

STABILITEITSPROGRAMMA NEDERLAND

APRIL 2020

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.

Verhouding tot Nationaal Hervormingsprogramma

De inhoud van het Nationaal Hervormingsprogramma, dat midden april is gepubliceerd, en het Stabiliteitsprogramma vertoont enige overlap, bijvoorbeeld op het gebied van de macro-economische vooruitzichten. Het Stabiliteitsprogramma concentreert zich op macro-economische ontwikkelingen, de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën en het begrotingsbeleid. Het Nationaal Hervormingsprogramma richt zich met name op maatregelen en structurele hervormingen in het kader van de landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland onder het Europees Semester en op de voortgang met betrekking tot de doelstellingen ten aanzien van de Europa-2020-strategie. Waar relevant, en om overlap te voorkomen, verwijzen deze documenten naar elkaar.

Gebruikte cijfers

Tenzij anders aangegeven zijn de in deze rapportage gebruikte cijfers gebaseerd op de meest recente ramingen van het Centraal Plan Bureau (CPB), zoals gepubliceerd in het Centraal Economisch Plan (CEP) van 17 maart 2020 en Scenario's economische gevolgen coronacrisis van 26 maart. De cijfers voor 2019 ten aanzien van de overheidsfinanciën waarover ook in de aprilnotificatie naar de Europese Commissie (EC) wordt gerapporteerd, zijn aangepast naar aanleiding van de realisatiecijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Dit is bij de relevante tabellen in de bijlage aangegeven.

INHOUDSOPGAVE

Ten geleide	2
Samenvatting	4
Hoofdstuk 1: Algeheel beleidskader en doelstellingen	7
Hoofdstuk 2: Economische vooruitzichten.....	8
Hoofdstuk 3: Gevoeligheidsanalyse en vergelijking met vorige actualisatie.....	11
Hoofdstuk 4: Houdbaarheid van de overheidsfinanciën	14
Hoofdstuk 5: Kwaliteit van de overheidsfinanciën	19
Hoofdstuk 6: Institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën	22
Bijlage: Tabellen stabiliteitsprogramma.....	24
Tabel 1a. Macro-economische vooruitzichten	26
Tabel 1b. Prijsontwikkelingen	26
Tabel 1c. Arbeidsmarktontwikkelingen.....	27
Tabel 1d. Sectorale saldi.....	27
Tabel 2a. Begrotingsvooruitzichten van de totale overheid.....	28
Tabel 2b. Uitsplitsing van inkomsten	29
Tabel 2c. Bedragen die moeten worden uitgesloten van het uitgavenplafond.....	29
Tabel 3. Bedragen die moeten worden uitgesloten van het uitgavenplafond	30
Tabel 4. Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid	30
Tabel 5. Conjuncturele ontwikkelingen	31
Tabel 6. Afwijking t.o.v. Stabiliteitsprogramma 2019	31
Tabel 7. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën	32
Tabel 8. Externe aannames	33

SAMENVATTING

De economische impact van het Coronavirus COVID-19 is op dit moment moeilijk te voorspellen. In de raming gebruikt ten tijde van het opstellen van het Stabiliteitsprogramma is nog aangenomen dat het virus snel onder controle komt. Het risico dat het virus zich wijder verspreidt en langduriger impact heeft, is op het moment van publicatie al werkelijkheid geworden. Als de verspreiding van het virus niet snel tot staan wordt gebracht, kan dit de economische groei sterk negatief beïnvloeden. Macro-economische data over de omvang van de economische gevolgen zijn er voorlopig nog niet; er zijn naast anekdotische cijfers alleen nog maar financiële data en enkele vertrouwensindicatoren beschikbaar. Het maken van een nieuwe raming is in deze situatie niet zinvol, omdat de bandbreedte rond zo'n raming dermate groot zou zijn dat een centrale raming weinig betekenis zou hebben.

Om toch een beeld te geven van de impact op de economie zijn de scenario's, die het Centraal Planbureau op 26 maart heeft gepubliceerd, opgenomen. Deze scenario's zijn opgenomen ter illustratie; voor een volledige doorrekening van de effecten op de economie en overheidsfinanciën moet eerst duidelijker zijn hoe de crisis zich verder zal ontwikkelen. Hiervoor wordt de volgende reguliere raming in juni afgewacht. Bij grote onzekerheid kan scenarioanalyse helpen om inzicht te geven in de mogelijke orde van grootte en de onzekerheid van de economische effecten. De scenario's zijn zo gekozen om enkele van de voornaamste onzekerheden te illustreren, en zo een indruk te geven van wat mogelijke economische consequenties zijn. Andere scenario's zijn denkbaar en het ene is niet waarschijnlijker dan het andere. De scenario's dienen dan ook niet te worden opgevat als een onder- of bovengrens van mogelijke uitkomsten.

De uitkomsten van deze scenario's zijn niet de cijfers die Nederland met het Stabiliteitsprogramma indient. De scenario's zijn enkel ter informatie opgenomen. De cijfers die worden ingediend zijn gebaseerd op de meest recente volledige doorrekening uit het Centraal Economisch Plan 2020, en zijn terug te vinden in de bijlage. Voor alle hoofdstukken, behalve hoofdstuk 2, is het rapport gebaseerd op deze cijfers.

Naast het laten werken van de automatische stabilisatoren neemt het Nederlandse kabinet extra maatregelen. Dit om de economische gevolgen van het Coronavirus COVID-19 tegen te gaan. Over de budgettaire impact van deze maatregelen is op het moment van schrijven geen raming beschikbaar. Volgens een eerste schatting¹ van het ministerie van Financiën bevat dit pakket aan maatregelen 14,6 miljard aan extra uitgaven de komende drie maanden om bedrijven te ondersteunen en werkgelegenheid te behouden. Deze maatregelen zijn verwerkt in incidentele suppletore begrotingen van SZW, LNV, EZK en Financiën². Dit bedrag kan hoger of lager uitvallen, afhankelijk van de mate waarop er beroep wordt gedaan op de regelingen. Het kabinet geeft ook mogelijkheden voor belastinguitstel voor ondernemers die door corona liquiditeitsproblemen ervaren. Het is onzeker hoeveel bedrijven hiervan gebruik maken, maar het kabinet houdt rekening met 50-75%. Daarnaast lopen de belastinginkomsten vanzelfsprekend fors terug als gevolg van de verslechterende economische situatie. Ook de omvang hiervan is nog onzeker. Het kabinet houdt er rekening mee dat als gevolg van de economische verslechtering, maar vooral als gevolg van belastinguitstel, de belastinginkomsten de komende drie maanden ongeveer 35-45 miljard euro minder bedragen dan oorspronkelijk geraamd. De bedoeling is dat een groot deel van die inkomsten alsnog binnenkomen, maar dit is afhankelijk van hoelang de crisis zal duren en hoe diep deze zal zijn. In combinatie met de maatregelen aan de uitgavenkant en de onzekerheid daaromheen houdt het kabinet rekening met een extra financieringsbehoefte van ongeveer 45-65 miljard euro in de komende drie maanden. Wat het uiteindelijke effect van zowel de afremmende economie als het noodpakket aan maatregelen zal zijn op de overheidsfinanciën is op het moment van schrijven nog niet te voorspellen.

¹ Zie kamerbrief 'Overleg bankensector 19 maart 2020 en financieringsbehoefte i.v.m. noodpakket', 20/03/2020, 2020D11196

² Aanbiedingsbrief incidentele suppletore begrotingen inzake noodpakket banen en economie

Maatregelen uit het noodpakket banen en economie³:

- **Werktijdverkorting:** De huidige werktijdverkorting-regeling (wtv-regeling) wordt ingetrokken, en vervangen door een nieuwe *Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor werkbehoud* (NOW). Deze tegemoetkomingsregeling maakt het mogelijk om meer werkgevers financieel tegemoet te komen en dit bovendien sneller te doen dan binnen de ingetrokken wtv-regeling. De NOW geldt voor bedrijven van alle omvang. Werkgevers die te maken hebben met tenminste 20% verwacht omzetverlies, kunnen - gerelateerd aan het omzetverlies – voor een periode van 3 maanden een tegemoetkoming in de loonkosten aanvragen ter hoogte van maximaal 90% van de loonsom. Werkgevers betalen het loon aan betrokken werknemers 100% door. Deze periode kan éénmalig worden verlengd met nog een keer 3 maanden.
- **Extra tijdelijke ondersteuning voor gevestigde ondernemers en zzp-ers:** De procedure voor het aanvragen van ondersteuning wordt tijdelijk versoepeld. Ondersteuning kan worden aangevraagd in de vorm van een aanvullende uitkering voor levensonderhoud en/of voor bedrijfskapitaal. De uitkering voor levensonderhoud vult het inkomen aan tot het sociaal minimum. Op een lening voor bedrijfskapitaal kan een beroep worden gedaan om liquiditeitsproblemen op te lossen.
- **Noodloket:** Er komt een noodloket voor een tegemoetkoming voor de eerste nood bij ondernemers die direct zijn getroffen door overheidsmaatregelen ter bestrijding van de coronacrisis en die hun omzet daardoor geheel of grotendeels zien verdwijnen. Dit als noodvoorziening op de overige maatregelen. Het gaat hier in het bijzonder om eet- en drinkgelegenheden en andere etablissementen die het grootste deel van hun activiteiten noodgedwongen moeten staken zoals schoonheidssalons en anderen die mogelijk in de problemen komen vanwege de 1,5 meter afstandseis. Het betreft een eenmalig forfaitair bedrag van € 4000 voor de periode van drie maanden in de vorm van een gift en geldt alleen voor ondernemingen die qua type en sector in ieder geval aan bovengenoemde voorwaarden voldoen.
- **Borgstelling midden- en kleinbedrijf (BMKB):** Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat staat via de BMKB borg voor de kredieten aan mkb-ondernemers, zodat zij makkelijker geld kunnen lenen. Ondernemers kunnen hiervoor terecht bij kredietverstrekkers, zoals banken. In de reguliere regeling betreft het borgstellingskrediet 50% van het krediet dat de financier verstrekt. Met deze verruimingsmaatregel wordt de omvang van het borgstellingskrediet in de BMKB verhoogd van 50% naar 75%. Daardoor kunnen banken en andere financiers makkelijker en sneller krediet verruimen en hebben bedrijven de mogelijkheid om eerder en meer geld te lenen.
- **Borgstellingskrediet Landbouw (BL):** Met deze regeling kunnen landbouwbedrijven overbruggingskrediet financieren tot het maximale borgstellingskrediet per bedrijf van € 1,2 miljoen (€ 2,5 miljoen bij GL- of BL-plus lening). Deze regeling is uitgebreid met een extra module, waarmee bedrijven boven op het actuele borgstellingskrediet nog tot een maximum van € 300.000 aan BL-C-krediet extra kunnen financieren.
- **Garantie Ondernemersfinanciering (GO-regeling):** Ondernemingen die problemen ondervinden bij het verkrijgen van bankleningen en bankgaranties kunnen sinds 2009 gebruik maken van de GO-regeling. Met de GO helpt het ministerie van Economische Zaken en Klimaat zowel het mkb als (middel)grote ondernemingen door middel van een 50% garantie op bankleningen en bankgaranties, vanaf € 1,5 miljoen. Het garantiebudget van de GO zal substantieel worden verhoogd van € 400 miljoen tot € 1,5 miljard. Ook de maximale GO-faciliteit per onderneming zal substantieel worden verhoogd van € 50 miljoen naar € 150 miljoen.
- **Qredits:** Qredits heeft in de afgelopen jaren ongeveer 20.000 starters en/of ondernemers uit het kleinbedrijf gefinancierd. De coronaproblematiek heeft naar alle waarschijnlijkheid een onevenredige impact op deze groep kwetsbare ondernemers. Om de risico's voor deze doelgroep te mitigeren is het kabinet bereid Qredits financieel te ondersteunen met een bedrag van maximaal € 6 miljoen, om de door de coronaproblematiek geraakte ondernemingen te ondersteunen. Deze ondersteuning zal in principe gelden voor een termijn van negen maanden.
- **Uitstel van betaling van belastingen:** De Belastingdienst zal bijzonder uitstel van betaling verlenen aan alle ondernemers die door de coronacrisis in liquiditeitsproblemen zijn gekomen of

³ Voor een volledig overzicht, zie kamerbrief 'Noodpakket banen en economie', 17/03/2020, 2020D10884

zullen komen. Ondernemers kunnen met een brief uitstel van betaling aanvragen bij de Belastingdienst. Nadat het verzoek is ontvangen zet de Belastingdienst de invorderingsmaatregelen stil en krijgen ondernemers per direct uitstel van betaling. Individuele beoordeling van het verzoek vindt later plaats.

- **Overige fiscale maatregelen:** Ondernemers betalen nu belasting op basis van een voorlopige aanslag inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting. Ondernemers die een lagere winst verwachten door de coronacrisis kunnen een verzoek indienen voor een verlaging van de voorlopige aanslag. Om te faciliteren dat ondernemers gemakkelijk uitstel van betaling aanvragen verlaagt het kabinet de invorderingsrente (die normaal moet worden betaald als een aanslag niet op tijd wordt betaald) vanaf 23 maart 2020 tijdelijk van 4% naar 0,01%⁴. Ook de belastingrente wordt verlaagd naar 0,01%. Deze wordt gerekend als een aanslag te laat kan worden vastgesteld, bijvoorbeeld omdat de aangifte niet op tijd of niet voor het juiste bedrag wordt ingediend bij de Belastingdienst. Deze verlaging zal gelden voor alle belastingen waarvoor belastingrente geldt. Het kabinet zal de belastingrente zo snel mogelijk aanpassen.

De Nederlandse overheidsfinanciën zijn de afgelopen jaren steeds verbeterd, en staan er op dit moment goed voor. De schuld is in 2019 naar 48,6% bbp gedaald. De schuld bevindt zich daarmee ruim onder het Europese referentieniveau van 60% bbp. Nederland had in 2019 een feitelijk EMU-saldo van 1,7% bbp, en volgens de gebruikte raming zou Nederland in 2020 een overschot hebben gehad van 1,1%. Het structurele saldo bedroeg 1,0% bbp in 2019.

Hiermee voldoet Nederland met dit Stabieliteitsprogramma aan de eisen die gelden onder de preventieve arm van het SGP. Nederland blijft geïmmiteerd aan de Europese begrotingsafspraken. Indien noodzakelijk voor het bestrijden van de gevolgen van het Coronavirus COVID-19 zal Nederland afwijken van de reguliere begrotingsystematiek, gebaseerd op het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid waarin het inkomstenkader en het uitgavenplafond worden gehandhaafd.

⁴ Omdat het uitvoeringstechnisch niet mogelijk is het percentage naar 0% te verlagen, wordt het percentage (tijdelijk) vastgesteld op 0,01%.

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).

Voor Nederland gelden op dit moment de vereisten voortvloeiend uit de preventieve arm van het SGP. 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*). Voor Nederland geldt op dit moment een MTO van -0,5 % bbp. Lidstaten die nog niet aan dit saldo voldoen, moeten jaarlijks voldoende verbetering in hun saldo laten zien richting de MTO. Lidstaten met een structureel saldo dat negatiever is dan de MTO moeten zich houden aan de uitgavenregel (*expenditure benchmark*). Deze regel schrijft voor dat de niet-conjuncturele uitgavengroei, voor zover die niet wordt gecompenseerd door een beleidsmatige toename van de inkomsten, achterblijft bij (als de MTO nog niet is bereikt) of gelijk is aan (als de MTO is bereikt) de potentiële groei van de economie. Nederland heeft daarnaast, net als alle lidstaten, de verplichting om een EMU-schuld te hebben onder 60% van het bbp, of een schuld die snel genoeg naar deze grens toe beweegt, conform de schuldregel van het SGP.

De Nederlandse begrotingssystematiek is gebaseerd op het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid. Het kabinet neemt, binnen de grenzen uit het SGP, maatregelen die de lasten voor huishoudens verlagen en de structurele economische positie van Nederland versterken. Voor een overzicht van de voortgang van de hervormingsagenda van het kabinet wordt verwezen naar het Nationaal Hervormingsprogramma. Hierin staat een uitgebreide beschrijving van de wijze waarop het kabinet invulling geeft aan de landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland in het kader van het Europees Semester.

HOOFDSTUK 2:

SCENARIO'S VOOR ECONOMIE EN OVERHEIDSFINANCIËN

*Bij het vaststellen van de raming⁵ is nog aangenomen dat het Coronavirus COVID-19 snel onder controle zou komen en de economische gevolgen tijdelijk zijn en beperkt blijven tot China. Het risico op een bredere verspreiding heeft zich op het moment van publicatie al voorgedaan. Indien deze uitbraken niet snel onder controle komen en overheden in reactie daarop handels- en verkeersstromen verder moeten beteugelen, kunnen de economische effecten groot zijn. Vanwege de grote onzekerheden en het gebrek aan data is er geen nieuwe raming voorhanden. Om inzicht te geven in de mogelijke orde van grootte en de onzekerheid van de economische effecten is in dit hoofdstuk een scenario-analyse van het CPB opgenomen⁶. **De resultaten van deze analyse zijn niet de cijfers die Nederland indient; deze zijn gebaseerd op het CEP 2020 en worden gepresenteerd in de bijlage.***

Het is evident dat de economische gevolgen groot zijn, tegelijkertijd is nog heel veel onzeker. De belangrijkste onzekere factor is het verloop van de pandemie zelf, en welke maatregelen nodig zijn om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan. Daarnaast is het onzeker in welke mate de economie geraakt wordt door de contactbeperkingen, en in welk mate ze zich kan aanpassen. Dat de contactbeperkingen economisch diep ingrijpen is duidelijk, maar hoe diep is nog moeilijk te zeggen. Het gedeeltelijk afsluiten van de economie gedurende drie maanden of langer is niet eerder vertoond en er zijn op dit moment nog nauwelijks data beschikbaar over de effecten van de pandemie op productie en consumptie. Het is ook onzeker hoe productieketens zich houden, en hoe productief werken op afstand is. Een laatste onzekerheid is de mate waarin de economische steunmaatregelen in binnen- en buitenland effectief zijn.

Bij grote onzekerheid kan scenarioanalyse helpen om inzicht te geven in de mogelijke orde van grootte en de onzekerheid van de economische effecten. Een scenario geeft een intern consistent economisch beeld, gegeven veronderstellingen over de duur en de diepte van de economische schok. In die veronderstellingen is getracht een enigszins plausibele variatie aan te brengen, maar uiteindelijk zijn het keuzes, andere veronderstellingen zijn mogelijk. De scenario's dienen ook niet te worden opgevat als een onder- of bovengrens van mogelijke uitkomsten. Het is ook niet zozeer relevant of een scenario uitkomt of welk scenario het meest plausibel is. Juist door de scenario's te vergelijken kan op geordende wijze worden nagedacht over de ontwikkelingen. De verschillen geven een indruk van de orde van grootte van mogelijke uitkomsten en inzicht in de doorwerking van de voornaamste onzekerheden.

Voor het bepalen van de economische impact van de scenario's heeft het CPB op hoofdlijnen de volgende aannames gehanteerd:

- Voor de impact van de contactbeperkingen is op basis van een input-outputanalyse van bedrijfstakken benaderd wat de sectorale gevolgen zijn. In de meeste scenario's is uitgegaan van bijna 10% lagere consumptie als gevolg van de beperkende maatregelen, in scenario 3 van een terugval van 15%.
- Er is nog weinig bekend over de omvang van de terugval van de wereldhandel. In de scenario's wordt uitgegaan van tegen de 10% krimp in scenario 1, tot een krimp van bijna 15% in scenario 3. Deze krimp houdt een kwartaal (scenario 1) tot anderhalf jaar (scenario 4) aan.
- De reeds gerealiseerde daling van de beurskoersen en olieprijs van ongeveer 30% wordt ingezet, waarbij de scenario's variëren in de mate van herstel of verdere daling van de beurskoersen.
- In alle scenario's is aangenomen dat de pensioenuitkeringen in 2021 niet gekort worden vanwege de bijzondere omstandigheden, ondanks de klap die de pensioensector in alle scenario's oploopt.

⁵ Zie Centraal Economisch Plan (CEP), 2020, Centraal Plan Bureau

⁶ Voor nadere uitwerking: zie Scenario's economische gevolgen coronacrisis, CPB, 26/03/2020

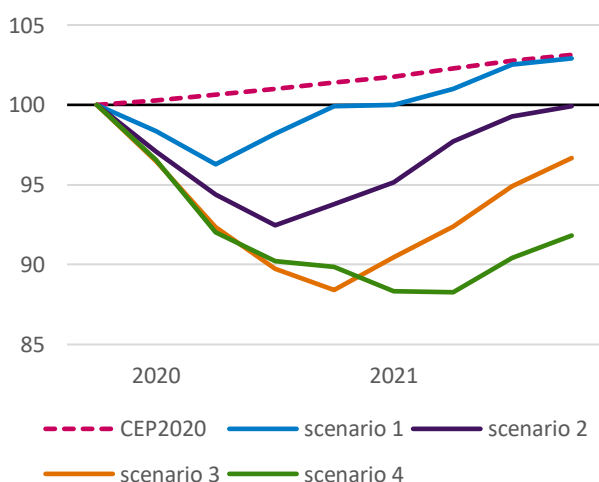
- Voor de overheidsfinanciën is het CPB ervan uitgegaan dat de aangekondigde steunmaatregelen van de overheid van kracht blijven zolang de contactbeperkingen aanhouden.

Tabel 2.1 Scenario's economische impact coronavirus

Scenario's:	Bbp-groei (%)		Werkloosheid (%)		EMU-saldo (% bbp)		EMU-schuld (% bbp)	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
1: 3 mnd. beperkingen	-1,2	3,5	4	4,5	-1,3	-0,5	49,9	48,4
2: 6 mnd. beperkingen	-5	3,8	4,2	5,3	-4,6	-2,9	55,4	56,1
3: 6 mnd. beperkingen, doorwerking negatiever	-7,7	2	6,3	8,4	-6,8	-5,7	60,4	65,5
4: 12 mnd. Beperkingen	-7,3	-2,7	6,1	9,4	-7,3	-9,9	61,7	73,6

1. In het eerste scenario duren de contactbeperkingen drie maanden, wordt vooral een deel van de dienstensector geraakt en treedt herstel direct in het derde kwartaal van 2020 op. Al in 2020 vindt een flink deel van de inhaalgroei plaats.
2. In het tweede scenario houden de beperkende maatregelen zes maanden aan, en volgt herstel vanaf het vierde kwartaal van 2020. Ten opzichte van scenario 1 verdiept de economische crisis en wordt ook de industrie zwaarder getroffen. De wereldhandel zakt verder weg, maar grote problemen in de financiële sector blijven uit.
3. In het derde scenario houden de beperkende maatregelen ook zes maanden aan, maar is de aanname dat de schok harder aankomt en er meer problemen zijn in de wereldeconomie en de financiële sector. De economische terugval duurt hierdoor langer, het economisch herstel treedt pas op in het voorjaar van 2021.
4. In het vierde scenario houden de beperkende maatregelen een jaar aan. Bedrijven en huishoudens vinden wel meer manieren om ondanks de beperkende maatregelen te produceren, te werken en te consumeren. De diepte van de crisis is in dit scenario daarom initieel wat minder dan in scenario 3, maar de recessie houdt anderhalf jaar aan, herstel treedt pas op in de tweede helft van 2021. Door de lengte van de crisis komt de financiële sector in de problemen en worden de problemen vanuit het buitenland groter, hetgeen ook na 2021 zijn doorwerking zal hebben.

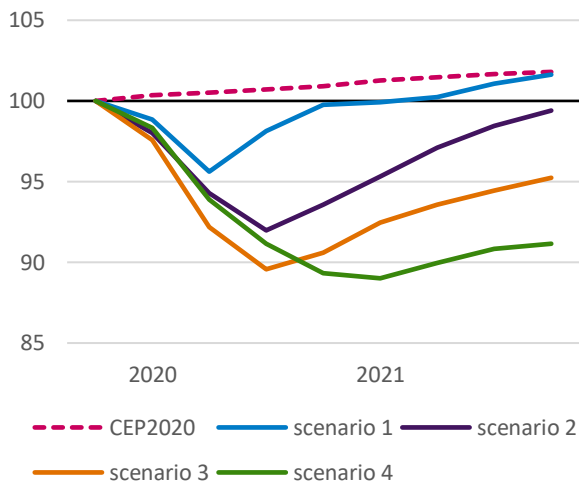
Figuur 2.1 Bbp per kwartaal (4^e kwartaal 2019 = 100)



In alle scenario's treedt een recessie in 2020 op, de diepte en duur verschillen wel sterk. De terugval in economische activiteit en in de wereldhandel zijn op de korte termijn zo groot dat een recessie in 2020 niet te voorkomen lijkt. Zeker in maart en in het tweede kwartaal zal de economie hard getroffen worden door de contactbeperkende maatregelen. Hoewel het nog moeilijk in te schatten is hoe groot de terugval in de economie op dit moment is, lijkt een terugval met 10-15% in het tweede kwartaal van 2020 waarschijnlijk. Zelfs in het meest gunstige scenario, waarin

de economie sterk aantrekt in het derde kwartaal, krimpt de economie met ruim 1% in 2020, terwijl we in het Centraal Economisch Plan nog uitgingen van een groei van 1,4%. De diepte van de recessie in 2020 varieert van ongeveer 1% tot 8%. De variatie in uitkomsten voor 2021 is nog groter, van inhaalgroei van bijna 4% tot een aanhoudende krimp met bijna 3%. In scenario 4 is de krimp daarmee cumulatief ruim 10%.

Figuur 2.2 Werkgelegenheid, in gewerkte uren (4^e kwartaal 2019 = 100)



De werkloosheid loopt in alle scenario's op, maar beleid helpt om de klap te verzachten.

De beperkende maatregelen en (mede als gevolg daarvan) terugloop in economische activiteit raken de arbeidsmarkt hard. In alle scenario's daalt het aantal gewerkte uren hard, met 1,4% tot 7% in 2020. Doordat veel bedrijven graag hun personeel in dienst houden in afwachting van betere tijden (*labour hoarding*) en ondersteund door de tegemoetkoming in de loonkosten door de overheid, neemt de werkloosheid initieel niet proportioneel toe. Met het herstel van de economische groei, die sterk varieert tussen de scenario's, zal ook de werkgelegenheid kunnen herstellen. In alle scenario's loopt de werkloosheid in 2020 op. In het lichtste scenario stabiliseert de werkloosheid tijdens de inhaalgroei in 2021, maar als de duur van de beperkingen en de recessie langer aanhouden zal de werkloosheid verder oplopen, naar tegen 10% in het meest ongunstige scenario. Daarbij is het goed te markeren dat een belangrijke reden voor oploop van de werkloosheid in scenario's 3 en 4 is, dat de economische recessie langer aanhoudt dan de duur van de contactbeperkende maatregelen, en aangenomen is dat de steunmaatregelen aflopen met het opheffen van de beperkingen. Een tweede reden voor de oploop van de werkloosheid is dat tijdelijke contracten niet worden verlengd en schoolverlaters moeilijk een baan zullen vinden.

Het steunpakket en de automatische stabilisatie kunnen leiden tot een omvangrijk begrotingstekort, maar de scenario-analyse van het CPB laat zien dat de overheidsfinanciën dit kunnen opvangen.

Er is in elk scenario sprake van omvangrijke begrotingstekorten, maar ook in het slechtste van de vier scenario's komt de houdbaarheid van de overheidsschuld op korte termijn niet direct in gevaar. Sinds 2016 is er sprake geweest van begrotingsoverschotten. De overheidsschuld is daardoor gedaald tot 48,6% bbp in 2019. Hierdoor heeft Nederland ruimte om de gevolgen van een economische neergang op te vangen. De grootste uitgaven in het steunpakket zijn die aan de compensatie voor werktijdverkorting en de compensatie voor zelfstandigen. De inkomsten van de overheid lopen terug door dalende consumptie, lager arbeidsinkomen en tegenvallende winsten. In scenario's 3 en 4 is daarnaast gerekend met een oploop van de staatsschuld met 10 mld. euro, respectievelijk 20 mld. euro door kapitaalinjecties in de financiële sector. In een gunstig scenario loopt de staatsschuld niet op, in het meest ongunstige scenario neemt de schuld toe met 25% bbp tot 74% bbp. Dat is een vergelijkbaar niveau als de piek in de vorige crisis.

HOOFDSTUK 3:

GEVOELIGHEIDSANALYSE EN VERGELIJKING MET VORIGE STABILITEITSPROGRAMMA

Vergeleken met het Stabiliteitsprogramma uit april 2019 zijn de ramingen van enkele macro-economische kernvariabelen bijgesteld. De EMU-schuld liep wat sneller terug dan verondersteld in april 2019. Het gerealiseerde begrotingsoverschot voor 2019 is groter dan verwacht. De vooruitzichten voor de economische groei zijn momenteel met onzekerheid omgeven, en zeer gevoelig voor de verdere ontwikkelingen ten aanzien van het Coronavirus COVID-19 en de gevolgen voor de wereldeconomie. Om enig inzicht te geven in de mogelijke effecten voor de Nederlandse economie geeft dit hoofdstuk een analyse van de impact van een Europese schulden crisis en van een renteschok weer.

Scenario Europese schulden crisis

Om inzicht te geven in de mogelijke effecten van een mogelijke economische crisis is een scenario uit de meest recente schokproef voor de overheidsfinanciën opgenomen⁷. De schokproef overheidsfinanciën brengt extreme, samenhangende risico's in beeld. Deze kunnen van grote invloed zijn op de overheidsfinanciën. Via verschillende kanalen kan de overheid geconfronteerd worden met onverwachte en grote kosten. Een aanzienlijke schok gaat niet alleen gepaard met problemen op bijvoorbeeld de financiële markten, maar kan ook leiden tot stijgende werkloosheid, lagere huizenprijzen en dalende kredietwaardigheid van bijvoorbeeld exporteurs. De schokproef geeft een idee van het effect van een Europese schulden crisis. De uitkomsten van de scenario's tonen effecten ten opzichte van het basispad van het CPB⁸. Ter illustratie: als in jaar 1 een EMU-saldo van -1,8% bbp wordt gepresenteerd, dan betekent dat een verslechtering van het EMU-saldo van 1,8%-punt ten opzichte van de ontwikkeling van het EMU-saldo in het basispad (dus de reguliere raming van het CPB).

Tabel 3.1 Gevolgen Europese schulden crisis, afwijkingen van het basispad in procenten⁹

	t	t+1	t+2	t+4	t+5
Volume relevante wereldhandel	-7,4	-8,7	-5,8	-5,7	-6,4
Lange rente	-0,1	-0,1	0	0	0,1
Bruto binnenlands product (volume)	-3,7	-5,5	-5	-4,5	-4,1
Particuliere consumptie	-5,4	-7,9	-9,8	-11,1	-11
Uitvoer goederen, excl. energie	-5,7	-7,7	-5,5	-5,2	-5,8
Bruto binnenlands product (prijs)	-0,2	-1,2	-1,1	-0,5	-0,2
Werkloosheidspercentage (niveau)	1,1	3,1	3,1	1,9	1,1
Vorderingensaldo overheid (EMU, % BBP)	-1,7	-3,2	-3,4	-3,1	-2,9
Bruto schuld collectieve sector (% BBP)	4	8,5	11,4	13,5	15,6

In dit scenario wordt verondersteld dat de economische situatie in enkele eurolanden verslechtert. De overheidsschuld in deze landen wordt daardoor, zonder aanvullende maatregelen, onhoudbaar. Private partijen zien zich genoodzaakt om af te boeken op de staatsobligaties, terwijl overheden de looptijd van leningen verlengen en de rente verlagen. Dit scenario is gebaseerd op de volgende aannames: de wereldhandel daalt fors; de eurokoers daalt met 20%, maar door lagere wereldhandel stijgen invoerprijzen nauwelijks; aandelenkoersen dalen met 40% en huizenprijzen met 20%; het aantal woningtransacties daalt met 40%; de nominale

⁷ Zie Ministerie van Financiën, 2018, Miljoenennota 2019 Bijlagen, pp. 387.

⁸ Hiervoor is basispad CEP 2018 gebruikt

⁹ De lange rente, het werkloosheidspercentage, het EMU-saldo en de EMU-schuld zijn afwijkingen van het basispad in procentpunten.

lange rente blijft vrijwel ongewijzigd, maar de risicopremie valt wel 1%-punt hoger uit; een negatieve impuls vanuit het vertrouwen van consumenten.

De handelspartners van Nederland worden geraakt door de nieuwe eurocrisis, waardoor de relevante Nederlandse export flink daalt. Doordat de financiële positie van enkele eurolanden verslechtert, loopt ook het vertrouwen in de eurozone een deuk op. Die onzekerheid leidt tot hogere risicoaversie op de financiële markten, waardoor de risicopremie op leningen stijgt. In Nederland loopt de werkloosheid vervolgens op en daalt de consumptie. Deze economische ontwikkelingen leiden tot een direct effect op de overheidsschuld van ruim 15 procentpunt bbp in jaar 5. In dit scenario leidt de onrust op de financiële markten tot verdamping van de winstafdracht van DNB. Op de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) worden verliezen geleden door de hogere werkloosheid en een sterke daling van de huizenprijzen. Verder verleent de overheid in jaar 3 t/m 5 een renteloze lening aan het WEW om verliezen op de NHG te dekken. Via deze kanalen, inclusief verliezen op de garanties, ontstaat een schuldopdrijvend effect van ongeveer 0,2% in jaar 5.

Impact renteschok op de rentelasten

Om inzicht te geven in de gevolgen van een renteschok zijn drie scenario's opgenomen.

De onderstaande tabel geeft het cumulatieve effect weer van de hogere rentelasten als gevolg van een renteschok, die boven op de geraamde rentelasten in het basispad komen. Voor deze renteschok wordt zowel de korte als de lange rente voor alle geraamde jaren hoger gezet.

Tabel 3.2 Afwijking t.o.v. rentelasten in het basispad

Renterisico in mln. euro (+1% renteschok)	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Effect op rentelasten vaste en vlottende schuld (EMU saldo relevant)	467,5	656,3	920,2	229,3	539,4	728,8
Effect op rentelasten derivaten (niet EMU saldo relevant)	-16,7	168,0	399,1	318,9	185,6	137,9
Effect op rentelasten incl. derivaten	450,8	824,3	319,3	548,2	724,9	866,8
Renterisico in mln. euro (+0,5% renteschok)	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Effect op rentelasten vaste en vlottende schuld (EMU saldo relevant)	233,7	328,2	460,1	614,7	769,7	864,4
Effect op rentelasten derivaten (niet EMU saldo relevant)	-8,3	84,0	199,5	159,4	92,8	69,0
Effect op rentelasten incl. derivaten	225,4	412,2	659,7	774,1	862,5	933,4
Renterisico in mln. euro (+0,25% renteschok)	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Effect op rentelasten vaste en vlottende schuld (EMU saldo relevant)	116,9	164,1	230,1	307,3	384,8	432,2
Effect op rentelasten derivaten (niet EMU saldo relevant)	-4,2	42,0	99,8	79,7	46,4	34,5
Effect op rentelasten incl. derivaten	112,7	206,1	329,8	387,1	431,2	466,7

Vergelijking met Stabiliteitsprogramma 2019

De Nederlandse economie groeit volgens de gebruikte raming in 2020 wat minder hard dan verwacht ten tijde van het Stabiliteitsprogramma in april 2019. Tabel 3.3 laat zien hoe de huidige ramingen voor de bbp-groei, het EMU-saldo en de EMU-schuld zijn bijgesteld ten opzichte van de ramingen in het vorige Stabiliteitsprogramma. Het EMU-saldo is zowel in 2019 als 2020 hoger dan vorig jaar april geraamd. Dit komt met name door (geraamde) vertragingen in de implementatie van geplande overheidsinvesteringen.

De EMU-schuld ontwikkelt zich wat gunstiger dan verwacht ten tijde van het vorige Stabiliteitsprogramma. Dit komt met name door de hogere realisaties en raming van het EMU-saldo. De overheidsschuld zal dit jaar volgens de huidige verwachting tot 46,3% bbp dalen. Volgens de meest recente ramingen zal de overheidsschuld de jaren daarna verder blijven afnemen, tot 45,2% in 2021.

Tabel 3.3 Afwijking t.o.v. Stabiliteitsprogramma 2019

in procenten bbp	ESA-Code	2019	2020	2021
<i>Reële bbp-groei</i>				
Stabiliteitsprogramma 2019		1,5	1,5	1,2
Stabiliteitsprogramma 2020		1,7	1,4	1,6
Vershil		0,2	-0,1	0,4
<hr/>				
<i>EMU-saldo</i>				
	EDP B.9			
Stabiliteitsprogramma 2019		1,2	0,8	0,2
Stabiliteitsprogramma 2020		1,7	1,1	0,1
Vershil		0,5	0,3	-0,1
<hr/>				
<i>EMU-schuld</i>				
Stabiliteitsprogramma 2019		49,1	47,1	45,7
Stabiliteitsprogramma 2020		48,6	46,3	45,2
Vershil		0,5	0,4	0,5

HOOFDSTUK 4: HOUDBAARHEID VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN

Naast de ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld op korte termijn hecht het Nederlandse kabinet waarde aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Het CPB berekent dit regelmatig. Ook de Europese Commissie (EC) bestudeert regelmatig de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de lidstaten, waaronder die van Nederland. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van beide analyses vergeleken. Daarnaast wordt een overzicht van de voorwaardelijke verplichtingen van de Nederlandse overheid gepresenteerd.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën wordt beoordeeld aan de hand van het zogeheten houdbaarheidssaldo. Dit saldo geeft aan of de huidige overheidsarrangementen in de toekomst houdbaar zijn, zonder dat de uitgaven verlaagd of de belastingen verhoogd hoeven te worden. Voor de kwantificering van de houdbaarheid van overheidsfinanciën moeten voor toekomstige ontwikkelingen aannames gemaakt worden. Bij de berekening van het houdbaarheidssaldo speelt de aanname van 'constante arrangementen' een belangrijke rol. Bij constante arrangementen is het uitgangspunt dat de onderlinge verhoudingen tussen verschillende leeftijdsgroepen in de samenleving gelijk blijven in termen van inkomen, belastingdruk en profijt van overheidsvoorzieningen. Als aandeel van het levensinkomen heeft elke toekomstige generatie dan een gelijk profijt van de overheid. Constante arrangementen zijn dus iets anders dan ongewijzigd beleid. Zo zou ongewijzigd beleid betekenen dat, onder de aanname dat inkomens blijven stijgen, op de lange termijn iedereen in de hoogste belastingschijf valt en de lastendruk daarmee toeneemt.

De ontwikkeling van de collectieve uitgaven en inkomsten is in hoge mate afhankelijk van de demografische ontwikkelingen. Tabel 4.1 illustreert dat het aandeel van 65-plussers (als percentage van de totale bevolking) in de toekomst zal toenemen tot meer dan een kwart. De collectieve pensioenuitgaven (AOW) en de zorguitgaven (zowel langdurige als curatieve zorg) zullen tussen 2010 en 2060 daarom stijgen. Deze stijging doet zich voor ondanks de reeds doorgevoerde hervormingen op het gebied van de zorg en pensioenen. Tegelijkertijd stijgen de overheidsinkomsten in dezelfde periode, met name door ingezet beleid met effecten na 2025, zoals de afbouw van het tarief van de hypotheekrenteaftrek en het beperkt indexerend van de tweede schijf voor AOW-gerechtigden¹⁰. Tabel 4.1 toont ook dat de arbeidsparticipatiegraad van 15-jarigen tot en met 64-jarigen zal stijgen. Van 55-plussers zal de arbeidsparticipatiegraad in het bijzonder stijgen, mede door de verdere oploop van de AOW-leeftijd. Ook de arbeidsparticipatiegraad van 65-plussers zal verder stijgen vanwege de koppeling van de AOW-leeftijd aan de stijgende levensverwachting.

¹⁰ Zie paragraaf 3.5, Zorgen om Morgen, CPB 2019, voor een overzicht

Tabel 4.1 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

In procenten bbp	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Totale uitgaven	48,2	42,4	44,2	47,3	48,2	48,3
<i>Waarvan:</i>						
Leeftijdsgerelateerde uitgaven	20,8	21,0	22,8	25,0	25,5	25,1
Pensioenuitgaven	6,2	6,9	7,5	8,1	7,9	7,7
Sociale-zekerheidsuitgaven	11,7	11,3	12,1	12,7	12,5	12,2
Ouderdoms- en vroegpensioen	4,5	4,9	5,6	6,3	6,1	5,8
Overige pensioenvoorzieningen (arbeidsongeschiktheid, nabestaanden)	1,7	1,9	1,9	1,8	1,9	1,9
Beroepspensioenen (overheid)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gezondheidszorg (cure)	5,9	6,1	6,7	7,2	7,2	7,1
Langdurige zorg (care)	3,5	3,4	4,2	5,2	5,8	6,0
Onderwijsuitgaven	5,1	4,6	4,3	4,5	4,6	4,4
Overige leeftijdsgerelateerde uitgaven	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rente uitgaven	1,8	0,6	0,9	1,8	2,2	2,7
Totale inkomsten	43,2	43,6	43,8	45,1	45,4	45,5
<i>Waarvan:</i> Inkomen uit bezit						
	2,7	0,8	0,6	0,7	0,7	0,7
<i>Waarvan:</i> Pensioenbijdragen (of sociale premies)						
	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Reserves pensioenfondsen	138,8	200,5	194,9	196,4	188,2	180,7
<i>waarvan:</i> Geconsolideerde publieke pensioenfonds reserves	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Systematische pensioen hervormingen</i>						
Sociale premies hervormd naar verplicht privaat stelsel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensioenuitgaven betaald door verplichte private stelsel	4,8	5,2	6,1	7,7	7,5	7,0
<i>Aannames</i>						
Groei van de arbeidsproductiviteit	1,5	0,3	1,5	0,9	0,9	1,1
Reële bbp-groei	1,0	1,4	1,4	1,0	1,3	1,2
Participatiegraad (mannen) (15-64)	83,4	84,1	85,8	85,8	85,4	85,6
Participatiegraad (vrouwen) (15-64)	72,4	77,1	80,5	81,8	82,5	83,4
Totale participatiegraad (15-64)	77,9	80,7	83,6	84,5	84,7	85,2
Werkloosheidsgraad (20-64)	4,5	3,2	4,3	4,3	4,3	4,3
Aantal 65+'ers als % van de totale bevolking	16,2	20,5	24,1	26,3	26,1	26,2

Het houdbaarheidssaldo

Het CPB raamt het houdbaarheidssaldo op -0,8% bbp in de meest recente doorrekening uit het CEP 2020¹¹. Het negatieve saldo wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de toenemende kosten van de zorg als gevolg van de vergrijzende bevolking. Met reeds ingezette maatregelen zoals het Klimaatakkoord en het Pensioenakkoord houdt het CPB rekening. Het houdbaarheidssaldo komt neer op een tekort van 8 miljard euro in 2025. Ten opzichte van de vorige vergrijzingsstudie uit 2014 is het houdbaarheidssaldo met 1,2% bbp verslechterd, onder andere vanwege de latere en langzamere stijging van de AOW-leeftijd. Ook heeft het CPB de discontovoet met 0,5% verlaagd tot 2,5%, onder andere vanwege de lage rente¹².

¹¹ CPB, Centraal economisch plan 2020

¹² Dit betekent overigens een tegenvaller voor het houdbaarheidssaldo.

Ook de EC raamt de houdbaarheid van de lidstaten, inclusief Nederland¹³. Op lange termijn gaat de EC uit van een groter houdbaarheidstekort dan het CPB. De Commissie raamt twee verschillende houdbaarheidssaldi. Nederland heeft op de S1-indicator, die aangeeft hoeveel budgettaire ruimte een lidstaat heeft om in 2033 onder de 60%-schuldquote uit te komen, een overschot van 3,2% bbp. De S2-indicator geeft, net als het houdbaarheidssaldo dat het CPB berekent, de houdbaarheid op de lange termijn aan. Nederland heeft volgens deze indicator een houdbaarheidstekort van 2,8% bbp. De EC verwacht daarmee een houdbaarheidstekort dat 2,0% bbp hoger is dan de -0,8% bbp die het CPB voorspelt. Ook de EC wijst daarbij hoofdzakelijk op de hogere kosten voor gezondheidszorg door vergrijzing als oorzaak. De EC classificeert dit houdbaarheidssaldo als een gemiddeld risico.

Een eerste verklaring voor het verschil is dat de EC geen rekening houdt met staand beleid voor de AOW. De EC boekt een houdbaarheidsverslechtering van 0,5% bbp voor de stijging van de kosten van de AOW na aftrek van de belastingen over de pensioeninkomens (uit AOW en aanvullende pensioenen). Bij het CPB is dit 0% bbp: de stijging van de pensioeninkomens in combinatie met het beperkt indexerend van de lengte van de tweede schijf voor AOW-gerechtigden geboren na 1945 compenseren volledig de oploop van de AOW. De EC houdt geen rekening met dit beleid, waardoor bij hen de stijging van de belastingen over pensioeninkomens lager uitvalt. Dit verklaart het negatieve houdbaarheidseffect van 0,5% bbp. Ook houdt het CPB rekening met een grotere toekomstige oploop van de arbeidsparticipatie waardoor de uitgavenstijging, als aandeel van het bbp, wordt gedempt. Het verschil wordt gemitigeerd doordat de EC het Pensioenakkoord niet heeft meegenomen: door de volledige koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting valt de uitgavenstijging bij de EC lager uit.

De zorguitgaven hebben in de studie van het CPB een groter negatief effect dan in de analyse van de EC. Bij de zorguitgaven is het negatieve effect bij het CPB 0,8% bbp (3,3 versus 2,5% bbp) groter. Dit verschil is een gevolg van een neerwaartse herziening door de EC van de toekomstige kostenstijging bij de verzorging (long-term care). Het aantal personen dat in de uitgangssituatie gebruik maakt van de dure verpleeg- en verzorgingshuizen is verlaagd waardoor de vergrijzing een kleinere invloed op de toekomstige kostenstijging heeft. Daarnaast spelen ook verschillen in ramingsmethode een (kleinere) rol.

Het feit dat de EC geen rekening houdt met beleid aan de inkomstenkant van de begroting na 2025, leidt ook tot een groter houdbaarheidstekort. Dit betreft vooral de lasten van huishoudens exclusief de belastingen over pensioeninkomens. De EC laat deze constant en bij het CPB stijgen ze, wat een verbetering van het houdbaarheidssaldo van 1,5% bbp oplevert. De oorzaak van de stijging is dat in de CPB-projecties ook rekening wordt gehouden met beleid. Dit betreft onder andere de stijgende zorgpremies in de periode tot 2025, de afbouw van de mogelijkheden van de hypotheekrenteaftrek en de beperking van de overdraagbaarheid van de heffingskorting.

¹³ Europese Commissie, Debt Sustainability Monitor 2019

Voorwaardelijke verplichtingen

Het beleid ten aanzien van voorwaardelijke verplichtingen uit risicoregelingen is vastgelegd in de begrotingsregels van dit kabinet¹⁴. Een garantie is een voorwaardelijke, financiële verplichting van het Rijk aan een derde buiten het Rijk, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet. Hoewel nieuwe risicoregelingen soms noodzakelijk zijn, wil het Nederlandse kabinet zoveel mogelijk terughoudendheid betrachten met het aangaan van nieuwe risicoregelingen.

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

Om tot een gedegen afweging van de risico's omtrent een risicoregeling te komen is een toetsingskader ontwikkeld. 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. Daarnaast dient er bij het aangaan van nieuwe regelingen en bij verruiming van bestaande regelingen een versoering van (andere) risicoregelingen plaats te vinden.

De controle aan de poort heeft concreet vorm gekregen in het Toetsingskader Risicoregelingen¹⁵, dat eveneens is vastgelegd in de begrotingsregels. Bij het aangaan van een nieuwe garantieregeling wordt het toetsingskader naar het parlement gestuurd om daarmee transparant te zijn over de aangepaste verplichtingen. De drie kernelementen van het toetsingskader zijn:

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

Tabel 4.2 Voorwaardelijke verplichtingen

In procenten bbp	2019	2020
Overheidsgaranties	22,3	21,7
<i>Waaronder: Verbonden met de financiële sector</i>	18,4	17,9
Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)	0,1	0,1
DNB - deelneming in kapitaal IMF	5,4	5,2
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	0,1	0,1
European Financial Stability Facility (EFSF)	4,2	4,1
European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)	0,4	0,4
European Investment Bank (EIB)	1,5	1,4
European Stability Mechanism (ESM)	4,4	4,2
Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)	0,7	0,7
Garanties Regionale Ontwikkelingsbanken	0,3	0,3
Kredieten EU-betalingsbalanssteun	0,3	0,3
Single Resolution Fund (SRF)	0,5	0,5
Wereldbank	0,7	0,6

Bron: Miljoenennota 2020

¹⁴ Begrotingsregels 2018-2022

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2017/11/03/bijlage-1-bij-startnota-%E2%80%93-begrotingsregels-2018-2022/bijlage-1-bij-startnota-%E2%80%93-begrotingsregels-2018-2022.pdf>

¹⁵ Toetsingskader risicoregelingen rijksoverheid <http://wettenpocket.overheid.nl/portal/0ff0f42b-2a70-45b7-a9c9-3b4253b292e7/document/TOETSINGSKADER%20RISICOREGELINGEN%20RIJKSOVERHEID.pdf>

In 2019 was het totaal aan uitstaande verplichtingen 22,3% bbp. Naar verwachting daalt dit in 2020 tot 22,1% bbp. De omvang van de voorwaardelijke verplichtingen wordt getoond in tabel 4.2. In de tabel zijn alle garanties die zijn verbonden met de financiële sector opgenomen met een uitstaand risico groter dan 1 miljard euro. Ruim 80% van de voorwaardelijke verplichtingen is verbonden met de financiële sector. Het merendeel van deze verplichtingen komt voort uit internationale afspraken, zoals garanties die zijn gerelateerd aan de Europese schulden crisis, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en internationale ontwikkelingsbanken.

Tabel 4.3 Achterborgstellingen

In miljoenen euro's	2019	2020
Totaal	295.837	306.193
Waarvan:		
Stichting Waarborgfonds Zorg	6.737	9.393
Waarborgfonds Eigen Woningen	206.500	212.000
Waarborgfonds Sociale Woningbouw	82.600	84.800

Bron: Miljoenennota 2020

Naast garanties kent Nederland ook drie zogenaamde achterborgstellingen. Een overzicht hiervan wordt getoond in tabel 4.3. Het gaat om een totaalbedrag van 296 miljard euro in 2019. Het risico dat de overheid loopt bij achterborgstellingen verschilt wezenlijk van het risico dat de overheid loopt bij directe garanties. Hiervoor zijn meerdere redenen. Ten eerste wordt in het geval van een achterborgstelling de garantieverplichting niet afgegeven door de overheid, maar door een daarvoor aangewezen waarborgfonds zodat de overheid enkel indirect garant staat. Ten tweede bestaat de zekerheid van achterborgstellingen uit meerdere lagen die het risico voor de overheid beperken. Het vermogen van het fonds zelf vormt daarin de eerste laag. Ruim 70% van de achterborgstellingen zijn in het Waarborgfonds Eigen Woningen. Voor de overige twee van de drie achterborgstellingen (Waarborgfonds voor de Zorgsector en Waarborgfonds Sociale Woningbouw) geldt de verplichting voor deelnemers om het fonds financieel bij te staan als het vermogen onder een bepaald niveau daalt, 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. Het risico van een achterborgstelling is daarom beperkt.

HOOFDSTUK 5:

KWALITEIT VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN

Een hoge kwaliteit van de overheidsfinanciën is essentieel voor de effectieve en doelmatige inzet van publieke middelen. De Nederlandse overheid heeft verschillende instrumenten om dit te bevorderen. Evaluaties en ander effectonderzoek zijn niet alleen noodzakelijk voor de verantwoording van beleid maar voor het creëren van inzicht in de werking van beleid. Sinds het regeerakkoord 2017 - 2021 'Vertrouwen in de toekomst' werkt het kabinet aan de operatie Inzicht in Kwaliteit om het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van overheidsbeleid nog verder te vergroten en deze inzichten toe te passen bij de vormgeving van nieuw beleid en het continu bijsturen en verbeteren van staand beleid.

Inleiding

De Nederlandse overheid kent verschillende soorten onderzoek. Departementen zijn verantwoordelijke voor het evalueren en monitoren van hun eigen beleidsterrein, door individuele onderzoeken en syntheseonderzoek (beleidsdoorlichtingen). Daarnaast bestaan er Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) die voor brede beleidsterreinen alternatieven onderzoeken voor bestaand beleid. In 2020 zijn daarnaast zestien brede maatschappelijke heroverwegingen uitgevoerd voor onderbouwde keuzes voor mogelijke intensiveringen of besparingen. Voor aanvang van bepaalde grote projecten worden daarnaast maatschappelijke kosten-baten-analyses (MKBA's) uitgevoerd.

Dit hoofdstuk vangt aan met een overzicht van de belangrijkste centrale evaluatie-instrumenten in Nederland: beleidsdoorlichtingen, IBO's & BMH's en MKBA's.

Beleidsdoorlichtingen

In een beleidsdoorlichting wordt een bepaald beleidsterrein door het beleidsverantwoordelijke departement onderzocht op doeltreffendheid en doelmatigheid. Een belangrijk kenmerk van een beleidsdoorlichting is dat het een syntheseonderzoek is: in het onderzoek wordt de werking van verschillende beleidsinstrumenten in samenhang beoordeeld. Vaak gebeurt dit op basis van onderliggend evaluatieonderzoek, aangevuld met andere informatiebronnen.

De beleidsdoorlichting oordeelt over het behalen van de beleidsdoelstellingen zoals die zijn geformuleerd in het beleidsartikel van de departementale begrotingen. Ieder beleidsterrein wordt ten minste eens in de zeven jaar op deze manier doorgelicht. Over de uitkomsten van de beleidsdoorlichting wordt aan de Tweede Kamer gerapporteerd. Op deze manier wordt de Kamer periodiek op een gestructureerde wijze op de hoogte gesteld van de resultaten van beleid, zodat zij de beleidsverantwoordelijke minister kan controleren en, indien gewenst, bij kan sturen.

Dit jaar worden er zeventien beleidsdoorlichtingen uitgevoerd. De onderwerpen bestrijken de breedte van het overheidsbeleid: er worden bijvoorbeeld beleidsdoorlichtingen uitgevoerd van beleid op terreinen als de Financieringsactiviteiten publiek-private sector (Staatsdeelnemingen), de Arbeidsmarkt en Media.

Sinds een paar jaar wordt de opzet, vraagstelling en afbakening van de afzonderlijke beleidsdoorlichtingen vooraf, voor Prinsjesdag, met het parlement gedeeld. Het parlement kan vooraf vragen stellen en opmerkingen maken over doorlichtingen die worden afgerond. Dit vergroot de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de beleidsdoorlichtingen. Daarnaast brengen beleidsdoorlichtingen ook in beeld welke maatregelen er genomen zouden kunnen worden als er significant minder middelen voor het beleidsterrein beschikbaar zouden zijn. Dit vergroot de aansluiting van de beleidsdoorlichtingen bij het besluitvormingsproces.

IBO's en BMH's

Ieder jaar wordt op een aantal beleidsterreinen een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd. In IBO's werken beleidsdepartementen, het ministerie van Financiën en andere deskundigen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter samen aan beleidsvarianten voor een budgettaire, politiek of ander maatschappelijk probleem. Net als de beleidsdoorlichtingen worden IBO's naar de Tweede Kamer gestuurd met daarbij een kabinetsappreciatie. In 2020 is het IBO Toeslagen afgerond, de nieuwe IBO onderwerpen voor de ronde 2020/ 2021 worden op dit moment geïventariseerd.

Naast de IBO's zijn er in 2019/ 2020 zestien Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH's) uitgevoerd over de volle breedte van de collectieve sector. Ter voorbereiding op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis, heeft de Tweede Kamer het kabinet gevraagd om effectieve beleidsopties en hervormingen met zowel plussen als minnen in kaart te brengen. Met de BMH's hebben zestien ambtelijke werkgroepen met behulp van externe expertise, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter en ondersteund door een onafhankelijk secretariaat, opties voor zowel investeringen en intensiveringen als hervormingen en besparingen uitgewerkt. De onderwerpen variëren van 'Een toekomstbestendig zorgstelsel' tot 'Klaar voor klimaatverandering' en 'Toekomstbestendige mobiliteit'. Het uiteindelijke doel is om in de toekomst onderbouwde keuzes mogelijk te maken door inzicht te verschaffen in effectieve beleids- en uitvoeringsopties en de mogelijke gevolgen daarvan, zonder oordeel over de wenselijkheid van deze opties.

MKBA's

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

In de infrastructuur en het ruimtelijk domein is het instrument al sinds jaren een gebruikelijke stap in de voorbereiding van de besluitvorming. Het uitvoeren van een MKBA is sinds 2000 verplicht voor grote infrastructuurprojecten. MKBA's kunnen – naast de go of no go-beslissing - ook van invloed zijn op de kwaliteit en fasering van de projecten. Om de bruikbaarheid van de MKBA in de besluitvorming te verbeteren heeft het Kabinet in 2015 een algemene leidraad laten ontwikkelen door het CPB en het PBL. De leidraad vormt een set van minimale voorwaarden voor een goede methodologische kwaliteit en voor een inzichtelijke presentatie. Methodologische standaarden vergroten de vergelijkbaarheid van MKBA's.

Het kabinet heeft de ambitie uitgesproken om het MKBA-instrument ook op andere terreinen dan infrastructuur en het ruimtelijke domein toe te passen. Het voornemen is dat voor elk beleidsterrein een werkwijzer wordt opgesteld die uitvoerders van een MKBA ondersteunt bij het uitvoeren van een MKBA. Inmiddels zijn de volgende werkwijzers verschenen: MKBA werkwijzer in het sociale sociaal domein (2016), MKBA werkwijzer op het gebied van milieu (2017), MKBA werkwijzer natuur (2018), MKBA werkwijzer bij MIRT Verkenningen (2018) en de Werkwijzer MKBA's digitale overheid (Ministerie van BZK, 2019). Voor de Werkwijzer MKBA's voor energie (ministerie van EZK) is een verkenning gepubliceerd.

Operatie Inzicht in Kwaliteit

Het kabinet heeft besloten – onder andere naar aanleiding van het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte – de operatie 'Inzicht in Kwaliteit' op te zetten. In 2018 is deze gestart. Inzicht in Kwaliteit (IIK) heeft als doel om de maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld te vergroten door meer inzicht in de impact van beleid te krijgen en daarnaar te handelen. Hiervoor ziet IIK die veranderopgaven: *strategisch evalueren* om meer dan nu inzicht te krijgen gedurende

de héle beleidscyclus, *continu verbeteren* om inzicht ten volle te benutten voor bijsturing of verbetering en *samen leren* om meer dan nu inzicht te krijgen en benutten in samenwerking.

De operatie kent verschillende sporen, zo wordt er ten eerste gewerkt aan concrete activiteiten gericht op het vergroten van de impact van beleid. Op verschillende beleidsterreinen lopen in totaal 16 initiatieven voor het vergroten van concrete bruikbare inzichten. De eerste drie initiatieven zijn inmiddels afgerond. De initiatieven leveren lessen op over wat nodig is om goede evaluaties en monitoring uit te voeren gegeven de veelal imperfecte onderzoeksomgevingen. Een voorbeeld hiervan is dat evaluaties meer gebruikt kunnen worden als aangrijpingspunt voor verbetering, in de praktijk komt dit maar beperkt van de grond. De initiatieven tonen aan dat dit ondanks de hindernissen toch mogelijk is.

Ten tweede wordt gewerkt aan verbetering van het evaluatiestelsel. Daarvoor is in 2018 onderzoek gedaan naar de werking van de huidige instrumenten in het evaluatiestelsel, waaronder beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsonderzoeken. Tevens zijn de afzonderlijke beleidsdepartementen gestart met initiatieven om de kwaliteit van het evaluatiestelsel te versterken: zo is bij het ministerie van Financiën is, naar analogie van de Beleidsevaluatie Commissie bij EZK, gestart met de Commissie Beleidsevaluatie.

Op basis van het onderzoek naar beleidsdoorlichtingen werkt IIK aan de doorontwikkeling hiervan. Het huidige instrument biedt door de verplichte momenten van doorlichten soms onvoldoende flexibiliteit om goed aan te kunnen sluiten bij de beleidscyclus. Daarnaast zijn er niet altijd (voldoende) goede onderliggende evaluaties beschikbaar. Hiertoe wordt in de departementale begrotingen voor 2021 een eerste stap gezet om per departement een Strategische Evaluatie Agenda op te zetten. Met de SEA laat elk departement zien hoe zo relevant mogelijk inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid wordt verkregen voor de maatschappelijke en budgettaire belangrijke beleidsthema's.

Tot slot monitort de operatie artikel 3.1 van de CW 2016. Dit artikel stelt dat beleidsvoorstellen, –voornemens en –toezeggingen naar de Kamer vergezeld moeten gaan van – onder andere – toelichting op de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid. Uit de tweede monitor blijkt dat er ten opzichte van de start verbetering heeft plaatsgevonden als het gaat om de feitelijke naleving van de verplichtingen. Ruimte zit er nog in het verbeteren van de evaluatieparagraaf en de kwaliteit van de toelichtingen.

HOOFDSTUK 6:

INSTITUTIONELE KENMERKEN VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN

Een belangrijk doel van het aangescherpte Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU (VSCB) is het versterken van begrotingsdiscipline. 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. Dit hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de inhoud van de Wet Hof en de invulling van het onafhankelijke begrotingstoezicht in Nederland. Daarbij spelen het Centraal Planbureau (CPB) en de Raad van State (RvS) een belangrijke rol.

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 is de bepaling dat het Rijk en de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) een gelijkwaardige inspanning moeten leveren om aan deze afspraken te voldoen van groot belang. Voor het Rijk geldt aanvullend dat de belangrijkste uitgangspunten van het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid een wettelijke verankering hebben gekregen met deze wet.

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

De begrotingsregels bestaan uit basisprincipes, budgettaire spelregels en 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. 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 belangrijkste uitgangspunten van de Nederlandse begrotingssystematiek zijn:

- *Vaste uitgavenplafonds*
Uitgavenplafonds zijn een belangrijk onderdeel van het Nederlandse begrotingsbeleid. Aan het begin van een kabinetsperiode wordt de maximale groei van de overheidsuitgaven vastgesteld. Sturing op de uitgaven bleek in het verleden een effectief middel om de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën te borgen. Iedere minister is financieel verantwoordelijk voor de uitgaven van zijn beleidsterrein. Dit systeem wordt over het algemeen ervaren als duidelijk, geloofwaardig en voorspelbaar.
- *Macro-economische stabilisatie*
Macro-economische stabilisatie van de economie gebeurt via de inkomstenkant en een deel van de uitgavenkant van de begroting. Voor de inkomstenkant van de begroting geldt het principe van automatische stabilisatie. Dat betekent dat inkomstenmeevallers ten gunste komen van het overheidssaldo en inkomstentegevallers het overheidssaldo belasten. Dit betekent dat hogere inkomsten – bijvoorbeeld meer belastingontvangsten als gevolg van een hogere economische groei – niet kunnen worden gebruikt voor extra uitgaven. Daar staat tegenover dat tegevallers aan de inkomstenkant in principe niet tot een bezuiniging hoeven te leiden. Beleidsmatige ontwikkelingen in de collectieve lasten (met name belastingen en premies) moeten aan de inkomstenkant gecompenseerd worden. Het kabinet-Rutte III heeft in het kader van automatische stabilisatie ook de conjuncturele WW- en bijstand uitgaven buiten het uitgavenplafond geplaatst.
- *Scheiding tussen de inkomsten en de uitgaven.*
Deze scheiding is het gevolg van het beheersen van de uitgaven middels het uitgavenplafond en automatische stabilisatie aan de inkomstenkant middels het inkomstenkader. Met deze scheiding wordt nog eens extra geëxpliciteerd dat extra uitgaven onder het uitgavenplafond dienen te worden ingepast en lastenverlagingen of -verzwaringen worden gecompenseerd binnen het inkomstenkader.
- *Eén hoofdbesluitvormingsmoment over de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting*
Dit moment is in het voorjaar en is gebaseerd op het CEP van het CPB. In augustus vindt nadere besluitvorming plaats over de inkomstenkant en de koopkrachtontwikkeling, op basis van een nieuwe raming van het CPB.

Deze uitgangspunten staan beschreven in de begrotingsregels. Deze zijn bij de start van het kabinet-Rutte III afgesproken en als bijlage bij de Startnota gepubliceerd¹⁶.

¹⁶ Zie bijlage 1 bij Startnota – Begrotingsregels 2018-2022:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/03/bijlage-1-bij-startnota-%E2%80%93-begrotingsregels-2018-2022>

BIJLAGE: TABELLEN STABILITEITSPROGRAMMA

Alle cijfers in de bijlage zijn gebaseerd op het CEP 2020, of realisaties van het CBS.

Tabel 1a. Macro-economische vooruitzichten*

In procenten bbp	ESA- code	2019 (mld. euro's)	2019	2020	2021	2022	2023
1. Reëel bbp	B1*g		1,8	1,4	1,6	1,5	1,5
2. Nominaal bbp	B1*g	812,1	4,7	3,2	3,5	3,3	3,1
Componenten van het reële bbp							
3. Particuliere consumptieve bestedingen	P,3	354,9	1,4	1,9	1,9	1,4	1,4
4. Consumptieve bestedingen van de overheid	P,3	197,8	1,6	2,5	2,6	1,9	2,1
5. Bruto investeringen in vaste activa	P,51	27,3	5,3	1,3	2,0	1,5	1,5
6. Voorraadmutaties (Δ)	P,52 + P,53	1,7	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	0,0
7. Uitvoer van goederen en diensten	P,6	670,1	2,6	2,7	2,8	2,7	2,8
8. Invoer van goederen en diensten	P,7	583	3,2	3,3	3,4	3,1	3,2
Bijdragen aan reële bbp-groei							
9. Finale binnenlandse vraag		721,2	1,9	1,7	1,8	1,4	1,4
10. Voorraadmutaties (Δ)	P,52 + P,53	1,5	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	0,0
11. Extern saldo van goederen en diensten	B,11	87,8	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0

*cijfers voor 2019 zijn aangepast aan de hand van de CBS-realisaties

Tabel 1b. Prijsontwikkelingen

In procenten bbp	ESA- code	2019 (mld. euro's)	2019	2020	2021	2022	2023
1. Bbp-deflator		3,00	1,8	1,8	1,7	1,6	1,5
2. Particuliere consumptiedeflator		2,60	1,6	1,7	1,6	1,6	1,6
3. HICP		2,70	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5
4. Overheidsconsumptie-deflator		3,00	2,1	2,0	1,6	1,5	1,4
5. Investeringsdeflator		2,90	2,0	1,9	1,6	1,3	1,2
6. Uitvoerprijsdeflator (goederen en diensten)		0,30	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
7. Invoerprijsdeflator (goederen en diensten)		-0,40	0,7	0,6	0,4	0,5	0,6

Tabel 1c. Arbeidsmarktontwikkelingen

In procenten bbp	ESA-code	2019 (mld. euro's)	2019	2020	2021	2022	2023
1. Werkgelegenheid, personen (x 1000)		9532,8	1,8	1,2	0,7	0,5	0,5
2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren		13638,2	1,7	1,1	0,9	0,7	0,5
3. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking)		314,0	3,4	3,2	3,4	3,5	3,8
4. Arbeidsproductiviteit, personen		85,0	-0,1	0,2	0,9	1,0	0,9
5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren		59,4	0,0	0,3	0,7	0,8	0,9
6. Loonsom van werknemers (€)	D.1	390,0	5,6	4,4	4,5	3,5	2,9
7. Loonsom per werknemer (€)		40,9	3,2	3,2	3,4	2,7	2,4

*cijfers voor 2019 zijn aangepast aan de hand van de CBS-realisaties

Tabel 1d. Sectorale saldi

In procenten bbp	ESA-code	2019	2020	2021	2022	2023
1. Netto kredietverlening/ kredietneming ten opzichte van de rest van de wereld	B.9	9,6	9,7	9,1	9,0	8,8
<i>Waarvan:</i>						
- Saldo goederen en diensten		10,8	10,5	10,1	10,0	9,9
- Saldo primaire inkomens en overdrachten		-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
- Kapitaalrekening		-0,6	-0,7	-1,0	-1,0	-1,1
2. Spaarsaldo van de particuliere sector	B.9	7,7	8,3	8,7	8,7	8,5
3. EMU-saldo	EDP B.9	1,7	1,1	0,1	0,1	0,0
4. Statistische discrepantie						

Tabel 2a Begrotingsvooruitzichten van de totale overheid

In procenten bbp	ESA-code	2019 (mld. euro's)					
		2019	2020	2021	2022	2023	
<i>Netto financieringssaldo (EDP B.9) per overheidssector</i>							
1. Totale overheid	S.13	14,0	1,7	1,1	0,1	0,1	0,0
2. Centrale overheid	S.1311	8,8	1,1	0,3	-0,7	-0,7	-0,7
3. Deelstaten	S.1312	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Lokale overheid	S.1313	-1,6	-0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
5. Sociale zekerheidsfondsen	S.1314	6,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
<i>Totale overheid (S13)</i>							
6. Totale inkomsten	TR	354,3	43,9	43,5	43,0	42,9	42,9
7. Totale uitgaven	TE	340,2	42,3	42,4	42,9	42,8	42,8
8. EMU-saldo	EDP B.9	14,0	1,7	1,1	0,1	0,1	0,0
9. Rentelasten	EDP D.41	6,2	0,8	0,6	0,5	0,5	0,4
10. Primair saldo		20,3	2,5	1,7	0,6	0,6	0,4
11. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		-1,4	-0,2	-	-	-	-
<i>Enkele componenten van inkomsten</i>							
12. Totaal aan belastingen (=12a+12b+12c)		314,8	38,8	25,4	25,0	25,2	25,0
12a. Belastingen op productie en invoerheffingen	D.2	87,7	10,8	12,0	12,1	12,0	12,0
12b. Huidige belastingen op inkomen, vermogen, etc.	D.5	54,0	6,6	13,1	12,7	12,9	12,8
12c. Kapitaalheffingen	D.91	1,9	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
13. Sociale lasten	D.61	83,2	10,2	13,6	13,6	13,5	13,7
14. Inkomen uit vermogen	D.4	6,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6
15. Overige		30,1	3,7	3,7	3,7	3,6	3,6
16. Totale inkomsten (=6)	TR	354,3	43,9	43,5	43,0	42,9	42,9
Belastingdruk		314,8	38,8	39,0	38,6	38,6	38,7
<i>Enkele componenten van uitgaven</i>							
17. Loonsom van werknemers + intermediair verbruik	D.1+P.2	114,2	14,1	14,4	14,4	14,2	14,2
17a. Loonsom van werknemers	D.1	66,8	8,2	8,4	8,5	8,5	8,4
17b. Intermediair verbruik	P.2	47,5	5,8	6,0	5,9	5,8	5,8
18. Sociale uitkeringen waarvan werkloosheidsuitkeringen		167,1	20,6	20,6	21,0	21,1	21,3
18a. Sociale uitkeringen in natura via marktproductie	D.6311, D.63121, D.63131	84,0	10,3	10,3	10,6	10,8	10,9
18b. Sociale uitkeringen niet in natura	D.62	83,2	10,2	10,3	10,4	10,4	10,4
19. Rentelasten (=9)	EDP D.41	6,2	0,8	0,6	0,5	0,5	0,4
20. Subsidies	D.3	9,3	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1
21. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	27,3	3,4	3,3	3,4	3,4	3,4
22. Kapitaaloverdrachten		4,6	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7
23. Overige		11,5	1,4	1,5	1,7	1,7	1,7
24. Totale uitgaven (=7)	TE	340,2	41,9	42,4	42,9	42,8	42,8
25: Overheidsconsumptie (nominaal)	P.3	196,5	24,2	24,6	24,9	24,9	25,1

*cijfers voor 2019 zijn voor regels 1 t/m 11 en 17 t/m 24 aangepast aan de hand van de CBS-realisaties

Tabel 2b. Uitsplitsing van inkomsten*

In procenten bbp	ESA-code	2019 (mld. euro's)	2019	2020	2021	2022	2023
1. Totale inkomsten bij ongewijzigd beleid	S.13	354,3	43,6	43,5	43,0	42,9	42,9
2. Totale uitgaven bij ongewijzigd beleid	S.1311	340,2	41,9	42,4	42,9	42,8	42,8

*cijfers voor 2019 zijn aangepast aan de hand van de CBS-realisaties

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

In procenten bbp	ESA-code	2019 (mld. euro's)	2019	2020	2021	2022	2023
1. Uitgaven aan EU-programma's die volledig worden gecompenseerd door inkomsten uit EU-fondsen	S.13	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.a Waarvan investeringsuitgaven volledig gecompenseerd door inkomsten uit EU-fondsen	S.1311	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Cyclische werkloosheidsuitgaven		-1,9	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,1
3. Effect van discretionaire inkomstenmaatregelen							
4. Stijging van de inkomsten gemandateerd bij wetgeving		1,0	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,1

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

In procenten bbp	COFOG-code	2019	2023
1. Openbaar bestuur	1	4,0	4,4
2. Defensie	2	1,1	1,3
3. Openbare orde en veiligheid	3	1,8	1,6
4. Economische zaken	4	3,6	3,6
5. Milieubescherming	5	1,3	1,4
6. Huisvesting & gemeenschapsvoorzieningen	6	0,3	0,4
7. Zorg	7	7,2	8,4
8. Recreatie, cultuur en religie	8	1,1	1,2
9. Onderwijs	9	4,9	5,0
10. Sociale zekerheid	10	14,7	15,5
11. Totale uitgaven	TE	40,1	42,8

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

In procenten bbp	ESA-code	2019	2020	2021	2022	2023
1. Bruto schuld		48,6	46,3	45,2	44,0	43,1
2. Mutatie in bruto schuldquote		-3,8	-2,5	-1,1	-1,2	-0,9
Waarvan:						
3. Primair saldo		2,5	1,7	0,6	0,6	0,4
4. Rentelasten	EDP D.41	0,8	0,6	0,5	0,5	0,4
5. Stock/flow-aanpassing en overige		-1,8	-1,2	-1,0	-1,1	-0,8
-Waarvan: Verschil tussen cash en accruals		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
-Waarvan: Netto-accumulatie van financiële activa		0,5	0,1	0,5	0,3	0,5
-Waarvan: Opbrengsten uit privatiseringen		-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
-Waarvan: Waarderingseffecten en overige		0,6	0,1	0,5	0,3	0,5
Impliciete rente op schuld (procenten)		1,5	1,2	1,1	1,1	0,9
6. Liquide financiële activa (procenten bbp)		-0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
7. Netto schuld (7=1-6)		48,8	46,1	43,3	40,6	39,7
8. Schuldaflossing (bestaande obligaties) sinds het einde van vorig jaar (mld. euro)		3,7	3,6	1,9	3,4	3,4
9. Percentage schuld in vreemde valuta		0,0	0,0			
10. Gemiddelde looptijd		7,9	8,3			

*cijfers voor 2019 zijn voor regels 1 t/m 5 aangepast aan de hand van de CBS-realisaties

Tabel 5. Conjuncturele ontwikkelingen

In procenten bbp	ESA-code	2019	2020	2021	2022	2023
1. Reële bbp-groei		1,7	1,4	1,6	1,5	1,5
2. EMU-saldo totale overheid	EDP B.9	1,7	1,1	0,1	0,1	0,0
3. Rentelasten	EDP D.41	0,8	0,6	0,5	0,5	0,4
4. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
4.a Waarvan aan de inkomstenkant		-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
4.b Waarvan aan de uitgavenkant		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Potentiële bbp-groei		1,9	1,8	1,8	1,5	1,4
Bijdragen aan groei						
- Arbeid		1,0	0,9	0,8	0,5	0,4
- Kapitaal		0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
- Totale factorproductiviteit		0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
6. Output gap (EC-methode)		0,9	0,5	0,4	0,2	0,0
7. Conjuncturele begrotingscomponent		0,5	0,3	0,2	0,1	0,0
8. Voor de conjunctuur gecorrigeerd saldo (2-7)		1,2	0,8	-0,1	0,0	0,0
9. Voor de conjunctuur gecorrigeerd primair saldo (8+3)		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10. Structureel saldo (8-4)		1,0	0,8	-0,1	0,0	0,0

Tabel 6. Afwijking t.o.v. Stabiliteitsprogramma 2019

In procenten bbp	ESA-code	2019	2020	2021
Reële bbp-groei				
Actualisatie april '19		1,5	1,5	1,2
Huidige actualisatie		1,7	1,4	1,6
Verschil		0,2	-0,1	0,4
EMU-saldo	EDP B.9			
Actualisatie april '18		1,2	0,8	0,2
Huidige actualisatie		1,7	1,1	0,1
Verschil		0,5	0,3	-0,1
EMU-schuld				
Actualisatie april '18		49,1	47,1	45,7
Huidige actualisatie		49,3	47,6	46,9
Verschil		0,2	0,5	1,2

Tabel 7. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

In procenten bbp	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Totale uitgaven	48,2	42,4	44,2	47,3	48,2	48,3	48,2
Waarvan:							
Leeftijdsgelateerde uitgaven	20,8	21,0	22,8	25,0	25,5	25,1	20,8
Pensioenuitgaven	6,2	6,9	7,5	8,1	7,9	7,7	6,2
Sociale-zekerheidsuitgaven	11,7	11,3	12,1	12,7	12,5	12,2	11,7
Ouderdoms- en vroegpensioen	4,5	4,9	5,6	6,3	6,1	5,8	4,5
Overige pensioenvoorzieningen (arbeidsongeschiktheid, nabestaanden)	1,7	1,9	1,9	1,8	1,9	1,9	1,7
Beroepspensioenen (overheid)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gezondheidszorg (cure)	5,9	6,1	6,7	7,2	7,2	7,1	5,9
Langdurige zorg (care)	3,5	3,4	4,2	5,2	5,8	6,0	3,5
Onderwijsuitgaven	5,1	4,6	4,3	4,5	4,6	4,4	5,1
Overige leeftijdsgelateerde uitgaven	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rente-uitgaven	1,8	0,6	0,9	1,8	2,2	2,7	1,8
Totale inkomsten	43,2	43,6	43,8	45,1	45,4	45,5	43,2
<i>Waarvan:</i> Inkomen uit bezit	2,7	0,8	0,6	0,7	0,7	0,7	2,7
<i>Waarvan:</i> Pensioenbijdragen (of sociale premies)	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Reserves pensioenfondsen	138,8	200,5	194,9	196,4	188,2	180,7	138,8
<i>Waarvan:</i> Geconsolideerde publieke pensioenfonds reserves	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Systematische pensioenhervormingen</i>							
Sociale premies hervormd naar verplicht privaat stelsel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensioenuitgaven betaald door verplichte private stelsel	4,8	5,2	6,1	7,7	7,5	7,0	4,8
<i>Aannames</i>							
Groei van de arbeidsproductiviteit	1,5	0,3	1,5	0,9	0,9	1,1	1,5
Reële bbp-groei	1,0	1,4	1,4	1,0	1,3	1,2	1,0
Participatiegraad (mannen) (15- 64)	83,4	84,1	85,8	85,8	85,4	85,6	83,4
Participatiegraad (vrouwen) (15- 64)	72,4	77,1	80,5	81,8	82,5	83,4	72,4
Totale participatiegraad (15-64)	77,9	80,7	83,6	84,5	84,7	85,2	77,9
Werkloosheidsgraad (20-64)	4,5	3,2	4,3	4,3	4,3	4,3	4,5
Aantal 65+'ers als percentage van de totale bevolking	16,2	20,5	24,1	26,3	26,1	26,2	16,2

Tabel 8. Externe aannames

	2019	2020	2021	2022	2023
Kortlopende rente (jaargemiddelde)	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1
Langlopende rente (jaargemiddelde)	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,3
USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde)	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
Nominale effectieve wisselkoers*	-0,8	-0,6	0,2	0,7	1,1
Bbp-groei wereld exclusief EU	3,4	3,5	3,5	3,7	3,7
Bbp-groei EU	2,9	3,0	3,0	3,2	3,2
Groei van relevante buitenlandse markten	1,2	1,1	1,2	1,3	1,3
Wereldinvoervolume exclusief EU	2,4	1,9	2,2	2,7	3,0
Olieprijs (Brent, USD per vat)	0,7	2,1	2,6	3,4	3,5

*procentuele mutaties t.o.v. een mandje van concurrenten