



In deze publicatie een kort overzicht van de ontwikkelingen van de overheidsfinanciën in het tweede kwartaal van 2019. Daarnaast uitgebreid aandacht voor de overheidsschuld.

INHOUD

Overschot halverwege 2019 naar 1,8 procent bbp	2
Structuur overheidsschuld	4
Overheidsschuld in internationaal perspectief	5
Rentelasten historisch laag	7
Ruim 40 procent schuld in buitenlandse handen	8
Negatieve bijdrage provincies aan overheidsschuld	9
Recente publicaties en cijfers	12

Afdeling	Overheidsfinanciën en Consumentenprijzen	
Contact	CBS Persdienst persdienst@cbs.nl tel: 088 570 7070	CBS Infoservice infoservice online tel: 070 337 4444
Datum	23 september 2019	

www.cbs.nl | Volg ons op Twitter, Facebook en Instagram @statistiekcbs

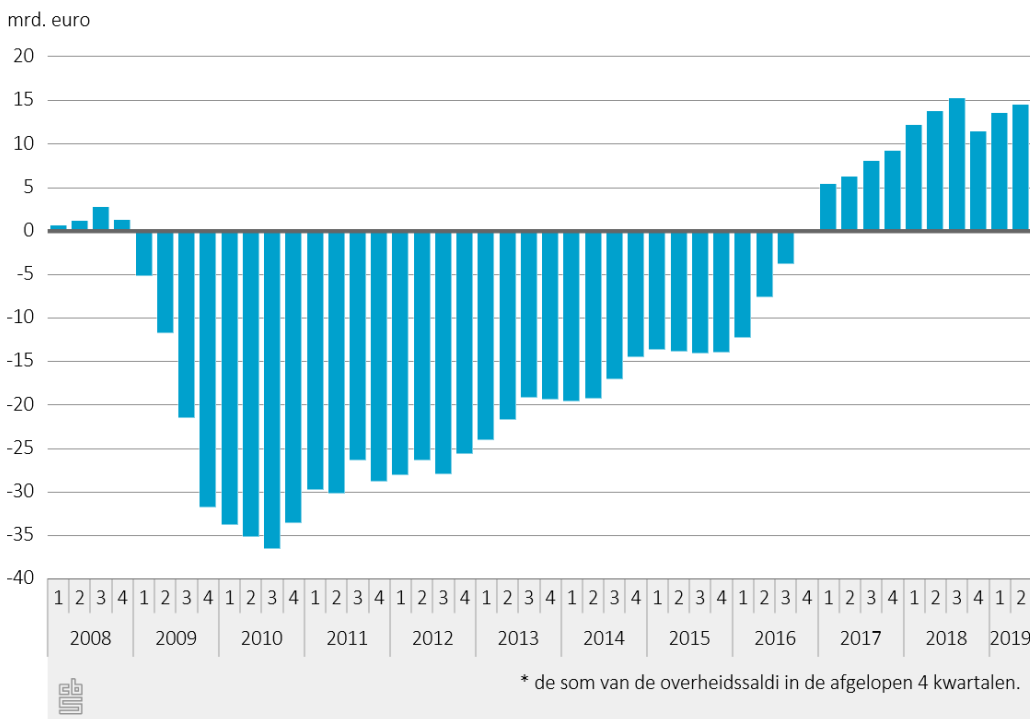
Overschot halverwege 2019 naar 1,8 procent bbp

De inkomsten van de overheid lagen in het tweede kwartaal van 2019 bijna 2 miljard euro hoger dan de uitgaven. Op jaarbasis, gemeten vanaf het derde kwartaal van 2018 tot en met het tweede kwartaal van 2019, kwam het overschot uit op 1,8 procent van het bruto binnenlands product (bbp). De schuldquote, de overheidsschuld als percentage van het bbp, lag halverwege 2019 op 50,9 procent. Dit is een daling van 1,5 procentpunt sinds het begin van het jaar.

Zowel de inkomsten als de uitgaven van de overheid stegen in het afgelopen kwartaal ten opzichte van het tweede kwartaal van vorig jaar, respectievelijk met 3,5 en 2,6 miljard euro. De toename van de inkomsten werd voor een groot deel veroorzaakt door een stijging van de btw-opbrengsten met 1,4 miljard euro. De stijging heeft onder andere te maken met de verhoging van het lage btw-tarief. Tevens ontving de overheid ongeveer 0,5 miljard euro meer loon- en inkomstenheffing (loon- en inkomstenbelasting plus premies volksverzekeringen).

Tegenover deze gestegen inkomsten stond een toename van de sociale uitkeringen van 1,7 miljard euro. Ook stegen de beloningen van het overheidspersoneel met 0,8 miljard euro ten opzichte van het tweede kwartaal van 2018. Dit werd mede veroorzaakt door de cao's voor rijksambtenaren en voor medewerkers in het primair en voortgezet onderwijs, van wie de salarissen in 2019 verder zijn gestegen.

Figuur 1. Overheidssaldo op jaarbasis*



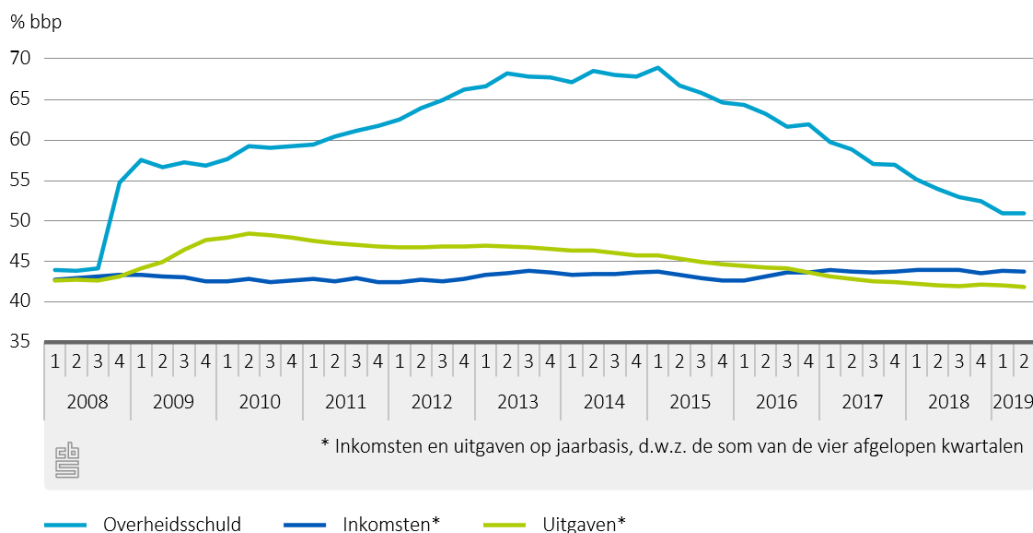
[StatLine: Overheidsfinanciën; kerncijfers](#)

De overheidsschuld steeg in het tweede kwartaal met bijna 6 miljard euro. Deze toename kwam voornamelijk voor rekening van het Rijk, dat meer staatsobligaties heeft uitgegeven dan er zijn

afgelost in het tweede kwartaal. Tegenover de stijging van de schuld stond een stijging van de uitstaande deposito's met een vergelijkbaar bedrag. De overheidsschuld kwam eind tweede kwartaal uit op bijna 404 miljard euro.

Door de groei van het bbp blijft de schuldquote eind tweede kwartaal van 2019 even hoog als in het eerste kwartaal, 50,9 procent bbp. Vergeleken met het eind van 2018 is de schuld, ondanks de toename in het tweede kwartaal, door de sterke afname van de schuld in het eerste kwartaal van 2019 met bijna 2 miljard euro gedaald.

Figuur 2. Overheidsinkomsten, -uitgaven en -schuld



[StatLine: Overheidsfinanciën; kerncijfers](#)

Nederland blijft door het hoge overschot en de dalende schuld ruim onder de Europese normen voor overheidsschuld en begrotingstekort van respectievelijk 60 procent en 3 procent bbp. De normen gelden per einde van het kalenderjaar. De Miljoenennota 2020 gaat voor 2019 uit van een overschot van 1,3 procent bbp en een schuldquote van 49,3 procent bbp aan het eind van het jaar.

Kerncijfers overheidsfinanciën

	2018			2019	
	II	III	IV	I	II
	miljard euro				
Inkomsten	85,1	78,9	84,0	94,6	88,6
Uitgaven	84,3	77,7	84,2	82,6	86,9
Saldo	0,7	1,1	-0,2	12,0	1,7
Overheidsschuld	408,1	404,7	405,5	398,1	403,6
	% van bbp ¹⁾				
Saldo	1,8	2,0	1,5	1,7	1,8
Overheidsschuld	53,9	52,9	52,4	50,9	50,9

¹⁾ Op jaarbasis, gemeten als de som van vier kwartalen.

[StatLine: Overheidsfinanciën; kerncijfers](#)

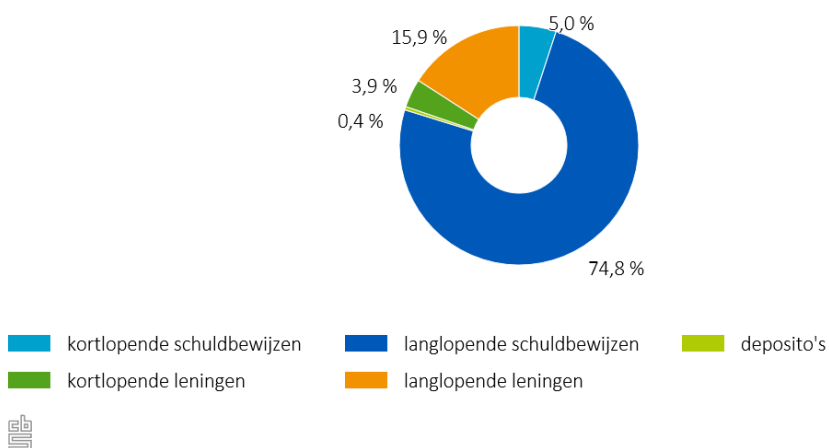
Structuur overheidsschuld

De overheid gaat voornamelijk schulden aan om begrotingstekorten te kunnen financieren. Hiervoor geeft de overheid meestal langlopende staatsobligaties uit. Halverwege 2019 bestond bijna 300 van de ruim 400 miljard euro overheidsschuld uit dit type financieel instrument.

Veruit het grootste deel van de Nederlandse overheidsschuld komt voor rekening van het Rijk. Om middelen te verkrijgen gebruikt het Rijk voornamelijk staatsleningen, dat wil zeggen schuldbewijzen (obligaties) met een oorspronkelijke looptijd langer dan 1 jaar. Lokale overheden maken daarentegen meer gebruik van leningen bij financiële instellingen. Sommige gemeenten geven daarnaast ook obligaties uit om te voorzien in hun financieringsbehoefte.

In figuur 3 staat per financieel instrument het aandeel in de gehele overheidsschuld halverwege 2019. De overheidsschuld bestond voor 302 miljard euro uit langlopende schuldbewijzen, voor 64 miljard euro aan langlopende leningen en voor 20 miljard euro aan kortlopende schuldbewijzen.

Figuur 3. Opbouw overheidsschuld, tweede kwartaal 2019

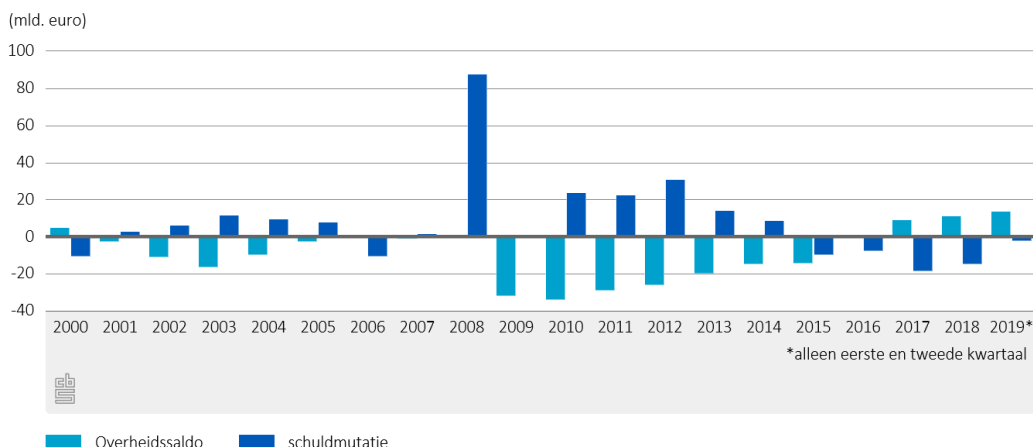


StatLine: Overheidsschuld; schuldtitle, geldgever, waarderingsgrondslag, sectoren

De opbrengsten uit de schuldtitle worden gebruikt om tekorten mee te financieren. Figuur 4 toont dat in de meeste jaren waarin er een negatief overheidssaldo (begrotingstekort) was, de overheidsschuld toenam. Wanneer de overheid een begrotingsoverschot had, werd dat meestal gebruikt om de schuld af te lossen. Dit is conform de begrotingssystematiek.

Naast de schulden voor de financiering van uitgaven gaat de overheid ook schulden aan om de aanschaf van financiële activa te bekostigen. Een voorbeeld hiervan is in 2008 en 2009 te zien, toen de overheid geld leende om de stabiliteit van de economie te waarborgen door verzekeraars en banken financieel te ondersteunen. De middelen die vrijkomen uit de verkoop van financiële activa kunnen gebruikt worden voor het aflossen van overheidsschuld. In 2015 verkocht het Rijk bijvoorbeeld aandelen ABN AMRO en ontving het middelen uit de afwikkeling van derivatencontracten, die gebruikt konden worden om de schuld te verlagen.

Figuur 4. Overheidssaldo en schuldmutatie



[StatLine: Overheidsfinanciën; kerncijfers](#)

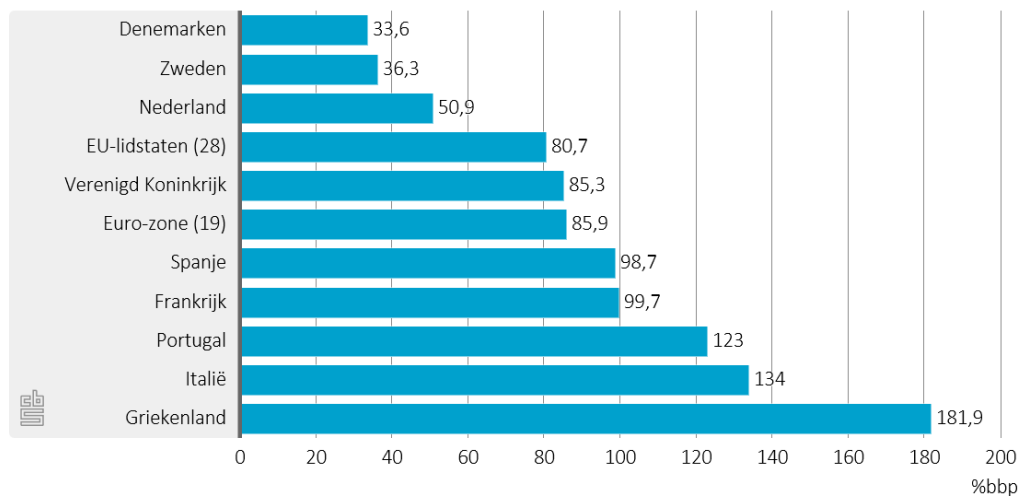
Overheidsschuld in internationaal perspectief

De schuldquote van Nederland volgens de Europese richtlijnen verschilt van de schuldquote waarmee internationale organisaties zoals het IMF, de Wereldbank en de OECD rekenen. Volgens de wereldwijde definitie van het IMF ligt de Nederlandse overheidsschuld 50 miljard euro hoger.

Er zijn verschillende methodes voor de berekening van de overheidsschuld. In de Europese Unie en dus ook in Nederland wordt de overheidsschuld conform de voorschriften van de EU opgesteld, die zijn voortgekomen uit het verdrag van Maastricht in 1993. Dit is de definitie van overheidsschuld die voor lidstaten van de Europese Unie het meest relevant is en waar de Europese Commissie de lidstaten op beoordeelt. De financiële instrumenten die meetellen bij deze Europese definitie zijn deposito's, schuldbewijzen (waaronder obligaties) en leningen. De schuld wordt gewaardeerd tegen de faciale waarde. Dat is de waarde van het oorspronkelijke schuldbedrag bij uitgifte van het schuldbewijs. De schuld kan ook op een andere manier gewaardeerd worden, bijvoorbeeld tegen marktwaarde, de waarde waartegen de schuld verhandeld kan worden.

Aan het eind van het eerste kwartaal van 2019 bedroeg de schuld van Nederland volgens de Europese definitie 50,9 procent bbp. Deze lag daarmee ruim onder de Europese norm van maximaal 60 procent bbp en onder de gemiddelde schuldquote van de EU-lidstaten van bijna 81 procent bbp. De schuld van de eurozone lag met bijna 86 procent bbp nog hoger. Binnen Europa hebben de Zuid-Europese landen de grootste overheidsschulden.

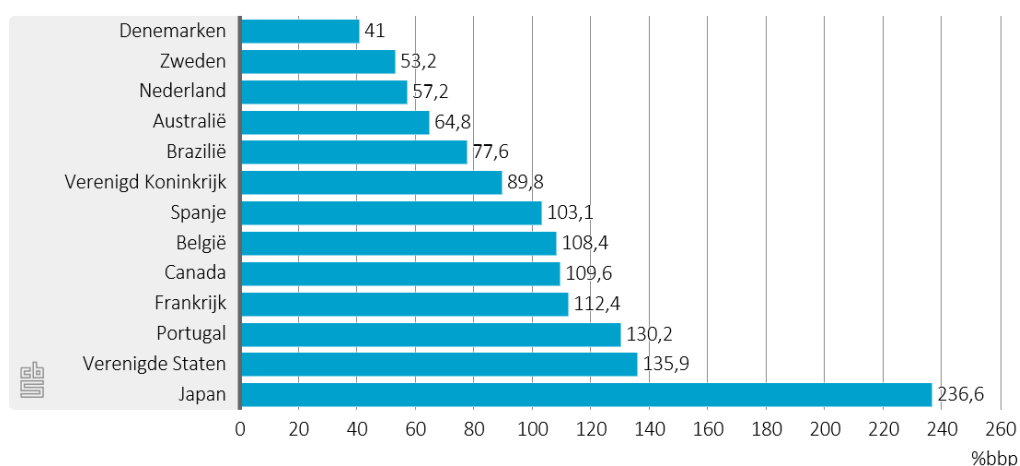
Figuur 5. EMU-schuld 2019 eerste kwartaal



[Eurostat: General government gross debt; Quarterly data](#)

Wanneer de overheidsschulden van landen buiten de EU worden vergeleken met EU-landen, komt het verschil in de voorschriften voor berekening van de overheidsschuld naar voren. In figuur 6 wordt de schuldquote weergegeven volgens de definities van de Wereldbank en het IMF. De verschillen in schuldquotes van de Europese landen tussen figuur 5 en figuur 6 komen voornamelijk voort uit een andere afbakening van de schuld, evenals een andere waardering van de schulden. De Nederlandse schuldquote komt met deze ruimere definitie hoger uit op 57,2 procent bbp. Ook bij de overige lidstaten van de EU weergegeven in figuur 6 valt de schuldquote volgens de ruimere definitie hoger uit.

Figuur 6. Overheidsschuld 2019 eerste kwartaal* (IMF / Wereldbank)



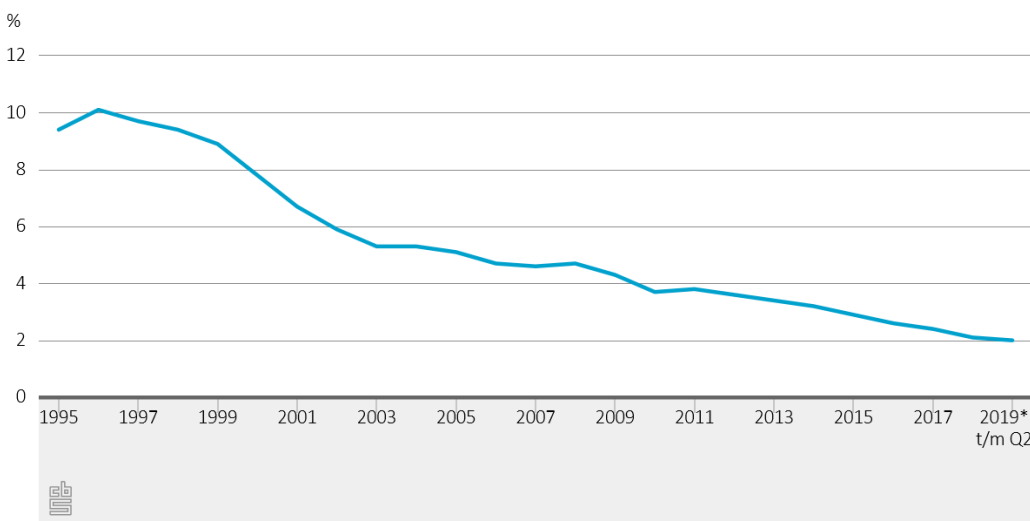
[World Bank: Quarterly Public Sector Debt; Total Gross Public Sector Debt Position by Sector](#)

Rentelasten historisch laag

De rente die de Nederlandse overheid moet betalen over haar schulden, daalt al geruime tijd, vooral doordat de overheid haar schuld tegen lagere rentetarieven kan financieren en herfinancieren. Halverwege 2019 bedroeg de rente over de overheidsschuld gemiddeld nog maar 1,6 procent. Hiermee maken de rentelasten nog maar 2 procent uit van de overheidsuitgaven.

De overheid betaalde op jaarbasis, gerekend vanaf het derde kwartaal van 2018 tot en met het tweede kwartaal van 2019, ongeveer 6,7 miljard euro rente over haar schuld. Hiermee zette de dalende trend van de afgelopen jaren zich voort, wat resulteert in de laagste rentelasten sinds 1980. In vergelijking met de piek van midden jaren negentig, toen zowel de schuld als de rente die daarover moest worden betaald hoog waren, namen de rentelasten met ongeveer 60 procent af. Hierdoor drukken de rentebetalingen een steeds kleinere stempel op de schatkist. Het aandeel van de rentelasten in de overheidsuitgaven is in het tweede kwartaal van 2019 op jaarbasis gedaald naar een historisch lage 2 procent. In het midden van de jaren negentig vormden de rentelasten nog zo'n 10 procent van de overheidsuitgaven. Sindsdien is dit aandeel gestaag afgenomen.

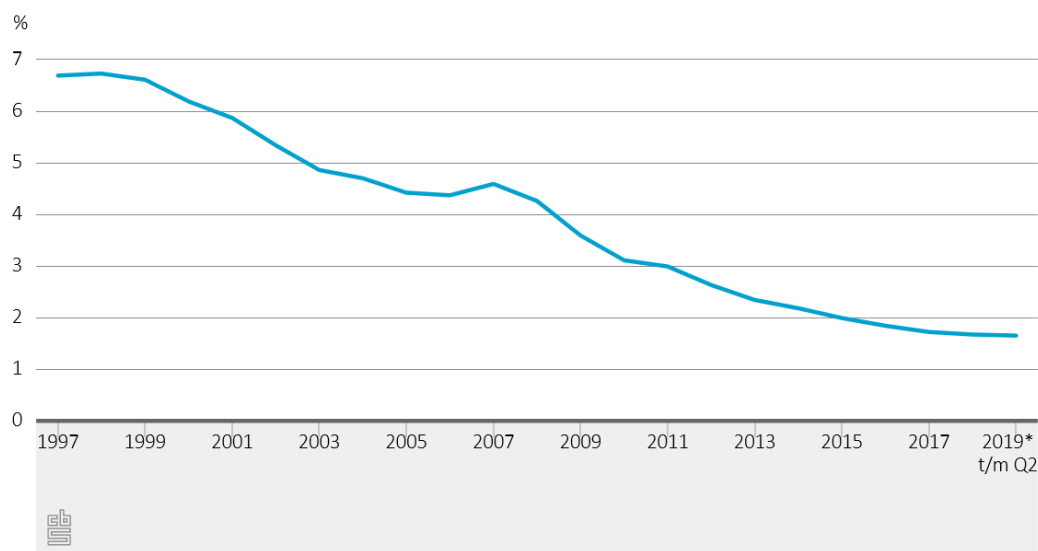
Figuur 7. Aandeel rentelasten in overheidsuitgaven



[StatLine: Overheidsuitgaven; transacties en overheidssectoren](#)

De historisch lage rentelast komt vooral doordat de overheid haar schuld steeds goedkoper kan financieren. Hierbij wordt de rente op tienjaars staatsobligaties doorgaans als graadmeter gebruikt. Deze was voor de Nederlandse overheid aan het einde van het tweede kwartaal van 2019 zelfs negatief, waar dit percentage in 1995 nog rond de 7 procent lag. De rentelasten worden echter voor een groot deel bepaald door rentarieven uit het verleden, aangezien het merendeel van de schulden in het verleden zijn aangegaan toen de rente hoger lag. Zo geeft de Nederlandse overheid bijvoorbeeld ook staatsobligaties uit met een looptijd van 30 jaar. De Nederlandse overheid betaalde in het tweede kwartaal van 2019 op jaarbasis gemiddeld 1,6 procent rente over haar schuld. Uitgezonderd een stijging eind 2007 kent dit percentage al jaren een dalende trend. Midden jaren negentig lagen de rentelasten als percentage van de schuld rond de 6,7 procent.

Figuur 8. Rentelasten als percentage van de overheidsschuld



[StatLine: Overheidsuitgaven; transacties en overheidssectoren](#)

[StatLine: Overheidsuitgaven; kerncijfers](#)

Er zijn meerdere oorzaken waardoor de overheid haar schuld voordelig kan financieren. Allereerst nemen wereldwijd de spaaroverschotten toe, wat zorgt voor meer vraag naar obligaties en dus leidt tot dalende rentetarieven. Ook het opkoopprogramma van de Europese Centrale Bank (ECB) heeft een drukkend effect. Daar komt bij dat Nederlandse staatobligaties als een veilige belegging worden beschouwd. Over het algemeen geldt dat hoe kredietwaardiger een land is, hoe lager het rentepercentage dat ze moeten betalen. Hierdoor leent de Nederlandse overheid tegen gunstigere voorwaarden dan de meeste andere landen van de eurozone.

Naast de historisch lage rentetarieven nemen sinds 2015 de rentelasten ook af doordat de overheidsschuld aan het dalen is, waardoor over een lager bedrag rente is verschuldigd. In absolute omvang piekte de schuld in het eerste kwartaal van 2015 met ruim 464 miljard euro. Sindsdien nam de schuld per saldo af tot 404 miljard euro aan het einde van het tweede kwartaal van 2019. De afbouw van de schuld was mogelijk doordat de overheid in zowel 2017, 2018 als de eerste helft van 2019 overschotten op de begroting kende. Daarnaast bood de verkoop van rentederivaten en financiële bezittingen, zoals de verkoop van aandelen van ABN AMRO, ruimte voor het verder afbouwen van de schuld.

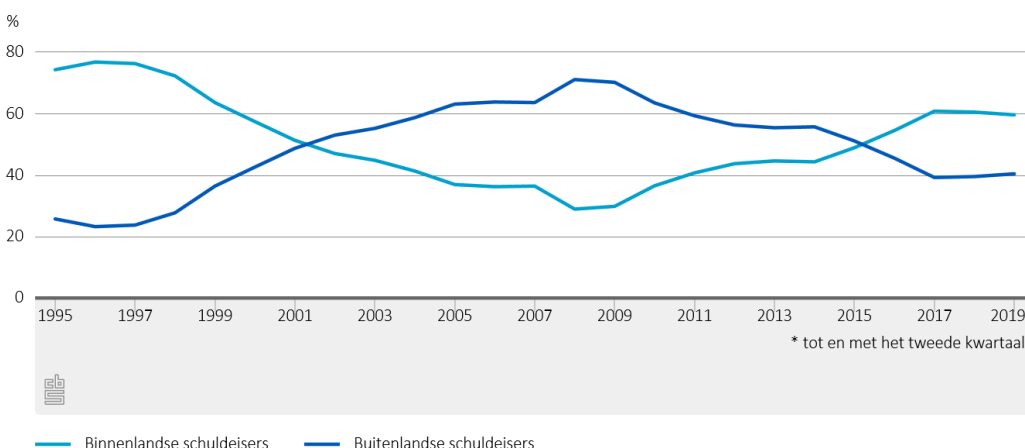
Ruim 40 procent schuld in buitenlandse handen

Van de uitstaande overheidsschuld halverwege 2019 was ruim 40 procent, zo'n 163 miljard euro, in buitenlandse handen. De rest van de schuld was grotendeels in bezit van De Nederlandsche Bank (DNB), binnenlandse banken, pensioenfondsen, verzekeraars en andere financiële instellingen. Samen hadden zij 232 miljard euro van de overheidsschuld in handen.

In 1995 was nog ongeveer een kwart van de overheidsschuld in handen van buitenlandse partijen. In de daaropvolgende jaren nam het buitenlandse aandeel in de overheidsschuld toe. In

2002 hadden buitenlandse partijen voor het eerst een groter aandeel dan binnenlandse partijen. In 2008 liep het buitenlandse aandeel in de overheidsschuld sterk op. De overheidsschuld nam in dat jaar sterk toe vanwege steun aan de bankensector waardoor de behoefte aan financiering van de overheid toenam. Deze financiering werd grotendeels door buitenlandse partijen verstrekt. Vanaf 2009 liep het aandeel in handen van binnenlandse schuldeisers juist op tot ruim 60 procent eind 2018. Deze toename kwam onder andere doordat staatsobligaties gelden als veilige beleggingen. Nederlandse banken, pensioenfondsen en verzekeraars kochten tijdens de financiële crisis Nederlandse staatsobligaties om te voldoen aan de kapitaaleisen van De Nederlandsche Bank¹.

Figuur 9. Aandeel bezit overheidsschuld



[StatLine: Overheid; schuldtitel, geldgever, waarderingsgrondslag, sectoren](#)

De Europese Centrale Bank (ECB) startte in 2015 met een schuldopkoopprogramma. Via dit programma werden staatsleningen van eurolanden door de ECB en nationale centrale banken van eurozone-landen opgekocht om zo de economie te stimuleren en de inflatie aan te jagen. Het idee achter het opkopen is om zowel de uitstaande staatsleningen bij banken als de rente op de staatsleningen te verminderen². Hierdoor kunnen banken het vrijgekomen geld makkelijker uitlenen aan burgers en bedrijven, die op hun beurt de economie kunnen stimuleren door dit geld te investeren of uit te geven. Overheden kunnen door de lagere rente goedkoper geld lenen. Onlangs kondigde de ECB aan het opkoopprogramma, na een korte stop vanaf eind 2018, weer te hervatten.

Negatieve bijdrage provincies aan overheidsschuld

De provincies hebben veel geld uitgezet bij en uitgeleend aan andere overheden. Het gaat vooral om leningen aan gemeenten en overtollige financiële middelen die bij het Rijk gestald zijn. De provincies hebben hier de middelen voor door de verkoop van belangen in nutsbedrijven in het verleden. Doordat andere overheden geld lenen van provincies hoeven zij geen externe leningen aan te gaan. Omdat de overheidsschuld geconsolideerd wordt, waarbij

¹ Via DNB is ook informatie beschikbaar over het houderschap van [staatsobligaties](#). Door definitie- en waarderingsverschillen zijn deze niet direct vergelijkbaar met de gegevens op [StatLine](#).

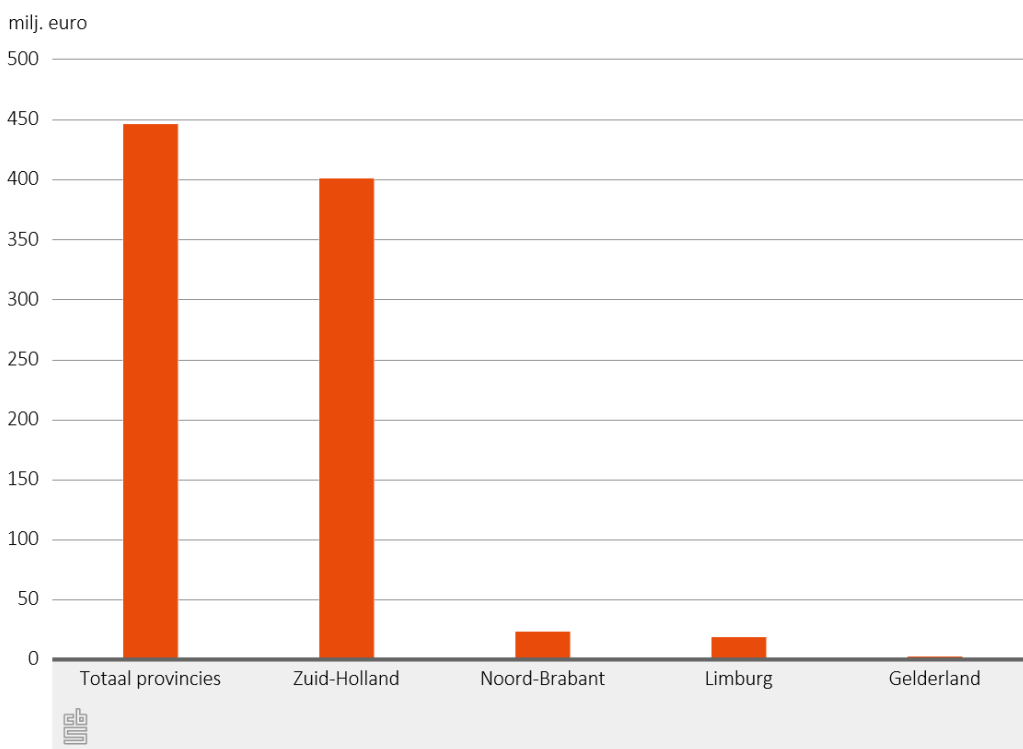
² Zie bijvoorbeeld deze [infographic](#) van de ECB voor een beknopte toelichting op het opkoopprogramma.

onderlinge stromen binnen de overheid geëlimineerd worden, is de overheidsschuld lager door de bijdrage van provincies. In totaal is deze negatieve bijdrage van provincies aan de overheidsschuld halverwege 2019 ruim 7 miljard euro.

Provincies hebben veel geld opgehaald met de verkoop van hun belang in de nutsbedrijven Nuon en Essent in 2009. Het jaar daarvoor bedroeg het aandeel in de overheidsschuld van provincies ruim 0,6 miljard euro. In de jaren daarna ontstond er ruimte om geld uit lenen aan andere overheidssectoren, voornamelijk gemeenten. Sinds het van kracht worden van de ‘Wet verplicht schatkistbankieren’ eind 2013 zijn er regels voor het verplicht stellen van overtollige middelen. Overtollige middelen moeten bij het Rijk worden aangehouden maar mogen ook aan andere overheden worden uitgeleend. Provincies hebben momenteel voor ruim 8 miljard euro overtollige middelen aangehouden bij het Rijk en uitgeleend aan andere overheden. Dat de provincies in staat zijn om geld uit te lenen wil niet zeggen dat zij geen schulden hebben. Provincies hebben voor ongeveer 0,5 miljard euro geleend van banken.

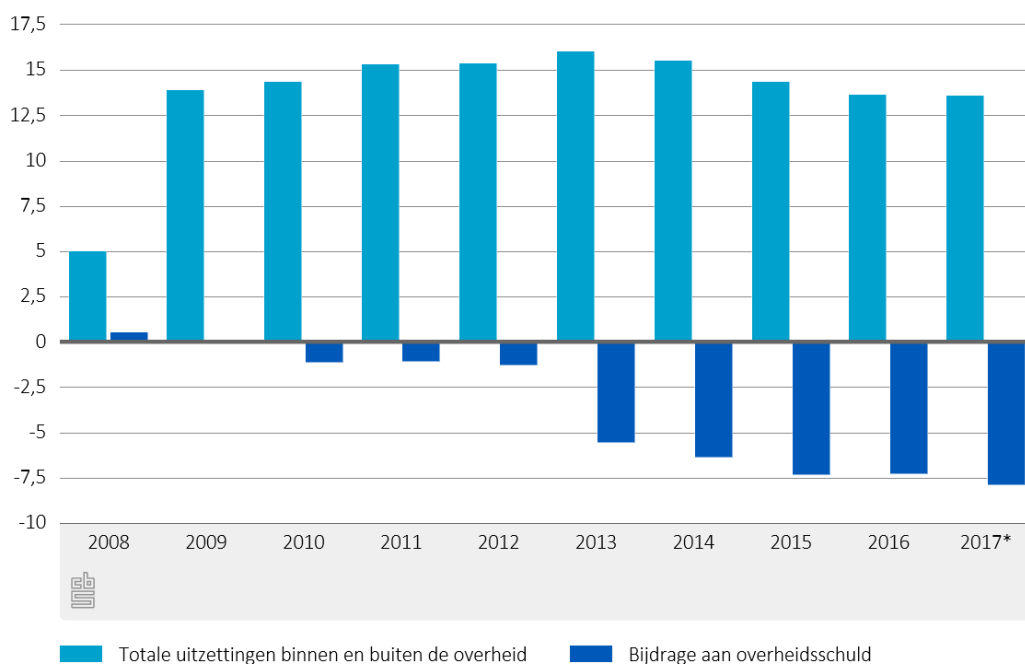
Om per provincie inzicht te krijgen in de schuldenposities en de bedragen die zijn uitgeleend en uitgezet bij andere overheden, kan gekeken worden naar de balansen die provincies rapporteren in het kader van de Iv3-regeling (Informatie voor derden, een met het Ministerie van Binnenlandse Zaken afgesproken financiële rapportage systematiek voor decentrale overheden). De financiële informatie die conform de Iv3-systematiek wordt gerapporteerd sluit aan op de door accountants goedgekeurde baten, lasten en balansen van provincies. Deze verslagleggingsregels kennen andere voorschriften en indelingen dan de nationale rekeningen. Mede daardoor kan de data uit de provincierekeningen licht afwijken van de cijfers uit de nationale rekeningen.

Figuur 10. Schulden provincies volgens provincierekeningen



Het laatst beschikbare jaar met geanalyseerde lv3-data is 2017³. In dat jaar bedroegen de langlopende schulden voor alle provincies tezamen 447 miljoen euro zoals weergegeven in figuur 10. Verreweg de grootste bijdrage hieraan levert de provincie Zuid-Holland met 402 miljoen euro. De resterende 45 miljoen euro is verdeeld over Noord-Brabant, Limburg en Gelderland.

Figuur 11. Uitzettingen van provincies en bijdrage aan overheidsschuld



StatLine: Provincierekeningen, balansposten

StatLine: Saldo en schuld; overheidssectoren

De middelen die provincies hebben uitgezet bedroegen 13,6 miljard euro eind 2017. Voor het grootste deel van om en nabij 8 miljard euro is dit bedrag in 2017 uitgezet bij medeoverheden zoals het Rijk, in het kader van schatkistbankieren, en bij gemeenten. Een andere grote post, ruim 4 miljard euro, vormt de uitzettingen bij binnen- en buitenlandse banken, meestal in de vorm van obligaties.

Van alle provincies hebben Gelderland en Noord-Brabant het meeste geld uitgezet, respectievelijk 3,8 miljard en 3,4 miljard euro. Deze provincies profiteerden het meest van de verkoop van Nuon en Essent in 2009. Voor de verkoop hadden Gelderland en Noord-Brabant respectievelijk maar 0,8 miljard en 0,7 miljard euro uitgezet. Voor alle provincies tezamen bedroeg dit in dat jaar 5,1 miljard euro.

³ De geanalyseerde lv3-data van provincies over het jaar 2018 zullen eind september 2019 verschijnen.

Recente publicaties en cijfers

Op het gebied van de overheidsfinanciën zijn in het afgelopen kwartaal de onderstaande publicaties uitgebracht. De publicaties zijn benaderbaar via de [themapagina Overheid en politiek](#). De cijfers zijn te vinden in de CBS databank [StatLine](#).

Publicaties

Overschot overheid halverwege 2019 op 1,8 procent bbp	23 sept. 2019
Inkomsten uit sociale premies 6,1 miljard hoger in 2018	12 sept. 2019
Sociale fondsen in tijden van hoog- en laagconjunctuur	12 sept. 2019
Overheidsfinanciën 2018	12 sept. 2019
Defensie-uitgaven 1,2 procent van bbp in 2018	5 sept. 2019

Cijfers

Overheidsfinanciën; kerncijfers	23 sept. 2019
Overheid; financiële balans, marktwaaarde, overheidssectoren	23 sept. 2019
Overheidsinkomsten; transacties en overheidssectoren	23 sept. 2019
Overheid; ontvangen belastingen en wettelijke premies	23 sept. 2019
Overheidsschuld; schuldtitel, geldgever, waarderingsgrondslag, sectoren	23 sept. 2019
Overheidsuitgaven; transacties en overheidssectoren	23 sept. 2019
Saldo en schuld; overheidssectoren	23 sept. 2019
Overheidsuitgaven en bestedingen; functies, transacties, overheidssectoren	5 sept. 2019
Centrale overheid; inkomsten en uitgaven per maand op kasbasis	30 augustus 2019
Socialezekerheidsfondsen: inkomsten en uitgaven	30 augustus 2019
Overheidsbalans: activa en passiva	17 juli 2019
Decentrale overheid; baten, lasten en saldo per kwartaal	28 juni 2019
Overige lokale overheid; inkomsten en uitgaven per kwartaal op kasbasis	28 juni 2019
Rijk; uitgaven en ontvangsten begrotingshoofdstukken	28 juni 2019
Overheid: overheidsproductie en -consumptie	26 juni 2019