



Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022-2025

Bij ongewijzigd beleid zal de **economische groei** gemiddeld 2,0% per jaar zijn in 2022-2025.

De **werkloosheid** piekt in 2022 en zal in de jaren erna dalen.

Het **begrotingstekort** neemt geleidelijk af van 1,7% bbp in 2022 tot 1,0% bbp in 2025. De opgelopen **overheidsschuld** daalt naar 55% in 2025.

Een nieuw regeerakkoord zal deze ontwikkelingen beïnvloeden.

De verkenning van de economische en budgettaire ontwikkeling in 2022-2025 is **technisch geactualiseerd**. De tweede coronagolf en de harde lockdown zijn meegenomen in het startpunt voor deze verkenning, die gebruikt kan worden voor het **doorrekenen van het regeerakkoord**.

Actualisatie Verkenning voor de middellange termijn 2022-2025

De verkenning van de economische en budgettaire ontwikkeling in de jaren 2022-2025 is technisch geactualiseerd. Het economische en budgettaire startpunt is aangepast voor de ontwikkelingen sinds de publicatie van de vorige verkenning in november 2020. Hierdoor is de tweede coronagolf en de harde lockdown meegenomen in het startpunt voor de verkenning.¹ De verkenning is consistent met het Centraal Economisch Plan 2021. De nieuwe CBS-bevolkingsprognose is verwerkt. De structurele arbeidsproductiviteitsontwikkeling is in deze technische actualisatie ongewijzigd gelaten. Wel is daarbij het effect van Brexit aangepast doordat de verkenning nu is op basis van het overeengekomen vrijhandelsovereenkomst tussen het VK en de EU, terwijl in de verkenning van afgelopen november was uitgegaan van geen handelsovereenkomst tussen het VK en de EU en dus handel op WTO-basis. De jaren 2022-2025 beslaan in principe de volgende kabinetsperiode, na de vorming van de nieuwe regering op basis van de Kamerverkiezingen van maart 2021. Deze update kan worden gebruikt voor de doorrekening van het regeerakkoord.

De onzekerheid rondom een verkenning van de economische ontwikkeling op de middellange termijn is per definitie groot; deze keer is vooral het uitgangspunt extra onzeker. Op het moment van schrijven is als gevolg van de coronapandemie niet duidelijk waar de economie eind 2021 zal staan. Ook los daarvan zijn er forse onzekerheden over de economische vooruitzichten op middellange termijn. Het is onduidelijk wat internationaal de wijzigingen in economisch beleid zullen zijn als gevolg van de pandemie. De doorwerking van de coronacrisis op de structurele arbeidsproductiviteit is eveneens onzeker.² Voor wat betreft het arbeidsaanbod is er onzekerheid over het structurele effect op de netto-immigratie.³ Er zijn ook economische onzekerheden die losstaan van corona, zoals de ongewisse ontwikkeling van het internationale handelssysteem. Hoe gaat het verder met het Amerikaanse handelsbeleid en de relatie met China? Hoe ontwikkelt de relatie tussen het VK en de EU zich?

Een relatieve zekerheid is de vergrijzing van de bevolking. De vergrijzing zal de uitgaven voor de AOW en de zorg verhogen. Tegelijkertijd dempt de vergrijzing de toename van het arbeidsaanbod.

Het bbp-niveau in 2025 komt lager uit dan voor de corona-uitbraak werd verwacht Door de verwerking van de jongste bevolkingsprognose van het CBS is het arbeidsaanbod hoger, waardoor het bbp in 2025 2% hoger is dan in de verkenning van afgelopen november. Het bbp-volume in 2025 is 3% lager dan in de verkenning van maart 2020 waar nog geen rekening was gehouden met corona. Dit lagere niveau komt vooral door een lagere trendmatige stijging van de arbeidsproductiviteit als gevolg van gemiste investeringen door de coronarecessie. De corona-uitbraak heeft naar verwachting geen invloed op de structurele werkloosheid.⁴

De bbp-groei is 2,0% per jaar in 2022-2025, een duidelijke oploep van de groei van 0,6% per jaar in 2018-2021. Het verschil komt voornamelijk doordat het jaargemiddelde voor 2018-2021 gedempt wordt door de

¹ Net als voor het gelijktijdig gepubliceerde Centraal Economisch Plan 2021 is de afsluitdatum voor informatie 18 maart.

² Elbourne, A., e.a., 2020, Blijvende economische schade van de coronacrisis, CPB Coronapublicatie ([link](#)).

³ In de actualisatie van de middellangetermijnverkenning die in september is gepubliceerd, is een dieperdalscenario opgenomen waarin de corona-uitbraak in sterkere mate het arbeidsaanbod en de trendmatige arbeidsproductiviteit drukt. Zie CPB, 2020, Actualisatie Verkenning Middellange termijn 2022-2025, september. ([link](#))

⁴ Adema, Y., W. van den Berge en A. Zulkarnain, 2020, Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt, CPB Coronapublicatie ([link](#)).

coronarecessie van 2020, terwijl het jaargemiddelde voor 2022-2025 opgestuwd wordt door het verwachte herstel in 2022. De feitelijke bbp-groei in 2022-2025 overtreft de potentiële groei door inhaalgroei (figuur 1.1 links).⁵ In 2021 is de output gap duidelijk negatief (-2,6% bbp; figuur 1.3 links) en in 2022 ligt de werkloosheid net boven de evenwichtswerkloosheid (figuur 1.3 rechts). Het overgrote deel van de inhaalgroei vindt al plaats in 2022. De output gap is dan teruggelopen naar 0,5% bbp. Er is in de verkenning de technische veronderstelling gemaakt dat in 2025 de output gap gesloten is, de werkloosheid ligt dan per definitie op het evenwichtsniveau.

Alle categorieën binnenlandse bestedingen met uitzondering van overheidsbestedingen laten een hogere groei zien in 2022-2025 dan in 2018-2021 (figuur 1.5 links). Voor deze bestedingen geldt hetzelfde als voor het bbp: de jaargemiddelden voor 2018-2021 worden gedempt door de coronarecessie van 2020, terwijl de jaargemiddelden voor 2022-2025 opgestuwd worden door het herstel in 2022 na de coronarecessie. De groei van de overheidsconsumptie valt wel terug, doordat steunmaatregelen tijdelijk zijn en grotendeels in 2021 aflopen. Ook de uitvoergroei is in de komende periode hoger door de aantrekkende wereldhandelsgroei.

De werkloosheid piekt in 2022 en zal in de jaren erna dalen naar haar evenwichtsniveau. De oploep van de bbp-groei van 0,6% per jaar in 2018-2021 tot 2,0% per jaar in 2022-2025 komt vooral tot uitdrukking in de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit maar ook in die van de werkgelegenheid. Bij de realistische veronderstelling voor de raming van de collectieve zorguitgaven neemt de werkgelegenheid in de zorg in 2022-2025 toe met 2,4% per jaar. Daarmee legt de zorg een substantieel beslag op de structurele stijging van het arbeidsaanbod. De groei van de beroepsbevolking is met 1,0% per jaar hoger dan de 0,8% in de voorgaande periode 2018-2021.

De pensioenuitkeringen blijven naar verwachting vrijwel vlak in de jaren 2022 tot en met 2025. Van 2022 tot 2026 zal voor pensioenfondsen die overgaan op een van de nieuwe pensioencontracten een zogenoemd transitie-ftk (transitie financieel toetsingskader) gelden, waardoor in die jaren niet of nauwelijks pensioenkortingen worden voorzien.⁶ Ondanks de verlaagde indexatiegrens zal er in de mlt-periode nog nauwelijks ruimte zijn voor indexering van pensioenen en pensioenaanspraken. De pensioenpremie zal na 2021 beperkt verder stijgen. De lage premiedekkingsgraden als gevolg van de lage rente vertalen zich deels in doorstijgende pensioenpremies of een verlaging van de opbouw. Onderliggende aanname bij de premieontwikkeling is dat aflopende VPL-premies worden omgezet in reguliere premies voor ouderdoms- en nabestaandenpensioen (OP/NP).

De inflatie in Nederland blijft, gemeten aan de hand van de hicp, beperkt tot 1,5% per jaar in 2022-2025, onder de inflatiedoelstelling op middellange termijn van de ECB voor het eurogebied. De cao-loonstijging van bedrijven is 1,7% per jaar in de mlt-periode. De reële loonvoetontwikkeling voor bedrijven, op basis van deflatie met de prijsontwikkeling van de toegevoegde waarde, is vrijwel gelijk aan de arbeidsproductiviteitsgroei. Hierdoor is de arbeidsinkomensquote (aiq) ook vrijwel stabiel.

De statische koopkracht blijft in 2022-2025 gelijk (figuur 2.5 en figuur 2.6). De bbp-groei komt dus niet in de statische koopkracht tot uitdrukking, maar in de stijging van de werkgelegenheid en de daling van de

⁵ De toename van de bevolking in 2022-2025 is 0,2%-punt per jaar opwaarts herzien ten opzichte van de novemberraming.

⁶ Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2020, Vrijstellingsregeling 2020 en het transitie-ftk, Kamerbrief. [\(link\)](#) Voor de jaren 2022 tot 2026 zal een wettelijk ingroeipad naar het nieuwe pensioenstelsel worden vastgesteld. In de Kamerbrief van 16 december 2020 wordt dit transitie-ftk in hoofdlijnen geschetst. Gedurende de transitieperiode geldt te allen tijde een ondergrens voor de dekkinggraad van 90%. Verder moeten fondsen een richtdekkinggraad vaststellen: de dekkinggraad waarmee uiterlijk per 1 januari 2026 gaat worden ingevaren. Deze richtdekkinggraad moet minimaal 95% zijn. In de jaren tot 2026 moet het fonds toegroeien naar de richtdekkinggraad. Bij deze raming zijn we uitgegaan van een geleidelijk ingroeipad in de jaren 2022 tot 2026. In het transitie-ftk wordt de indexatiegrens daarnaast verlaagd van 110% naar 105%. Het transitie-ftk moet, als onderdeel van de Wet toekomst pensioenen, nog worden goedgekeurd.

werkloosheid; ook komt de bbp-groei tot uitdrukking in toename van de zorgconsumptie via de overheid (figuur 1.8). De gelijkblijvende koopkracht, bij een licht positieve reële cao-loonstijging, komt door de beperkte beleidsmatige lastenverhogingen voor gezinnen, waaronder hogere zorgpremies (zie paragraaf 2.1.5 voor tabellen en figuren met een gedetailleerde weergave van het lastenbeeld). In de verkenningsperiode zijn er vrijwel geen verschillen in koopkrachtontwikkeling tussen de inkomensgroepen. Wel blijven gepensioneerden achter bij werkenden door de beperkte indexering. De gepresenteerde statische koopkrachtcijfers houden geen rekening met persoonlijke omstandigheden zoals het verlies of het vinden van een baan.

De overheidsbegroting behoudt in 2022-2025 een tekort, dit tekort neemt af van 5,9% bbp in 2021 en 1,7% in 2022 tot 1,0% bbp in 2025.⁷ Dit is op basis van ongewijzigd beleid; zie de bijlage voor gedetailleerde informatie hierover. In prijzen van 2021 loopt het begrotingstekort van het Rijk terug met 40 mld euro, van 53 mld euro in 2021 tot 12 mld euro in 2025. Het tekort loopt terug, doordat in prijzen van 2021 de belastingen en sociale premies stijgen terwijl de uitgaven dalen door de aflopende corona-uitgaven. De belastingopbrengsten nemen sterk toe door beleid, hogere kostendekkende Zvw-premies en de grondslageffecten van de inhaalgroei in 2022-2025.

De uitgaven onder deelplafond zorg op de rijksbegroting nemen reëel toe met 7 mld euro tussen 2021 en 2025 (tabel 2.2). In procenten van het bbp lopen de collectieve zorguitgaven op van 10,2% bbp in 2020 en 10,3% in 2021 naar 10,4% bbp in 2025 (tabel 2.6). De groei van de zorguitkeringen is nominaal 4,2% per jaar en reëel 2,5% per jaar in 2022-2025 (tabel 2.9 en 2.10). Deze raming is op basis van realistische veronderstellingen. Daarbij hangt de nominale groei af van de algemene inflatie (prijs bbp), demografie, inkomensgroei (op basis van potentiële groei), de relatieve inputprijs van zorg (reële lonen en prijzen) en overige groei.⁸ De overige groei is gebaseerd op de referentieperiode 1990-2018 en is de niet-verklaarde groei die resteert door van de nominale groei in de referentieperiode de groei van de andere componenten af te trekken. De coronapandemie heeft geen substantiële invloed op de zorggroei in de mlt-periode.

De overheidsuitgaven onder de deelplafonds exclusief zorg nemen reëel af met 23 mld euro tussen 2021 en 2025 (tabel 2.2). Exclusief incidentele uitgaven is sprake van een stijging met 5 mld euro (tabel 2.4). De uitgaven voor sociale zekerheid (exclusief corona-uitgaven) stijgen reëel met 4 mld euro tussen 2021 en 2025 door demografische ontwikkelingen (meer AOW-uitkeringen) en door de reële stijging van uitkeringen als gevolg van de koppeling aan de lonen. (tabel 2.4). De uitgaven onder deelplafond zorg op de rijksbegroting stijgen reëel met 7 mld euro tussen 2021 en 2025 (tabel 2.4). Ambtenarensalarissen hebben een opwaartse invloed op de uitgaven. Daar staan echter lagere rente-uitgaven tegenover. De rente-uitgaven nemen af van 0,5% bbp in 2021 tot 0,2% bbp in 2025 (tabel 2.6). Weliswaar loopt de kapitaalmarktrente licht op in de verkenningsperiode, maar daarstaan de effecten tegenover van de vervanging van aflopende obligaties door obligaties met een lagere rente en de dalende schuldquote.

De rijksbelastingen en sociale premies nemen reëel toe met bijna 25 mld euro in de periode 2022 tot en met 2025 (tabel 2.2). Dit komt onder andere door de groei van de belastinggrondslagen. De beleidsmatige lasten stijgen met bijna 8 mld euro, vooral door hogere kostendekkende Zvw-premies, zowel voor gezinnen als voor bedrijven, en door lastenverzwaringen in de loon- en inkomensheffing (tabel 2.12).

⁷ De gemiddelde potentiële groei in 2022-2025 is 0,3%-punt per jaar opwaarts herzien ten opzichte van de mlt-actualisatie die in november is gepubliceerd. Dit komt door de verwerking van de nieuwe CBS-bevolkingsprognose die leidt tot een opwaartse bijstelling van het arbeidsaanbod. Dit is ook de reden voor de opwaartse bijstelling van de gemiddelde potentiële groei in 2018-2021 met 0,2%-punt per jaar. Bij de technische veronderstelling van sluiten van de output gap in 2025 en bij ongewijzigde bbp-groei van 0,6% per jaar in 2018-2021 resulteert dan een opwaartse bijstelling van de bbp-groei in 2022-2025 met 0,5%-punt per jaar.

⁸ Voor details zie CPB, 2019, Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025 ([link](#)).

De overheidsschuld neemt in 2022-2025 af, en blijft onder de 60% Maastricht-grens. De schuld loopt af van 58,6% bbp in 2021 tot 54,9% bbp in 2025; in 2019, voor de coronacrisis bedroeg de schuld 48,7% bbp. De daling tussen 2021 en 2025 komt vooral door het drukkende noemereffect door de toename van het nominaal bbp en ondanks de aanhoudende tekorten.

De corona-uitbraak verhoogt de financiële lasten voor toekomstige generaties; volgens de huidige inschatting is het houdbaarheidstekort 1,8% bbp (tabel 2.14).⁹ Volgens de schuldprojectie ligt de staatsschuld in 2060 op 34,5% bbp.¹⁰ Het houdbaarheidstekort van 1,8% bbp zegt iets over de mate waarin in de toekomst lastenverzwaringen nodig zullen zijn om de huidige collectieve arrangementen te kunnen blijven financieren. Het is een politieke keuze wie de lasten draagt en hoe deze worden verdeeld, ook tussen generaties.¹¹

⁹ Het houdbaarheidssaldo komt daarmee 0,6% bbp hoger uit dan in de raming van november 2020. De overheidsfinanciën worden structureel verbeterd, vooral door de hogere economische groei. Deze verbetering is nog niet volledig zichtbaar in 2025 vanwege tijdelijke extra uitgaven (Nationaal Programma Onderwijs, kapitaalstortingen TenneT, extra bestedingen gemeenten vanwege verkoop Eneco-aandelen).

¹⁰ Hierbij gaan we uit van een rente op staatsobligaties gebaseerd op de rentetermijnstructuur (RTS) met UFR ([link](#)). De nominale rente volgens deze RTS met UFR is 0,6% in 2060. De schuldprojectie in 2060 wijkt af van de schuldontwikkeling onderliggend aan het houdbaarheidssaldo. Voor de berekening van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën rekenen we met een reële rente / discontovoet van 2,5% per jaar (nominaal 4,5%), wat hoger ligt dan de rentetermijnstructuur met UFR. Deze hogere discontovoet in de houdbaarheidssommen gebruiken we om onzekerheden over toekomstige inkomsten en uitgaven van de overheid te waarderen. Zie ook paragraaf 3.1 in Adema, Y. en I. van Tilburg, 2019, Zorgen om morgen, CPB Vergrijzingsstudie ([link](#)). De overheidsschuld in 2060 is 12,9% bbp lager dan in de raming van november 2020.

¹¹ Adema, Y. en I. van Tilburg, 2019, Zorgen om morgen, CPB Vergrijzingsstudie ([link](#)).

Tabel Kerngegevens voor Nederland, 2001-2025

	2001- 2004	2005- 2008	2009- 2013	2014- 2017	2018- 2021	2022- 2025
mutaties per jaar in %						
Internationale economie						
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	3,8	6,1	1,6	4,7	0,8	4,3
Concurrentenprijs (a)	-3,5	0,6	1,3	1,6	0,9	0,9
Olieprijs (dollars per vat, niveau in eindjaar)	36,1	96,3	107,8	54,3	62,6	54,9
Eurokoers (dollar per euro, niveau in eindjaar)	1,24	1,47	1,33	1,13	1,22	1,28
Lange rente Nederland (niveau in eindjaar in %)	4,1	4,2	2,0	0,5	-0,3	0,2
Volume bbp en bestedingen						
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	1,2	2,9	-0,4	2,1	0,6	2,0
Consumptie huishoudens	1,0	0,9	-0,8	1,4	-0,6	3,0
Consumptie overheid	2,8	4,0	0,8	0,7	2,6	1,3
Investerings (inclusief voorraden)	-1,0	5,5	-3,7	5,5	1,4	1,4
Uitvoer van goederen en diensten	3,0	5,0	2,2	5,0	1,3	3,7
Invoer van goederen en diensten	2,8	5,0	1,7	5,3	1,6	4,2
Prijzen, lonen en koopkracht						
Prijs bruto binnenlands product	2,8	2,2	0,8	0,7	2,3	1,7
Uitvoerprijs goederen en diensten, exclusief energie	-0,4	1,3	0,8	0,2	0,7	0,9
Prijs goederenimport	-1,9	3,3	1,4	-2,2	0,2	0,1
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hici)	3,1	1,7	2,0	0,5	1,8	1,5
Loonvoet bedrijven (per uur) (d)	3,3	2,8	1,9	0,6	2,8	1,7
Cao-loon bedrijven (c)	3,0	2,0	1,6	1,3	2,2	1,7
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens		0,5	-0,7	1,3	1,0	0,0
Arbeidsmarkt						
Beroepsbevolking	0,6	1,3	0,5	0,3	0,8	1,0
Werkzame beroepsbevolking	0,0	1,9	-0,2	0,9	0,9	1,0
Werkloze beroepsbevolking (in duizend personen, niveau in eindjaar)	466	318	647	438	415	440
Werkloze beroepsbevolking (niveau in eindjaar in % beroepsbevolking)	5,7	3,7	7,3	4,9	4,4	4,5
Werkgelegenheid (in uren)	0,0	1,5	-0,6	1,6	0,8	0,9
Overig						
Arbeidsinkomensquote(niveau in eindjaar in %)	74,0	70,5	74,1	73,3	74,6	74,1
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	1,4	1,5	0,4	0,5	0,0	1,1
Individuele spaarquote(niveau in eindjaar in % beschikbaar inkomen) (b)	-2,2	-2,0	1,7	3,0	11,0	3,6
Saldo lopende rekening(niveau in eindjaar in % bbp)	6,6	4,3	10,1	10,8	8,9	9,1
niveau in eindjaar in % bbp						
Collectieve sector						
EMU-saldo	-1,8	0,2	-2,9	1,3	-5,9	-1,0
EMU-schuld	50,3	54,7	67,7	56,9	58,6	54,9
Collectieve lasten	34,8	35,9	36,1	38,7	39,1	38,7
Bruto collectieve uitgaven	43,3	43,2	46,6	42,9	49,1	43,8
(a) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen.						
(b) Niveau; beschikbaar gezinsinkomen is inclusief collectieve besparingen.						
(c) Voorheen contractloon bedrijven.						
(d) De loonkostensubsidie NOW, en de continuïteitsbijdrage in de zorg, hebben een opwaarts effect op de loonvoetmutatie bedrijven in 2020 van 3,4%-punt en een neerwaarts effect van 1,7%-punt in 2021 en 1,4%-punt in 2022.						

1 De economie tot en met 2025: de tabellen en figuren

1.1 De internationale economie

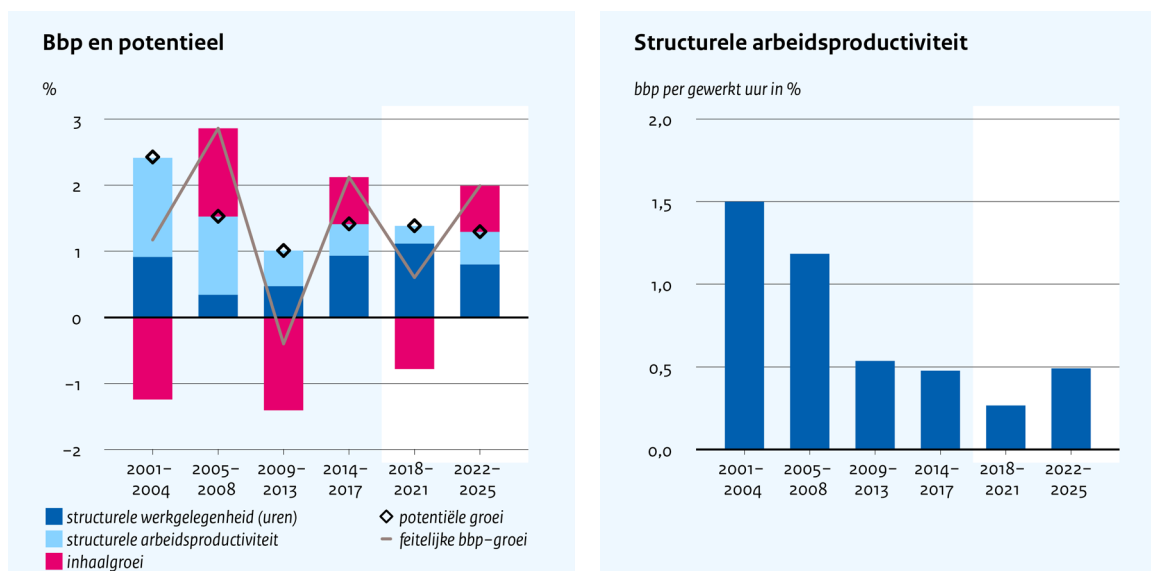
Tabel 1.1 Internationale kerngegevens, 2001-2025

	2001-2004	2005-2008	2009-2013	2014-2017	2018-2021	2022-2025
mutaties per jaar in %						
Volumes						
Bbp wereld	3,8	4,7	3,3	3,6	1,9	3,7
Bbp eurogebied	1,4	2,1	-0,4	2,0	0,0	2,1
Wereldhandelsvolume goederen en diensten	5,2	7,4	3,1	4,2	0,2	4,2
Relevante wereldhandel goederen en diensten	3,8	6,1	1,6	4,7	0,8	4,3
Prijzen						
Inflatie eurozone (hicp)	2,2	2,5	1,7	0,6	1,3	1,5
Concurrentenprijs (euro) (a)	-3,5	0,6	1,3	1,6	0,9	0,9
Overig						
niveaus in eindjaar						
Eurokoers (dollar per euro)	1,24	1,47	1,33	1,13	1,22	1,28
Olieprijs (dollar per vat)	36,1	96,3	107,8	54,3	62,6	54,9
Lange rente Duitsland (%)	4,1	4,0	1,6	0,4	-0,3	0,2
(a) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen.						

1.2 De Nederlandse economie

1.2.1 Het groeipotentieel van de Nederlandse economie

Figuur 1.1 Potentiële groei in 2022-2025 vrijwel gelijk aan voorgaande periode (links); aanhoudende gematigde arbeidsproductiviteitsgroei (rechts)

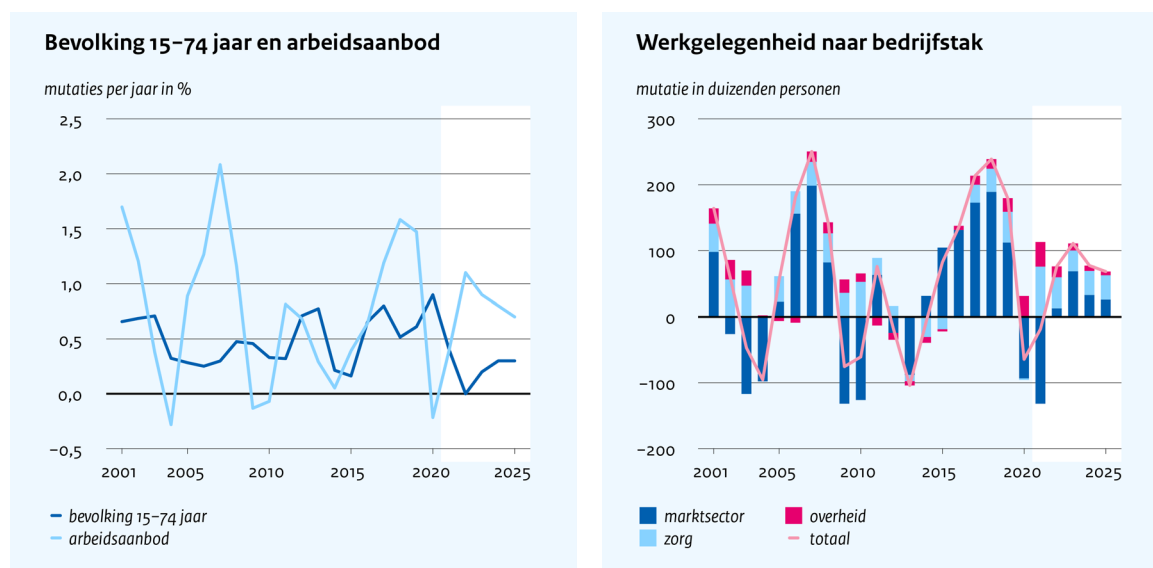


Bron: CBS en CPB ([link](#))

Tabel 1.2 Potentiële groei in de basisverkenning, 2001-2025

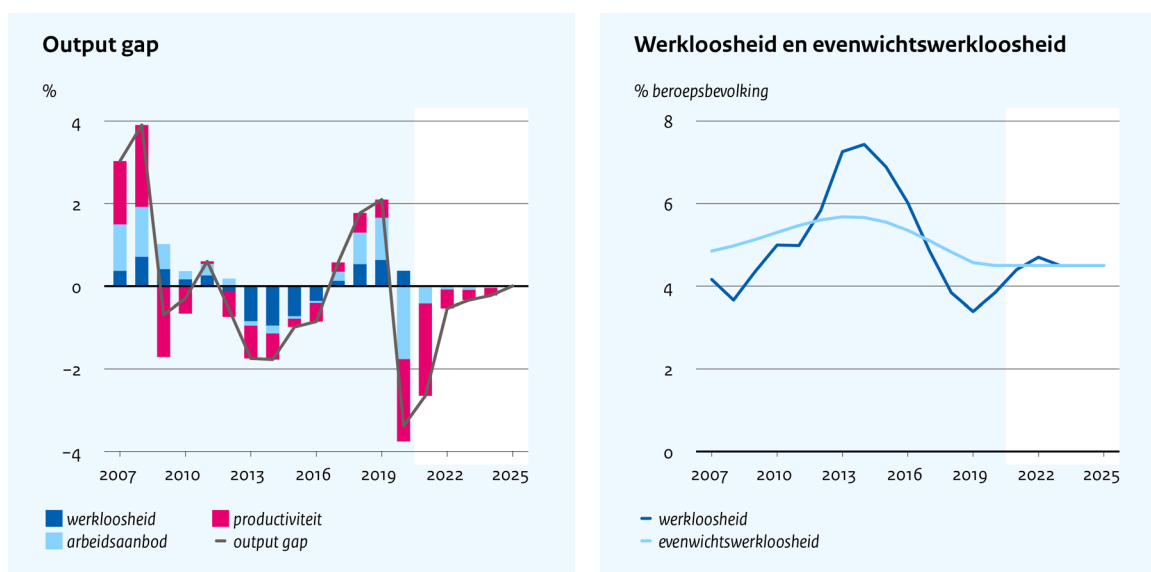
	2001- 2004	2005- 2008	2009- 2013	2014- 2017	2018- 2021	2022- 2025
Potentiële groei (bbp)	2,4	1,5	1,0	1,4	1,4	1,3
Structurele werkgelegenheid	0,9	0,3	0,5	0,9	1,1	0,8
w.v. arbeidsaanbod (personen)	1,2	0,8	0,8	0,4	0,9	0,8
w.v. evenwichtswerkloosheid	0,0	-0,1	-0,1	0,2	0,2	0,0
w.v. deeltijdfactor	-0,3	-0,3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

Figuur 1.2 In de jaren 2022-2025 neemt de bevolking tussen 15 en 74 jaar minder sterk toe (links) en levert de zorgsector een grote bijdrage aan de werkgelegenheidsgroei (rechts)



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

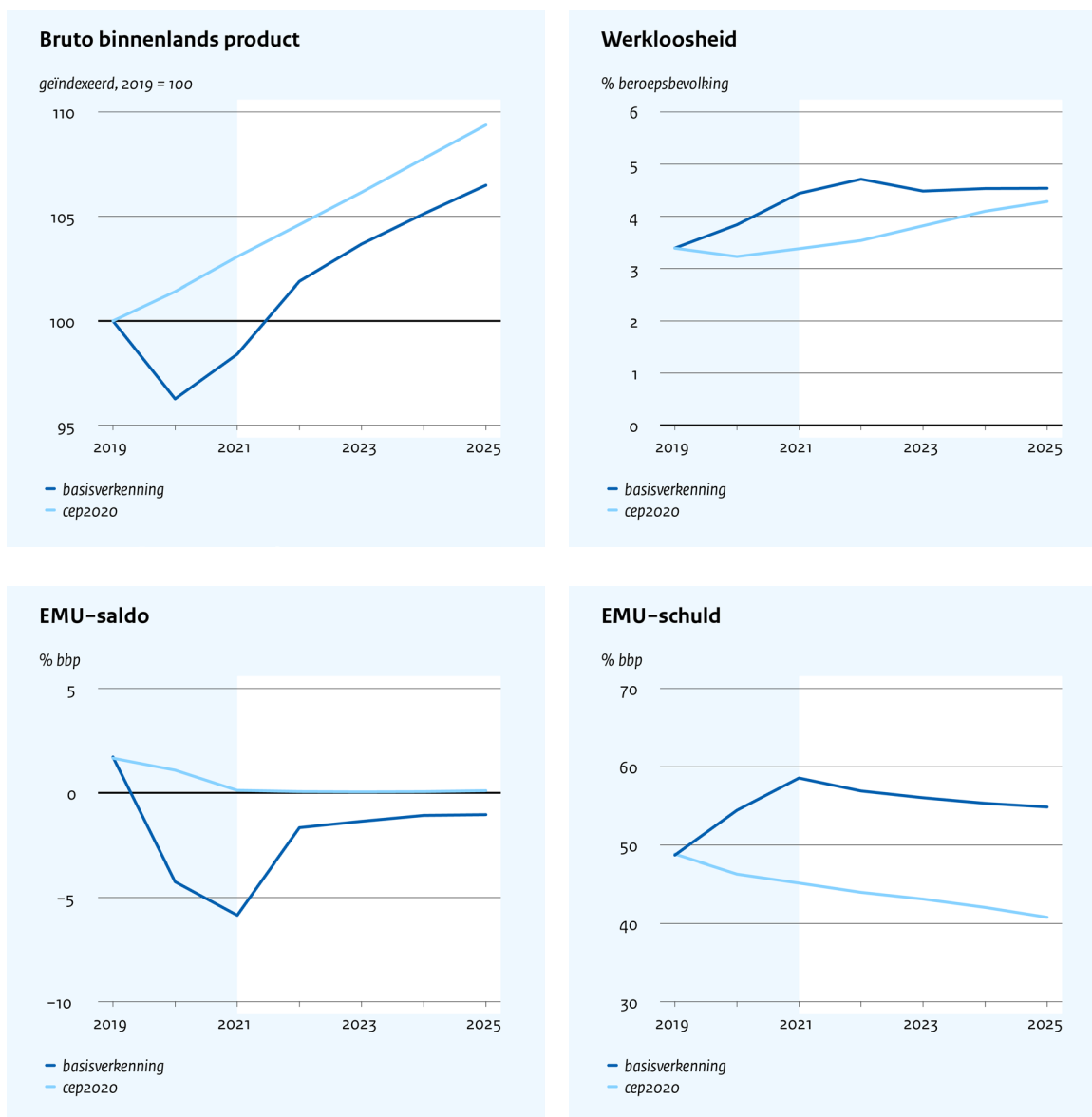
Figuur 1.3 Output gap gesloten in 2025 en werkloosheid daalt naar evenwichtsniveau



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

1.2.2 Output gap en bbp-groei

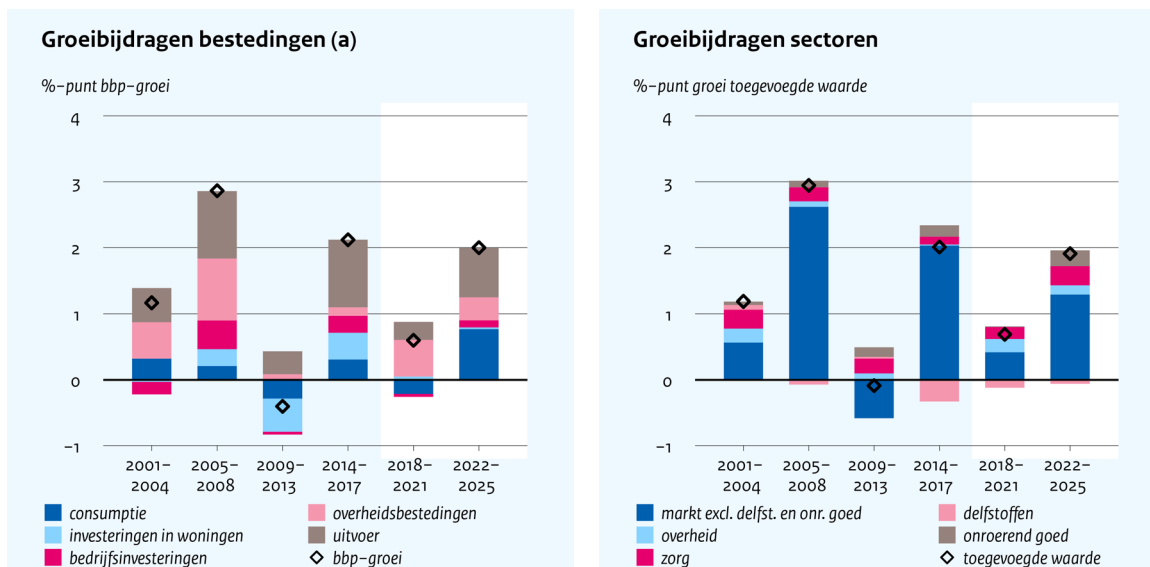
Figuur 1.4 Huidige basisverkenning ongunstiger dan die van voor de corona-uitbraak, 2018-2025



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

1.2.3 De vraagkant van de Nederlandse economie

Figuur 1.5 Alle bestedingen dragen bij aan groei in 2022-2025 (links); groeibijdrage van marktsector groter in 2022-2025 (rechts)



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

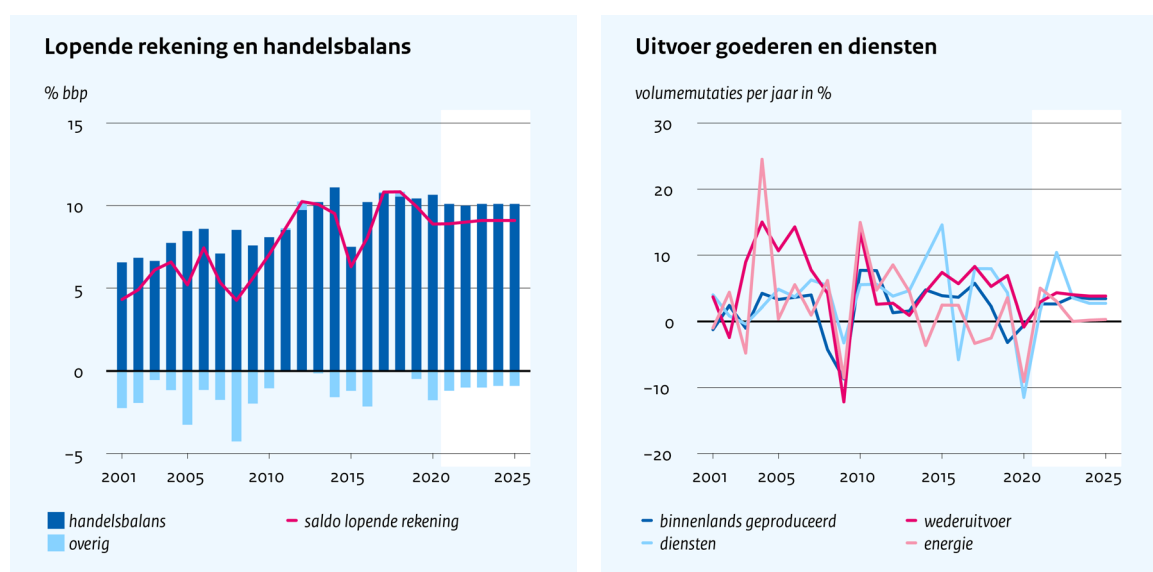
Bron: CBS en CPB ([link](#))

Tabel 1.3 Invoer en uitvoer van goederen en diensten, 2001-2025

	2001- 2004	2005- 2008	2009- 2013	2014- 2017	2018- 2021	2022- 2025
mutaties per jaar in %						
Invoervolume goederen en diensten	2,8	5,0	1,7	5,3	1,6	4,2
Invoerprijs goederen en diensten	-0,8	2,9	1,3	-1,4	0,6	0,4
w.v. goederen exclusief energie	-2,2	0,5	1,1	0,0	-0,3	0,8
energie	0,4	18,9	2,7	-10,6	3,2	-3,8
diensten	2,3	1,7	1,1	0,7	1,7	1,2
Uitvoervolume goederen en diensten	3,0	5,0	2,2	5,0	1,3	3,7
w.v. binnenslands geproduceerde uitvoer	1,1	1,6	1,7	4,5	0,2	3,3
wederuitvoer	6,1	9,2	1,2	6,4	3,5	4,0
energie	5,2	3,2	4,5	-0,6	-0,9	0,9
diensten	1,6	5,0	3,2	6,3	0,3	4,8
Relevant wereldhandelsvolume	3,8	6,1	1,6	4,7	0,8	4,3
Handelsprestatie (a)	-0,8	-1,2	0,5	0,3	0,3	-0,5
Marktprestatie (b)	-2,7	-4,5	0,1	-0,2	-0,8	-1,0
Uitvoerprijs goederen en diensten exclusief energie	-0,4	1,3	0,8	0,2	0,7	0,9
Concurrentenprijs	-3,5	0,6	1,3	1,6	0,9	0,9
Prijsconcurrentiepositie (c)	-3,1	-0,8	0,6	1,4	0,3	0,0
niveau in eindjaar in % bbp						
Saldo lopende rekening	6,6	4,3	10,1	10,8	8,9	9,1

(a) Uitvoervolume goederen en diensten minus relevant wereldhandelsvolume.
(b) Binnenslands geproduceerde goederenuitvoer minus relevant wereldhandelsvolume.
(c) Concurrentenprijs minus uitvoerprijs goederen en diensten exclusief energie.

Figuur 1.6 Overschot lopende rekening blijft groot (links); uitvoergroei in 2022-2025 historisch gezien gematigd (rechts)



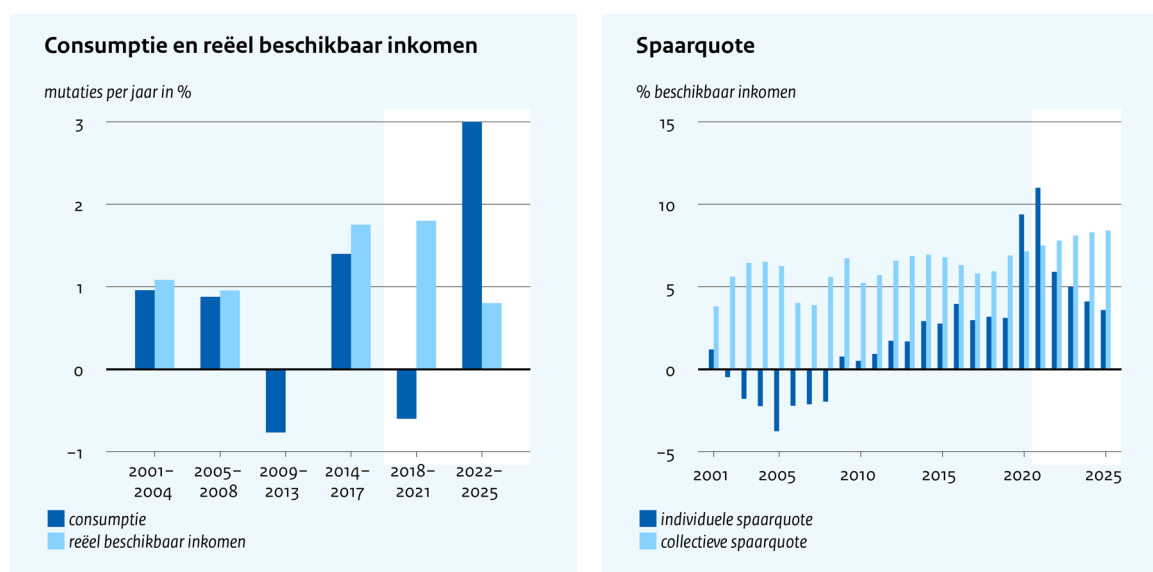
Bron: CBS en CPB ([link](#))

Tabel 1.4 Consumptie, inkomen en besparingen van huishoudens, 2001-2025

	2001- 2004	2005- 2008	2009- 2013	2014- 2017	2018- 2021	2022- 2025
mutaties per jaar in %						
Consumptie	1,0	0,9	-0,8	1,4	-0,6	3,0
Reëel beschikbaar inkomen	1,1	1,0	0,0	1,8	1,8	0,8
Consumptie huishoudens inclusief individuele zorgconsumptie via de overheid (c)						
	1,3	1,9	-0,3	1,3	0,0	3,0
% beschikbaar gezinsinkomen in eindjaar (a)						
Besparingen						
Individueel	-2,2	-2,0	1,7	3,0	11,0	3,6
Collectief (b)	6,5	5,6	6,9	5,8	7,5	8,4

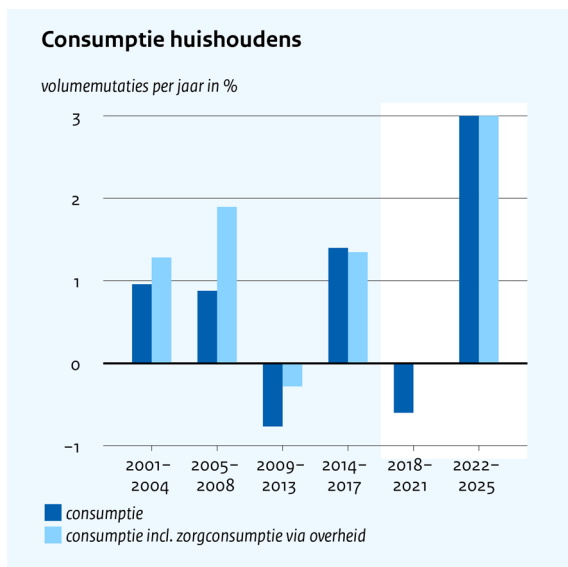
(a) Inclusief collectieve besparingen.
(b) Saldo pensioenpremies en pensioenuitkeringen.
(c) Individuele zorgconsumptie is op basis van uitkeringen in natura (onderdeel van de overheidsconsumptie).

Figuur 1.7 Consumptiegroei loopt op in 2022-2025 (links); individuele spaarquote normaliseert (rechts)



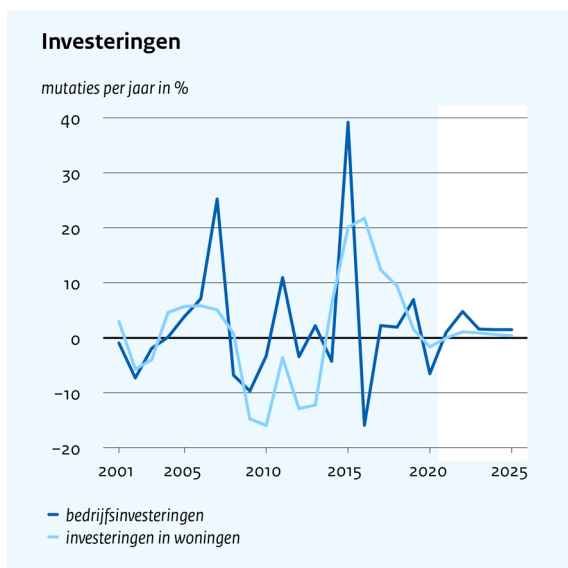
Bron: CBS en CPB ([link](#))

Figuur 1.8 Consumptiegroei hoger inclusief individuele zorgconsumptie via overheid

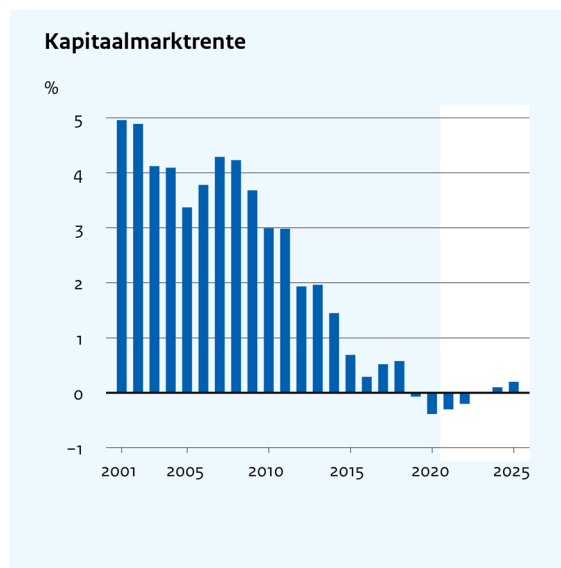


Bron: CBS en CPB ([link](#))

Figuur 1.9 Investeringsgroei loopt op (links) bij laagblijvende kapitaalkosten (rechts)



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



Tabel 1.5 Investerings, 2001-2025

	2001- 2004	2005- 2008	2009- 2013	2014- 2017	2018- 2021	2022- 2025
mutaties per jaar in %						
Bedrijfsinvesteringen (exclusief voorraden)	-2,5	6,7	-0,9	3,5	0,7	2,3
Investerings in woningen	-0,6	4,3	-12,0	14,9	2,2	0,7
niveaus in eindjaar in %						
Kapitaalinkomensquote bedrijven (a)	26,0	29,5	25,9	26,7	25,4	25,9
Investeringsquote (b)	15,1	17,0	16,0	17,0	17,2	17,0

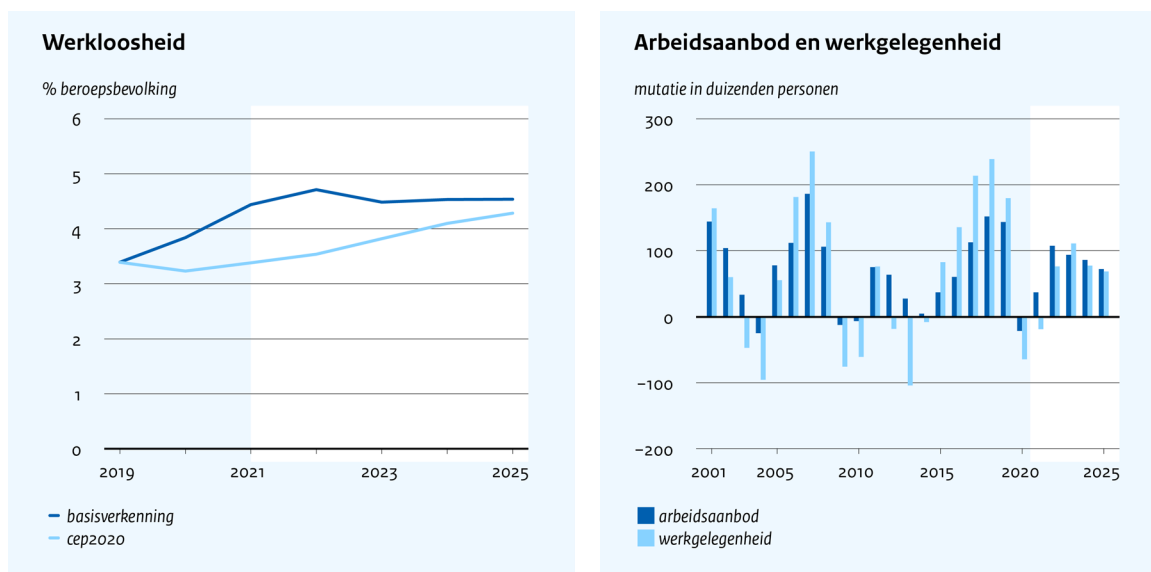
(a) Dit is 100 minus de arbeidsinkomensquote.
(b) In procenten van de bruto toegevoegde waarde tegen basisprijzen (exclusief onroerendgoedsector).

1.2.4 Pensioenuitkering en pensioenpremie

Zie samenvatting.

1.2.5 De arbeidsmarkt

Figuur 1.10 Werkloosheidspercentage loopt snel op en daalt daarna weer (links); inhaalgroei bij werkgelegenheid, groei arbeidsaanbod gematigd (rechts)



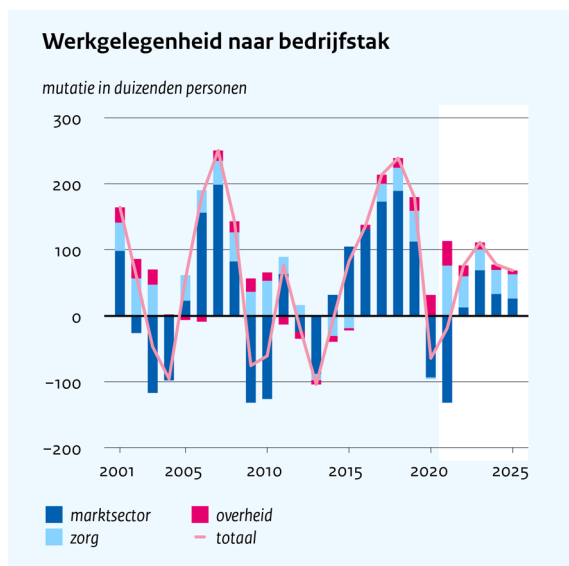
Bron: CBS en CPB ([link](#))

Tabel 1.6 Kerngegevens arbeidsmarkt, 2001-2025 (a)

	2001-2004	2005-2008	2009-2013	2014-2017	2018-2021	2022-2025
mutaties per jaar in %						
Beroeps- en niet-beroepsbevolking	0,6	0,3	0,5	0,5	0,6	0,2
Beroepsbevolking	0,6	1,3	0,5	0,3	0,8	1,0
Werkzame beroepsbevolking	0,0	1,9	-0,2	0,9	0,9	1,0
niveau, einde periode, duizend personen						
Werkloze beroepsbevolking	466	318	647	438	415	440
niveau, einde periode, % van beroepsbevolking						
Werkloosheidspercentage	5,7	3,7	7,3	4,9	4,4	4,5

(a) Alle gegevens zijn voor de leeftijden van 15 tot 75 jaar.

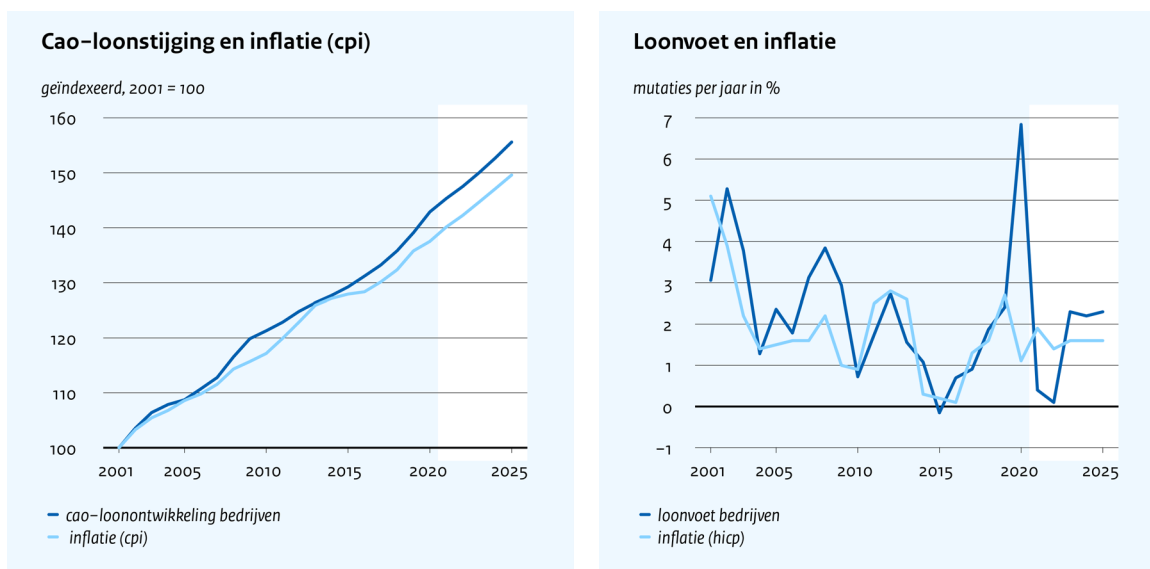
Figuur 1.11 Werkgelegenheidsgroei in marktsector herstelt zich gedeeltelijk; groot deel werkgelegenheidsgroei door zorgsector



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

1.2.6 Lonen en prijzen

Figuur 1.12 Lonen en consumentenprijzen (a)



(a) De loonkostensubsidie NOW, en de continuïteitsbijdrage in de zorg, hebben een opwaarts effect op de loonvoetmutatie bedrijven in 2020 van 3,4%-punt en een neerwaarts effect van 1,7%-punt in 2021 en 1,4%-punt in 2022.

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

2 Overheidsbegroting en koopkracht tot en met 2025: de tabellen en figuren

2.1 Overheidsfinanciën

2.1.1 Inleiding

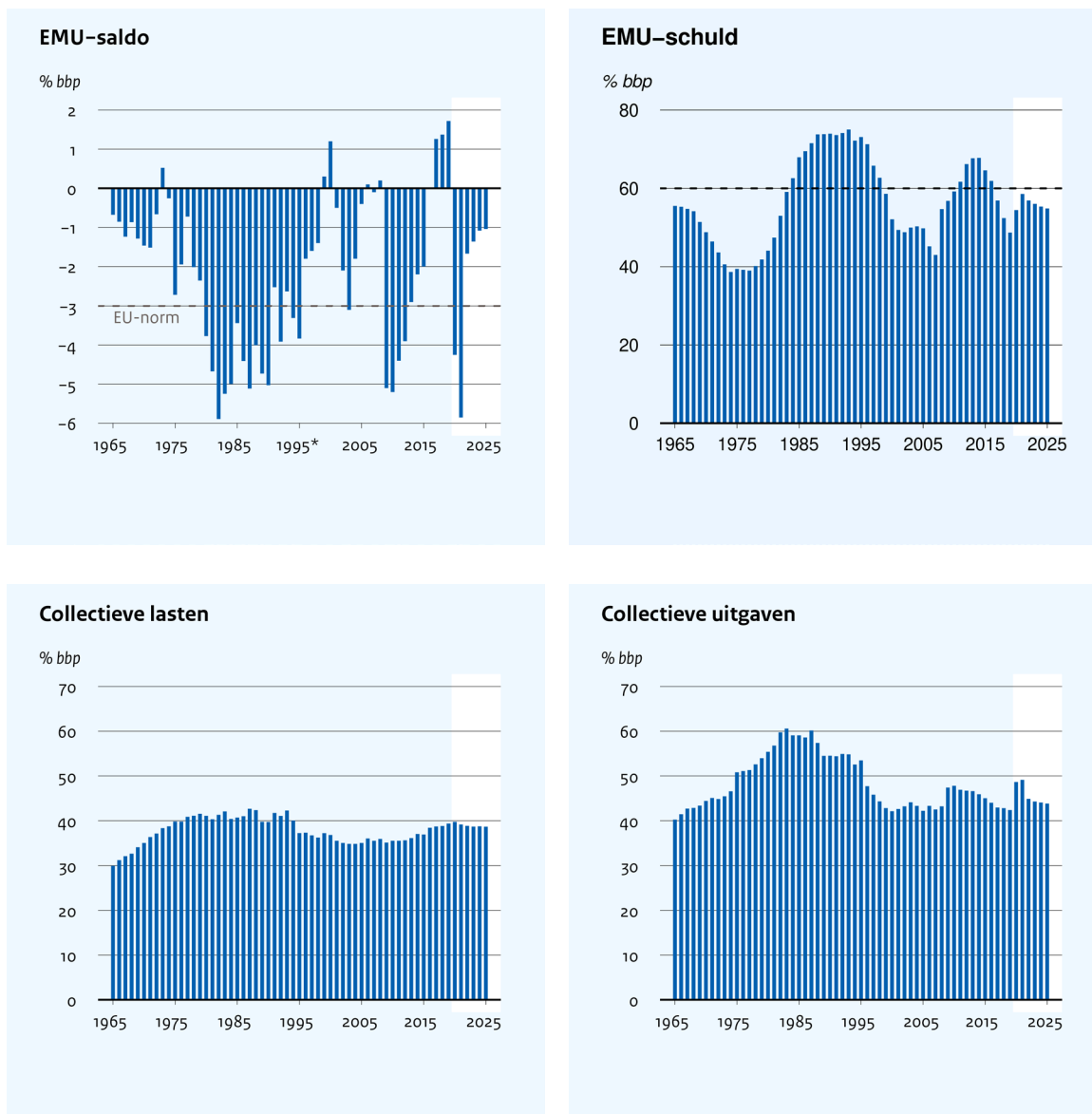
Tabel 2.1 Kerngegevens collectieve financiën 2020-2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	% bbp					
Bruto collectieve uitgaven	48,6	49,1	44,9	44,3	44,0	43,8
Collectieve lasten	39,7	39,1	38,8	38,7	38,7	38,7
Niet-belastingmiddelen	4,6	4,1	4,4	4,2	4,2	4,1
EMU-saldo	-4,3	-5,9	-1,7	-1,4	-1,1	-1,0
waarvan EMU-saldo lokale overheid	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
EMU-saldo structureel (EC-methode)	-1,9	-4,1	-1,4	-1,4	-1,1	-1,0
EMU-schuld	54,4	58,6	56,9	56,0	55,3	54,9

Tabel 2.2 Verbetering EMU-saldo, mutatie tussen 2021 en 2025

	Mld euro in prijzen 2021	Procenten %
Reële stijging rijksbelastingen en premies	24,6	8,1
w.v. Rijksbelastingen	17,9	9,2
Sociale premies	6,7	6,1
Reële stijging uitgaven onder de plafonds	-15,8	-4,5
w.v. Plafond rijksbegroting	-18,4	-10,7
Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	-4,6	-4,7
Zorg	7,2	9,3
Reëel beslag overige EMU-relevante posten	1,0	32,9
Mutatie EMU-saldo Rijk en sociale fondsen	39,4	

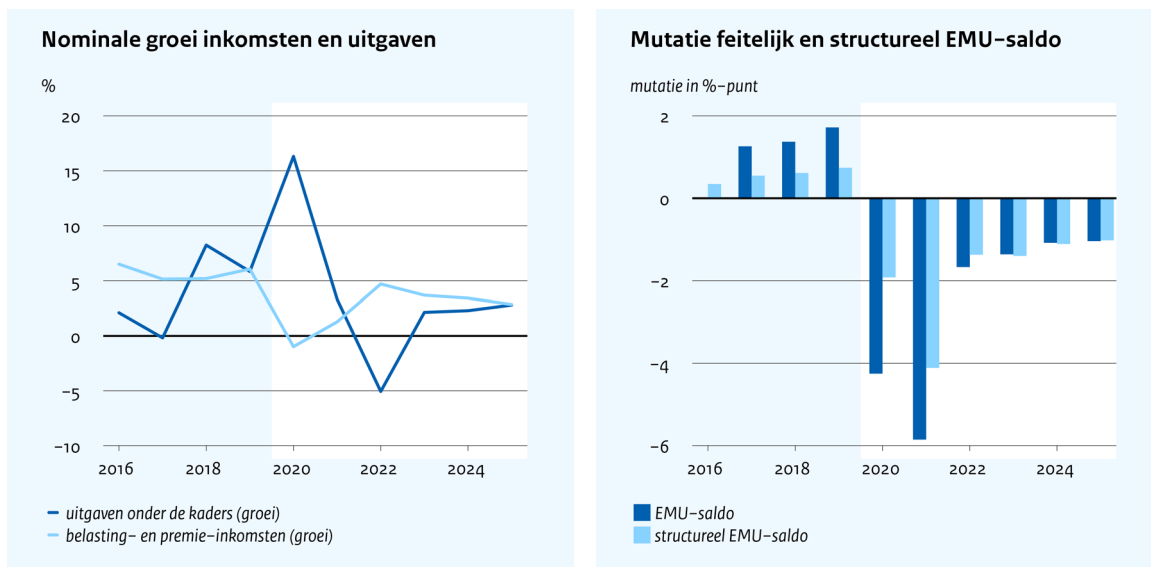
Figuur 2.1 Kerngegevens collectieve financiën 1965-2025



* EMU-saldo in 1995 gecorrigeerd voor effect verzelfstandiging woningcorporaties.

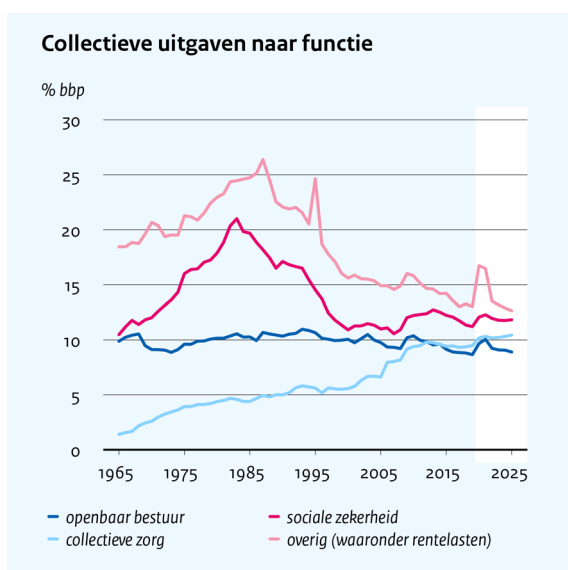
Bron: CBS en CPB ([link](#))

Figuur 2.2 Nominale groei inkomsten en uitgaven (links); feitelijk en structureel EMU-saldo (rechts)



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

Figuur 2.3 Collectieve uitgaven overheid naar functie



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

Tabel 2.3 Gegevens voor Europese begrotingsregels, 2020-2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
EMU-saldo (% bbp)	-4,3	-5,9	-1,7	-1,4	-1,1	-1,0
EMU-saldo conjunctureel (EC-methode, % bbp)	-2,3	-1,7	-0,3	0,0	0,0	0,0
EMU-saldo structureel (EC-methode, % bbp)	-1,9	-4,1	-1,4	-1,4	-1,1	-1,0
Middellangetermijndoelstelling structureel EMU-saldo (MTO) (% bbp) (b)	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Gecorrigeerde collectieve uitgaven (volume, %)	14,5	2,3	-6,0	0,4	1,0	0,8
Normgroei (maximale groei gecorrigeerde collectieve uitgaven)	4,3	-2,7	-6,0	-0,6	-0,7	0,0
EMU-schuld	54,4	58,6	56,9	56,0	55,3	54,9
EMU-schuld plafond (a)	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0
(a) De overheidsschuld dient minder dan 60% bbp te zijn, of dient in ieder geval met een twintigste van het verschil met de 60%-norm per jaar af te nemen.						
(b) De MTO is vastgelegd tot en met 2022. Er is een ongewijzigde MTO verondersteld na 2022.						

2.1.2 Collectieve uitgaven

Tabel 2.4 Reële uitgavenmutaties per plafond tussen 2021 en 2025

	Mld euro in prijzen 2021	Procenten %
Plafond rijksbegroting	-18,4	-10,7
Koppeling lonen	1,2	91,6
Prijsbijstelling	-0,4	-65,1
Gemeente- en provinciefonds (incl. btw-compensatiefonds)	0,4	1,2
Bijdrage voor internationale samenwerking (hgis)	0,2	3,3
EU-afdrachten	0,2	2,3
Rentelasten	-1,7	-47,2
Overig	-18,2	
w.v. Incidentele corona-uitgaven	-20,2	-93,2
Defensie	-0,2	-2,2
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (excl. corona-uitgaven)	1,4	3,5
Economische Zaken Klimaat (o.a. SDE++, excl. corona-uitgaven)	0,7	14,1
Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	-4,6	-4,7
w.v. volume AOW	2,4	5,5
volume ANW	0,0	-11,3
volume arbeidsongeschiktheid	1,0	5,3
volume WW, bijstand	0,8	5,4
incidentele corona-uitgaven (NOW, Tozo, flankerend beleid)	-8,2	-100,0
overig volume	-0,5	
koppeling uitkeringen en samenstellingseffect	0,0	
Zorg	7,2	9,3
w.v. Wlz	3,9	15,3
Zvw	3,7	7,7
Incidentele uitgave continuïteitsbijdrage	-0,5	-100,0
Overig	0,1	
Reële stijging uitgaven onder de deelplafonds	-15,8	-4,5

Tabel 2.5 Uitkeringsvolumes en i/-ratio, 2021-2025

	2021	2025	2022-2025
	duizenden	duizenden	%
Uitkeringsvolumes (a)			
AOW	3255	3420	5
ANW	20	20	2
Ziekteverzuim	460	490	6
Arbeidsongeschiktheid totaal	690	715	4
w.v. WAO, WIA	485	500	3
Wajong	210	210	0
Werkloosheidsuitkering	250	260	4
Participatiewet, IOAW, IOAZ	400	425	6
Totaal	5075	5245	3
Actieven (b)	7210	7400	3
I/a-ratio (c)	70	72	2
w.v. AOW	45	46	1
Overig	25	26	1
(a) In duizenden (volledige) uitkeringsjaren.			
(b) Het arbeidsvolume exclusief ziekteverzuim, in duizenden arbeidsjaren.			
(c) Percentage uitkeringsgerechtigden. Ratio van inactieven ten opzichte van actieven, in procenten.			

Tabel 2.6 Collectieve uitgaven, 2013-2025

	2013	2017	2021	2025	Mutatie
	2022-2025				
	in % bbp				
Openbaar bestuur	9,5	8,8	10,1	8,9	-1,2
Veiligheid	1,8	1,7	1,6	1,5	-0,1
Defensie	1,0	1,0	1,3	1,2	-0,1
Infrastructuur	1,7	1,3	1,5	1,6	0,1
Onderwijs	5,2	5,1	5,2	5,0	-0,2
Zorg	10,0	9,3	10,3	10,4	0,1
w.v. AWBZ/Wlz	3,8	2,5	3,1	3,3	0,2
Zvw	5,4	5,5	5,8	5,7	-0,1
Overig (o.a. Wmo)	0,8	1,3	1,5	1,4	-0,1
Sociale zekerheid	12,5	11,7	12,3	11,8	-0,5
w.v. AOW/ANW	5,1	5,1	5,2	5,1	-0,1
WW en bijstand	2,4	1,8	1,6	1,5	-0,1
Arbeidsongeschiktheid	1,6	1,9	2,0	2,0	0,0
Overig (o.a. zorgtoeslag)	3,4	3,0	3,5	3,2	-0,3
Overdrachten aan bedrijven	1,6	1,4	4,5	1,5	-3,0
Internationale samenwerking	1,8	1,6	1,9	1,5	-0,4
Rente	1,6	1,0	0,5	0,2	-0,3
Bruto collectieve uitgaven	46,6	42,9	49,1	43,8	-5,3
	in % totale werkgelegenheid				
Werkgelegenheid overheid	15,6	14,6	15,0	14,7	-0,3
Werkgelegenheid zorg	13,3	12,6	13,6	14,3	0,7

Tabel 2.7 Collectieve uitgaven in mld euro's, 2013-2025

	2013	2017	2021	2025	Mutatie
	2022-2025				
	in mld euro				
Openbaar bestuur	63,0	65,3	83,3	85,2	1,9
Veiligheid	11,8	12,2	13,6	14,1	0,5
Defensie	6,3	7,6	11,0	11,7	0,7
Infrastructuur	11,0	9,4	12,4	15,6	3,2
Onderwijs	34,2	37,6	43,0	48,2	5,2
Zorg	65,8	68,7	85,5	100,0	14,5
w.v. AWBZ/Wlz	25,1	18,2	25,5	31,4	5,9
Zvw	35,3	40,7	47,8	55,0	7,2
Overig (o.a. Wmo)	5,3	9,9	12,2	13,6	1,4
Sociale zekerheid	82,6	86,7	101,8	113,3	11,5
w.v. AOW/ANW	33,4	37,8	43,4	48,9	5,5
WW en bijstand	15,8	13,1	12,9	14,5	1,6
Arbeidsongeschiktheid	10,7	13,8	16,5	18,9	2,4
Overig (o.a. zorgtoeslag)	22,7	21,9	28,9	31,0	2,1
Overdrachten aan bedrijven	10,9	10,0	37,3	14,8	-22,5
Internationale samenwerking	12,0	11,8	15,4	14,8	-0,6
Rente	10,3	7,4	3,7	2,0	-1,7
Bruto collectieve uitgaven	307,8	316,8	407,0	419,6	12,6

2.1.3 Overige EMU-relevante posten

Tabel 2.8 Overige EMU-relevante posten, mutatie tussen 2021 en 2025

	Mld euro in prijzen 2021	Procenten %
Totaal	1,0	
w.v. niet-belastingmiddelen gas (inkomsten)	0,0	-38,1
Zorgtoeslag	0,8	14,8
zorg niet kader wel saldo	1,1	961,6
Overig	-1,0	
w.v. Incidentele kas-transverschillen gerelateerd aan corona-uitgaven	-3,6	
Nationaal Groeifonds	3,0	
overig	-0,4	

(a) Niet-belastingmiddelen, zoals aardgasbaten en dividendinkomsten, vallen niet onder de inkomstenkant van de rijksbegroting omdat het geen belastingen of inkomsten uit sociale premies zijn. Daarom worden deze middelen onder de overige EMU-relevante posten als negatieve uitgaven geboekt. Lagere inkomsten uit aardgaswinning, zoals in deze tabel, zijn dus EMU-saldo verslechterend (equivalent aan hogere uitgaven).

2.1.4 Collectieve zorguitgaven

Tabel 2.9 Ontwikkeling collectieve zorguitgaven 1991-2025

	2017	2021	2025
mld euro (lopende prijzen)			
Totaal functie zorg	69	85	100
AWBZ/Wlz-uitkeringen	18	26	31
Zvw-uitkeringen	41	48	55
overig (w.o. Wmo/jeugd/ continuïteitsbijdragen)	10	12	14
in % bbp			
Totaal functie zorg	9,3	10,3	10,4
AWBZ/Wlz-uitkeringen	2,5	3,1	3,3
Zvw-uitkeringen	5,5	5,8	5,7
overig (w.o. Wmo/jeugd/ continuïteitsbijdragen)	1,3	1,5	1,4
	1991-2018 (a)	2018-2021	2022-2025 (b)
% nominale groei per jaar			
Totaal	4,9	5,5	4,2
AWBZ/Wlz-uitkeringen	5,6	8,8	5,3
Zvw-uitkeringen	4,6	4,1	3,6
Wmo en Jeugdzorg (c)	4,8	4,8	3,9
reële groei per jaar			
Totaal	3,0	3,2	2,5
AWBZ/Wlz-uitkeringen	3,7	6,5	3,7
Zvw-uitkeringen	2,7	1,8	1,9
Wmo en Jeugdzorg (c)	3,0	2,5	2,2
a) De groei 1991-2018 betreft geconstrueerde bruto-reeksen op basis van de Zorgrekeningen conform de wettelijke regelingen in 2018.			
b) De groei van de uitkeringen in 2022-2025 wordt opwaarts vertekend doordat de door de pandemie in de knel gekomen zorg weer terugkeert en wordt neerwaarts vertekend doordat de meerkosten door de pandemie juist wegvallen. Per saldo is het effect beperkt.			
c) De hier getoonde groeivoet betreft alleen Wmo en jeugdzorg. De rest van overig functie zorg (vooral opleidingsfonds en continuïteitsbijdragen) wordt hier niet getoond.			

Tabel 2.10 Ontwikkeling collectieve zorguitkeringen en uitgaven aan Wmo/Jeugdzorg 1991-2025

	1991-2018 (a)	2018-2021	2022-2025 (b)
groei in % per jaar			
Nominale groei	4,9	5,5	4,2
Algemene inflatie (prijsmutatie bbp)	1,8	2,3	1,7
Reële groei	3,0	3,2	2,5
Bijdragen aan reële groei:			
Demografische/epidemiologische factoren	1,0	1,2	1,4
Reële lonen en prijzen	0,5	0,0	0,3
Beleids effecten		0,8	-0,2
Inkomensgroei	1,2	0,6	0,5
Overige groei	0,3	0,6	0,5
Totaal reële groei	3,0	3,2	2,5

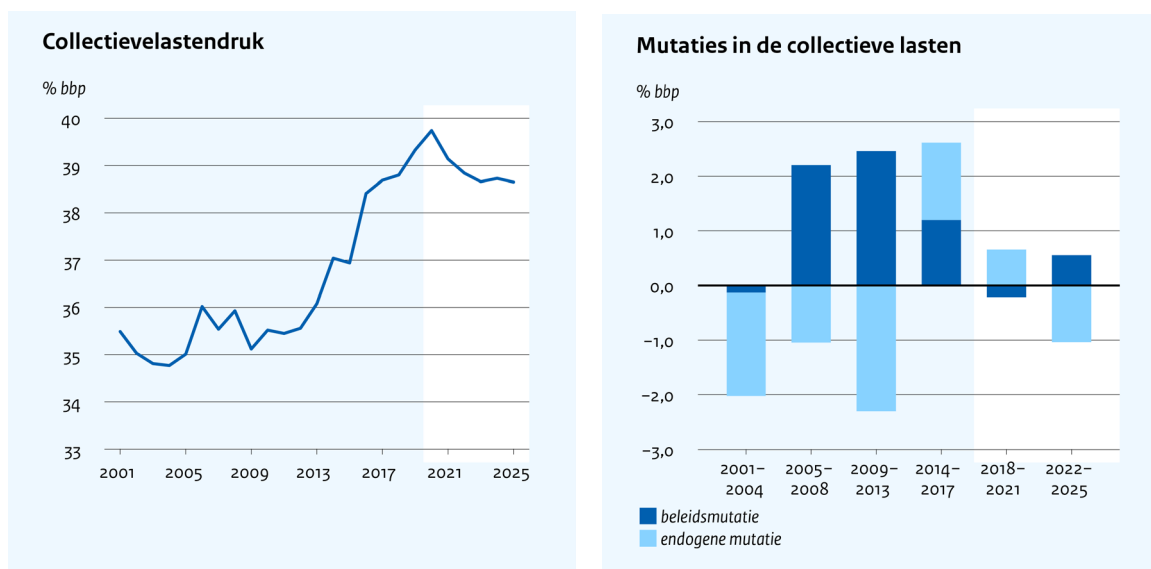
a) De groei 1991-2018 betreft geconstrueerde brutoreeksen op basis van de Zorgrekeningen conform de wettelijke regelingen in 2018.
b) De groei van de uitkeringen in 2022-2025 wordt opwaarts vertekend doordat de door de pandemie in de knel gekomen zorg weer terugkeert en wordt neerwaarts vertekend doordat de meerkosten door de pandemie juist wegvallen. Per saldo is het effect beperkt.

2.1.5 Collectieve lasten

Tabel 2.11 Belasting- en premieontvangsten, 2013-2025

	2013	2017	2021	2025
niveau in % bbp				
Loon- en inkomensheffing	13,3	13,7	13,1	12,8
Premies werknemersverzekeringen	2,5	3,2	3,5	3,3
Zvw-premies	5,5	5,1	5,5	5,5
Vennootschapsbelasting (exclusief gas)	1,6	2,9	2,6	2,9
Belastingen op productie en invoer	11,2	12,0	12,6	12,3
Overige belastingen	1,9	1,8	1,8	1,8
Totaal	36,1	38,7	39,1	38,7
Ontwikkeling collectievelastendruk				
w.v. effect beleidsmaatregelen op EMU-saldo		2,6	0,4	-0,5
w.v. effect grondslagontwikkeling op EMU-saldo		1,2	-0,2	0,6
		1,4	0,7	-1,0

Figuur 2.4 Collectievelastendruk (links) en beleidseffecten en endogene mutaties in de collectieve lasten (rechts)



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

Tabel 2.12 Beleidsmatige lastenontwikkeling 2022-2025 (mld euro, prijzen 2021)

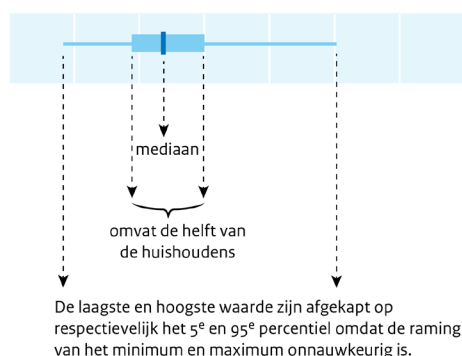
	2022-2025
Totaal gezinnen, bedrijven, overheid en buitenland	7,8
Gezinnen	4,8
Energiebelasting en opslag duurzame energie	0,5
BPM	-0,2
Loon- en inkomensheffing	2,4
Zvw	1,8
Overig gezinnen	0,3
Bedrijven	2,9
Waarvan bedrijfsleven	2,8
Energiebelasting en opslag duurzame energie	0,4
Vennootschapsbelasting	0,8
Bankenbelasting	-0,2
Verhuurderheffing	-0,3
Aof-premie	0,1
Zvw	0,5
Loon- en inkomensheffing	1,2
Overig bedrijfsleven	0,2
Waarvan Overheid	0,1
Zvw	0,1
Aof-premie	0,0
Overig overheid	0,0
Buitenland	0,1
Vliegticketbelasting	0,0
Overigbuitenland	0,0

2.1.6 Koopkracht 2022-2025 en effecten op inkomensongelijkheid na 2021

Figuur 2.5 Statische, gemiddelde koopkrachtontwikkeling per jaar in 2022-2025



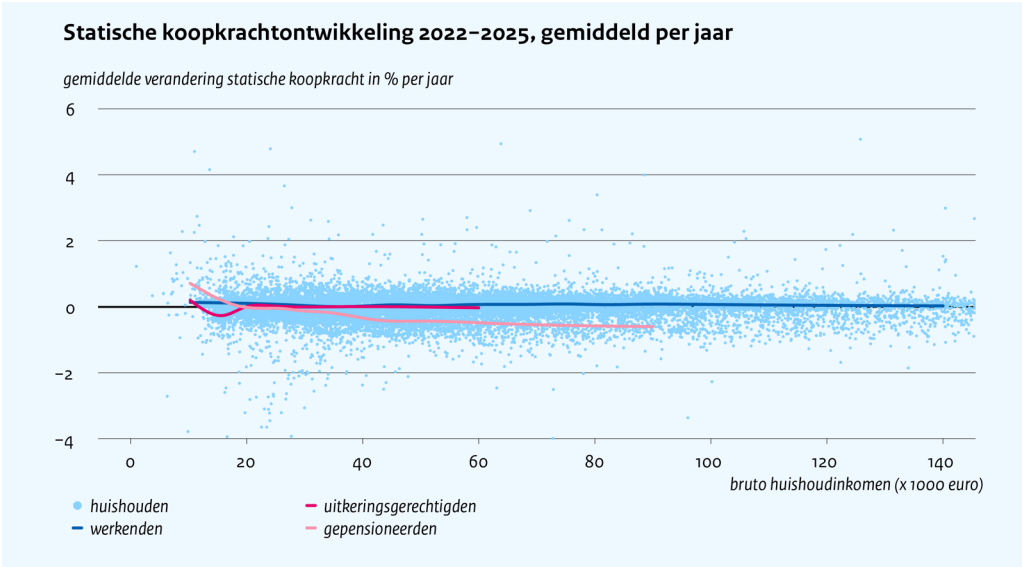
Hoe af te lezen?



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

- (a) Exclusief incidentele inkomensveranderingen.
- (b) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau; het bruto minimumloon (wml) is in 2022 ongeveer 22.270 euro. De inkomensgroepen zijn verdeeld in vijf groepen van gelijke grootte in oplopende volgorde van inkomen, ieder 20% van alle huishoudens.
- (c) De indeling naar inkomensbron is op basis van de hoogste inkomensbron op huishoudniveau, waarbij een huishouden waarvan hoofd of partner winst-inkomen heeft, bij werkenden wordt ingedeeld. Huishoudens met vroeg-pensioen of studiefinanciering als hoogste inkomensbron zijn uitgezonderd.
- (d) Bij werkenden wordt geen rekening gehouden met incidentele verandering van het loon, zoals het ontvangen of wegvallen van bonussen.
- (e) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van de aanwezigheid van kinderen tot achttien jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

Figuur 2.6 Puntenwolk



Tabel 2.13 Gini-ontwikkeling

+ = grotere inkomensongelijkheid	Basispad (a)
%	
Relatieve mutatie in de Gini-coëfficiënt	0,7
(a) 'Basispad' geeft de ontwikkeling van de Gini-coëfficiënt weer in het basispad in de structurele situatie, waarbij doorlopend beleid is afgekap in 2060.	

2.1.7 Financiële lasten voor toekomstige generaties

Tabel 2.14 Houdbaarheidssaldo, netto profijt en overheidsschuld

	% bbp
Houdbaarheidssaldo	-1,8
Netto profijt van de overheid (a)	
2022 - 2025	1,5
2026 - 2059	1,1
2060 en verder (b)	-0,7
Overheidsschuld	
Schuldprojectie 2060 (c)	34,5
(a) Met ingang van Keuzes in Kaart 2022-2025 vallen transacties met het buitenland buiten het netto-profijtbegrip.	
(b) Inclusief de resterende houdbaarheidsopgave na 2060.	
(c) Aangenomen is een rente op staatsobligaties gebaseerd op de rentetermijnstructuur met UFR.	

Bijlage A: Beleidsuitgangspunten

Het uitgangspunt in deze verkenning voor 2022-2025 is ongewijzigd beleid. Wel worden de consequenties van reeds ingezet beleid in de jaren 2022-2025 meegenomen. Het gaat daarbij met name over het Pensioenakkoord, Klimaatakkoord en veranderingen in de fasering van de uitgaven van Defensie en Infrastructuur. Uitgaven voortvloeiend uit het Pensioenakkoord, met name hogere AOW-uitgaven, leiden tot een verslechtering van 3,3 mld euro van het EMU-saldo in de periode 2022-2025. Uitgaven voortvloeiend uit het Klimaatakkoord¹² leiden tot een verslechtering van 2 mld euro van het EMU-saldo in 2025, terwijl het budget voor de Stimulering Duurzame Energie (SDE) en SDE(+++) oploopt tot bijna 4 mld euro in 2025. De maatregelen uit het Klimaatakkoord die verwerkt zijn in de raming, verlagen de lasten in 2025 met circa 0,1% bbp. Het gaat daarbij vooral om de maatregelen in de energiebelasting. Daarnaast zijn de stortingen in het Nationaal Groeifonds om de economie te versterken van cumulatief 20 mld euro in de periode 2021-2028 verwerkt. Verder zijn er intensiveringen om knelpunten die zijn ontstaan in het onderwijs door de coronacrisis en extra uitgaven voor de afwikkeling van de gevolgen van de kinderopvangtoeslagaffaire. De kapitaalstortingen voor Tennet en extra geld voor het versterken van Groningen zijn eveneens verwerkt in de berekening. Ten slotte is verondersteld dat Nederland volgend jaar plannen zal indienen voor het Recovery Resilience Fund (RFF). De voorfinanciering van deze plannen door de Europese Commissie leidt tot extra inkomsten van 0,8 mld in 2022.

In deze middellangetermijnverkenning blijft het EMU-saldo voor de lokale overheden stabiel op -0,2% bbp tussen 2021 en in 2025. De lopende begroting voor de lokale overheden moet sluitend zijn, maar dit hoeft niet overeen te komen met een EMU-saldo van 0% bbp. Lokale overheden kunnen schokken opvangen door op hun reserves in te teren, wat resulteert in een negatief EMU-saldo. Het verleden laat echter zien dat grote EMU-tekorten bij de lokale overheden van tijdelijke aard kunnen zijn. In de periode 2023-2025 stijgen de geraamde uitgaven aan de Wmo en de jeugdzorg op basis van de zorgaming met 4,0% per jaar. Het Gemeente- en Provinciefonds (GFPF) neemt volgens de begrotingsregels toe met 2,6% per jaar. In de raming is verondersteld dat dit verschil ten laste komt van het EMU-saldo lokale overheden. Dit heeft een neerwaarts effect op het EMU-saldo van 0,4 mld euro in 2025. Verder is verondersteld dat de opbrengsten van de verkoop van Eneco in 2020 van 4,1 mld de komende 10 jaar zullen leiden tot hogere uitgaven. Dit drukt jaarlijks het saldo met 0,4 mld euro per jaar. Daarentegen wordt een stijging van de onroerendezaakbelasting verondersteld, wat het EMU-saldo van lokale overheden verbetert.

De raming van de uitgaven op het plafond rijksbegroting is gemaakt op basis van de meerjarencijfers van de Miljoenennota 2021. Deze meerjarencijfers zijn beleidsarm met uitzondering van de verwerking van het Pensioenakkoord, Klimaatakkoord en veranderingen in de fasering van de uitgaven van Defensie en Infrastructuur. De rijksuitgaven voor het Gemeente- en Provinciefonds zijn gekoppeld aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (trap-op-trap-af-systematiek). Er is in deze raming een opwaartse correctie op het GFPF gemaakt ten opzichte van de meerjarencijfers, om de reeks te corrigeren voor beleid zonder wettelijke basis.¹³ Daarnaast is rekening gehouden met een incidentele verhoging van het Gemeente- en Provinciefonds in 2022 door dit kabinet. De inkomsten van gemeenten met betrekking tot Wmo/jeugd onder het plafond rijksbegroting volgen de accessen. De uitgaven aan Wmo/jeugd zijn daarentegen afhankelijk van demografie, inkomensgroei, de relatieve inputprijs van zorg (reële lonen en prijzen) en overige groei gebaseerd op de referentieperiode 1990-2018.¹⁴

¹² Zie Doorrekening Klimaatakkoord ([link](#)).

¹³ In de meerjarencijfers zit een oploop van de opschalingskorting van 240 mln euro in 2018 naar 300 mln euro in 2021 en 975 mln euro in 2025. De gecorrigeerde reeks gaat van 300 mln euro in 2021 naar 679 mln euro in 2025.

¹⁴ Zie Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025 ([link](#)).

Verschillen meerjarencijfers CPB en departementen

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

- De opschalingskorting op het Gemeente- en Provinciefonds is niet volledig gehonoreerd. Er wordt uitgegaan van een korting van 300 mln euro in 2021 tot 679 mln euro in 2025. Financiën gaat uit van een bedrag van 975 mln euro in 2025.
- Er is verondersteld dat een deel van de schades van de afgegeven garantieregelingen vanwege de coronacrisis zich materialiseert in de periode 2022-2025. Dit leidt tot een opwaarts effect op de overheidsuitgaven in 2022-2025.
- De budgettaire gevolgen van de omvorming van ProRail van b.v. tot zbo in 2021 is niet meegenomen. [\(link\)](#) Dit beleid is controversieel verklaard door de Tweede Kamer.
- Bij de raming van de onderwijsuitgaven is aangenomen dat een deel van de uitgaven aan het Nationaal Programma Onderwijs pas in 2024 en 2025 tot besteding komt.
- De nader in te vullen taakstellende korting op de lumpsum van het hoger onderwijs van 1 mln euro in 2025 oplopend tot 226 mln euro structureel is niet meegenomen.
- De methodiek van de raming van de zorg is gebaseerd op de huidige mlt-zorg, zie Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025, CPB Notitie [\(link\)](#).
- Er is verondersteld dat Nederland volgend jaar plannen zal indienen voor het Recovery Resilience Fund (RRF). De voorfinanciering van deze plannen door de Europese Commissie leidt tot extra inkomsten van 0,8 mld in 2022.
- De nader in te vullen reservering voor lastenverlichting voor de commissie Regulering van werk is niet meegenomen.
- De in het Klimaatakkoord voorgenomen invoering van de vrachtwagenheffing, gecombineerd met een aanpassing van de vrachtwagen-mrb-tarieven, de afschaffing van het eurovignet en een terugsluis van middelen voor de sector zijn niet meegenomen. Dit omdat de heffing en terugsluis nog niet definitief zijn vastgesteld en geraamd, conform de huidige meerjarenbegroting.
- De zorgtoeslagverlaging via de verhoging van de normpercentages na 2021 is niet overgenomen.
- De versnelling van de verlaging van de bijstand na 2021 (via de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon) is niet overgenomen.
- De meest recente annulering van de vliegbelasting voor vrachtverkeer en aanpassing van de passagierstarieven is niet meegenomen.

De loonontwikkeling bij de overheid is gebaseerd op de referentiesystematiek. Daarmee is de ruimte van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid gelijk aan de ontwikkeling in de marktsector.

De raming voor de collectief gefinancierde zorguitgaven in de jaren 2022-2025 is niet taakstellend.¹⁵ De raming geeft dus niet aan wat er mag worden uitgegeven, maar geeft aan wat de verwachte zorguitgaven zijn bij ongewijzigd beleid. De verwachte zorguitgaven zijn daarbij afhankelijk van de extra behoefte aan en vraag naar zorg, voor zover het zorgaanbod dit mogelijk maakt. In deze raming is rekening gehouden met demografie, inkomensgroei, de relatieve inputprijs van zorg (reële lonen en prijzen), overige groei gebaseerd op de referentieperiode 1990-2018 en beleid in de pijplijn (erfenis uit het verleden).

Er is gerekend met lastendekkende Zvw-premies vanaf 2022. De Zvw-premies stijgen doordat de Zvw-uitgaven sterker toenemen dan de grondslagen voor de Zvw-premies. Het algemene tarief voor de inkomensafhankelijke premie (IA) stijgt van 7,0% in 2021 en 2022 tot 7,25% in 2025. De nominale premie per persoon stijgt van 1478 euro in 2021 en 1537 euro in 2022 tot 1681 euro in 2025. Daarnaast neemt het verplicht eigen risico toe van 385 euro in 2021 en 390 euro in 2022 tot 430 euro per persoon in 2025.¹⁶

De stijging van de totale lasten voor gezinnen en bedrijven **in 2022** als gevolg van de **Zvw-premies** bedraagt 0,8 mld euro (zie tabel A.1). In totaal moet de opbrengst van de lastendekkende Zvw-premies met 1,6 mld euro toenemen. Hiervan komt 0,7 mld euro door stijgende grondslagen; de resterende 0,8 mld euro wordt opgehaald met tariefsverhogingen. De 1,6 mld euro hogere benodigde Zvw-premieopbrengsten komen vooral door 1,2 mld euro hogere Zvw-uitkeringen (inclusief continuïteitsbijdragen). Het saldo van de zorgverzekeraars verbetert met 1,0 mld euro. Verder verslechtert het saldo van het zorgverzekeringsfonds in 2022 met 0,6 mld euro.

De stijging van de totale lasten voor gezinnen en bedrijven **in de jaren 2022-2025** als gevolg van de **Zvw-premies** bedraagt 4,1 mld euro (zie tabel A.1). In totaal moet de opbrengst van de lastendekkende Zvw-premies met 7,6 mld euro toenemen. Hiervan komt 3,5 mld euro door stijgende grondslagen; de resterende 4,1 mld euro wordt opgehaald met tariefsverhogingen. De 7,6 mld euro hogere benodigde Zvw-premieopbrengsten in 2025 ten opzichte van 2021 komen vooral door 7,2 mld euro hogere Zvw-uitkeringen (inclusief continuïteitsbijdragen). Het saldo van de zorgverzekeraars verbetert met 1,2 mld euro. Hiertegenover staat een afname van de rijksbijdrage kinderen met 0,3 mld euro en een verslechtering van het saldo van het zorgverzekeringsfonds met 0,5 mld euro.

¹⁵ Zie Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025 ([link](#)).

¹⁶ Het verplicht eigen risico is in de jaren 2018-2021 bevroren. Vanaf 2022 neemt het eigen risico conform de indexatiesystematiek volgens de vigerende wetgeving weer evenredig toe met de Zvw-uitgaven.

Tabel A.1 Opbouw totale lastenontwikkeling Zvw-premies

	Bijdrage aan premieontwikkeling 2022	Bijdrage aan premieontwikkeling 2022-2025
	mld euro	mld euro
Hogere Zvw-uitkeringen en continuïteitsbijdragen	1,2	7,2
Rijksbijdrage kinderen	0,0	-0,3
Saldo Zorgverzekeringsfonds	-0,6	-0,5
Saldo zorgverzekeraars	1,0	1,2
Hogere benodigde Zvw-premieopbrengst	1,6	7,6
Waarvan grondslagontwikkeling Zvw	0,7	3,5
Waarvan lastenontwikkeling Zvw	0,8	4,1

Voor het begrotingsplafond **sociale zekerheid** zijn voor 2021-2025 de volgende maatregelen van belang:

- De AOW-leeftijd wordt stapsgewijs verhoogd naar 67 jaar in 2024 en daarna gekoppeld aan twee derde van de stijging van de levensverwachting.¹⁷ De verhoging vindt echter plaats in stappen van 3 maanden: dus pas na het jaar waarin de levensverwachting met 4,5 maand is gestegen zal de AOW-leeftijd met 3 maanden worden verhoogd. Dit betekent dat de AOW-leeftijd in 2025 op 67 jaar blijft. Door de stijgende AOW-leeftijd maken mensen langer aanspraak op een WW-, bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering.
- In de Wet Werk en Zekerheid is de maximale WW-duur verlaagd. Een deel van de voormalige WW'ers komt daardoor (eerder) in de bijstand. Dit effect werkt nog door tot in 2023.
- De invoering van de Participatiewet houdt in dat een gedeelte van de voormalige doelgroep van de Wajong en WSW tegenwoordig aanspraak maakt op de bijstand.
- De gedeeltelijke vrijstelling van het derdepijlerpensioen in de vermogenstoets in de bijstand houdt in dat meer mensen een beroep kunnen doen op bijstand.
- De IOAW voor oudere werklozen (vanaf 50 jaar) wordt geleidelijk afgebouwd (tot 1 januari 2032). De IOW (vanaf 60 jaar en 4 maanden) blijft bestaan tot 1 januari 2024. Omdat een WW-uitkering maximaal twee jaar duurt, kan men tot 1 januari 2026 instromen in de IOW.
- In het Pensioenakkoord is afgesproken dat er een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering komt voor zelfstandigen. We gaan daarbij uit van een kostendekkende premie. Omdat het aantal uitkeringen de eerste jaren langzaam ingroeit, zal dit in 2025 nog niet tot omvangrijke uitgaven leiden.
- De hoogte van de netto sociale uitkeringen is gekoppeld aan het netto minimumloon (de zogenoemde netto-netto-koppeling). In principe stijgen de netto sociale uitkeringen met hetzelfde percentage als het netto minimumloon. Dit 'referentieminimumloon' wordt bepaald door de hoogte van het bruto minimumloon, belasting- en premietarieven en heffingskortingen. Voor de bijstand wordt dit referentieminimumloon anders bepaald dan voor de AOW (zie onderstaande bullet).
- De geleidelijke afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon betekent een verlaging van de bijstandsuitkering. Als gevolg daarvan vermindert het aantal bijstandsuitkeringen.
- Vanaf 2022 hebben ouders volgens de 'EU-richtlijn werk/privéleven' recht op negen weken betaald ouderschapsverlof. Zij kunnen dan negen weken betaald verlof krijgen met doorbetaling van 50% van het laatstverdiende loon.

¹⁷ Het betreft de levensverwachting op de 65^e verjaardag, die jaarlijks opnieuw wordt vastgesteld door het CBS ([link](#)).

Conform voorgenomen beleid wordt de gasproductie van het Groningenveld in 2022 beëindigd.¹⁸ De gasproductie voor de overige velden gaat van 14,5 mld m³ in 2021 naar 9,5 mld m³ in 2025.

Er is verondersteld dat in 2025 de staatsdeelneming in ABN AMRO volledig is verkocht. Deze verkoop vermindert in deze middellangetermijnverkenning de bruto overheidsschuld met 2,4 mld euro per jaar.

Het kabinet stort cumulatief 20 mld euro in het Nationaal Groeifonds om de economie te versterken. Dit is een intensivering van 1 mld euro in 2021 oplopend met 1 mld euro per jaar tot 4 mld euro in 2024 en 2025.

Beleidsmatige lastenontwikkeling

De beleidsmatige lastenontwikkeling beschrijft het deel van de lastenontwikkeling voor gezinnen, bedrijven en het buitenland dat door beleid wordt veroorzaakt.¹⁹ Het omvat het verloop van de lasten bij ongewijzigd beleid, maar houdt rekening met de consequenties van reeds ingezet beleid voor de middellangetermijnverkenning. Dit ingezette beleid omvat het beleid van het huidige kabinet en van de vorige kabinetten.²⁰ De resulterende ontwikkeling staat beschreven in paragraaf 2.1.5. Enkele voorgenomen kabinetsmaatregelen ontbreken, of zijn ten dele meegenomen. Deze staan eerder in deze bijlage beschreven.

Maatregelen die meelopen in de berekening van de koopkrachtontwikkeling 2022-2025

Maatregelen met een positief koopkrachteffect in 2022-2025

- Het EWF-tarief wordt verlaagd met in totaal 0,05%-punt. Dit is gunstig voor eigenwoningbezitters.
- Het aangrijpingspunt van het toptarief wordt verhoogd. Dit is gunstig voor personen met een belastbaar inkomen boven de 68,5 dzd euro.
- Het eerste tarief in het tweeschijvenstelsel wordt verlaagd met totaal 0,07%-punt naar 37,03% tot en met 2024.
- De Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK) wordt verhoogd met 77 euro. Dit is gunstig voor tweeverdieners en alleenstaanden met kinderen tot 12 jaar oud.

Maatregelen met een negatief koopkrachteffect in 2022-2025

- De zelfstandigenaftrek wordt niet geïndexeerd en verlaagd. Dit is ongunstig voor personen die werkzaam zijn als zelfstandige en voldoen aan de criteria voor de zelfstandigenaftrek.
- Het maximale aftrektarief voor aftrekposten wordt verlaagd naar het lage tarief in het tweeschijvenstelsel. Dit is ongunstig voor personen met een belastbaar inkomen boven het aangrijpingspunt van het toptarief (van 68,5 dzd euro).
- De aftrek geen of geringe eigen woningschuld ('wet-Hillen') wordt beperkt. Dit is ongunstig voor woningbezitters zonder of met een beperkte eigenwoningschuld.
- De aflossingseis om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek is ongunstig voor woningbezitters met een hypotheek die is afgesloten na 2013.
- De bijstandsnormen worden jaarlijks verlaagd door de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieloon voor de bijstand. Dit is ongunstig voor personen met een bijstandsuitkering, of een uitkering die hieraan gekoppeld is (zoals de toeslagenwet).
- De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting komt te vervallen. Dit is ongunstig voor alleenverdieners, van wie de partner zonder inkomen geboren is na 1 januari 1963.

¹⁸ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019, Kamerbrief over gaswinningsniveau Groningen in 2019-2020 ([link](#)).

¹⁹ Een toelichting op het begrip beleidsmatige lasten kan worden gevonden in: Badir M., en M. van Kempen, 2020, Herdefiniëring beleidsmatige lastenontwikkeling, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

²⁰ Daarmee bevat het dus ook maatregelen uit voorgaande regeer- en coalitieakkoorden, het Energieakkoord en meer recentelijk het Klimaatakkoord en het Pensioenakkoord.

- De overdraagbaarheid van de inkomensafhankelijke arbeidskorting en van de arbeidskorting komt te vervallen. Dit is ongunstig voor tweeverdieners waarbinnen de minstverdienende partner een klein inkomen heeft.
- Het afbouwpercentage van de zorgtoeslag wordt verder verhoogd. Dit is nadelig voor huishoudens die niet de maximale zorgtoeslag ontvangen.
- Het aangrijpingspunt van de tweede schijf in het drieschijvenstelsel voor gepensioneerden wordt beperkt geïndexeerd (75%) voor personen geboren na 1945. Dit is ongunstig voor gepensioneerden die na 1945 zijn geboren.
- De kinderbijslag wordt in 2022 en 2023 niet en in 2024 gedeeltelijk geïndexeerd. Dit is ongunstig voor huishoudens met kinderen.
- De opslag duurzame energie in de energiebelastingen wordt verder verhoogd (loopt mee via een hogere inflatie).

Maatregelen die meelopen in de berekening van de mutatie van de Gini-coëfficiënt 2021-2060

Maatregelen met een verhogend effect op de Gini-coëfficiënt (inkomensongelijkheid) tussen 2021 en 2060:

- De verlengingen van het aangrijpingspunt van het toptarief.
- De (verdere) verlaging van de bijstandsnormen door de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieloon voor de bijstand.
- Het afschaffen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, de IACK en de arbeidskorting.
- Verlagen van het eigenwoningforfait met 0,05%.
- Afschaffen aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld ('wet-Hillen').
- Het (verder) verhogen van het afbouwpercentage van de zorgtoeslag.
- Het aangrijpingspunt van de tweede schijf in het drieschijvenstelsel voor gepensioneerden wordt beperkt geïndexeerd (75%) voor personen geboren na 1945.

Maatregelen met een verlagend effect op de Gini-coëfficiënt (inkomensongelijkheid) tussen 2021 en 2060

- De zelfstandigenaftrek wordt niet geïndexeerd en verlaagd tot 3240 euro in 2036.
- Het maximale aftrektarief voor aftrekposten wordt (verder) verlaagd naar het lage tarief in het tweeschijvenstelsel t/m 2024.
- De aflossingseis om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek groeit geleidelijk in tot en met 2042.
- Het verlagen van het eerste tarief in het tweeschijvenstelsel tot en met 2024.
- De kinderbijslag wordt in 2022 en 2023 niet en in 2024 gedeeltelijk geïndexeerd.
- Het verhogen van de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK) met 77 euro in 2022.