerprijsdeflator (goederen en diensten)		875,0	16,9	0,6	1,6	0,6	0,5	1,0
7. Invoerprijsdeflator (goederen en diensten)		784,1	20,6	-0,1	1,2	0,0	-0,1	0,6

Tabel 1c: arbeidsmarktontwikkelingen

In procenten		2022	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	ESA code	niveau	Procentuele verandering					
1. Werkgelegenheid, personen (x 1000)		10137,4	3,9	1,4	0,3	0,0	-0,1	-0,1
2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren (in mln.)		14515,9	4,3	1,2	0,4	0,1	0,0	0,0
3. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking)		349,0	3,5	3,9	4,1	4,2	4,4	4,6
4. Arbeidsproductiviteit, personen		93,0	0,6	0,2	1,1	1,1	1,2	1,2
5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren		65,0	0,3	0,4	1,0	1,0	1,1	1,1
6. Loonsom van werknemers (in mld.)	D.1	449,8	7,1	7,3	5,5	5,3	4,9	4,2
7. Loonsom per werknemer (€)		31,0	3,3	5,9	5,1	5,2	4,9	4,2

Tabel 1d: sectorale saldi

In procenten bbp		2022	2023	2024	2025	2026	2027
	ESA code	% bbp					
1. Netto kredietverlening /kredietneming t.o.v. de rest van de wereld	B.9	6,5	6,6	6,8	6,7	6,7	6,5
Waarvan:							
- Saldo goederen en diensten		9,6	9,5	9,6	9,5	9,4	9,1
- Saldo primaire inkomens en overdrachten		-2,4	-2,2	-2,1	-2,1	-2,0	-2,0
- Kapitaalrekening		-0,8	-0,7	-0,6	-0,7	-0,7	-0,7
2. Spaarsaldo van de particuliere sector	B.9 EDP	6,8	9,2	9,2	9,0	9,1	9,3
3. EMU-saldo	B.9	-0,7	-3,0	-2,6	-2,6	-2,8	-3,2
4. Statistische discrepantie							

Tabel 2a: begrotingsvooruitzichten van de totale overheid

In procenten bbp		2022	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	ESA Code	Niveau	% bbp					
<b>Netto financieringssaldo per sector</b>								
1. Totale overheid	S.13	-6,7	-0,7	-3,0	-2,6	-2,6	-2,8	-3,2
2. Centrale overheid	S.1311	-17,7	-1,9	-3,6	-3,0	-3,2	-3,4	-3,7
3. Deelstaten	S.1312							
4. Lokale overheid	S.1313	0,8	0,1	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
5. Sociale zekerheidsfondsen	S.1314	10,2	1,1	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8
<b>Totale overheid (S13)</b>								
6. Totale inkomsten	TR	410,1	43,5	42,0	41,9	42,4	42,5	42,5
7. Totale uitgaven	TE	416,8	44,2	45,1	44,5	45,0	45,3	45,7
8. EMU-saldo	EDP B.9	-6,7	-0,7	-3,0	-2,6	-2,6	-2,8	-3,2
9. Rentelasten	EDP D.41	4,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9

10. Primair saldo		-2,2	-0,2	-2,4	-1,9	-1,9	-1,9	-2,2
11. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		1,8	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Inkomsten componenten</b>								
12. Totaal aan belastingen (=12a+12b+12c)		244,1	25,9	25,0	25,0	25,2	25,5	25,5
12a. Belastingen op productie en invoerheffingen	D.2	107,9	11,4	11,8	11,8	11,7	11,7	11,7
12b. Huidige belastingen op inkomen, vermogen, etc.	D.5	133,5	14,2	12,9	13,0	13,2	13,6	13,5
12c. Kapitaalheffingen	D.91	2,6	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
13. Sociale lasten	D.61	124,1	13,2	13,3	13,2	13,8	13,7	13,8
14. Inkomen uit vermogen	D.4	10,8	1,1	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4
15. Overige		31,0	3,3	3,1	3,1	3,0	2,9	2,8
16. Totale inkomsten (=6)	TR	410,1	43,5	42,0	41,9	42,4	42,5	42,5
17: Belastingdruk		368,8	39,1	38,3	38,1	38,8	39,1	39,2
<b>Uitgaven componenten</b>								
17. Loonsom van werknemers + intermediair verbruik	D.1+P.2	134,6	14,3	14,3	14,2	14,1	14,0	14,1
17a. Loonsom van werknemers	D.1	77,6	8,2	8,0	8,2	8,3	8,3	8,4
17b. Intermediair verbruik	P.2	57,0	6,0	6,2	6,0	5,8	5,7	5,6
18. Sociale uitkeringen		198,2	21,0	21,4	21,7	22,1	22,6	23,0
waarvan werkloosheidsuitkeringen		9,8	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
18a. Sociale uitkeringen in natura via marktproductie	D.6311, D.63121, D.63131	100,6	10,7	10,8	11,2	11,6	11,9	12,1
18b. Sociale uitkeringen niet in natura	D.62	97,6	10,3	10,6	10,5	10,5	10,7	10,9
19. Rentelasten (=9)	EDP D.41	4,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9
20. Subsidies	D.3	20,2	2,1	2,6	2,0	1,9	2,0	1,9
21. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	31,5	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,6
22. Kapitaaloverdrachten	D.9	11,4	1,2	1,0	0,7	0,7	0,5	0,4
23. Overige		16,4	1,7	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7
24. Totale uitgaven (=7)	TE	416,8	44,2	45,1	44,5	45,0	45,3	45,7
25: Overheidsconsumptie (nominaal)	P.3	238,0	25,2	25,4	25,8	26,1	26,4	26,7

Tabel 2b: uitsplitsing van inkomsten

In procenten bbp	2022	2022	2023	2024	2025	2026	2027
ESA-code	Niveau	% bbp					
1. Totale inkomsten bij ongewijzigd beleid	410,072	43,474	42,014	41,859	42,419	42,516	42,499
2. Totale uitgaven bij ongewijzigd beleid	416,756	44,183	45,063	44,460	45,044	45,279	45,658

Tabel 2c: bedragen die moeten worden uitgesloten van het uitgavenplafond

In procenten bbp	2022	2022	2023	2024	2025	2026	2027
ESA-code	Niveau	% bbp					
1. Uitgaven aan EU-programma's die volledig worden gecompenseerd door inkomsten uit EU-fondsen*	S.13	0,16	0,16	0,21	0,33	0,15	0,10

1.a Waarvan investeringsuitgaven volledig gecompenseerd door inkomsten uit EU-fondsen*	S.1311	0,02	0,02	0,04	0,04	0,04	0,00	0,00
2. Cyclische werkloosheidsuitgaven								
3. Effect van discretionaire inkomstenmaatregelen		1,467	0,17	0,34	1,09	-0,43	0,14	0,06
4. Stijging van de inkomsten gemandateerd bij wetgeving		-0,299	-0,03	0,08	-0,16	0,22	-0,03	0,07

\*Hierbij ontbreken uitgaven gedaan door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat nog.

Tabel 3: uitgaven van de totale overheid naar functie (op basis van ongewijzigd beleid)

In procenten bbp	COFOG-code	2022 % bbp	2023	2024	2025	2026	2027
1. Openbaar bestuur	1	8,653	8,623	8,285	8,227	8,054	7,977
2. Defensie	2	1,201	1,196	1,362	1,508	1,610	1,655
3. Openbare orde en veiligheid	3	1,629	1,623	1,636	1,659	1,652	1,663
4. Economische zaken	4	3,232	3,292	2,382	2,380	2,269	2,170
5. Milieubescherming	5	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
6. Huisvesting & gemeenschapsvoorzieningen	6	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
7. Zorg	7	9,640	9,729	10,084	10,288	10,512	10,692
8. Recreatie, cultuur en religie	8	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
9. Onderwijs	9	5,155	5,255	5,452	5,408	5,394	5,381
10. Sociale zekerheid	10	11,517	11,772	11,591	11,781	12,032	12,233
11. Totale uitgaven	TE	44,183	45,063	44,460	45,044	45,279	45,658
PM Infrastructuur		1,098	1,111	1,117	1,131	1,142	1,179
PM Internationale samenwerking		1,940	2,007	1,836	1,858	1,836	1,829
PM Rente		0,472	0,620	0,660	0,738	0,828	0,928

Tabel 4: ontwikkeling in de schuldpositie van de totale overheid

In procenten bbp	ESA Code	2022	2022	2023	2024	2025	2026	2027
		Niveau	% bbp					
1. Bruto schuld		465,221	49,321	48,401	48,734	49,786	51,005	52,653
2. Mutatie in bruto schuldquote		16,195	-3,114	-0,920	0,333	1,052	1,219	1,649
<i>waarvan:</i>								
3. Primair saldo		-2,231	-0,237	-2,429	-1,942	-1,888	-1,934	-2,230
4. Rentelasten	EDP D.41	4,452	0,472	0,620	0,660	0,738	0,828	0,928
5. Stock/flow-aanpassing en overige			1,008	-0,357	-0,210	0,286	0,285	0,268
<i>waarvan:</i>								
Opbrengsten uit privatiseringen		-52,563	-0,056	-0,047	-0,045	-0,043	-0,028	0,000
Waarderingseffecten en overige			1,064	-0,310	-0,165	0,330	0,313	0,268
PM: Impliciete rente op schuld			0,991	1,357	1,423	1,574	1,727	1,886
6. Liquide financiële activa		-12,280	-1,302	-1,281	-1,264	-1,250	-1,236	-1,223
7. Netto schuld		477,501	50,623	49,682	49,998	51,036	52,241	53,876

8. Schuldafschrijving (bestaande schuld) sinds het eind van het vorige jaar (miljard euro)		30,800	3,265	3,297	3,375	2,025	2,748	3,107
9. Schuld in vreemde valuta (miljoen euro)		21,596	2,289	16,277	13,377	10,585	7,853	4,979
10. Gemiddelde looptijd (in jaren)		9 jr	9,3 jr					

Tabel 5: conjuncturele ontwikkelingen

In procenten bbp	ESA code	2022	2022	2023	2024	2025	2026	2027
		Niveau	% bbp					
1. Reële bbp-groei		943,3	4,5	1,6	1,4	1,1	1,1	1,1
2. EMU-saldo gehele overheid	EDP B.9	-6,7	-0,7	-3,0	-2,6	-2,6	-2,8	-3,2
3. Rentelasten	EDP D.41	4,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9
4. Eenmalige en andere tijdelijke uitgaven		1,8	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
4a. Waarvan aan de inkomstenkant								
4b. Waarvan aan de uitgavenkant								
5. Potentiële bbp-groei			1,9	2,0	1,9	1,6	1,4	1,3
bijdragen aan groei:								
Arbeid			1,1	1,2	1,1	0,7	0,4	0,2
Kapitaal			0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Totale factorproductiviteit			0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5
6. Output gap			1,4	1,1	0,6	0,2	-0,1	-0,4
7. Conjuncturele begrotingscomponent			0,8	0,6	0,4	0,1	-0,1	-0,2
8. Voor de conjunctuur gecorrigeerd saldo (2 - 7)			-1,5	-3,6	-3,0	-2,7	-2,7	-3,0
9. Voor de conjunctuur gecorrigeerd primair saldo (8 + 3)			-1,0	-3,0	-2,3	-2,0	-1,9	-2,1
10. Structurele saldo (8 - 4)			-1,7	-3,7	-3,0	-2,7	-2,7	-3,0

Tabel 6: afwijking t.o.v. Stabiliteitsprogramma 2022

In procenten bbp	ESA-code	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<i>Reële bbp-groei</i>							
Actualisatie april '22		3,6	1,7	2,0	1,7	1,4	
Huidige actualisatie		4,5	1,6	1,4	1,1	1,1	1,1
<b>Vershil</b>		0,9	-0,1	-0,6	-0,6	-0,3	
<i>EMU-saldo</i>							
	EDP B.9						
Actualisatie april '22		-3	-2,8	-3	-3,2	-3,2	
Huidige actualisatie		0,0*	-3,0	-2,6	-2,6	-2,8	-3,2
<b>Vershil</b>		3,0	-0,2	0,4	0,6	0,4	
<i>EMU-schuld</i>							
Actualisatie april '22		53,8	53,1	52,7	53,1	54,4	
Huidige actualisatie		51,0*	48,4	48,7	49,8	51,0	52,7

**Verschil** -2,8 -4,7 -4,0 -3,3 -3,4

\*Realisatie op basis van CBS-cijfers. Actualisatie april '22 is gebaseerd op gegevens uit het Stabiliteitsprogramma 2022.

*Tabel 7a: houdbaarheid van de overheidsfinanciën*

Geen nieuwe analyse door CPB.

*Tabel 7b: voorwaardelijke verplichtingen*

In procenten bbp	2021	2022
<b>Publieke garanties</b>	24,6	23,4
Waarvan gerelateerd aan de financiële sector	19,5	19,2

*Tabel 8: externe aannames*

In procenten	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Kortlopende rente (jaargemiddelde)	0,3	3,2	2,9	2,4	2,3	2,4
Langlopende rente (jaargemiddelde)	1,4	2,3	2,3	2,2	2,3	2,3
USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde)	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Nominale effectieve wisselkoers*	-2,3	1,6	0,5	0,6	0,8	0,8
Bbp-groei, Wereld exclusief EU	3,6	3,2	3,6	3,5	3,3	3,4
Bbp-groei, EU	3,5	0,8	1,5	1,4	1,2	1,1
Groei van relevante buitenlandse markten	6,9	2,2	2,9	2,9	2,8	2,6
Wereldinvoervolume (m.u.v. de EU)	5,4	2,6	3,4	3,3	2,8	2,8
Olieprijs (Brent, USD per vat)	100,8	84,3	79,7	75,3	72,0	69,4

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

*Tabel 9a: impact HVP subsidies*

ESA code	2023	2024	2025	2026
1. HVP subsidies zoals meegenomen in projecties	0,145%	0,125%	0,118%	0,089%
2. Cash ontvangsten van HVP subsidies vanuit EU	0,145%	0,125%	0,118%	0,089%
Uitgaven gefinancierd door HVP subsidies				
3. Totaal lopende uitgaven	0,102%	0,087%	0,083%	0,062%
<i>Waarvan:</i>				
Loonsom van werknemers D.1	0,015%	0,012%	0,012%	0,009%
intermediair verbruik P.2	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
Sociale uitkeringen D.62+D.632	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
Rente-uitgaven D.41	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
Nog te betalen subsidies D.3	0,073%	0,062%	0,059%	0,045%
Lopende uitkeringen D.7	0,015%	0,012%	0,012%	0,009%
4. total capital expenditure	0,044%	0,037%	0,036%	0,027%
<i>Waarvan</i>				
Bruto investeringen in vaste activa P.51g	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Kapitaaloverdrachten D.9	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Overige kosten gefinancierd door HVP subsidies				
5. Verlaging van belastinginkomsten	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
6. Andere kosten met impact op inkomsten	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
7. Financiële transacties				

*Tabel 9b: impact HVP leningen*

Nederland heeft geen leningen als onderdeel van het HVP.