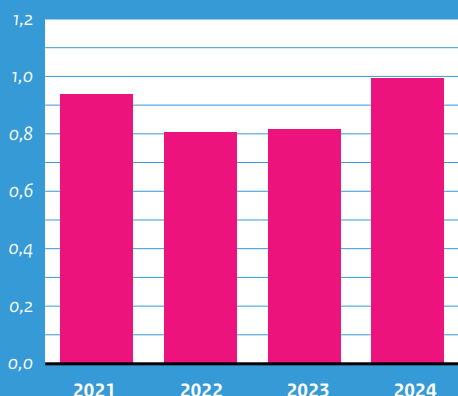




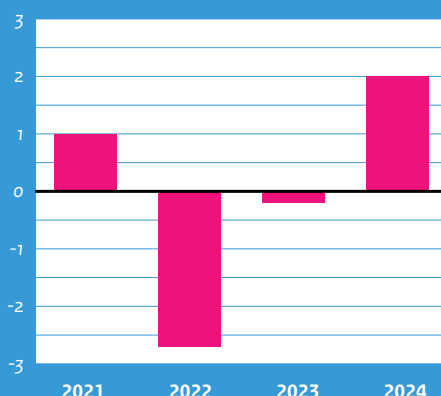
Centraal Economisch Plan 2023

Koopkrachtherstel door loongroei, maar ook meer mensen onder armoedegrens.

Aantal mensen onder armoedegrens (mln)



Koopkracht in %



De Nederlandse economie groeit in 2023 en 2024, ondanks

- de inflatie
- zwakkere wereldhandel
- dalende huizenprijzen



Uitgelicht



Doorkijk overheidsfinanciën naar 2031

pagina 10



Effect energieprijsschok op inkomensverdeling

pagina 16

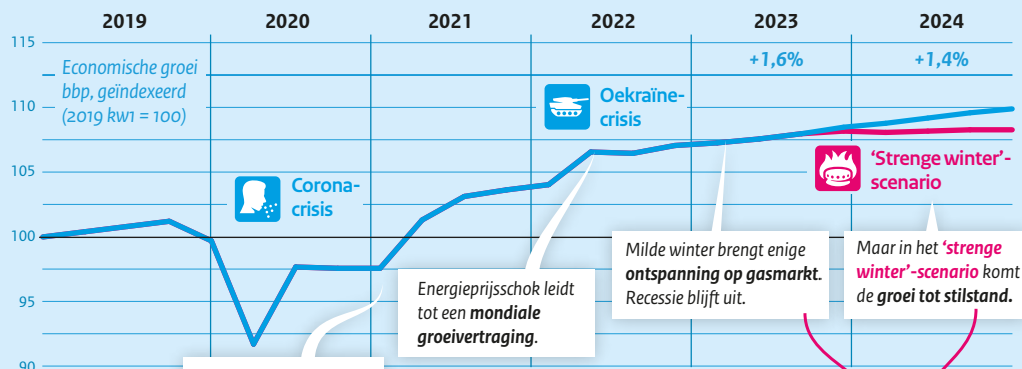


Verkenning van economische effecten stikstofproblematiek

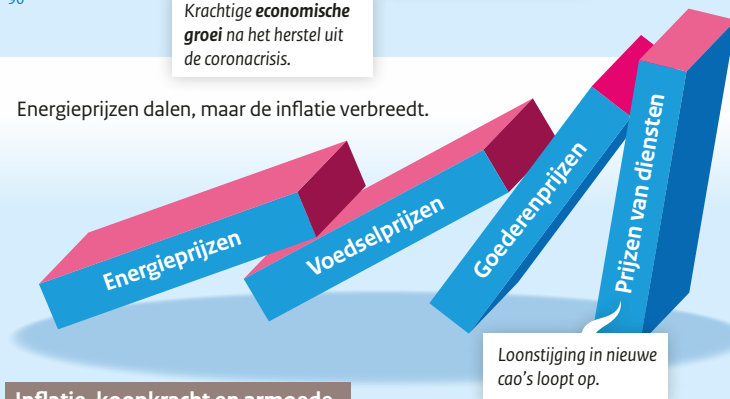
pagina 19

Centraal Economisch Plan 2023

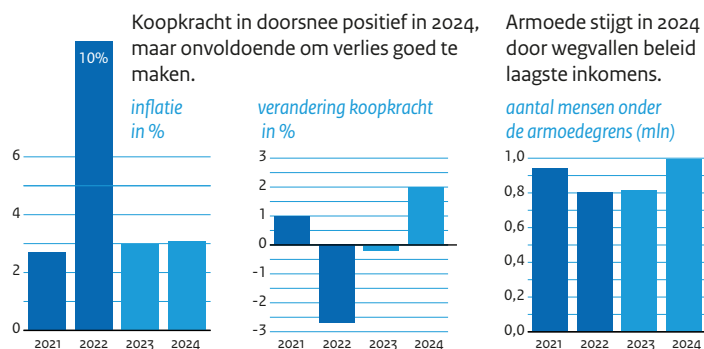
Koopkrachtherstel door loongroei, maar ook meer mensen onder armoedegrens



Energieprijzen dalen, maar de inflatie verbreedt.



Inflatie, koopkracht en armoede



Verduurzaming

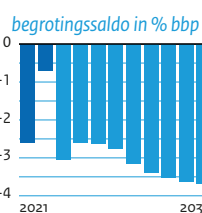
Ook bij gunstigere prijsontwikkeling, blijft inzet op verduurzaming verstandig, omdat daardoor de kwetsbaarheid voor hoge energieprijzen vermindert.

Energiebesparing verlicht bovendien de spanning op de energiemarkt.

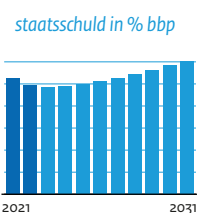


Overheidsfinanciën

Overheidsfinanciën hebben de schokken ogenschijnlijk goed opgevangen...



... maar doorkijk tot 2031 laat onderliggende verslechtering zien.



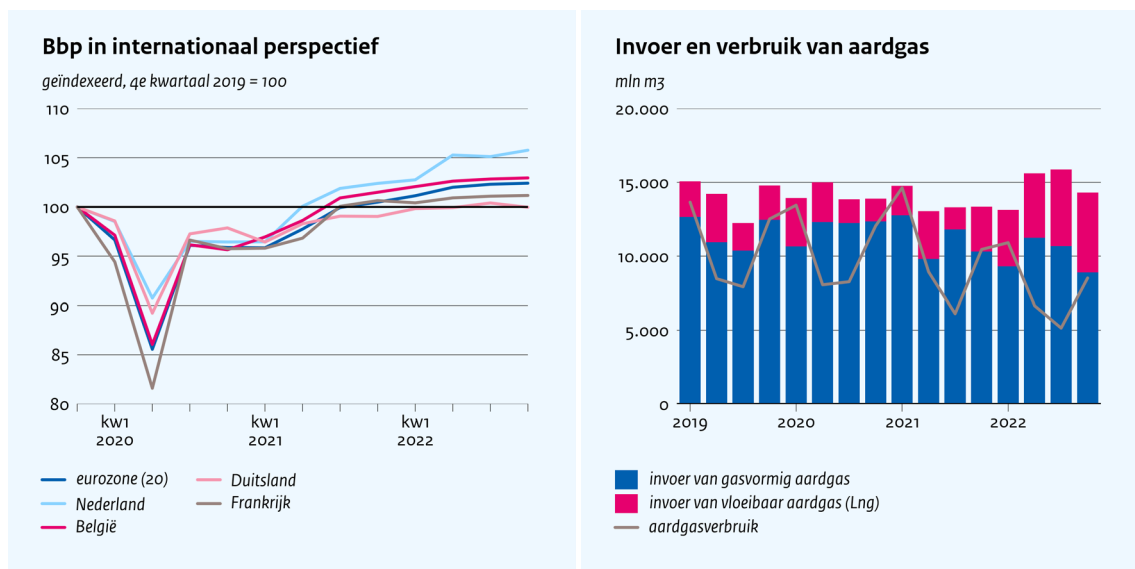
1 Kernpunten economische ontwikkeling 2023 en 2024

Kort

- De Nederlandse economie groeit in 2023 en 2024 ondanks inflatie, mondiale afkoeling, hogere rente en correctie op de woningmarkt.
- De koopkrachtontwikkeling is in 2024 in doorsnee positief, maar compenseert de daling van vorig jaar niet helemaal; de armoede stijgt.
- De overheidsfinanciën hebben de inflatieschok ogenschijnlijk goed doorstaan, maar tijdelijke factoren maskeren een onderliggende verslechtering.

De inflatieschok heeft de economische groei vertraagd, maar leidde niet tot een recessie. De sterk gestegen energieprijzen als gevolg van de oorlog in Oekraïne hebben in de tweede helft van vorig jaar tot een mondiale groeivertraging geleid. Energie-intensieve bedrijven worstelen met oplopende productiekosten en huishoudens zien hun besteedbaar inkomen teruglopen als gevolg van de hoge inflatie. Mede doordat de milde winter in Europa tot enige ontspanning op de gasmarkt heeft geleid, is een recessie in Europa uitgebleven. In Nederland spelen extra overheidsuitgaven hierbij tevens een rol. Ook de krappe arbeidsmarkt draagt bij aan een zachte landing; bedrijven zijn, ook als het minder gaat, terughoudend om het met moeite verworven personeel te laten gaan.

Figuur 1.1 Nederlandse economie groeit relatief sterk; de energiemix is snel aangepast na wegvallen Russisch gas



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

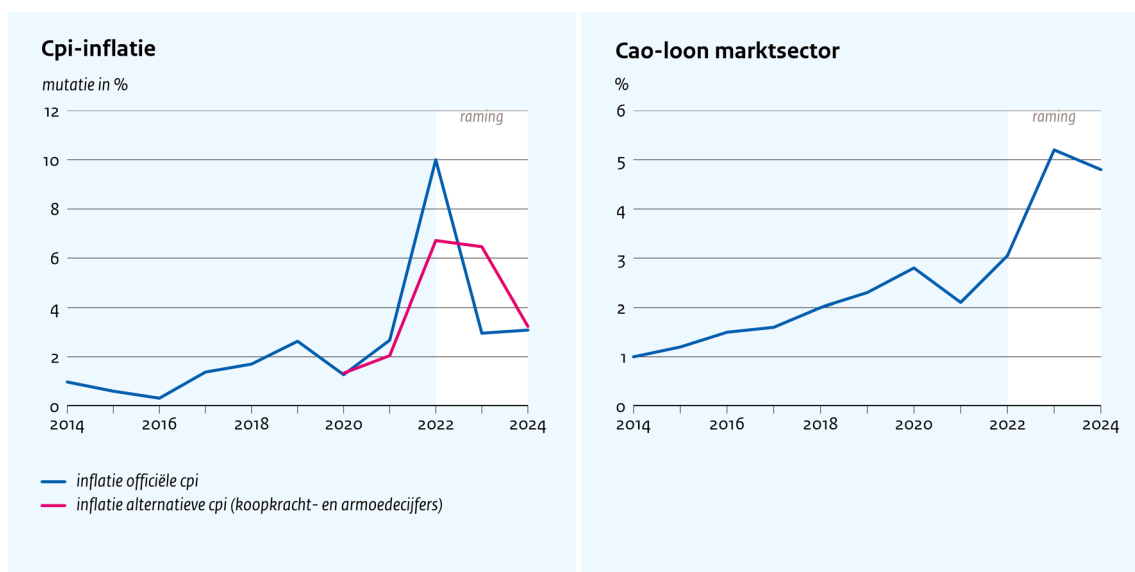
Het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie blijkt opnieuw groot. Ondanks twee crises in drie jaar tijd is de economie ruim 5% gegroeid. Ook in internationaal perspectief presteert de Nederlandse economie relatief goed. Tijdens de coronacrisis viel op dat de veerkracht en het aanpassingsvermogen groot waren, en ook afgelopen jaar bleek de economie in staat grote verschuivingen op te vangen. Zo is de energiemix afgelopen jaar ingrijpend veranderd, terwijl de industriële productie op peil is gebleven. De verschillende schokken zullen overigens nog verder doorwerken in de economie: veranderingen in relatieve prijzen (bijvoorbeeld van energie-intensieve producten) werken op termijn door in de vraag en de

sectorstructuur. Dit aanpassingsproces kan schoksgewijs verlopen, maar dat lijkt tot nog toe niet het geval. De gevreesde faillissementsgolf na de coronacrisis is bijvoorbeeld uitgebleven.

Onderliggend aan het macrobeeld zijn er echter forse verdelingseffecten, de lonen reageren met vertraging op de inflatie. De energieprijschok pakt voor verschillende bedrijven en huishoudens zeer ongelijk uit. Ook tussen bedrijven en huishoudens zijn er verschillen, dit jaar daalt de arbeidsinkomensquote (aiq). De overheid heeft via herverdeling een deel van de klap opgevangen voor huishoudens. De loonontwikkeling reageert vertraagd op de inflatie. Dit jaar en komend jaar vindt een inhaalslag plaats, nieuw afgesloten cao-loonstijgingen liggen inmiddels duidelijk hoger dan een jaar geleden. In 2023 stijgen de lonen met 5%, in 2024 ook. Daarmee beweegt de aiq in 2024 weer richting het langjarig niveau. Zie voor een analyse van de verdeling op macroniveau ook de sectie 'Bij hogere lonen kan overheid een stap terugdoen'.

De inflatie neemt door de lagere energieprijzen snel af, maar de kerninflatie stijgt nog en zal pas in 2024 afzwakken. De groothandelsprijzen voor energie zijn de laatste maanden sterk gedaald. Dit werkt met enige vertraging door op de consumentenprijs voor energie, ook die nadert inmiddels het niveau van het prijsplafond. Maar de inflatie heeft zich inmiddels verbreed, eerst stegen de voedselprijzen en de prijzen van andere goederen, en nu ook de prijzen van diensten. De kerninflatie ligt met 6,7% in februari historisch hoog. De totale inflatie (cpi) bedraagt 3% in 2023 (inclusief neerwaarts effect van 1%-punt door het prijsplafond) en 3,1% in 2024.¹

Figuur 1.2 De alternatieve cpi blijft langer hoog; lonen reageren vertraagd op de inflatie



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

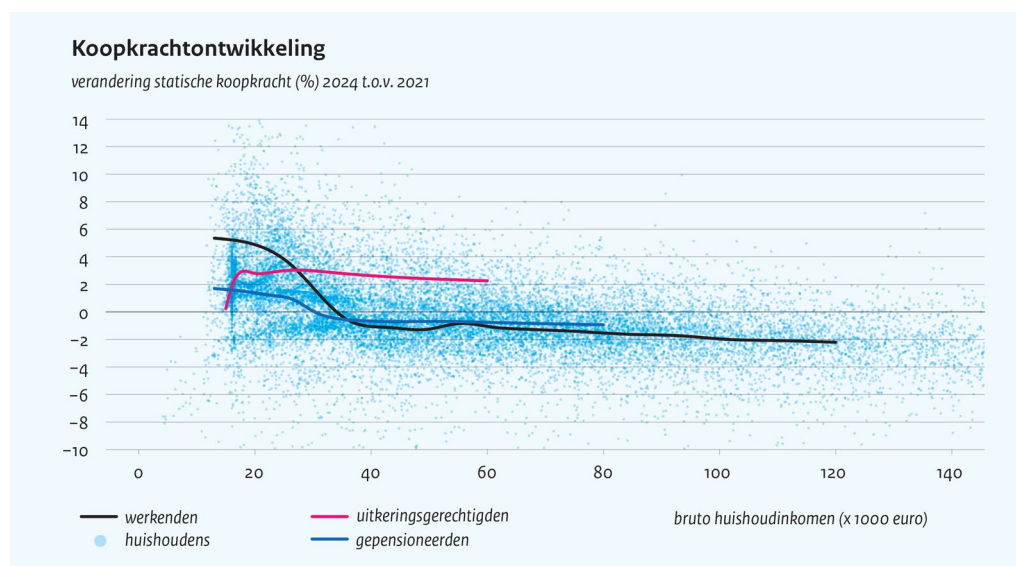
De economie groeit in de basisraming met 1,6% in 2023 en 1,4% in 2024. De werkloosheid loopt langzaam op naar 4,1% in 2024. Een aantal remmende factoren vanuit de internationale omgeving drukt de groei: de uitvoer heeft te maken met een afgekoelde wereldhandel, daarnaast lijden de investeringen onder de hoge (geopolitieke) onzekerheid en de hogere rente.

¹ Dit is volgens de officiële definitie van het CBS, die uitgaat van de prijs van nieuwe energiecontracten. Het CPB heeft ook een alternatieve cpi berekend, die rekening houdt met vertraagde doorwerking van de energieprijzen als gevolg van bestaande energiecontracten. Deze alternatieve cpi is gebruikt in de koopkracht- en armoedeberekeningen, omdat deze beter aansluit bij de ervaren inflatie door huishoudens. Zie par. 1.4 van het Verdiepingsdocument CEP 2023 ([link](#)) voor meer toelichting op de alternatieve cpi-reeks. Het CBS is overigens voornemens de definitie van de cpi te wijzigen ([link](#)).

De correctie op de woningmarkt heeft een neerwaarts effect op de groei; het is onduidelijk in hoeverre ook de stikstofproblematiek een negatief effect heeft. Naast internationale ontwikkelingen zijn er ook in Nederland krachten die de groei remmen, in het bijzonder de omslag op de woningmarkt. Het risico dat woningwaardes op grote schaal dalen tot onder de hypotheekhoogte is dankzij hervormingen sinds de financiële crisis ditmaal beperkt. Niettemin hebben de dalende huizenprijzen wel een negatieve invloed op de bestedingen van huishoudens en op de woninginvesteringen. De onzekerheid rond de stikstofproblematiek leidt mogelijk tot een verslechtering van het investeringsklimaat en kan zo op termijn een restrictie gaan vormen voor de groei. Op korte termijn lijkt deze problematiek buiten de landbouw vooral gevolgen te hebben voor de investeringen in infrastructuur en in mindere mate voor de woningbouw, mede omdat de bouw ook met diverse andere beperkingen kampt, zoals personeelsschaarste. Zie voor een verkenning van de gevolgen van de stikstofproblematiek voor de investeringen de sectie 'Investeringsverstikt? Een verkenning'.

De koopkrachtontwikkeling ziet er komend jaar relatief gunstig uit, maar is voor de meeste huishoudens over de periode 2022 – 2024 gezien negatief. Dit jaar blijft de koopkracht in doorsnee ongeveer gelijk. Het beleid draagt daaraan positief bij (het prijsplafond, de verhoging van het wettelijk minimumloon (wml) en de diverse maatregelen om inkomens te ondersteunen). De prijsstijging is echter voor veel mensen nog hoger dan de inkomensstijging, omdat we rekening houden met de ingroei van nieuwe energiecontracten (alternatieve cpi). In 2024 stijgt de koopkracht in doorsnee met 2,0%, doordat de lonen duidelijk harder stijgen dan de prijzen, en door een gunstig effect van de vertraagde doorwerking van de inflatie op de parameters in het belastingstelsel (zoals de indexatie van de arbeidskorting). De koopkrachtstijging in 2024 maakt de sterke daling in 2022 nog niet volledig goed. Over de gehele periode 2022 – 2024 daalt de koopkracht voor het mediane huishouden met ongeveer 1%. De koopkracht van lagere inkomens stijgt doordat ze het meest hebben geprofiteerd van het gevoerde beleid. Wel dient hierbij bedacht te worden dat huishoudens met lage inkomens vaak een groter deel van hun inkomen moeten besteden aan energie. Deze "inflatieongelijkheid" wordt niet meegenomen in de koopkrachtberekeningen.

Figuur 1.3 Koopkrachtontwikkeling voor de meeste huishoudens over de periode 2021-2024 gezien negatief, maar spreiding is aanzienlijk

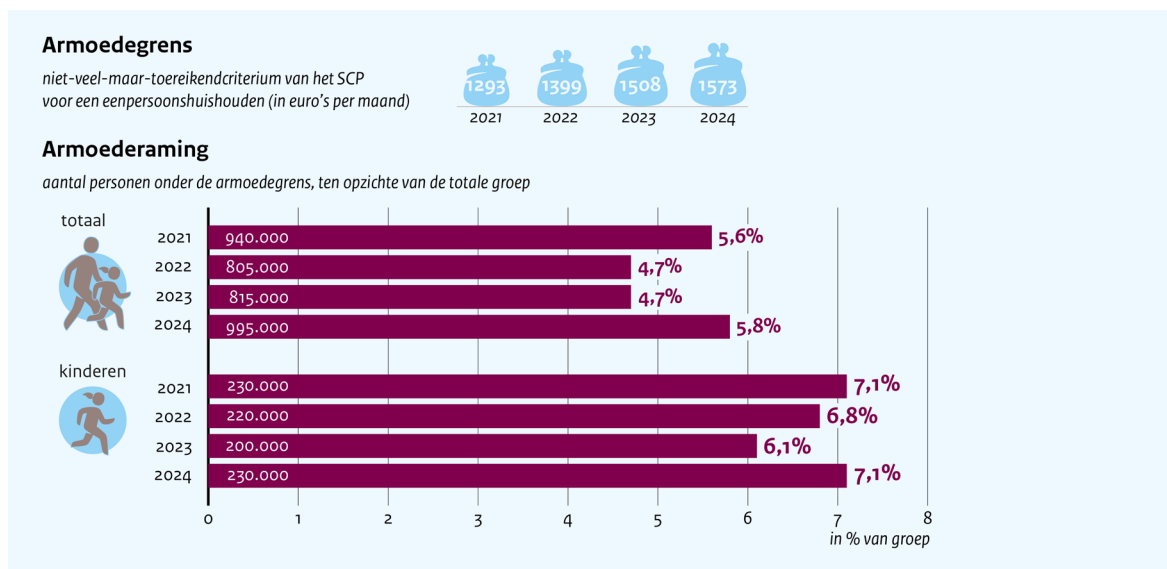


Bron: CPB ([link](#))

Het aantal personen in armoede stijgt in 2024 tot 5,8% van de bevolking en het aantal kinderen in armoede tot 7,1% van de kinderen, doordat tijdelijk beleid gericht op de laagste inkomens wegvalt. In 2022 en 2023 is een toename van de armoede voorkomen door stapeling van een aantal maatregelen voor huishoudens met de laagste inkomens, zoals de energietoeslag via gemeenten, de stijging van het wml en de

daaraan gekoppelde uitkeringen en de verhoging van de zorg- en huurtoeslag. Maar omdat veel van dat beleid tijdelijk is, stijgt de armoede in 2024 alsnog. Zonder aanvullend beleid zullen de kabinetsdoelstellingen (halvering van de kinderarmoede in 2025 en van de algemene armoede in 2030) niet worden gehaald, zie ook de sectie ‘[Doorkijk naar 2031](#)’.

Figuur 1.4 Armoede loopt in 2024 op doordat tijdelijk beleid gericht op de laagste inkomens wegvalt



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

Hoewel de energiemarkten momenteel in wat rustiger vaarwater beland lijken, blijft de onzekerheid groot. Dankzij de milde winter is de angst voor lege gasopslagen momenteel geweken. De termijnmarkt voor gas laat voor komende winter een beperkte prijsoploop zien. Toch blijft het gasverbruik, en daarmee de prijsontwikkeling, zeer onzeker. Daarom is een scenario uitgewerkt waarin een strenge winter eind 2023 tot aanvullende gasinkoop noopt, met ook weer hogere prijzen tot gevolg. In zo'n scenario daalt de koopkracht in 2024 in doorsnee met 0,8%, de bbp-groei in 2024 komt 1%-punt lager uit; zie ook het kader ‘[Scenario strenge winter](#)’.

Het waar mogelijk versnellen van verduurzaming is van groot belang. De termijnmarkten suggereren dat de energieprijzen langjarig duidelijk hoger blijven dan we gewend waren. Het naar voren halen van energiebesparende maatregelen, is dan al gauw zeer kosteneffectief. Beleid gericht op verduurzaming pakt, anders dan inkomensmaatregelen, problemen met de betaalbaarheid van de energierekening gericht aan. Financiële steun kan dan beperkt worden tot een kleine groep huishoudens met financiële problemen. Ook als de prijzen minder stijgen dan nu is voorzien, blijft verduurzaming verstandig, omdat daardoor de kwetsbaarheid voor hoge energieprijzen vermindert. Energiebesparing verlicht bovendien de spanning op de energiemarkt en is in lijn met de langeretermijndoelen van de energietransitie.

De overheidsfinanciën hebben de energieprijsschok op het oog goed doorstaan, maar tijdelijke factoren maskeren het onderliggende beeld. Het EMU-saldo bedraagt in 2023 -3,0% bbp, waarbij we de kosten van het prijsplafond nu ramen op 5,1 miljard euro. In 2023 en 2024 blijft staatsschuldquote stabiel beneden de 50% bbp, het EMU-saldo verbetert wat tot -2,6% bbp. Dat is mede het gevolg van de veronderstelling dat het de overheid niet lukt om de gebudgetteerde middelen uit te geven vanwege de krappe arbeidsmarkt. Op de middellange termijn verdwijnt dit effect, terwijl de extra uitgaven uit het coalitieakkoord juist nog verder oplopen. Daarnaast zal de gestegen rente op termijn tot hogere rente-uitgaven leiden. Als gevolg van deze

ontwikkelingen loopt het tekort op en zet de schuldquote een stijgend pad in: de EMU-schuld bedraagt over acht jaar 60% bbp, zie ook de sectie ‘Doorkijk naar 2031’.

Tabel 1.1 Kerngegevens voor Nederland, 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
mutaties per jaar in %						
Internationale economie						
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	4,1	-8,7	8,4	6,9	2,2	2,9
Concurrentenprijs (a)	3,6	-0,8	5,9	10,7	2,8	1,9
Olieprijs (dollars per vat)	64,3	41,8	70,7	100,8	84,3	79,7
Eurokoers (dollar per euro)	1,12	1,14	1,18	1,05	1,07	1,08
Lange rente Nederland (niveau in %)	-0,1	-0,4	-0,3	1,4	2,3	2,3
Volume bbp en bestedingen						
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	2,0	-3,9	4,9	4,5	1,6	1,4
Consumptie huishoudens	0,9	-6,4	3,6	6,6	1,7	1,4
Consumptie overheid	2,8	1,6	5,2	0,7	2,8	1,6
Investerings (inclusief voorraden)	7,7	-6,3	2,9	1,5	1,3	1,5
Uitvoer van goederen en diensten	2,0	-4,3	5,2	5,3	3,7	2,3
Invoer van goederen en diensten	3,2	-4,8	4,0	4,4	4,2	2,5
Prijzen, lonen, koopkracht en armoede						
Prijs bruto binnenlands product	3,0	1,9	2,5	5,4	6,2	3,0
Uitvoerprijs goederen en diensten	0,4	-2,9	8,3	16,9	0,6	1,6
Invoerprijs goederen en diensten	-0,2	-3,6	10,2	20,6	-0,1	1,2
Inflatie, nationale consumentenprijsindex (cpi)	2,6	1,3	2,7	10,0	3,0	3,1
Alternatieve cpi (koopkracht- en armoedecijfers) (b)	2,6	1,3	2,0	6,7	6,5	3,2
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	2,7	1,1	2,8	11,6	2,9	3,2
Loonvoet bedrijven (per uur) (c)	2,6	7,9	0,1	3,1	6,1	5,1
Cao-loon bedrijven	2,4	2,8	2,2	3,1	5,0	5,0
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens (d)	1,1	2,6	1,0	-2,7	-0,2	2,0
Personen in armoede (niveau in %) (d,e)	6,0	5,6	5,6	4,7	4,7	5,8
Arbeidsmarkt						
Beroepsbevolking	1,5	0,4	0,9	2,4	2,2	0,8
Werkzame beroepsbevolking	2,0	0,0	1,5	3,1	1,8	0,6
Werkloze beroepsbevolking (in duizend personen)	423	465	408	349	395	415
Werkloze beroepsbevolking (niveau in % beroepsbevolking)	4,4	4,9	4,2	3,5	3,9	4,1
Werkgelegenheid (in uren)	2,6	-2,8	3,3	4,3	1,2	0,4
Overig						
Arbeidsinkomensquote bedrijven (niveau in %)	73,9	76,3	74,5	72,7	71,3	72,2
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	-0,5	-1,5	2,5	0,5	0,4	1,1
Individuele spaarquote (in % beschikbaar inkomen) (f)	5,2	12,8	11,5	7,4	8,3	8,6
Saldo lopende rekening (niveau in % bbp)	6,9	5,1	7,2	6,5	6,6	6,8
niveau in % bbp						
Collectieve sector						
EMU-saldo	1,8	-3,7	-2,6	-0,7	-3,0	-2,6
EMU-schuld (ultimo jaar)	48,5	54,7	52,4	49,3	48,4	48,7
Collectieve lasten	39,3	39,9	39,7	39,1	38,3	38,1
Bruto collectieve uitgaven	42,5	48,2	47,0	44,5	45,2	44,4

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

(b) Bij de alternatieve cpi wordt rekening gehouden met prijzen van zowel nieuwe als bestaande energiecontracten. Zie par. 1.4 van het Verdiepingsdocument CEP 2023 ([link](#)) voor meer toelichting op de alternatieve cpi-reeks en zie CBS ([link](#)).

(c) De loonkostensubsidie NOW, en de continuïteitsbijdrage in de zorg, hebben een opwaarts effect op de loonvoetmutatie bedrijven in 2020 van 3,3%-punt en een neerwaarts effect van 2,0%-punt in 2021 en 1,2%-punt in 2022.

(d) Bij de mediane koopkrachtcijfers en de personen in armoede is rekening gehouden met de alternatieve cpi.

(e) De ratio van het aantal personen in huishoudens onder de armoedegrens en het totaal aantal personen. Het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau is als armoedegrens gehanteerd.

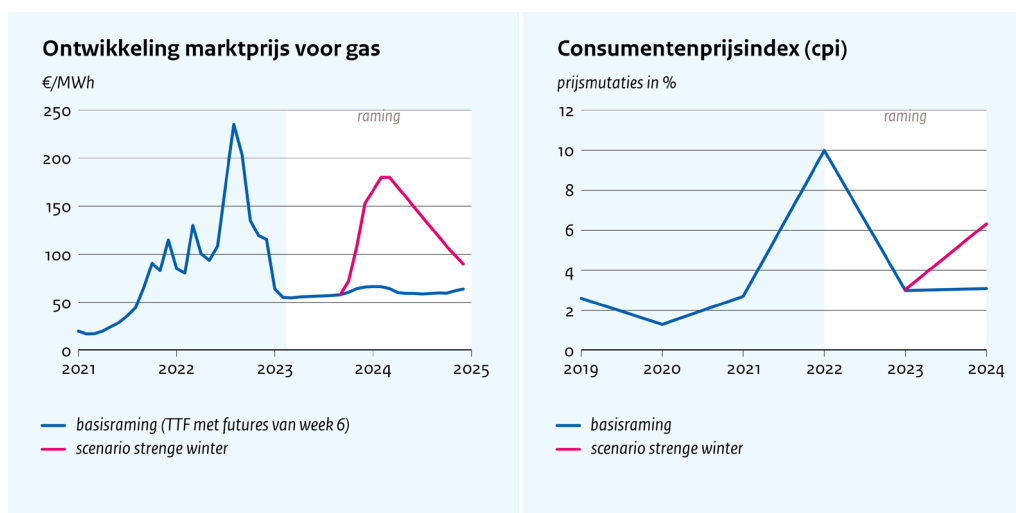
(f) Niveau beschikbaar gezinsinkomen is inclusief collectieve besparingen.

Scenario strenge winter

Energieprijzen kunnen de uitkomsten in deze raming sterk beïnvloeden, zeker als komende winter een strenge winter blijkt. Om dit in beeld te brengen laten we via een scenario zien wat een strenge winter voor de economische vooruitzichten betekent. De marktprijs voor gas is sinds de piek van €230 in augustus 2022 gedaald tot ongeveer €50 per MWh. De verwachting is dat deze prijs - behalve een lichte oploep aan het eind van het jaar - stabiel blijft. De Europese gasvoorraden zijn nog goed gevuld. Daarom lijken tot de komende winter de economische risico's vanuit de energiemarkten beperkt, al kunnen nieuwe geopolitieke spanningen of onverwachte tegenvallers, zoals verstoringen in productiefaciliteiten, niet uitgesloten worden. Een blijvende onzekerheid is de temperatuur. Een onverwacht strenge winter aan het eind van 2023 kan tot een nieuwe prijsopleving leiden.

Als de koude winter vroeg invalt, kan de gasprijs snel oplopen (zie figuur links). De gasvoorraden raken dan sneller leeg dan in onze basisraming. Die voorraden moeten vervolgens aangevuld worden tegen hogere spotprijzen. In dit scenario rekenen we met een 15% hoger gasverbruik dan in een gemiddelde winter.¹ De gevolgen van een strenge winter ijlen in 2024 na, omdat er tegen een hogere gasprijs dan in de basisraming een groter deel van de voorraden moet worden bijgevoerd.

Gasprijzen lopen op tot 180 euro begin 2024, de inflatie valt daarmee fors hoger uit



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

De hogere gasprijs raakt consumenten vertraagd in de portemonnee. Dankzij het prijsplafond is de impact van een hogere gasprijs in 2023 voor huishoudens beperkt. Bij het scenario van een strenge winter lopen de kosten van het prijsplafond licht op, tot 5,4 mld euro, door het hogere verbruik. De belastinginkomsten zijn lager door minder economische groei. Tegelijkertijd nemen de gasbaten voor de overheid toe met ongeveer 7 mld euro in 2024, waardoor het effect op het EMU-saldo uiteindelijk beperkt is. De inflatie ligt door hogere consumententarieven voor energie in 2024 3% hoger, waardoor de koopkracht niet meer toeneemt in 2024, maar juist daalt.

De lagere koopkracht leidt tot minder consumptie, waardoor een strenge winter in dit scenario de economische groei in 2024 met 1%-punt drukt. Huishoudens met een laag inkomen worden sterker geraakt door hogere energieprijzen dan de mediane koopkrachtcijfers laten zien, omdat energie een groter deel van hun bestedingen vormt. In dit scenario is gerichte steun aan financieel kwetsbare huishoudens dan ook nog urgenter.

Tabel 1.2 Basisraming en scenario strenge winter, 2022-2024

	2022	2023	2024	2023	2024
	basisraming			scenario strenge winter	
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei, %)	4,5	1,6	1,4	1,6	0,4
Consumptie huishoudens (volume in %)	6,6	1,7	1,4	1,7	0,0
Werkloze beroepsbevolking (niveau in %)	3,5	3,9	4,1	3,9	4,2
Nationale consumentenprijsindex (cpi, %)	10,0	3,0	3,1	3,0	6,3
Koopkracht; statisch; mediaan alle huishoudens (%) (a)	-2,7	-0,2	2,0	-0,2	-0,8
EMU-saldo (niveau in % bbp)	-0,7	-3,0	-2,6	-3,2	-2,8
(a) Bij de mediane koopkrachtcijfers en de personen in armoede is rekening gehouden met de alternatieve cpi. Bij de alternatieve cpi wordt rekening gehouden met prijzen van zowel nieuwe als bestaande energiecontracten. Zie par. 1.4 van Verdiepingsdocument CEP 2023 (link) voor meer toelichting op de alternatieve cpi-reeks en zie CBS (link).					

¹ net als in december baseren we dit op het verbruik in de winter van 2010 (het koudste jaar de afgelopen 20 jaar).

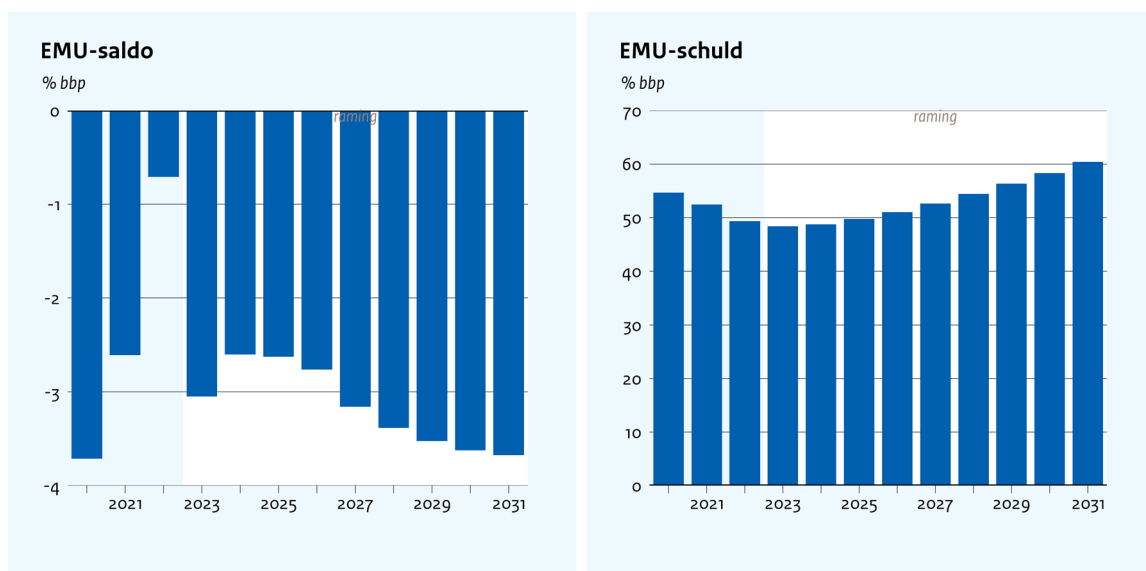
2 Doorkijk naar 2031

Op middellange termijn verslechteren de overheidsfinanciën door het effect van vergrijzing, door de extra uitgaven uit het coalitieakkoord en door de opgelopen rente. Er is de komende jaren een beperkte koopkrachtstijging, maar de armoedeontwikkeling op middellange termijn laat zien dat de kabinetsdoelstellingen zonder aanvullend beleid niet gehaald worden. Bij ongewijzigd beleid lopen de zorguitgaven verder op, het effect van het Integraal Zorgakkoord (IZA) is bescheiden. In de ouderenzorg is door verschillende ombuigingen de oorspronkelijk investering in het kwaliteitskader verpleeghuizen voor meer dan de helft teniet gedaan. Het is daarmee aannemelijk dat de beoogde kwaliteitsverbetering niet is gerealiseerd.

Een verkenning van de economische en budgettaire ontwikkeling op middellange termijn laat zien dat de overheidsfinanciën de komende jaren verslechteren.² Het EMU-saldo verslechtert tot -3,7% bbp in 2031, beneden de Brusselse norm van -3% bbp. De schuldquote zet een stijgend pad in: de EMU-schuld bedraagt 60,4% bbp in 2031, eveneens buiten de Europese norm.

De achteruitgang is het gevolg van de vergrijzing, de extra uitgaven uit het coalitieakkoord en de opgelopen rente. De vergrijzing leidt tot hogere AOW-uitgaven, terwijl de groei van het arbeidsaanbod afvlakt. We veronderstellen verder dat de onderuitputting (de overheid kan niet alle begrote financiële middelen ook daadwerkelijk besteden) die momenteel het EMU-saldo verbetert, op de middellange termijn verdwijnt. Daarnaast komen een aantal intensiveringen uit het coalitieakkoord (zoals de fondsen voor klimaat en stikstof) en extra defensie-ambities pas later in de kabinetsperiode of daarna tot volle wasdom. De gestegen rente werkt vertraagd door via herfinanciering van de staatsschuld; de rente-uitgaven lopen geleidelijk op naar 18 miljard euro in 2031.

Figuur 2.1 Oplend EMU-tekort leidt tot steeds hogere EMU-schuld



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

In deze verkenning is voor het basispad van de zorguitgaven uitgegaan van ongewijzigd beleid, dit impliceert een verdere stijging van die uitgaven. De zorguitgaven zijn anders dan de meeste

² Daarbij is verondersteld dat de groei zich volgens historische trends en de laatste inzichten over bevolkingsgroei ontwikkelt. Zie voor een nadere onderbouwing van de aannamen hoofdstuk 2 in het Verdiepingsdocument CEP 2023 ([link](#)).

uitgavencategorieën in beginsel niet budgettair begrensd, omdat onder andere wetenschappelijk bewezen behandelingen automatisch vergoed worden vanuit het basispakket van de zorgverzekering. De stijging is daarmee hoger dan enkel de stijging als gevolg van de demografische ontwikkeling.

Het effect van het Integraal Zorgakkoord (IZA) in de raming is bescheiden: de eerste jaren is het totale macrokader van het IZA niet bindend, omdat de uitgavenraming onder dit kader blijft. In latere jaren heeft het IZA wel een neerwaarts effect op de uitgaven, maar dit is minder sterk dan was berekend voordat het zorgakkoord werd gesloten tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en zorgpartijen.

Het is aannemelijk dat door ombuigingen in de ouderenzorg de beoogde kwaliteitsverbetering niet is gerealiseerd. Het kabinet besloot in 2017 tot extra investeringen in de ouderenzorg (het kwaliteitskader), maar meer dan de helft daarvan is sindsdien weer ongedaan gemaakt. Per saldo is het daarmee niet aannemelijk dat de beoogde kwaliteitsverbeteringen behaald zijn, zie ook het kader 'Afkalvend kwaliteitskader'.

Er is op middellange termijn een beperkte koopkrachtstijging. De reële inkomens stijgen licht, deels omdat er nog een inhaalgroei van de reële lonen is verondersteld na de daling in 2022. De oplopende zorgpremies werken hier tegenin. Het effect van beleid is na 2024 verder beperkt.

De armoedeontwikkeling op middellange termijn laat zien dat de kabinetsdoelstellingen zonder aanvullend beleid niet gehaald worden. Na de stijging in 2024 vlakt de ontwikkeling af, tot 6,4% van de personen en 8,3% van de kinderen in 2031. Onderliggend stijgen de inkomens licht, maar heeft het beleid (afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand) een licht negatief effect. De kabinetsdoelstellingen om armoede te halveren ten opzichte van 2015 worden in dit pad niet gehaald.³

³ In 2015 bedroeg het aandeel personen onder de armoedegrens 6,3%, het aandeel kinderen onder de armoedegrens was 9,1%.

Tabel 2.1 Kerngegevens voor Nederland, 2005-2031

	2005- 2008	2009- 2013	2014- 2017	2018- 2021	2022- 2026	2027- 2031
mutaties per jaar in %						
Internationale economie						
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	6,1	1,6	4,8	1,7	3,5	2,3
Concurrentenprijs (a)	-0,2	1,2	1,8	1,7	3,6	1,3
Olieprijs (dollars per vat, niveau in eindjaar)	96,3	107,8	54,3	70,7	72,0	66,1
Eurokoers (dollar per euro, niveau in eindjaar)	1,47	1,33	1,13	1,18	1,11	1,19
Lange rente Nederland (niveau in eindjaar in %)	4,2	2,0	0,5	-0,3	2,3	2,1
Volume bbp en bestedingen						
Bruto binnenlands product (bbp, economische groei)	2,9	-0,4	2,1	1,3	1,9	1,0
Consumptie huishoudens	0,9	-0,8	1,4	0,0	2,4	1,4
Consumptie overheid	3,9	0,8	0,7	2,8	1,6	1,9
Investerings (inclusief voorraden)	5,5	-3,7	5,5	1,9	1,6	1,0
Uitvoer van goederen en diensten	5,0	2,2	5,0	1,7	3,3	2,1
Invoer van goederen en diensten	5,0	1,7	5,3	1,7	3,4	2,8
Prijzen, lonen, koopkracht en armoede						
Prijs bruto binnenlands product	2,2	0,8	0,7	2,5	4,0	2,2
Uitvoerprijs goederen en diensten	2,9	0,9	-1,0	1,9	3,8	1,1
Invoerprijs goederen en diensten	2,9	1,3	-1,4	2,0	4,0	0,9
Inflatie, nationale consumentenprijsindex (cpi)	1,7	2,0	0,8	2,1	4,2	2,2
Alternatieve cpi (koopkracht- en armoedecijfers) (b)	.	.	.	1,9	4,3	2,2
Inflatie, geharmoniseerde consumentenprijsindex (hicp)	1,7	2,0	0,5	2,0	4,4	2,1
Loonvoet bedrijven (per uur) (c)	2,8	1,9	0,6	3,1	4,9	3,7
Cao-loon bedrijven	2,0	1,6	1,3	2,3	4,5	3,3
Koopkracht, statisch, mediaan alle huishoudens (d)	0,5	-0,7	1,3	1,1	0,2	0,8
Personen in armoede (niveau in eindjaar in %) (d,e)	.	7,7	5,4	5,6	6,0	6,4
Arbeidsmarkt						
Beroepsbevolking	1,3	0,5	0,3	1,0	1,2	0,0
Werkzame beroepsbevolking	1,8	-0,2	0,9	1,4	1,1	-0,2
Werkloze beroepsbevolking (in duizend personen, niveau in eindjaar)	427	754	546	408	450	540
Werkloze beroepsbevolking (niveau in eindjaar in % beroepsbevolking)	4,8	8,2	5,9	4,2	4,4	5,2
Werkgelegenheid (in uren)	1,5	-0,6	1,6	1,4	1,2	-0,2
Overig						
Arbeidsinkomensquote bedrijven (niveau in eindjaar in %)	70,5	74,1	73,3	74,5	73,4	74,8
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	1,5	0,4	0,5	0,1	0,8	1,2
Individuele spaarquote (niveau in eindjaar in % beschikbaar inkomen) (f)	-1,4	2,4	3,5	11,5	8,3	8,0
Saldo lopende rekening (niveau in eindjaar in % bbp)	2,2	8,0	8,9	7,2	6,7	4,8
niveaus in eindjaar in % bbp						
Collectieve sector						
EMU-saldo	0,1	-3,0	1,4	-2,6	-2,8	-3,7
EMU-schuld	54,7	67,7	57,0	52,4	51,0	60,4
Collectieve lasten	35,9	36,1	38,7	39,7	39,1	39,8
Bruto collectieve uitgaven	43,5	46,9	42,9	47,0	45,3	47,0
(a) Goederen en diensten, exclusief grond- en brandstoffen. (b) Bij de alternatieve cpi wordt rekening gehouden met prijzen van zowel nieuwe als bestaande energiecontracten. Zie par. 1.4 van het Verdiepingsdocument CEP 2023 (link) voor meer toelichting op de alternatieve cpi-reeks en zie CBS (link). (c) De loonkostensubsidie NOW, en de continuïteitsbijdrage in de zorg, hebben een opwaarts effect op de loonvoetmutatie bedrijven in 2020 van 3,3%-punt en een neerwaarts effect van 2,0%-punt in 2021 en 1,2%-punt in 2022. (d) Bij de mediane koopkrachtcijfers en de personen in armoede is rekening gehouden met de alternatieve cpi. (e) De ratio van het aantal personen in huishoudens onder de armoedegrens en het totaal aantal personen. Het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau is als armoedegrens gehanteerd. (f) Niveau beschikbaar gezinsinkomen is inclusief collectieve besparingen.						

Tabel 2.2 Aanvullende kerngegevens voor Nederland, 2005-2031

	2005- 2008	2009- 2013	2014- 2017	2018- 2021	2022- 2026	2027- 2031
mutaties per jaar in %						
Investerings en uitvoer						
Bruto investeringen bedrijvensector (exclusief woningen)	6,7	-0,9	3,5	2,4	1,5	1,1
Investerings bedrijven in woningen	4,3	-12,0	14,9	3,8	0,1	1,0
Uitvoer van binnenslands geprod. goederen en diensten (ex. energie)	2,9	2,3	5,3	-0,3	3,1	2,1
Wederuitvoer (exclusief energie)	9,1	1,0	6,1	5,7	3,4	2,1
Prijzen ; overheid ; afgeleide cpi en cao-loon marktsector						
Uitvoerprijs goederen en diensten (exclusief energie)	1,4	0,7	0,2	1,6	3,8	1,3
Afgeleide nationale consumentenprijsindex (cpi)	1,7	1,5	0,7	1,7	4,4	2,2
Loonvoet sector overheid (a)	3,5	2,3	1,9	2,2	5,2	3,7
Prijs overheidsconsumptie: beloning werknemers (a)	1,9	0,9	1,3	2,8	5,1	3,3
Prijs materiële overheidsconsumptie (imoc)	2,4	1,0	0,3	2,2	3,6	1,6
Prijs intermediair verbruik overheid	2,7	1,8	1,4	2,3	3,5	1,9
Prijs bruto overheidsinvesteringen (iboi)	2,5	1,5	0,3	2,2	3,2	1,9
Prijs nationale bestedingen	2,2	1,1	0,6	2,7	4,1	2,2
Prijs toegevoegde waarde bedrijven	2,1	0,6	0,5	2,2	3,9	2,1
Cao-loon marktsector	1,9	1,5	1,3	2,3	4,5	3,3
niveaus in eindjaar						
Diverse kerngegevens						
Bruto binnenlands product (bbp in miljarden euro's)	647,2	660,5	738,1	856,4	1147,3	1346,4
Kinderen in armoede (%) (b)	.	10,2	7,6	7,1	7,8	8,3
Bevolking (in duizenden personen)	16405	16780	17082	17475	18240	18680
Beroepsbevolking (in duizenden personen)	8950	9187	9290	9663	10250	10240
Bruto modaal inkomen (euro per jaar)	31500	32500	34000	37000	47500	56500
EMU-saldo structureel (EC-methode ; % bbp)	-1,0	-0,8	0,6	-1,9	-2,7	-3,3
(a) De sluiting van delen van de overheid, in combinatie met doorbetaling van salarissen, en de loonkostensubsidie NOW hebben een opwaarts effect op de mutatie in 2020 van 0,2%-punt. In 2021 en 2022 is er een neerwaarts effect van 0,1%-punt. (b) Bij de cijfers van kinderen in armoede is rekening gehouden met de alternatieve cpi. De ratio van het aantal kinderen in huishoudens onder de armoedegrens en het totaal aantal kinderen. Het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau is als armoedegrens gehanteerd.						

Afkalvend kwaliteitskader

2,7 miljard euro bruto stelde het kabinet structureel extra beschikbaar in 2017 voor kwaliteitsverbetering in de ouderenzorg.¹ Dit zogeheten kwaliteitskader verpleeghuiszorg kwam neer op een toename van de uitgaven aan ouderenzorg via de Wet langdurige zorg (Wlz) met ongeveer 20 procent in 2021. Verschillende bezuinigingen in de jaren daarna hebben per saldo meer dan de helft van het oorspronkelijke investeringen in de ouderenzorg tenietgedaan. Het is aannemelijk dat dit leidt tot minder zorg en/of lagere kwaliteit van zorg dan het kwaliteitskader verpleeghuiszorg beoogde.

Het kwaliteitskader verpleeghuiszorg stelde in 2017 nieuwe normen vast voor de verpleeghuiszorg.² De personeelsnorm daarvan hield onder andere in dat er gedurende de dag en avond meer dan twee medewerkers per groep van acht bewoners in een verpleeghuis aanwezig moesten zijn.³ Zes jaar geleden was de verwachting dat in 2022 in de verpleeghuizen het aantal personeelsleden met zorgtaken als gevolg van deze norm met ruim 40% zou zijn toegenomen.

In totaal werden in 2017 de brutokosten van het kwaliteitskader begroot op 2,7 mld euro structureel. De kosten van het kwaliteitskader vielen structureel 0,6 mld euro lager uit, omdat men verwachtte dat verpleeghuizen door middel van benchmarking efficiënter konden werken. Daartoe zouden zorgaanbieders, via de zogeheten *integrale vergelijking*, gedifferentieerde tarieven ontvangen, die kostenverschillen door niet-beïnvloedbare factoren zouden compenseren. De nettokosten van het kwaliteitskader bedroegen dus structureel 2,1 mld euro.

Tabel 2.3 Kwaliteitskader verpleeghuiszorg en daaropvolgend ouderenzorgbeleid (in mld euro)

	Structureel effect ^a
Kwaliteitskader	+2,7
w.v. netto-uitgaven kwaliteitskader	+2,1
w.v. efficiëntieopdracht (door invoeren integrale vergelijking)	+0,6
Daaropvolgend ouderenzorgbeleid	-1,6^b
w.v. dekking gemiste efficiëntiewinst (door schrappen integrale vergelijking)	-0,6 ^c
w.v. dekking gemiste beperking inkomens- en overige groei (door schrappen integrale vergelijking)	-0,4
w.v. bezuiniging i.h.k.v. herinterpretatie kwaliteitskader	-0,4
w.v. bezuiniging i.h.k.v. meerjarige contracten in de ouderenzorg	-0,1
w.v. bezuiniging i.h.k.v. scheiden wonen en zorg	-0,1
w.v. bezuiniging i.h.k.v. overheveling behandeling en geneesmiddelen van Wlz naar Zvw	-0,1 ^d
w.v. overig	+0,0
Resterend kwaliteitskader	+1,1
^a De maatregelen worden niet toegerekend naar één prijsjaar. Dit heeft een gering effect op het totaalbeeld.	
^b Die maatregelen hieronder tellen door afrondingsverschillen niet op tot dit totaal.	
^c We gaan bij deze dekking uit van de oorspronkelijke raming van de efficiëntieopdracht ten tijde van de Macro Economische Verkenning 2018 (link) die ook in het kwaliteitskader is opgenomen. De efficiëntieopdracht is later opwaarts bijgesteld met name door een langere ramingshorizon (zie link).	
^d Dit betreft een generieke Wlz-maatregel. We rekenen deze voor 55 procent toe aan de ouderenzorg (zie voetnoot 7).	

Na de invoering van het kwaliteitskader is er in totaal voor 1,6 mld euro structureel op de ouderenzorg bezuinigd. Tabel 2.3 geeft een overzicht van al het beleid⁴ voor uitkeringen⁵ in de Wlz-ouderenzorg⁶ sinds de invoering van het kwaliteitskader⁷. Overhevelingen van en naar de Wlz en efficiëntie-verhogende beleidsmaatregelen, die leiden tot besparingen zonder kwaliteitsverlies, blijven daarbij buiten beschouwing.

De afkalking van het kwaliteitskader volgt voor een groot deel uit het schrappen van de integrale vergelijking. De invoering van de integrale vergelijking is in 2022 geschrapt, omdat de coalitiepartijen er tijdens de formatie voor kozen in te zetten op andere maatregelen⁸. Vervolgens waren bezuinigingen nodig om het mislopen van de beoogde efficiëntiewinst en groeibeperking⁹ van de integrale vergelijking op te vangen. De gevolgen van deze beleidskeuze omvatten tezamen meer dan de helft van de totale bezuinigingen.

Door het loslaten van de personeelsnorm kunnen verpleeghuizen minder personeel inzetten dan eerder was bedacht. De personeelsnorm uit het kwaliteitskader is vanaf 2022 losgelaten. Dat betekent dat er geen uniforme richtlijn meer is voor het aantal medewerkers per patiënt in een verpleeghuis.

Het is aannemelijk dat dit leidt tot minder zorg en/of een lagere zorgkwaliteit dan met het kwaliteitskader werd beoogd. Een lager budget betekent dat er per oudere minder geld te besteden is. Dat leidt tot minder handen aan het bed, wanneer verpleeghuizen de budgetverlaging niet via verhoging van de efficiëntie kunnen opvangen. Het is onwaarschijnlijk dat verpleeghuizen de netto budgetverlaging van jaarlijks 1,6 mld volledig kunnen opvangen met een verhoging van de efficiëntie.¹⁰

¹ Kamerstukken II 2016-2017, 31.765, 261.

² Zie Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg, 13 januari 2017 ([link](#)).

³ Zie Impactanalyse Verpleeghuiszorg 2017, 31 maart 2017 ([link](#)) en de bijlage ([link](#)).

⁴ Taakstellingen worden daarmee meegenomen tot een door het CPB vastgesteld maximum per regeerperiode.

⁵ De beheerskosten van de Wlz en de corona-meerkosten in de Wlz vallen hier buiten.

⁶ Wlz-maatregelen die specifiek gericht zijn op de ouderenzorg worden volledig meegenomen, generieke Wlz-maatregelen op basis van een grondslag van 55 procent (zie [link](#)) en Wlz-maatregelen die specifiek niet op de ouderenzorg richten, worden niet meegenomen.

⁷ Het kwaliteitskader werd volledig verwerkt in de Macro Economische Verkenning 2018 ([link](#)). We nemen in deze berekening alle nadien door het CPB verwerkte beleidsmaatregelen mee.

⁸ Zie coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 15 december 2021 ([link](#)) en de budgettaire bijlage ([link](#)).

⁹ Zulke groeibeheersing was mogelijk door de combinatie van de integrale vergelijking met een noodremprocedure. Zie pagina 6 van: Zeilstra, Den Ouden & Vermeulen, 2019. *Middellangetermijnverkenning zorg 2022-2025*. CPB Notitie ([link](#)).

¹⁰ De maximaal mogelijke efficiëntiewinst werd rondom de invoering van het kwaliteitskader verpleeghuiszorg geschat op 560 mln. zoals opgenomen in de Macro Economische Verkenning 2018 ([link](#)).

3 Bij hogere lonen kan overheid een stap terugdoen

De oploep van energieprijzen heeft het afgelopen jaar het economisch nieuws gedomineerd. Al snel ontstond ook de vraag of de energieprijsschok gevolgen heeft voor de verdeling van het inkomen tussen huishoudens en bedrijven. Hebben bedrijven dankzij de inflatie recordwinsten gemaakt, terwijl de lonen maar langzaam stegen? Of zijn bij bedrijven vooral de kosten toegenomen? Dit hoofdstuk laat zien dat de verdeling van lonen en winsten in niet-energieproducerende sectoren in 2022 niet sterk is veranderd door de energieprijsschok, maar dat de lonen dit jaar achterblijven bij de verwachte winstontwikkeling. Tegelijkertijd heeft de overheid een deel van de koopkrachtklap voor huishoudens opgevangen. Deze generieke en ongedekte compensatiemaatregelen hebben een tijdelijk karakter. Hogere loongroei is een meer structurele oplossing voor het koopkrachtverlies van huishoudens.

De gestegen energieprijzen hebben een verschillende impact op bedrijven. Sommige bedrijven varen wel bij hoge energieprijzen en zien hun winsten toenemen, denk aan elektriciteitsproducenten en bedrijven die olie en gas winnen in Nederland. Voor andere bedrijven stijgen de kosten juist, omdat energie een productiefactor is. Deze bedrijven kunnen hun prijzen verhogen, wat we terugzien in een oplopende voedsel- en kerninflatie. Wat er met de winsten van deze bedrijven gebeurt, hangt mede af van hoeveel kostenstijging zij doorberekenen.

Het inkomen van werknemers verandert in eerste instantie niet door hogere energieprijzen. Werknemers blijven gewoon hun loon ontvangen. Ze kunnen door inflatie hier echter minder van besteden en zullen daarom hogere lonen eisen om te compenseren voor de toegenomen kosten van levensonderhoud. Recent afgesloten cao's laten voor 2023 dan ook een fors hogere loonstijging zien dan de 3,1% die werknemers er in 2022 gemiddeld bijkregen.

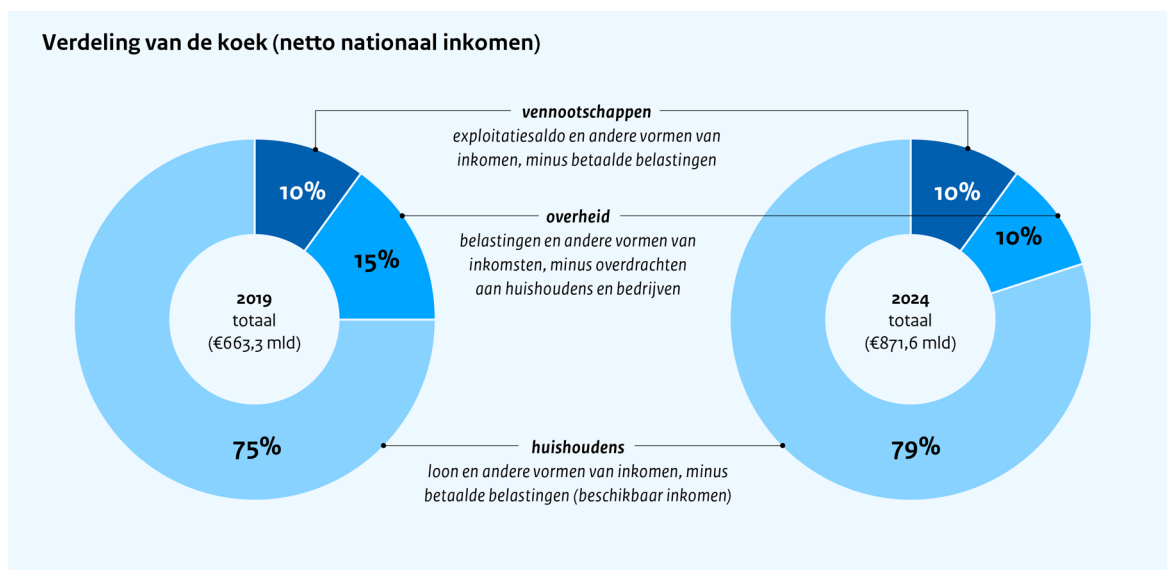
Of de energieprijsschok iets verandert aan de verdeling van het inkomen tussen huishoudens en bedrijven hangt dus enerzijds af van de reactie van prijzen en anderzijds van de lonen. Als bedrijven de gestegen kosten snel doorberekenen in de afzetprijzen, maar de lonen niet reageren, daalt het arbeidsinkomen ten opzichte van de bedrijfswinsten, en vice versa. Daarnaast kan de overheid herverdelen tussen verschillende huishoudens, tussen huishoudens en bedrijven, of ten nadele van toekomstige generaties, wanneer ze de schuld laat oplopen.

In onze raming daalt de arbeidsinkomensquote want de bedrijfswinsten nemen toe ten opzichte van het arbeidsinkomen. De arbeidsinkomensquote (aiq) is een maatstaf die de verdeling van het binnenlands inkomen tussen arbeid en kapitaal laat zien.⁴ In 2022 is de aiq gedaald, maar dit komt hoofdzakelijk door een toename van de winsten in de delfstoffenwinning en energievoorziening – waarin relatief weinig mensen werkzaam zijn. De toegevoegde waarde neemt daar toe bij hogere energieprijzen. De aiq zonder deze sectoren daalt met 0,2%-punt, zie figuur 3.2 links. Dit betekent dat de winsten in overige sectoren ten opzichte van de loonsom nauwelijks zijn toegenomen. Voor 2023 verwachten we dat de aiq verder en in den brede, dus ook buiten energiesectoren, afneemt. Dit komt voornamelijk doordat bedrijven hun prijzen verder verhogen, omdat de kostenstijging niet in alle bedrijfstakken al volledig is doorberekend. Overigens zegt de aiq alleen iets over de verdeling op macroniveau; tussen en binnen bedrijfstakken kunnen er grote verschillen bestaan.

⁴ Het CPB gebruikt voor de aiq de definitie bedrijven, dit zijn alle bedrijfstakken exclusief O en P (Openbaar bestuur en overheidsdiensten en Onderwijs). De aiq meet de verhouding tussen het looninkomen van werknemers en zelfstandigen en het totaal van het geld dat wordt verdiend, waarvan naast de loonsom het exploitatiesaldo van bedrijven onderdeel uitmaakt.

Achterblijvend arbeidsinkomen hoeft niet automatisch te betekenen dat het inkomen van huishoudens ten opzichte van bedrijven erop achteruitgaat, omdat er verschuivingen kunnen plaatsvinden in hoe de overheid herverdeelt. De aiq kijkt naar de verhouding tussen lonen en winsten. De overheid heft bij zowel huishoudens als bedrijven belasting, en geeft een deel van deze opbrengsten weer terug. Deze belastingen en overdrachten nemen we mee als we kijken naar de verdeling van het netto nationaal inkomen (de nationale koek) tussen huishoudens, bedrijven en de overheid.⁵ Onderstaande figuur laat zien hoe de verdeling van de koek tussen 2019 en 2024 is veranderd.

Figuur 3.1 Ten opzichte van 2019 is in 2024 vooral het aandeel van de overheid in de nationale koek gedaald



Bron: CBS en CPB ([link](#)). Door afronding kan het totaal net boven of onder de 100% uitkomen.

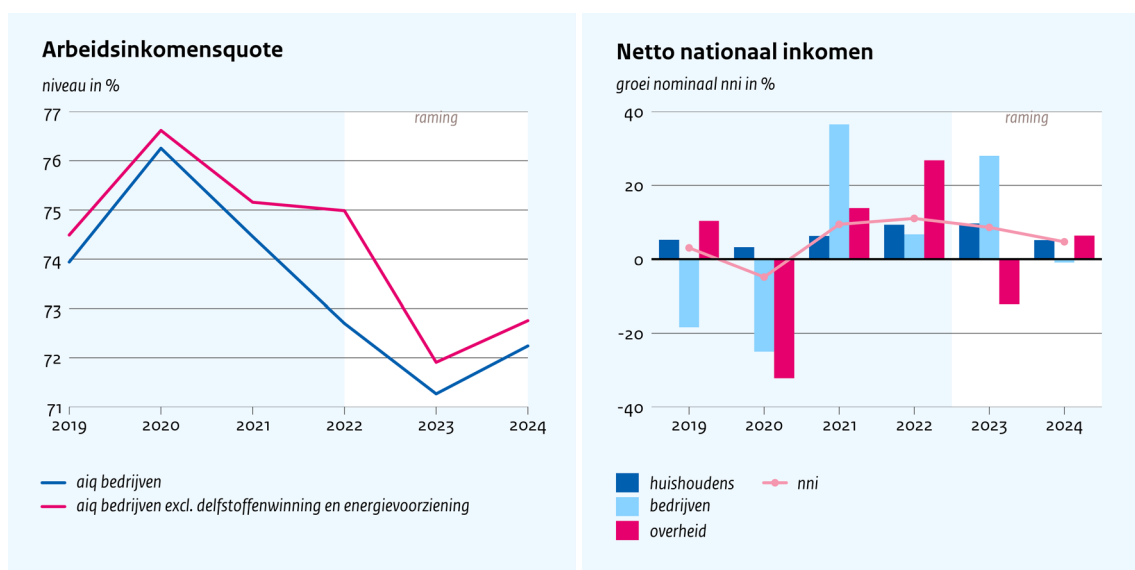
Het aandeel van huishoudens in de koek stijgt: de overheid compenseert de daling van het relatieve arbeidsinkomen. De aiq ligt in 2024 lager dan in 2019, bedrijfswinsten zijn dus toegenomen ten opzichte van de lonen. Vanuit de koekanalyse blijkt echter dat de overheid hiervoor via inkomensbeleid heeft gecompenseerd, omdat het inkomen van huishoudens als aandeel van het netto nationaal inkomen niet achterblijft. Het aandeel van het inkomen dat de overheid overhoudt voor overheidsbestedingen daalt hierdoor, omdat de belastinginkomsten niet in dezelfde mate meestijgen. Omdat de bestedingen zelf niet afnemen leidt dit tot een lager EMU-saldo, waardoor de energiesteun deels ten laste komt van toekomstige generaties.

Het winstinkomen van bedrijven nam in 2022 af, in 2023 verbetert dit weer. In 2022 blijft de groei van het inkomen van bedrijven achter bij de groei van het netto nationaal inkomen, ook al daalt de aiq. Dit komt vooral door een toename van de belastinginkomsten (in de vennootschapsbelasting)⁶ en hogere gasbaten voor de overheid, die ook van bedrijven (in de bedrijfstak delfstoffenwinning) afkomstig zijn. Van de stijging van de toegevoegde waarde in de delfstoffenwinning wordt op die manier een deel afgedragen aan de overheid. Bedrijven vergroten in 2023 hun winst ten opzichte van 2022 door hun afzetprijzen te verhogen. Dit zijn voornamelijk bedrijven in niet-energieproducerende bedrijfstakken en daardoor wordt een kleiner deel afgedragen aan de overheid.

⁵ Het netto nationaal inkomen is het totale verdiende inkomen van Nederland. Het bruto binnenlands product is de waarde van de productie in Nederland. Deze twee wijken iets van elkaar af omdat een deel van de productie in Nederland inkomsten genereert voor het buitenland, en vice versa. Ook worden de afschrijvingen bij het netto nationaal inkomen buiten beschouwing gelaten.

⁶ De hoge vpb-inkomsten in 2022 zijn niet het gevolg van grote beleidsmatige verschuivingen, zie ook elektronische bijlage 14 bij dit CEP ([link](#)). Een deel van de vpb-betalingen volgt uit winsten uit eerdere jaren.

Figuur 3.2 Aiq bedrijven daalt pas in 2023 als energieproducerende bedrijfstakken buiten beschouwing worden gelaten; dan stijgt het inkomen van vennootschappen ook meer dan het totale netto nationaal inkomen



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

Stijgende lonen nemen de compenserende rol van de overheid deels over. In 2023 trekt de overheid geld uit voor het koopkrachtpakket om de gevolgen van hogere energieprijzen voor huishoudens te dempen. Omdat een deel van de steun afloopt, verbetert het inkomen van de overheid in 2024. Huishoudens gaan er dankzij een positieve reële loonstijging op vooruit. De bedrijfswinsten groeien mede daardoor nog maar in geringe mate.

Het achterblijvende niveau van de aiq wijst op ruimte voor deze loonstijging, al zal dit per bedrijf(stak) sterk verschillen. Als de loonstijging in lijn is met de binnenlandse inflatie⁷ leidt dit tot een gelijke ontwikkeling van lonen en winsten, ook na een energieprijsschok. Dit is een meer structurele oplossing voor het koopkrachtverlies van huishoudens dan overheidssteun. De langetermijngevolgen van hogere loonstijging voor ongelijkheid en consumptiegroei worden behandeld in Katz, 2023 ([link](#)).

⁷ De bbp-prijs, dus niet automatische prijscompensatie o.b.v. de cpi, omdat de cpi zeker in tijden van hoge geïmporteerde inflatie niet gelijk is aan de prijsstijging afkomstig van binnenlandse producenten.

4 Investerings verstikt? Een verkenning

Aanpak van de stikstofproblematiek heeft grote gevolgen voor de landbouw. De impact voor andere bedrijfstakken lijkt op korte termijn geringer te zijn, omdat er vaak andere economische beperkingen zijn die voor grotere problemen zorgen, zoals de krappe arbeidsmarkt en de stijgende rente. Maar de onzekerheid rond de stikstofproblematiek leidt mogelijk wel tot een verslechtering van het investeringsklimaat en heeft daarmee, op de lange termijn, mogelijk effect op de economische ontwikkeling. Het uitkopen van boerenbedrijven creëert op korte termijn waarschijnlijk geen extra stikstofruimte voor andere bedrijfstakken. De ontstane ruimte moet in eerste plaats ten bate komen van de natuur. Ook ontbreekt de noodzakelijke langetermijnvisie voor natuur in Nederland.

De gevolgen van de stikstofproblematiek op investeringen en economische ontwikkeling zijn moeilijk te duiden, dit is een verkenning. Het CPB heeft daartoe met diverse experts in het stikstofdossier, ministeries en belangenbehartigers van verschillende bedrijfstakken gesproken. Tevens is voor de verkenning een beknopt literatuuronderzoek uitgevoerd. We beschrijven hier alleen de mogelijke economische gevolgen voor verschillende bedrijfstakken. De effecten op brede welvaart, waaronder effecten op de natuur en welbevinden, blijven hier buiten beschouwing. Uiteindelijk zijn juist deze effecten het voornaamste doel van het beleid.

Te veel neerslag van stikstof⁸ uit verbindingen die ontstaan in de landbouw, bij vervoer en in de industrie heeft negatieve effecten op de natuur.⁹ De EU-habitatrichtlijn stelt dat Nederland de natuur en dan met name de zogenoemde Natura 2000-gebieden moet beschermen en achteruitgang moet tegengaan. Te veel neerslag van stikstof heeft een negatieve invloed op de natuurkwaliteit van deze gebieden. In het merendeel van de ruim 160 Natura 2000-gebieden wordt de vastgestelde maximale stikstofneerslag overschreden. De stikstofuitstoot in Nederland moet daarom omlaag. Dit heeft implicaties voor activiteiten waarbij stikstof wordt uitgestoten, zoals in de landbouw, bouw, industrie en vervoer.

De overheid wil boeren gaan uitkopen om de stikstofuitstoot op de lange termijn sterk terug te dringen. Kabinet-Rutte III heeft in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) circa 7 miljard euro beschikbaar gesteld tot 2030, waarvan 3,7 miljard euro voor stikstofreductie, 3,1 miljard euro voor natuurherstel en 0,2 miljard euro voor programmakosten.¹⁰ Het coalitieakkoord van Rutte IV bevat een aanvullend stikstoftransitiefonds, waarin 25 miljard euro is gereserveerd voor herstel van de natuur, technieken om uitstoot terug te dringen in de landbouw en uitkoop van boerenbedrijven. Het kabinet heeft recent een Aanpak Piekbelasting aangekondigd¹¹ die aan twee- tot drieduizend ondernemingen gelegenheid geeft om onder zo gunstig mogelijke voorwaarden te stoppen, te verplaatsen of om te schakelen op een andere bedrijfsvoering. Dit voorgenomen stikstofbeleid zet onder andere in op vermindering van de agrarische uitstoot via uitkoop van boerenbedrijven. De precieze invulling is nog niet duidelijk, maar vooralsnog is een ruwe schatting dat in totaal acht miljard euro zal worden uitgegeven aan de uitkoop van boerenbedrijven (toekomstig transitiefonds plus PSN uit 2020).

Deze uitkoopmaatregelen van boerenbedrijven verlagen de totale productie van de landbouw, de gevolgen voor de regionale economie kunnen sterk verschillen. Uitgaand van een studie van Wageningen

⁸ Onder stikstof verstaan we stikstofoxiden en ammoniak.

⁹ De landbouwsector levert de grootste bijdrage aan de stikstofdepositie in Nederland. Volgens het RIVM is de landbouw in 2021 verantwoordelijk voor 50% van de stikstofdepositie in Nederland. Het buitenland draagt nog eens 29% bij. Daarna komt het verkeer met 13% (zowel weg-, scheeps- als luchtverkeer) en dan de industrie, bouw, dienstensector en huishoudens met samen 8%.[\(link\)](#)

¹⁰ Zie Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, pagina 74 [\(link\)](#).

¹¹ Zie Kamerbrief 'Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos' [\(link\)](#).

University & Research (WUR) betekenen de uitkoopmaatregelen dat productie in de landbouw daalt met ongeveer 9% (dat is 2,8 miljard euro¹²).¹³ Dit kan hoger uitvallen als een groter deel van het transitiefonds wordt aangewend voor uitkoopmaatregelen. De productiedaling werkt zowel door naar leveranciers, zoals de veterinaire dienstverlening, als afnemers, zoals de voedingsmiddelenindustrie. De regionale impact zal sterk verschillen, afhankelijk van hoeveel landbouwbedrijven, toeleveranciers en afnemers actief zijn in de regio. Ook maakt het uit in hoeverre agrarische ondernemers en toeleveranciers andere activiteiten kunnen ontplooiën. Dit is bepalend voor de uiteindelijke regionaal-economische gevolgen. Eerdere ervaringen met sterk krimpende bedrijfstakken (textiel, mijnbouw) zijn niet direct vergelijkbaar, omdat die sterker lokaal geconcentreerd waren. Tegelijkertijd wijzen deze voorbeelden wel op het belang van zorgvuldig flankerend beleid in gebieden waar de impact sterk is.

De vrijgekomen stikstofruimte leidt niet vanzelfsprekend tot een soepelere vergunningverlening aan andere bedrijfstakken, zoals de bouw en de luchtvaart. Het PSN heeft als wettelijk doel de natuur te beschermen. Gereduceerde stikstofneerslag moet ten goede komen aan natuurkwaliteit en niet aan het verlenen van nieuwe vergunningen. Daarbij speelt ook dat reeds is toegezegd dat -mocht de stikstofdepositiereductie hoger zijn dan nodig voor de natuur- de zogenoemde PAS-melders¹⁴ voorrang krijgen bij het verlenen van nieuwe vergunningen. De voornaamste manier om op dit moment alsnog een nieuwe vergunning aan te kunnen vragen, is door de extra stikstofuitstoot intern of extern te salderen.¹⁵

Daarbovenop kan zonder langetermijnvisie voor Natura 2000-gebieden in Nederland moeilijk worden vastgesteld wanneer de stikstofdepositie voor de natuur voldoende is gereduceerd en er ruimte ontstaat voor andere activiteiten. Het ontbreekt vooralsnog aan een visie vanuit de provincies en het Rijk waarin is vastgelegd hoe de natuur in deze gebieden in stand zal worden gehouden en op termijn verbeterd. Dit is verplicht vanuit de EU-habitatrichtlijn. Zonder deze langetermijnvisie zal eerst alle risico op verslechtering door stikstof moeten worden weggenomen. Dit betekent dat de depositie gereduceerd moet worden tot onder de zogenoemde *kritische depositiewaarde*¹⁶. Een langetermijnvisie voor de natuur kan Nederland zelf vormgeven. Het ligt voor de hand om deze visie breder te trekken dan alleen de neerslag van stikstof en bijvoorbeeld ook andere Europese milieudoelstellingen zoals de water- en luchtkwaliteit en het verminderen van de broeikasgasuitstoot hierbij te betrekken.¹⁷

De impact op de korte termijn van het stikstofprobleem op de woning- en utiliteitsbouw lijkt beperkt in het licht van andere knelpunten.¹⁸ De afzwakkende conjunctuur, stijgende rente, arbeidstekorten en steeds talrijkere bezwaarprocedures zijn op dit moment een grotere belemmering voor de bouw in het algemeen en de woningbouw in het bijzonder. Ongeveer 90% van de woningbouw veroorzaakt zo weinig stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden dat die bouwactiviteiten zonder extra inspanning doorgang kunnen vinden.¹⁹ Maar de stikstofproblematiek is wel een extra remmende factor in het realiseren van nieuwe woningen. Het stikstofdossier zorgt voor hogere kosten en vertragingen, met name omdat extra onderzoeken en

¹² Op basis van de totale productie van 30,6 mld euro in de gehele bedrijfstak landbouw in 2021.

¹³ De door WUR ([link](#)) berekende krimppercents als gevolg van het PSN in de varkenshouderij, pluimvee en melkveesectoren worden geschaald naar het budget voor uitkoop van boerenbedrijven in het totale stikstofbeleid.

¹⁴ PAS-melders zijn bedrijven en ondernemers die onder het Programma Aanpak Stikstof (PAS) konden volstaan met een melding van de berekende stikstofbelasting op kwetsbare natuur. Door de stikstofuitspraak van de Raad van State moeten PAS-melders alsnog over een vergunning beschikken. Het uitkopen van piekbelasters moet dit deels mogelijk maken.

¹⁵ Bij intern salderen kan een stikstoftoename door een project of activiteit elders binnen het project of bedrijf worden gecompenseerd. Bij extern salderen kan een stikstoftoename door een project of de activiteiten van een bedrijf worden gecompenseerd door bijvoorbeeld het opkopen van de vergunde stikstofruimte van andere bedrijven. De opkoper mag maximaal 70% van de vrijgekomen ruimte benutten.

¹⁶ De kritische depositiewaarde is de maximale stikstofdecompositie waarbij er op de lange termijn geen risico op verslechtering van de natuur bestaat.

¹⁷ Zie ook PBL, 2021, *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis* ([link](#)).

¹⁸ Zie ook Koning M. en T. Endhoven, 2023, *Effecten wegvallen bouwvrijstelling*, EIB ([link](#)).

¹⁹ Zie ook Koning M. en T. Endhoven, 2023, *Effecten wegvallen bouwvrijstelling*, EIB ([link](#)).

vergunningen nodig zijn. En in sommige gevallen lukt het niet de vergunningen te verkrijgen en vindt afstel plaats. Over het algemeen heeft de utiliteitsbouw²⁰ meer last, omdat de omvang van individuele projecten groter is dan het gemiddelde woningbouwproject en daarmee dus meer stikstofdepositie zal veroorzaken.

Infrastructuurprojecten lopen een groter risico vertraagd of zelfs opgegeven te worden door stikstofproblemen. Deze projecten zijn meer gebonden aan een vast tracé, dat bovendien vaker dicht bij een of meerdere Natura 2000-gebieden loopt. Woningbouwprojecten hebben daarentegen meer keus in de locatie. Daarnaast wordt er veel meer stikstof uitgestoten als een infrastructuurproject in gebruik is genomen dan bij bijvoorbeeld woningen. Daarmee is het risico groter dat infrastructuurprojecten vertraging oplopen door stikstofproblemen. Het ministerie van Financiën verwacht dat het bedrag dat als gevolg van onderuitputting tot 2027 minder wordt geïnvesteerd in infrastructuur oploopt tot naar schatting 3,5 miljard euro, gedeeltelijk als gevolg van de restricties rondom stikstof.²¹ Het aandeel van infrastructuur in de totale productie van de bouw is met 14% echter beperkt, en hiervan kan naar verwachting alleen een deel geen doorgang vinden. Dit wil niet zeggen dat de impact op de economie beperkt is. De maatschappelijke baten van infrastructuurprojecten kunnen hoog zijn.²² Daarnaast kan uitstel of afstel van infrastructuurinvesteringen lokaal leiden tot een verergering van knelpunten in het vervoer van mensen en goederen, en daarmee de regionale economische activiteit schaden. Dit kan uiteindelijk wel degelijk impact hebben op de economie.

Voor de luchtvaart speelt op dit moment vooral de onzekerheid over het juridisch kader en het overheidsbeleid een rol. Het relatieve aandeel van de luchtvaart in de stikstofdepositie is met 0,7-1,1%²³ beperkt. Ongeveer twintig Natura 2000-gebieden in een groot gebied over verschillende provincies worden geraakt door de stikstofuitstoot gerelateerd aan Schiphol. Schiphol en andere luchthavens hebben bestaande uitstootrechten en kunnen extern salderen voor de uitstoot die daarboven komt. Dat salderen moet specifiek en lokaal plaatsvinden en is complex door de betrokkenheid van diverse partijen. Onduidelijkheid rondom het juridisch kader en het kabinetsbeleid maken het onzeker of salderen op deze wijze (volledig) mogelijk blijft. Deze onzekerheid kan in de toekomst effect hebben op de omvang van de luchtvaart als bedrijfstak. Daarbij dient te worden aangetekend dat andere restricties (onder andere geluidsnormen, klimaatdoelen) wellicht een grotere impact hebben op de mogelijke omvang van de luchtvaart.

De onzekerheid rondom de uitvoering van het stikstofbeleid en het juridisch kader²⁴ zijn in het algemeen slecht voor het investeringsklimaat. Een goed voorbeeld van de toegenomen onzekerheid is de uitspraak van de Raad van State rond het Porthos-project²⁵. Dit project maakte gebruik van de bouwvrijstelling stikstof²⁶ en hoefde daardoor in de vergunningaanvraag geen rekening te houden met de impact van eventuele stikstofuitstoot op de natuur. Door de tussenuitspraak²⁷ van de Raad van State in november 2022 is deze vrijstelling voor dit project in het bijzonder en alle bouwprojecten in het algemeen komen te vervallen. Sindsdien moet voor elk bouwproject alsnog een onderzoek gedaan worden naar de impact van de stikstofuitstoot op de natuur. Deze extra onzekerheid rondom de bouwvrijstelling en de stikstofaanpak in het algemeen leidt tot uitstel of zelfs afstel van investeringen. Zo voelde het ministerie van Economische Zaken en

²⁰ Utiliteitsbouw is de bouw van alle gebouwen die geen woonbestemming hebben, zoals kantoren, fabrieken en scholen.

²¹ Zie Rijksbegroting 2023 ([link](#)).

²² Zie bijvoorbeeld de hoge leefbaarheidsbaten van de ondertunneling van de A2 bij Maastricht die volgen uit de CPB-notitie van Tijm, Michiels en Zwaneveld (2018) ([link](#)).

²³ Zie Advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020, Advies Luchtvaartsector ([link](#)).

²⁴ Zo moet de Raad van State bijvoorbeeld nog een uitspraak doen in de ViA15-zaak over de maximale rekenafstand van 25 km voor stikstofuitstoot bij het aanvragen van een natuurvergunning.

²⁵ Het Porthos-project heeft als doel om CO₂ van de industrie in de Rotterdamse haven op te slaan in lege gasvelden.

²⁶ De bouwvrijstelling stikstof is sinds 1 juli 2021 opgenomen in de Wet natuurbescherming. Deze vrijstelling legde vast dat bij bepaalde bouwactiviteiten bij de vergunningsaanvraag geen rekening gehouden hoefde te worden met de stikstofuitstoot.

²⁷ Tijdens de procedure is voor het Porthos-project reeds een onderzoek gedaan naar de gevolgen van de stikstofuitstoot op de natuur, maar dit onderzoek kon niet meer worden meegenomen in de lopende procedure. De Raad van State heeft nu een tussenuitspraak gedaan en de bezwaarmaker zes weken de tijd gegeven op het rapport te reageren. Hierna zal de zaak verder worden behandeld en komt er een einduitspraak (zie ook [link](#)).

Klimaat zich genoodzaakt een lening te geven voor een grote fabriek op de Tweede Maasvlakte, omdat andere investeerders zich dreigden terug te trekken uit angst dat de benodigde milieuvergunningen er niet zouden komen.²⁸ Pas na het verstrekken van deze lening waren private partijen bereid ook weer leningen te verstrekken. Deze voorbeelden laten zien hoe door de onzekerheid investeerders mogelijk hun investeringsbeslissing uitstellen of zelfs afstellen. De economische gevolgen van eventueel gemiste investeringen laten zich voornamelijk op de middellange termijn voelen.

²⁸ Zie Het Financieele Dagblad ([link](#)) en ([link](#)).